

Sammanfattning

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

Författningsändringar vid en ny instansordning för PBL-mål

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

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

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

Organisatoriska frågor

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

Konsekvenser och genomförande av förslagen samt återstående frågor

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

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

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

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

Sammanfattning

Uppdraget

Miljöprocessutredningen (MPU) har i uppdrag att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10, PBL). MPU ska utreda vissa organisatoriska och processuella frågor som rör miljödomstolarna samt föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Vidare ska MPU utreda behovet av författningsändringar i fråga om förnybar energi, vattenverksamheter, riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, miljökonsekvensbeskrivningar och samordning och samråd i prövningsförfarandet.

Uppdraget är uppdelat på flera betänkanden. I detta delbetänkande lämnas förslag som avser antalet miljödomstolar och deras lokalisering, domkretsindelningen för miljödomstolarna och handläggningsregler för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva.

Bakgrund

Som underlag för utredningens överväganden och förslag innehåller bakgrundavsnittet en redogörelse för miljödomstolarnas nuvarande domkretsar, lokalisering och handläggningsregler. Det finns en redogörelse för bl.a. den historiska bakgrunden till dagens ordning, de processlagar som miljödomstolarna tillämpar samt vissa andra förhållanden vid dessa domstolar. Vidare redogörs för de principer som hittills har gällt vid förändringar av domstolsorganisationen samt andra omständigheter av betydelse för utredningens överväganden och förslag. Bakgrundavsnittet innehåller även en redo-

görelse för förslagen i MPU:s första delbetänkande *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111).

Domkretsar

De flesta domstolar i landet har domkretsar som överensstämmer med landets administrativa indelning i län och kommuner. Det gäller t.ex. för hovrätterna och de flesta av landets tingsrätter. Ett av undantagen från denna administrativa indelning är miljödomstolarna, vars domkretsar anges i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar. Dessa domstolars domkretsar omfattar särskilt definierade huvudavrinningsområden för vattendragen i landet, dvs. en indelning utifrån samma utgångspunkter som de tidigare vattendomstolarna. Indelningen utifrån huvudavrinningsområden har gällt i 90 år, alltsedan den första vattenlagens tillkomst.

Ett annat exempel på indelning av landet utifrån naturgeografiska förhållanden är landets indelning i vattendistrikt. Denna indelning har sin grund i EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG). Direktivet är ett ramverk för all vattenplanering och vattenvård inom EU med syfte att skydda kvaliteten hos vattnet och vattenmiljön samt att trygga den långsiktiga vattenförsörjningen i unionen. Implementeringen av direktivet innebär bl.a. att Sveriges landområden och kustvattenområden har delats in i fem vattendistrikt, bestående av flera huvudavrinningsområden som följer vattnets naturliga flöden. Vattendistriktet överensstämmer till stora delar med miljödomstolarnas domkretsar. Indelningen av vattendistrikt har lagfästs genom bestämmelser i miljöbalken, medan miljödomstolarnas domkretsar bestäms av regeringen på förordningsnivå. En länsstyrelse i varje vattendistrikt är vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Vattenmyndigheterna samordnar arbetet i sitt vattendistrikt och fastställer miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

När det gäller landets administrativa indelning i län har flera utredningar nyligen prövat eller fått i uppdrag att pröva frågan om en koncentration av länsstyrelsernas uppgifter inom en rad olika sakområden. En av dessa utredningar, Koncentrationsutredningen, har i departementspromemorian *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* (Ds 2007:28) delat in landet i sju "storlän" som

utgångspunkt för en koncentration. Avsikten är att en länsstyrelse inom varje utpekade område ska ha ansvaret för vissa angivna verksamheter. Enligt direktiven ska MPU beakta de slutsatser som har rapporterats av Koncentrationsutredningen.

Utredningen ska i ett kommande betänkande utreda frågor om en samordning mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Fastighetsdomstolarnas domkretsar är indelade i huvudsak efter administrativa grunder. Det finns i dag fastighetsdomstolar vid tingsrätterna i residensstäderna i landets samtliga län samt vid fyra andra tingsrätter.

Lokalisering

De tingsrätter som regeringen bestämmer ska vara regionala miljödomstolar. I dag finns miljödomstolar vid tingsrätterna i Umeå, Östersund, Nacka, Växjö och Vänersborg. Denna lokalisering är i huvudsak ett arv från vattendomstolarnas tid. Bortsett från Nacka tingsrätt har övriga tingsrätter varit miljödomstolar alltsedan dessa domstolars tillkomst i slutet av 1990-talet när miljöbalken infördes. Miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt flyttades till Nacka tingsrätt under år 2007 i samband med en omorganisation av tingsrätterna i Stockholmsområdet.

I slutet av 1990-talet inleddes en omfattande omorganisation av landets tingsrätter. Reformarbetet innebär nedläggningar och sammanslagningar av ett stort antal tingsrätter. När detta arbete inleddes anförde regeringen att följande principer bör bilda utgångspunkt vid reformeringen av tingsrättsorganisationen: Tillgänglighet, möjligheter till en stärkt beredningsorganisation, förutsättningar för en återkommande kompetensutveckling, möjligheter att specialisera verksamheten, möjligheter att rekrytera personal samt geografisk samordning med rättsväsendets övriga myndigheter. De utgångspunkter som enligt direktiven ska beaktas vid övervägandena om antalet miljödomstolar och deras lokalisering är i huvudsak desamma som nyss nämnda principer.

Handläggningsregler

Miljödomstolarna tillämpar olika handläggningsregler beroende på vilken typ av mål som ska prövas. Huvudregeln är att rättegångsbalkens tvistemålsbestämmelser tillämpas, om inte annat följer av miljöbalken eller annan lag. Vid handläggning av ärenden tillämpas, liksom i tingsrätterna i övrigt, lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen). I de mål som kommer till en miljödomstol genom överklagande och vid prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet tillämpas förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förvaltningsprocesslagen är en processlag avsedd för de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. Miljödomstolarna och Miljööverdomstolen är inordnade i den allmänna domstolsorganisationen. Som skäl för att trots detta välja förvaltningsprocesslagen som tillämplig processlag för miljödomstolarna i bl.a. överklagade mål angavs i förarbetena till miljöbalken att det är ett något friare och enklare förfarande som är anpassat till överprövning av ärenden som överklagas från förvaltningsmyndighet. I sådana fall ansågs rättegångsbalken passa mindre väl. Ärendelagen synes vid miljöbalkens tillkomst inte ha varit aktuell som alternativ processlag för mål som kommer till en miljödomstol genom överklagande.

Enligt utredningens direktiv bör det krävas mycket starka skäl för att låta en processlag som inte är avsedd för tingsrätterna gälla för vissa mål i miljödomstolarna. Utredningen ska därför överväga om i stället ärendelagen bör tillämpas för de mål som har inletts vid en förvaltningsmyndighet.

Delbetänkandet *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111)

Utredningen har, som ovan nämnts, i uppdrag att föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för mål enligt PBL.

I betänkandet föreslås bl.a. bestämmelser i miljöbalken och PBL om att länsstyrelsens beslut enligt PBL, med undantag för sådana som gäller 12 kap. PBL, överklagas till miljödomstol. Vidare föreslås att talan om utdömande av vite och uttag av tilläggsavgift enligt PBL ska väckas av byggnadsnämnden hos miljödomstol.

Utredningen bedömer att den nya instansordningen för PBL-mål medför att miljödomstolarna och Miljööverdomstolen kommer att behöva resursförstärkningar för att klara den ökade måltillströmningen. Finansieringen av detta föreslås ske genom överföring av motsvarande resurser från de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Genom förslaget kommer antalet instanser för de flesta PBL-målen att minska och den första domstolsprövningen kommer att göras i fem specialiserade miljödomstolar i stället för vid 23 länsrätter. Därmed bedöms den totala handläggningstiden minska jämfört med i dag.

Utredningens bedömning är att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2009.

Överväganden och förslag

Domkretsar

Utredningen anser att huvudavrinningsområdena även i fortsättningen bör ligga till grund för miljödomstolarnas domkretsindelning, men föreslår att domkretsarna ändras och anpassas till indelningen av landet i vattendistrikt.

Det föreslås att miljödomstolarnas domkretsar anpassas till vattendistrikt genom ändringar i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar.

En anpassning av miljödomstolarnas domkretsar till landets indelning i vattendistrikt medför bl.a. att vattenmyndigheterna och de myndigheter som prövar frågor om tillstånd och omprövning inom ramen för t.ex. ett åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten har samma geografiska ansvarsområde. De myndighetsorganisationer som enligt miljöbalken är indelade enligt samma principiella utgångspunkter kommer genom förslaget således att ha samma områdesindelning. Den geografiska enhetligheten bedöms vara en god utgångspunkt även för framtida samordningssträvanden.

Lokalisering

Vid en analys av miljödomstolarnas placering utifrån de utgångspunkter som enligt direktiven ska beaktas bedömer utredningen att nuvarande lokalisering i allt väsentligt uppfyller dessa utgångspunkter. Utredningen bedömer att det på grund av avstånden är orimligt att ha endast en miljödomstol i Norrland. Vidare bedöms en omlokalisering av vissa miljödomstolar till tingsrätter i storstadsområdena medföra en risk för att de mål som miljödomstolarna prövar får stå tillbaka till förmån för sådana brottmål som måste behandlas med förtur. Utredningen har inte funnit några hållbara skäl för att flytta någon miljödomstol från befintlig kansliort. Sammantaget framstår enligt utredningen den nuvarande ordningen när det gäller domstolarnas antal och lokalisering som lämplig. Utredningen föreslår därför att nuvarande ordning inte ska ändras.

Handläggningsregler

Handläggningsreglerna för de framtida miljödomstolarna bör enligt utredningen vara i harmoni med dessa domstolars ställning som en del av tingsrättsorganisationen. Handläggningsreglerna har också stor betydelse för målsättningen att miljödomstolarna ska vara en långsiktigt varaktig, effektiv och rättssäker organisation inom ramen för miljöbalken och annan lagstiftning som styr markanvändningen.

Utredningen ska i ett kommande betänkande lämna förslag till de organisations- och författningsändringar som behövs när prövningen enligt miljöbalken av tillstånd till miljöfarlig verksamhet, A-verksamhet, och vattenverksamhet ska flyttas från miljödomstolarna till förvaltningsmyndigheter med möjligheter att överklaga till miljödomstol. Vidare ska frågor om en närmare samordning mellan miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna utredas.

De stora förändringar som utredningen har att överväga när det gäller målsammansättningen i miljödomstolarna och hur målen ska inledas påkallar en genomgripande översyn av handläggningsreglerna. Vid handläggningen av mål som har överklagats från myndighet till domstol har tillämpningen av förvaltningsprocesslagen inte medfört några problem för miljödomstolarna, trots att

den lagen inte är avsedd för de allmänna domstolarna. Ett slutligt ställningstagande med förslag till de handläggningsregler som bör gälla för de framtida miljödomstolarna bör enligt utredningens bedömning därför anstå tills de övriga processuella frågor som ingår i uppdraget utreds.

Utredningen lämnar i detta betänkande således inga förslag till ändringar rörande handläggningsregler för miljödomstolarna.

Konsekvenser och genomförande av förslagen

Förslaget om ändring av miljödomstolarnas domkretsar bedöms på sikt inte leda till några kostnadsökningar för det allmänna. Med hänsyn till bl.a. förslagen i utredningens första delbetänkande om en ny instansordning för PBL-mål kan dock övergångsvis vissa merkostnader inte undvikas. I övrigt bedöms förslaget inte medföra några konsekvenser av betydelse.

Den ändring av miljödomstolarnas domkretsar som föreslås innebär inte någon ökning av det totala antalet mål, utan endast att vissa pågående ansökningsmål flyttas från en miljödomstol till en annan. Det finns en viss risk för ökade resekostnader i miljödomstolarnas verksamhet på grund av att större delen av Dalarnas län flyttas från miljödomstolen i Nacka till miljödomstolen i Östersund och på grund av att Gotlands län flyttas från miljödomstolen i Nacka till miljödomstolen i Växjö. Med hänsyn till att vissa miljödomstolar till följd av förslaget kommer att ta över pågående mål kan det inte heller uteslutas att handläggningstiderna i dessa domstolar i ett inledningsskede kan komma att bli något längre. För myndighetsorganisationen i dess helhet bedöms dock anpassningen till vattendistriktet medföra en besparing.

Förslaget innebär inte att resursbehovet hos miljödomstolarna totalt sett ökar. Den sammantagna effekten av förslagen i detta och utredningens första delbetänkande innebär bl.a. att antalet inkommande mål till miljödomstolen i Östersund i princip kommer att fördubblas. I det första delbetänkandet gjordes bl.a. en preliminär bedömning av resursbehovet hos respektive miljödomstol med anledning av den nya instansordningen för PBL-mål. Förslaget i detta betänkande medför att det kan finnas anledning att överväga om den preliminära bedömningen av resursfördelningen behöver ändras.

Utredningens bedömning är att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2009. Enligt en särskild övergångsbestämmelse ska mål som ska tillhöra en ny domkrets vid ikraftträdandet lämnas över till den domstol där ärendet skulle ha inletts enligt den nya domkretsindelningen. Mål eller ärenden ska dock inte överlämnas om det skulle vara till nackdel för handläggningen eller om det av andra skäl inte skulle vara lämpligt.