



Anna Jarl
Jurist
Telefon 08-508 29 179, 076-122 81 79
anna.jarl@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

MILJÖPROCESSUTREDNINGENS HUVUDBETÄNKANDE MILJÖPROCESSEN – SOU 2009:10

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 001-0543/2009

Förslag till beslut

- 1 I huvudsak tillstyrka utredningens förslag med de synpunkter som anförs i detta tjänsteutlåtande.

Gunnar Söderholm

Håkan Andersson

Sammanfattning

Miljöprocessutredningens huvudbetänkande Miljöprocessen (SOU 2009:10) har överlämnats till staden för yttrande. Betänkandet innehåller förslag till samordning och förenkling av organisatoriskt och processuellt slag. Miljöprövningen av A- respektive B-verksamheter flyttas från miljödomstol respektive länsstyrelsens miljöprövningsdelegation till fem koncessionsnämnder. Miljödomstolarnas uppgifter renodlas och föreslås primärt handla om överprövningar och civilrättsliga ersättningsfrågor. Utredningen föreslår även att det införs nya processuella bestämmelser särskilt anpassade för miljödomstolarnas verksamhet.

Miljöförvaltningen är i huvudsak positiv till utredningens förslag och tillstyrker därför dessa, men anser att det krävs vissa förtydliganden. Förvaltningen anser bl.a. att det krävs klargöranden när det gäller Miljööverdomstolens roll och prejudikatbildningen inom miljörätten.

Bakgrund

Stockholms stad har från miljödepartementet fått Miljöprocessutredningens huvudbetänkande Miljöprocessen (SOU 2009:10) för yttrande. Betänkandet har från kommunstyrelsen remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden med begäran om svar senast den 11 maj 2009. 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 för 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 men 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.

Förvaltningens synpunkter

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 domstolsuppgifter 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 mening 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 anmälningsplikt 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 dold, 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 prejudikatnatur. Å andra sidan anser utredningen, men hänvisning till statsmakernas syn på rollfördelningen mellan en hovrätt och Högsta domstolen, att MÖD endast bör ha en granskande och korrigering 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 statsmakerna 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 miljökvalitetsnormer 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.

Slut

Bilagor

Bilaga 1 SOU 2009:10 – sammanfattning

|