



PM 2009:109 RII (Dnr 001-543/2009)

Delbetänkandet Miljöprocessen (SOU 2009:10)

Remiss från Miljödepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen ”Delbetänkandet Miljöprocessen (SOU 2009:10)” överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har fått delbetänkandet Miljöprocessen (SOU 2009:10) på remiss från Miljödepartementet. Remisstiden sträcker sig till och med den 29 maj 2009. Staden har beviljats visst uppskov med att inkomma med svar.

Regeringen gav i juni 2007 en särskild utredare 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. Utredningen skulle vidare föreslå de processuella regler som behövs för den ändrade instansordningen samt för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

Staden har tidigare yttrat sig över delbetänkandet En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen (SOU 2007:111) och Miljödomstolarna; domkretsar, lokalisering och handläggningsregler (SOU 2008:31)

Miljöprocessutredningen föreslår en ny organisation, en ny instansordning och en ny processlag för prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen.

Alla ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, ska i första instans prövas av fem nyinrättade regionala koncessionsnämnder för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö. Överklaganden ska göras till miljödomstolarna. Länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer avskaffas.

Fastighetsdomstolarna läggs samman med miljödomstolarna. De nya domstolarna, som ska kallas miljödomstolar, ska finnas vid tingsrätterna i Umeå, Östersund, Nacka, Vänersborg och Växjö. Dessa domstolar ska pröva överklaganden enligt miljöbalken, fastighetsbildningslagen och plan- och bygglagen.

Samtliga mål från miljödomstolarna ska överklagas till Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. Miljööverdomstolens avgöranden i mål som inletts genom överklagande till miljödomstolen ska som huvudregel inte få överklagas. Principiellt viktiga mål ska avgöras av Miljööverdomstolen med en förstärkt sammansättning. Det ska vara möjligt för Miljööverdomstolen att överlämna mål av prejudikatbetydelse till Högsta domstolens avgörande. De särskilda processregler som behövs utöver rättegångsbalken samlas i en ny lag.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Förslagen innebär att prövningen kommer att ske vid fem administrativa myndigheter och fem domstolar samt en överinstans istället för som idag vid 21 länsstyrel-

ser, 23 länsrätter, 25 fastighetsdomstolar, fem miljödomstolar samt sex hovrätter och fyra kammarrätter.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB, Stockholms Hamn AB samt Stockholm Vatten AB. Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB har avstått från att svara på remissen. Stockholms Hamn AB har avgett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret är positivt till de föreslagna förändringarna och anser att organisationsförändringen har förutsättningar att skapa förbättrad samordning och rättssäkerhet. Förutsättningarna för snabbare handläggning borde också öka när tillståndsfrågorna flyttas från miljödomstol till koncessionsnämnd.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ställer sig i huvudsak positiv till utgångspunkterna samordning och förenkling. Nämnden anser det vara en brist att utredningen inte alls hanterar frågan om hantering av C-verksamheter. Nämnden ställer sig positiv till en förstärkt miljööverdomstol men påpekar att det bör klargöras att det är denna domstol som har att vända sig till EG-domstolen med begäran om förhandsbesked. Nämnden ställer sig tveksam till att ersätta förvaltningsprocesslagen med en specialprocesslagstiftning. Nämnden påpekar att den nuvarande instansordningen i PBL-ärenden bygger på grundprincipen att samhällsplanering i första hand är en politisk fråga. Hur t ex Stockholm skall utvecklas är en fråga för stadens medborgare och deras valda politiker. Nämnden har med vissa betänkligheter vid en samlad bedömning tillstyrkt den föreslagna ordningen. Det finns dock anledning att framhålla att den nya instansordningen inte får innebära att den grundläggande svenska principen för samhällsplanering går förlorad. Dessutom finns skäl att betona att ärenden där beslut om detalplaner överklagats måste ges prioritet i handläggningen.

Stockholms Hamn AB understryker vikten av en att tillståndsprocessen görs mera effektiv och att handläggningstiderna minskas. Bolaget har i flera ansökningar fått vänta i många år på ett tillstånd. Bolaget delar vidare utredningens uppfattning att prövningsmyndigheten bör vara självständig i förhållande till länsstyrelseorganisationen men anser att förslaget att prövningsmyndigheten ska ha möjlighet att utnyttja kompetensen hos personalen vid länsstyrelserna bör utnyttjas med stor försiktighet bl.a. med hänsyn till att handläggarna på länsstyrelserna har andra roller under processerna.

Stockholm Vatten AB tillstyrker att tillståndsfrågorna överflyttas från miljödomstol till koncessionsnämnd. Detta bör ge ökat utrymme för en snabbare handläggning av ärendena. Förslaget att det i beredningsarbetet bör vara möjligt för prövningsmyndigheterna att utnyttja kompetensen hos personalen vid länsstyrelsernas miljöavdelningar framstår som tveksamt. Det är viktigt att koncessionsnämnden står på egna ben och är en självständig myndighet. Det finns annars risk för ett system där part och beslutande blir en och samma person och det därigenom uppstår jävssituationer. Grundregeln bör enligt bolagets uppfattning vara att ersättningsfrågor och tillståndsfrågorna hålls ihop och prövas samtidigt. Endast mer omfattande krav bör avskiljas för separat handläggning i miljödomstolen. Annars blir slutnotan för en prövning svår att överblicka för verksamhetsutövaren och den samlade handläggningen haltar.

Mina synpunkter

Staden har tidigare lämnat svar på det tidigare delbetänkandet avseende en ny instans för mål enligt plan- och bygglagen. Staden anförde då att det föreliggande förslaget inte förmår att fullt ut balansera beaktandet av den kommunala självbestämmanderät-

ten inom plan- och byggfrågor och de lokala politiska bedömningar som kan vara för handen med en förenklad instansordning. En rättsverkande plan innehåller till stor del politiska ställningstaganden inom de ramar plan- och bygglagen ger och den nuvarande instansordningen bygger på grundprincipen att samhällsplanering i första hand är en politisk fråga. Hur t.ex. Stockholm ska utvecklas är en fråga för stadens medborgare och deras valda politiker. Den politiska viljeinriktning och avvägning som ett planbeslut grundar sig på riskerar att försvinna om överprövningen blir en ren domstolsprocess utan politiska avvägningar. Det finns en risk för att principen om det kommunala självstyret försvagas om överprövningen flyttas från regeringen som är ett politiskt ansvarigt organ till domstolar.

Mot bakgrund av detta resonemang ansåg staden att en förutsättning för att frånga nu rådande ordning var att överprövningens omfattning regleras i lagtext och betonade att förslaget måste preciseras i denna del. Nu föreliggande remiss innehåller inte några sådana preciseringar och jag vill vidhålla ståndpunkten att för att en förflyttning av överprövningen av de rättsverkande planerna ska accepteras krävs att lagförslaget kompletteras med bestämmelser som preciserar det kommunala handlingsutrymmet och begränsar överprövningens omfattning.

Att flytta tillståndsprövningarna från domstolarna till koncessionsnämnder är positivt om denna åtgärd förmår att effektivisera processen och minska handläggningstiderna. Stockholms Hamn AB har exempelvis åtta pågående tillståndsprövningar. Handläggningstiden för dessa olika ansökningar har varit mycket lång. Exempelvis kan nämnas att ansökan för tillstånd rörande Kapellskärs hamn lämnades in under augusti 2002, huvudförhandling hölls i december 2004, varefter dom meddelades av miljödomstolen i juli 2006. Ett annat exempel är ansökan om tillstånd för drift av hamn i Nynäshamn där ansökan lämnades in under februari 2003. Miljöprövningsdelegationen meddelade beslut i ärendet i juni 2008.

Avseende förslaget att koncessionsnämnden i beredningsarbetet ska kunna utnyttja kompetensen hos personalen vid länsstyrelsernas miljöavdelningar anser jag, liksom Stockholm Vatten AB och Stockholms Hamn AB, att det är tveksamt att låna in handläggningskompetensen från länsstyrelserna. Koncessionsnämnderna måste ha en egen kompetens och förmå att stå på egna ben och vara en självständig myndighet. Det finns annars risk för ett system där part och beslutande blir en och samma person och det därigenom uppstår jävssituationer.

I övrigt vill jag hänvisa till de synpunkter som framförts av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen "Delbetänkandet Miljöprocessen (SOU 2009:10)" överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 27 maj 2009

ULLA HAMILTON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Sammanfattning av remissen Delbetänkandet Miljöprocessen (SOU 2009:10)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Som svar på remissen överlämna Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut
2. Anföra följande

Utredningen konstaterar att rätten för ideella organisationer att överklaga enligt 16 kap. 13§ miljöbalken är förenad med väsentliga inskränkningar. Tyvärr bedömer dock utredningen att det inte är utredningens sak att närmare överväga frågan om miljöorganisationernas talerätt. Utredningen har inte heller kommenterat eventuella konsekvenser för miljöorganisationers talerätt av de lagda förslagen.

Det är beklagligt. När instansordningen och regelverket för ärenden enligt miljöbalken ändå ses över hade det varit ett tillfälle att också ta med frågan om ideella miljöorganisationers talerätt. Det behövs, bl.a. mot bakgrund av Århuskonventionens krav. Det förekommer att kommuner inte fattar beslut i anmälningssärenden, varför det inte finns beslut att överklaga, detta är en rättsosäkerhet både för enskilda och omöjliggör för miljöorganisationer att få frågan prövad.

De ideella miljöorganisationernas talerätt är viktigt för att miljöpolitiken ska få ett bra genomslag. Idag är den talerätten begränsad på en rad sätt, bland annat kan miljöorganisationer ibland inte överklaga huvudbesluten i infrastrukturprojekt – utan bara följdbeslut vilket leder till en skev process. Kravet på ett visst antal medlemmar och viss historisk verksamhet är också märkligt och strider både mot svensk föreningsreglering och mot europeisk standard i talerättsfrågor.

Utredningen föreslår också kraftiga inskränkningar i rätten till omprövning av vattendomar och vad gäller kompensationsåtgärder för vattenekosystem. Detta är helt oacceptabelt.

Frågan om överflyttning av mål och ärenden bör samordnas med en översyn av länsstyrelseorganisationen och organisationsförändringar bör skjutas upp till dess att länsstyrelsernas framtida funktion är genomlyst. Det är i detta sammanhang viktigt att länsstyrelseorganisationen även fortsatt ska kunna möta behovet av en tvärsektoriell myndighet som företräder det allmännas intresse.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Emilia Hagberg* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (mp) och (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Stockholms stad har fått delbetänkandet Miljöprocessen (SOU 2009:10) på remiss från Miljödepartementet. Remisstiden sträcker sig till och med den 29 maj 2009. Staden har beviljats visst uppskov med att inkomma med svar.

Regeringen gav i juni 2007 en särskild utredare 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. Utredningen skulle vidare föreslå de processuella regler som behövs för den ändrade instansordningen samt för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

Staden har tidigare yttrat sig över delbetänkandet En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen (SOU 2007:111) och Miljödomstolarna; domkretsar, lokalisering och handläggningsregler (SOU 2008:31)

Betänkandet är omfattande, över 700 sidor, och innehåller förslag om över 50 st nya eller ändrade författningar. Det bygger i allt väsentligt på förslag i tre tidigare delbetänkanden främst Miljödomstolarna – domkretsar, lokalisering, handläggningsregler (SOU 2008:31), och innebär att tillståndsprövningen för såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet flyttas från miljödomstolarna till fem nya fristående och självständiga förvaltningsmyndigheter – koncessionsnämnder – placerade hos länsstyrelserna i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö. I utredningens huvudförslag ska koncessionsnämnderna handlägga ansökningar om tillstånd för såväl A- som B-verksamheter samt vattenverksamheter. I ett alternativt förslag skulle länsstyrelsernas nuvarande miljöprövningsdelegationer fortsätta att pröva B-verksamheter.

Miljödomstolarnas roll som överklagningsinstans renodlas, liksom den att bestämma ersättningar i vattenärenden och andra civilrättsliga frågor. Fastighetsdomstolarna som haft en minskande måltillströmning läggs samtidigt samman med miljödomstolarna.

I remissvar och av utredningen betonas att de nya koncessionsnämnderna i länsstyrelserna måste ges en god kompetens och självständighet. Den bör minst svara mot en miljödomstols. Bland utredningens experter som företräder verksamhetsutövarna har uttalats en skepsis mot ändringen, men utredningen har likväl valt att föreslå en flyttning förutsatt att koncessionsnämnderna ges en egen budget som kan säkerställa deras fristående roll och en egen personalrekrytering.

Utredningen ger förslag till en lång rad författningsändringar för att lösa de processuella frågorna. Utredningen föreslår en ny processordning för miljödomstolarna som i huvudsak följer förvaltningsprocesslagen i de ärenden som avser handläggningen av miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd men som i fråga om vattenrättsliga och fastighetsrättsliga avseenden innehåller särregler av tvistemålstyp efter rättegångsbalkens modell. Beträffande viteslagstiftningen anser utredningen att de inte längre finns hinder att tillämpa rättegångsbalkens regler om brottmål efter ändringen i 45 kap 10 a § rättegångsbalken. Även tilläggsavgifter enligt plan- och bygglagen ska handläggas i denna ordning.

I övrigt innehåller utredningen förslag om ett nytt förfarande hos Miljööverdomstolen (MÖD) och Högsta domstolen (HD) i ärenden med prejudikatsintresse. MÖD föreslås kunna sammanträda i förstärkt form med sju ledamöter och föreslås vidare kunna överlämna ärenden som är av principiellt intresse för rättstillämpningen till HD.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB, Stockholms Hamn AB samt Stockholm Vatten AB. Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB har avstått från att svara på remissen. Stockholms Hamn AB har avgett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 maj 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är positivt till de föreslagna förändringarna och anser att organisationsförändringen har förutsättningar att skapa förbättrad samordning och rättsäkerhet när specialkompetensen ökar. Förutsättningarna för snabbare handläggning borde också öka när tillståndsfrågorna överflyttas från miljödomstol till koncessionsnämnd.

Trots att förutsättningarna för snabbare handläggningstider är goda anser dock stadsledningskontoret att en nogsam resursöversyn görs när det faktiska antalet enheter som bearbetar tillstånd och överklaganden blir färre. Risken är annars att det som initialt syftade till kortare handläggningstider, istället leder till längre sådana.

Stadsledningskontoret kan avslutningsvis konstatera att förslagen till förändringar är omfattande, bland annat föreslås ca 50 nya eller ändrade författningar. Dock uppehåller sig utredningen inte vid några processuella förändringar av den del av Miljöbalken eller Plan- och bygglagen som tillämpas på kommunal nivå.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen anses besvarad med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 16 april 2009 enligt förvaltningens förslag:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker i huvudsak utredningens förslag med de synpunkter som anförs i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Åsa Romson (mp), ledamöterna Karin Wanngård (s), Malte Sigemalm (s), Godfrey Etyang (s), Stellan F Hamrin (v) och tjänstgörande ersättare Gerd Sjöberg-Granlund (s), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 25 mars 2009 har i huvudsak följande lydelse.

De ska först och främst framhållas att miljöförvaltningen ser positivt på de allmänna utgångspunkterna för utredningsarbetet, nämligen samordning och förenkling. Förvaltningen tillstyrker därför i huvudsak utredningens förslag men vill särskilt framhålla nedanstående synpunkter.

Det är positivt att miljöprövningen av A-verksamheter flyttas från miljödomstol till förvaltningsmyndighet så att miljödomstolarnas resurser istället kan läggas på mer klassiska domstolssuppgifter såsom överprövningar, ersättningsfrågor och vitesutdömanden, m.m.

Förvaltningen ställer sig även positiv till förslaget att inrätta fem fristående och självständiga koncessionsnämnder för miljöfarlig verksamhet (KN) som ska hantera både A- och B-verksamheter samt vattenverksamheter. Utredningens förslag om sammansättning av KN och dess möjlighet att nyttja expertis från länsstyrelserna, innebär enligt förvaltningens me-

ning att det skapas förutsättningar för att upprätthålla en god kompetensnivå och att miljöprövningarna följaktligen kan hålla hög kvalitet. Det är nämligen en fördel att det redan hos prövningsmyndigheten görs en komplett prövning där alla för ärendet relevanta omständigheter blir belysta så att en eventuell överprövning kan ske enkelt och ”på handlingarna”. Det torde vara det rimligaste ur ett processekonomiskt perspektiv och särskilt viktigt i och med att KN:s beslut kommer att kunna överprövas i två instanser.

I sammanhanget vill förvaltningen påpeka att utredningen överhuvudtaget inte tar upp frågan om C-verksamheter till diskussion. C-verksamheter omfattas av anmälningsskyldighet enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och hanteras av kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder eller motsvarande. Kommunernas prövning utmynnar i beslut att lämna anmälan utan åtgärd, föreläggande om begränsningar och/eller försiktighetsmått eller förbud, eller om det är nödvändigt ett föreläggande att söka tillstånd. Kommunens beslut överprövas av länsstyrelsen i första instans och sedan av miljödomstol och miljööverdomstol. Detta innebär således att dessa enklare miljöfarliga verksamheter kan överprövas i en instans mer än A- och B-verksamheterna. Det är en brist att utredningen inte behandlar denna fråga, då det finns möjlighet till ytterligare processekonomiska fördelar genom en reviderad instansordning även för dessa mindre ingripande miljöfarliga verksamheter. Av det skälet kan det ifrågasättas varför kommunens beslut först ska överprövas hos länsstyrelsen och inte direkt hos miljödomstol. Förvaltningen anser att utredningen åtminstone borde ha fört en diskussion kring detta. Det borde rimligen vara tillräckligt med två överinstanser även i enklare miljöärenden.

Det har underhand påståtts att den nya ordningen för miljöprocesser har uppfattats som ett första steg mot ett förstatligande av miljöbalkstillsynen. Det skulle i sådana fall handla om ett överförande av den operativa tillsynen från kommuner till länsstyrelser. Den minskning av länsstyrelseorganisationen som inrättandet av fem koncessionsnämnder skulle kompenseras med ett övertagande av den kommunala tillsynen. För det fall det skulle finnas sådan dolda, outtalade avsikter med miljöprocessutredningens förslag, vill förvaltningen understryka att Stockholms stad i olika sammanhang med kraft har framhållit värdet av att kommunerna har ett stort ansvar inom såväl miljöbalkstillsynen som livsmedelskontrollen.

Förvaltningen ställer sig vidare positiv till utredningens förslag om en förstärkt miljööverdomstol (MÖD). Det är viktigt att det säkerställs hög kompetens hos MÖD eftersom det är den instans som i realiteten är mest tongivande när det gäller praxisbildningen. Förvaltningen anser att utredningen är alltför otydlig när det gäller MÖD:s roll som prejudikatbildande domstol. Å ena sidan tillerkännes domstolen en viktig roll när det gäller prejudikatbildningen, vilket förstärks genom förslaget om förstärkt sammansättning av MÖD i mål som är av prejudikatsnatur. Å andra sidan anser utredningen, men hänvisning till statsmakternas syn på rollfördelningen mellan en hovrätt och Högsta domstolen, att MÖD endast bör ha en granskande och korrigerande roll. Detta tydliggörs ytterligare genom utredningens förslag att MÖD ska kunna överlämna mål till Högsta domstolen om målet innehåller en fråga vars avgörande kan vara till ledning för rättstillämpningen. Om Högsta domstolen i ett överlämnandeärende väljer att inte meddela prövningstillstånd, lämnas målet åter till MÖD för avgörande. Enligt förvaltningens mening är det bra att det införs en möjlighet för MÖD att överlämna mål till Högsta domstolen. Det är dock olyckligt att utredningen inte närmare klargör att MÖD har och även fortsättningsvis bör ha den primära prejudikatbildande rollen inom miljö rättstillämpningen. Förslagets otydligheter riskerar skapa oklarhet kring värdet av MÖD:s praxis. Oavsett om statsmakterna anser att hovrätter inte ska ha en prejudikatbildande roll, kan det inte bortses från det faktum att MÖD i realiteten har en mycket viktig roll för utvecklingen av miljö rättstillämpningen. Detta bör tydliggöras.

Förvaltningen anser vidare att det bör klargöras att MÖD bör vara den domstol som har att vända sig till EG-domstolen med begäran om förhandsbesked. Utredningen tar såvitt förvaltningen kan se överhuvudtaget inte upp frågan om EG-rätten i utredningen. Det är ett faktum att EG-rätten spelar en viktig roll i den svenska miljö rätten och enligt förvaltningens mening finns det sannolikt skäl för svenska domstolar att i högre utsträckning än idag i framtiden vända sig till EG-domstolen för tolkningshjälp. Detta ansvar ligger primärt på domstol i sista instans, vilket är MÖD i de flesta miljö målen. Med tanke på att utredningen tilldelar Högsta domstolen en roll även i överklagningsärenden (genom möjligheten för MÖD att överlämna ärenden) är det på sin plats att det tydliggörs att det är MÖD som har det primära ansvaret att begära förhandsbesked från EG-domstolen.

Utredningen föreslår vidare att det införs en lag om miljödomstolar, främst mot bakgrund av utredningens direktiv att det krävs synnerligen starka skäl för att de processuella regler som tillämpas av förvaltningsdomstolarna ska användas i miljödomstolarnas verksamhet eftersom dessa ingår i tingsrättsorganisationen. Hittills har förvaltningsprocesslagen tillämpats av miljödomstolarna vid handläggning av överklagandeärenden. Förvaltningen noterar att utredningen i huvudsak har samma uppfattning som förvaltningen att denna ordning har fungerat bra. Trots detta förespråkar utredningen att det ska införas en särskild lag om miljödomstolar med hänsyn till den speciella karaktär målen hos miljödomstolarna har, detta särskilt när fastighetsbildningsmålen kommer in i bilden.

Förvaltningen konstaterar att förvaltningsprocesslagen har tillämpats hos miljödomstolarna i tio års tid och att det har fungerat bra. Det faktum att vissa bestämmelser i lagen inte tillämpas på miljömål har enligt förvaltningens mening inte medfört några problem. Tvärtom finns många likheter mellan miljömål och andra mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen. Förvaltningsprocesslagen har tillämpats under lång tid, vilket innebär att det utvecklats en omfattande praxis. Förslaget till lag om miljödomstol innehåller i mångt och mycket samma bestämmelser som i förvaltningsprocesslagen. Det finns dock en risk för att kommer att ske en separat praxisbildning utifrån de nya bestämmelserna, en praxisbildning som av naturliga skäl blir smalare och mindre omfattande än praxisbildningen enligt förvaltningsprocesslagen och med risk för en prejudikatbildning där samma sak får olika lösningar beroende på vilken processlag som tillämpas. Den föreslagna ordningen får inte innebära att det bildas praxis som avviker från den praxis som finns enligt motsvarande bestämmelser i förvaltningsprocesslagen. Denna risk bör beaktas i det fortsatta utrednings- och lagstiftningsarbetet.

Den nya miljödomstolsorganisationen och samordningen med bl.a. fastighetsmål innebär givetvis att det krävs bestämmelser anpassade efter förutsättningarna. Förvaltningen anser dock att utredningen inte redovisar tillräckligt starka skäl för att frångå nuvarande välfungerande ordning. En alternativ lösning vore att införa specialbestämmelser som hanterar de särskilda krav som ställs mot bakgrund av bl.a. fastighetsbildningsmålen. Förvaltningen anser överhuvudtaget att det rimligen bör vara typen av mål som avgör vilka processuella bestämmelser som ska tillämpas och inte vilken domstol som har att hantera dem. Det förhållandet att överklagningar av myndighetsutövningsärenden, som logiskt sett borde höra hemma i förvaltningsdomstol, inom miljöbalkens område hanteras av allmän domstol, bör rimligen inte i sig utgöra skäl nog att inte tillämpa förvaltningsprocesslagen. Mot bakgrund av detta anser förvaltningen att det finns skäl att överväga frågan om att behålla dagens system med tillämpning av förvaltningsprocesslagen och istället införa specialregleringar som löser de särskilda frågorna om bl.a. fastighetsbildningsmålen.

Utredningen föreslår vidare att utdömande av vite ska handläggas enligt rättegångsbalkens bestämmelser om bötesmål (45 kap 10 a §). Förslaget motiveras med att det sedan den 1 november 2008 gäller att vitesmål får handläggas skriftligt och att det därför saknas skäl att fortsätta tillämpa förvaltningsprocesslagen i dessa mål. Förvaltningen vill påpeka att enligt 45 kap 10 a § rättegångsbalken gäller som huvudregel att ett mål ska avgöras efter huvudförhandling. Av punkt 3 i bestämmelsen framgår att rätten får avgöra ett mål utan huvudförhandling i bötesmål om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. I förvaltningsprocesslagen gäller tvärtom som huvudregel skriftligt förfarande och som undantag muntlig förhandling. Enligt förvaltningens mening finns här en väsentlig skillnad som kan få effekter som utredningen inte berör.

Förvaltningen menar sammanfattningsvis att betänkandet, visserligen tekniskt habilt, inte tillräckligt har beaktat det moderna behovet av att bygga en adekvat plattform för hantering av det EG-rättsliga systemet. Praktiskt taget ingenting nämns i utredningen om nu brännande frågor av typen direkt rätt till skydd för människors hälsa och hur processen ska se ut vid prövningen av miljökvalitetsnormer. Att svensk rätt inte motsvarar vad EG-domstolen krävt i den s.k. Munchendomen är tydligt även om 32 kap 12 § miljöbalken skulle kunna fylla ett delbehov. Frånvaron av såväl EG-rätten som begreppen hälsa och hållbar utveckling i betänkandet gör förslagen svaga, enligt förvaltningens mening.

Slutligen vill förvaltningen framhålla att utredningen inte berör balkens konstlade uppdelning i hälsoskydd och miljöfarlig verksamhet och inte heller den tillståndsgivning som förekommer på lokal nivå och som styrs av balkens processuella regler.

Den nya instansordningen i PBL-processen berörs endast fragmentariskt i det nu aktuella

betänkandet. I proposition 2006/07:98 lämnade regeringen ett förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med en ny instansordning för prövningen av ärenden enligt plan- och bygglagen (PBL). Av förslaget framgick att kommunala beslut som överprövats av länsstyrelsen i fortsättningen skulle prövas av miljödomstol och därefter av Miljööverdomstolen istället för som nu av länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten respektive regeringen och Regeringsrätten om fråga var om planer. Förslaget innebar en avlastning för regeringen i normala överklagningar av plan men skulle inte påverka regeringens roll i den statliga kontrollen enligt 12 kap PBL eller de delar som omfattas av kommunalbesvär.

Regeringen framhöll de samordningsvinster som förslaget skulle ge, främst i tid, och menade att miljödomstolarna redan vunnit erfarenhet av förvaltningsprocessen. Regeringsprövningen hade som PBL-kommittén kommit fram till, i praktiken sällan den politiska karaktär som tidigare ansetts motivera en regeringsprövning. Men regeringen betonade att den anser att PBL även i fortsättningen ska vara en avvägningslagstiftning för en lämplig markanvändning som låter olika allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra i en politisk process, med tyngdpunkten på den kommunala nivån.

Med detta uttalande anser förvaltningen att intresset av och förståelsen för det kommunala planmonopolet är starkt och att det fortsatta arbetet med integreringen av miljöfrågornas och planfrågornas skilda instansordningar kan godtas. Detta även mot bakgrund av att regeringen förklarade sig ha för avsikt att skyndsamt låta utreda behovet av ändrad reglering av miljö-kvalitetsnormer enligt PBL.

Det förtjänar dock att understrykas att samhällsplaneringen i första hand är en demokratisk process och får inte förvandlas till att primärt vara en fråga för rättsväsendet. När instansordningen i PBL-process skall inordnas i det nya systemet, med miljödomstolar som i ännu högre grad än nu präglas av den traditionella tvistemålsprocessen – något som av andra skäl kan vara önskvärt, måste stor hänsyn tas till att starka demokratiska krav gör sig gällande i samhällsplaneringen och utformningen av våra städer. För att minska klimatpåverkan kommer städerna att förtätas och därmed föra med sig allt svårare avvägningar mellan olika intressen.

Stockholm Vatten AB

Styrelsen för Stockholm Vatten AB beslutade vid sitt sammanträde den 16 april 2009 att som svar på remissen överlämna och åberopa det som framgår av ärendet.

Stockholm Vatten AB:s tjänsteutlåtande daterat den 7 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Bolaget tillstyrker att tillståndsfrågorna överflyttas från miljödomstol till koncessionsnämnd. Detta bör ge ökat utrymme för en snabbare handläggning av ärendena. Beslut kan tas på handlingarna i större utsträckning än vad fallet är idag då miljödomstolen som regel håller muntlig förhandling i alla mål. Det tar ofta lång tid att få enighet om en förhandlingstid för samtliga parter, sakägare och deras tekniska experter. Detta har tidvis lett till långa handläggningstider.

Kan handläggningstiden förkortas är mycket vunnet. Långa väntetider på tillståndsbeslut kan fördröja igångsättandet av byggprojekt där samordning ska ske med vattenverksamhet.

Koncessionsnämnden ska vara kopplat till länsstyrelsen. Idag är länsstyrelsen en av de tyngsta remissinstanserna vid handläggningen av mål om vattenverksamhet. I förslaget sägs att det i beredningsarbetet bör vara möjligt för prövningsmyndigheterna att utnyttja kompetensen hos personalen vid länsstyrelsernas miljöavdelningar. Detta framstår som tveksamt. Det är viktigt att koncessionsnämnden står på egna ben och är en självständig myndighet. Det finns annars risk för ett system där part och beslutande blir en och samma person och det därigenom uppstår jävssituationer.

Enbart tillståndsfrågorna ska handläggas vid koncessionsnämnden medan ersättningsfrågor även i fortsättningen prövas av miljödomstolen. Grundregeln bör enligt Bolagets uppfattning vara att ersättningsfrågor och tillståndsfrågorna hålls ihop och prövas samtidigt. Endast mer omfattande krav bör avskiljas för separat handläggning i miljödomstolen. Annars blir slutnotan för en prövning svår att överblicka för verksamhetsutövaren och den samlade handlägg-

ningen haltar. I dag handläggs vissa tillståndsfrågor rörande medelstora miljöfarliga verksamheter, såsom B-verksamheter, av miljöprövningsdelegationerna hos länsstyrelserna. Hit hör tillståndsfrågor rörande rening av avloppsvatten. Bolaget ser gärna att miljöprövningsdelegationerna införlivas i koncessionsnämnderna så att all kompetens samlas på ett och samma ställe.

Stockholms Hamn AB

Stockholms Hamn AB:s kontorsyttrande daterat den 11 maj 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Hamnen välkomnar utredningens förslag med att minska antalet prövningsmyndigheter. Genom att färre myndigheter handlägger ärendena skapas förutsättningar för att åstadkomma en enhetlig praxis och likabehandling av verksamhetsutövare oberoende var i landet verksamheten bedrivs.

Huruvida utredningens förslag även kommer leda till kortare handläggningstid för alla ärenden är dock oklart. Hamnen anser att ledtiderna från det att ansökan om tillstånd inlämnats till beslut är mycket långa. Detta kan få stora konsekvenser för verksamhetens förutsättningar och konkurrenskraft. Vidare kan detta anses strida mot att kunna åstadkomma en hållbar utveckling och låta förnyad teknik och kunskap komma verksamheten tillgodo under detta ”stillestånd”. Resurser måste tillföras för att åstadkomma en effektiv handläggning.

Hamnen delar utredningens uppfattning att prövningsmyndigheten bör vara självständig i förhållande till länsstyrelseorganisationen. Prövningsmyndigheterna bör inte tillhöra länsstyrelserna. Hamnen har förståelse för utredningens förslag att prövningsmyndigheten ska ha möjlighet att utnyttja kompetensen hos personalen vid länsstyrelserna. Hamnen anser dock att denna möjlighet ska utnyttjas med stor försiktighet bl.a. med hänsyn till att handläggarna på länsstyrelserna har andra roller under processerna (t.ex. under samrådet och framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen). Handläggarna har även i många fall tillsyn över den tillståndssökta/givna verksamheten. Prövningsmyndigheterna måste själva inneha den nödvändiga kompetensen då det återigen annars finns risk för att en effektiv handläggning med tillskapandet av enhetlig praxis inte kan uppnås. Hos prövningsmyndigheterna måste även finnas kompetens och förståelse för näringslivets behov.

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Åsa Romson (mp), ledamöterna Karin Wanngård (s), Malte Sigemalm (s), Godfrey Etyang (s), Stellan F Hamrin (v) och tjänstgörande ersättare Gerd Sjöberg-Granlund (s) enligt följande

”Utredningen konstaterar att rätten för ideella organisationer att överklaga enligt 16 kap. 13§ miljöbalken är förenad med väsentliga inskränkningar. Tyvärr bedömer dock utredningen att det inte är utredningens sak att närmare överväga frågan om miljöorganisationernas talerätt. Utredningen har inte heller kommenterat eventuella konsekvenser för miljöorganisationers talerätt av de lagda förslagen.

Det är beklagligt. När instansordningen och regelverket för ärenden enligt miljöbalken ändå ses över hade det varit ett tillfälle att också ta med frågan om ideella miljöorganisationers talerätt. Det behövs, bl.a. mot bakgrund av Århuskonventionens krav. Det förekommer att kommuner inte fattar beslut i anmälningsärenden, varför det inte finns beslut att överklaga, detta är en rättsosäkerhet både för enskilda och omöjliggör för miljöorganisationer att få frågan prövad.

De ideella miljöorganisationernas talerätt är viktigt för att miljöpolitiken ska få ett bra genomslag. Idag är den talerätten begränsad på en rad sätt, bland annat kan miljöorganisationer ibland inte överklaga huvudbesluten i infrastrukturprojekt – utan bara följdbeslut vilket leder till en skev process. Kravet på ett visst antal medlemmar och viss historisk verksamhet är också märkligt och strider både mot svensk föreningsreglering och mot europeisk standard i talerätsfrågor.

Utredningen föreslår också kraftiga inskränkningar i rätten till omprövning av vattendomar och vad gäller kompensationsåtgärder för vattenekosystem. Detta är helt oacceptabelt.”