

Svenskt Näringsliv
Skogsindustrierna
Teknikföretagen
Svensk Energi
Jernkontoret
SveMin
Plast- & Kemiföretagen

Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Stockholm 2008-09-26

Ang. En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen(SOU 2007:111) och Miljödomstolarna – domkretsar, lokalisering och handläggningsregler (SOU 2008:31)

Svenskt Näringsliv och Svensk Energi, som har fått ovannämnda betänkanden på remiss, vill med anledning därav anföra synpunkter enligt nedan. Förutom Svenskt Näringsliv och Svensk Energi har Skogsindustrierna, Teknikföretagen, Jernkontoret, SveMin och Plast- & Kemiföretagen också deltagit i arbetet med detta yttrande vilket följaktligen är gemensamt för nämnda organisationer. Som framgår omfattar detta yttrande två delbetänkanden. För att undvika oklarheter behandlas dock delbetänkande under varsin rubrik.

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

1.0 Sammanfattning

Sammanfattningsvis avstyrker organisationerna bestämt förslaget att föra i princip alla PBL-mål från förvaltningsdomstol till miljödomstolarna. Några egentliga samordningsfördelar finns inte och den enda påtagliga effekten av förslaget skulle vara att miljödomstolarna belastas med ett mycket stort antal PBL-mål som skulle dra resurser från de mer omfattande och komplicerade miljömålen med förlängda handläggningstider och färre ansökningar som följd. Vidare skulle rättssäkerheten i systemet urholkas utan en riktig prejudikatinstans i form av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

1.1 Inledning och övergripande synpunkter

Inledningsvis kan organisationerna inte undvika att lyfta frågan om utredningens mandat och inriktning. Frågan om prövningsorganisationen har förvisso varit uppe till behandling vid flera tidigare tillfällen i bl.a. miljöbalkskommittén och PBL-

kommittén och ett visst underlag finns i tidigare betänkanden. Detta underlag är dock enligt organisationernas uppfattning inte tillräckligt för att dra några säkra slutsatser om vilken inriktning som den framtida prövningsorganisationen bör ha för att uppfylla de krav på kompetens och effektivitet som måste ställas för att den ska kunna möta framtidens krav på snabba, förutsebara och rättssäkra prövningar. I utredningens direktiv står emellertid uttryckligen att den ska föreslå de lagändringar som krävs för den aktuella målöverföringen. Regeringen har därmed låst utredningen redan från början och den motivering som anges är det positiva remissmottagande PBL-utredningens tidigare förslag fick. Det aktuella förslaget fick i och för sig ett positivt mottagande av vissa remissinstanser men också stark kritik från bl.a. Regeringsrätten och av ett i princip enigt näringsliv. Att helt bortse från denna kritik när direktiven till miljöprocessutredningen utformades är minst sagt anmärkningsvärt och de hårt styrda direktiven har på ett mycket olyckligt sätt hindrat utredningen från att utforma ett optimalt förslag som har förutsättningar att lösa de verkliga problemen.

Organisationerna kan inte heller undvika att kortfattat kommentera remissförfarandet och då särskilt urvalet av remissinstanser. Av undertecknade organisationer var det bara Svenskt Näringsliv och Svensk Energi som fanns med på den ursprungliga remisslistan vilket, mot bakgrund av frågornas utomordentliga betydelse för i princip samtliga industribranscher, får anses minst sagt anmärkningsvärt. Den omständigheten att regeringen i direktiven till utredningen har valt att stycka upp arbetet i många små steg talar också för att samtliga nämnda organisationer måste beredas möjlighet att yttra sig i alla steg av utredningen. Nu har detta förvisso rättats till i ett senare skede men förfarandet tyder ändå på en besvärande brist på förståelse för frågorna och deras betydelse för viktiga delar av näringslivet.

1.2 Överflyttningen av vissa PBL-mål till miljödomstol

Som framgår av sammanfattningen avstyrker organisationerna bestämt utredningens förslag att föra vissa PBL-mål från förvaltningsdomstol till miljödomstolarna. Vi har i och för sig inga invändningar mot att regeringen avlastas prövning av ärenden enligt PBL. En sådan utveckling är tvärtom logisk och rimlig. Dessa prövningar bör emellertid ske i förvaltningsdomstol där både kompetens avseende PBL och nödvändiga resurser i form av personal m.m. redan finns.

När det gäller en sådan överflyttning, som nu föreslås, kan organisationerna inte se några positiva effekter för näringslivet och bedömer att den skulle vara till nackdel för såväl miljön som i princip alla berörda parter.

Att föra över PBL-målen från förvaltningsdomstolar till miljödomstolarna som är inordnade i den allmänna domstolsorganisationen strider till att börja med mot den grundläggande uppdelningen av det svenska domstolssystemet. En sådan förändring kan förvisso vara godtagbar om det finns starka skäl för densamma och betydande samordningsvinster med en gemensam överprövning skulle givetvis kunna vara ett sådant skäl. Några sådana vinster skulle det föreslagna systemet emellertid inte kunna leverera.

För det första ska det enligt utredningsdirektiven inte ske någon saklig samordning av regelverken, vilket betyder att PBL ska behålla sin karaktär av exploateringslagstiftning med stort kommunalt inflytande medan miljöbalken ska ha kvar sin karaktär av skyddslagstiftning med stark statlig styrning. Detta gör att det knappast finns någon saklig grund för samordning och det skulle förmodligen te sig än mer underligt än idag om samma domstol skulle komma till olika bedömningar beträffande tillåtligheten av en byggnations lokalisering än vad som för närvarande är fallet.

För det andra startar alla PBL-ärenden i kommunerna medan miljöbalksärenden av någon betydelse antingen startar i länsstyrelse eller i miljödomstol. En samordning skulle därmed kräva att miljöbalksärendet inväntar PBL-ärendet, vilket knappast är rimligt.

För det tredje torde det vara ytterst få tvistiga PBL-ärenden som har anknytning till ett miljöbalksärende. Det helt dominerande antalet PBL-ärenden rör byggnadsfrågor som inte alls har något med miljöfarlig verksamhet att göra.

För det fjärde kommer det inte att vara möjligt att uppnå någon samordning i beslutsfattandet i miljödomstolen på grund av de regler om rättens sammansättning som föreslås. Om det ska vara olika sammansättning i miljösmål och PBL-mål, vilket föreslås, förhindras helt en samordnad handläggning. Enda undantaget är de allra enklaste PBL-målen där det föreslås att ordföranden ensam ska få avgöra målet. Vid sådana enkla mål torde det dock vara ytterst ovanligt att det också finns ett miljösmål som kan samordnas och betydelsen av samordningen i sådana fall torde vara försumbar. Det finns skäl att i detta sammanhang också framhålla risken för att en domare, efter att ha dömt i ett miljösmål eller PBL-mål, och där avgjort en lokaliseringsfråga, skulle kunna anses jävig vid en senare prövning enligt det andra regelverket. Det är förvisso inte på något sätt klart att det föreligger en jävsituation jämlikt 4 kap. 13 § 10. rättegångsbalken, men risken för att frågan kommer upp och blir kontroversiell är uppenbar.

Till detta kommer så förslaget att ta bort prejudikatbildningen i högsta instans, vilket i realiteten skulle vara den enda "effektiviseringen" med förslaget. En sådan åtgärd skulle dock inte innebära någon reell effektivisering eftersom det allvarligt försvagar rättssäkerheten och förutsägbarheten i prövningssystemet. Även i dagens miljöbalk är prejudikatbildningen en av de svaga punkterna i det att mål som startar på lägre nivå än miljödomstol inte kan bli föremål för prövning i Högsta domstolen (HD). Som exempel kan nämnas reglerna om förorenad mark i 10 kap. miljöbalken. Att införa samma bristfälliga ordning även för PBL-målen vore mycket olyckligt och något som organisationerna bestämt motsätter sig.

Avsaknaden av en prövning i HD eller Regeringsrätten (RegR) kan inte heller kompenseras med en möjlighet till utökad sammansättning i Miljööverdomstolen (MÖD). MÖD har inte och kommer aldrig att ha samma kompetens och erfarenhet av prejudikatbildning som RegR och HD. Vidare kan noteras att regeringen föreslås behålla prövningen vid överklagande av ärenden där länsstyrelsen upphävt ett kommunalt beslut med stöd 12 kap. 3 § PBL. Detta innebär att det skulle bli två spår för praxisutvecklingen i vissa viktiga frågor inom ramen för PBL. Regeringens beslut skulle kunna rättsprövas av RegR som därvid kommer att avgöra PBL-mål i viss

utsträckning rörande de punkter som tas upp i 12 kap. 1 § PBL. Samma frågor skulle även kunna aktualiseras vid annan överprövning enligt PBL där länsstyrelsen valt att inte upphäva beslutet. I det fallet skulle MÖD bli sista instans. En sådan uppdelning är inte en tillfredställande ordning.

Näringslivet är i hög grad beroende av förutsägbarhet och långsiktighet och osäkerhet om praxis är ett uppenbart problem, inte minst när det gäller ärenden som börjar i myndighet eller kommun. I själva verket kan behovet av en prejudikatinstans vara ännu större i sådana mål än i andra eftersom det där kan skönjas vissa brister när det gäller respekten för regler och rättssäkerhet. Organisationerna ser därför mycket allvarligt på förslaget att skära i besvärskedjan uppifrån vilket ger intryck av att det saknas förståelse för betydelsen av förutsebarhet och rättssäkerhet.

Vidare bör noteras att handläggningstiderna för PBL-målen i såväl länsrätt som kammarrätt redan är relativt korta, ca fem månader i varje instans. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om det i praktiken överhuvudtaget går att minska handläggningstiderna för just dessa ärenden genom en sådan överflyttning till miljödomstolarna som föreslås. Skiftväxling, eventuell syn och förhandling samt domsskrivning tar med nödvändighet viss tid och miljödomstolarna/MÖD har inte hittills på något sätt utmärkt sig genom anmärkningsvärt korta handläggningstider. Fokus borde istället ligga på att korta handläggningstiderna för miljöprövningen i miljödomstol och framförallt miljöprövningsdelegationerna, där problemen hittills varit betydande.

Organisationerna har vidare svårt att förstå utredningens slutsats att den föreslagna ordningen för överprövning av PBL-ärenden skulle framstå som mer logisk och lättbegriplig än den nuvarande. Tvärtom gör vi bedömningen att det kommer att framstå som minst sagt obegripligt att samma instans ska pröva lokaliseringsfrågan enligt två olika regelverk och därvid kunna komma fram till olika resultat. De flesta skulle nog ta för givet att en förändring som den föreslagna skulle bygga på att reglerna samordnades materiellt, vilket de alltså inte föreslås bli.

Sammantaget finns det enligt organisationerna uppfattning inga sakliga skäl för att föra över PBL-målen från förvaltningsdomstolarna. Tvärtom finns det - vid sidan av de starka principiella skäl som talar emot - en rad praktiska skäl som också talar emot. Vid sådant förhållande bör någon överflyttning inte ske. Det räcker inte med att den föreslagna reformen är konstitutionellt möjlig. Det måste också finnas goda skäl för en förändring och det gör det inte i detta fall.

Som redan har konstaterats skulle någon egentlig samordning inte komma till stånd utan endast en massiv överflyttning av mål från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna. PBL-målen skulle efter en sådan överflyttning utgöra ca 2/3 av den totala målmängden och helt dominera målbilden i de nya "Plan- och miljödomstolarna". Organisationerna kan inte se annat än att detta skulle få betydande negativa effekter på handläggningen av de större och mer komplicerade miljömålen.

Detta kan möjligen sägas vara en fråga om resurser och utredningen har också behandlat den saken. En utgångspunkt för förslagen har dock varit att de ska kunna

genomföras utan ökade kostnader för det allmänna. Utredningens bedömning är också att detta låter sig göras genom en överföring av i första hand personalresurser från länsrättsorganisationen till miljödomstolarna. Denna bedömning och slutsats är dock verklighetsfrämmande. PBL-målen utgör idag ca 2 % av målen i länsrätterna vilket i praktiken innebär att det inte är möjligt att överföra resurser från de 23 länsrätterna till den fem miljödomstolarna och MÖD utan att det skulle bli en snedfördelning på länsrätterna. Det är inte heller sannolikt att pensionsavgångar på förvaltningsdomstolarna skulle matcha just denna förändring på det sättet som utredningen synes förutsätta. Om inte kostnaderna tillåts öka skulle förändringen, enligt organisationerna uppfattning, otvivelaktigt leda till att effektiviteten i systemet går ner någonstans och allt talar för att detta i första hand skulle drabba miljömålen.

Oavsett hur det förhåller sig med resursöverföringen enligt ovan kan organisationerna inte se annat än att de stora förlorarna vid en sådan förändring som föreslås, skulle vara miljön och de företag som söker nya eller ändrade miljötillstånd. Dessa ärenden är betydligt mer omfattande och tar längre tid och handläggas än PBL-målen. Ett mindre fokus på miljömålen i framtida "Plan- och miljödomstolar" skulle otvivelaktigt leda till längre handläggningstider och färre investeringar och därmed försenade eller uteblivna miljöförbättringar, dvs. tvärtemot vad som behövs för att stärka miljön samt svensk industri och näringsliv i övrigt. Det finns i sammanhanget anledning att påminna om att många tillståndsärenden initieras tidigt i konjunkturcyklerna och att alla förseningar i prövningen därmed drabbar lönsamheten under perioder när företagen måste konsolidera sig. Istället för att belastas med en ny stor målgrupp, som till största delen helt saknar samband med miljödomstolarnas nuvarande målgrupper, bör dessa få koncentrera sitt arbete på miljömålen och då särskilt de mer omfattande och komplicerade.

Om man ändå vill förenkla hanteringen hade en bättre lösning varit att låta lokaliseringsprövningen enligt endera lagen styra den andra. Ett lagakraftvunnet beslut enligt PBL om lokalisering skulle även kunna vara styrande för lokaliseringsprövningen enligt miljöbalken och omvänt om det finns ett lagakraftvunnet beslut i lokaliseringsfrågan enligt miljöbalken kunde det vara styrande för bygglovsprövningen. Det är också den väg som utredningen enligt uppgift överväger för att effektivisera prövningen av vindkraftsanläggningar. För näringslivet i stort är dock nuvarande PBL-prövning inte något nämnvärt problem, bortsett från de lösningar som ibland kan uppstå i en sådan politisk process som detaljplanarbetet är och den långsamma handläggningen i regeringen. Att det kan uppstå hinder i en politisk process är något som får accepteras. Däremot är det lämpligt att så långt möjligt avlasta regeringen prövning av planärenden. För att åstadkomma det behöver man dock inte genomföra de ändringar som nu föreslås och som skulle vara till förfång för näringslivet.

1.3 Författningsförslag

Mot bakgrund av att organisationerna anser att grundpelaren i förslagen, dvs. överföringen av i princip alla PBL-mål till miljödomstolarna, inte överhuvudtaget bör genomföras avstår vi från att närmare kommentera föreslagna lagtexter. Detta förhållande ska givetvis inte tolkas som att organisationerna skulle sakna invändningar mot förslagen.

2. Miljödomstolarna – domkretsar, lokalisering och handläggningsregler (SOU 2008:31)

2.0 Sammanfattning

Sammanfattningsvis avstyrker organisationerna utredningens förslag till framtida domkretsindelning för miljödomstolarna. Det saknas bärande skäl för att samordna domkretsarna med vattendistriktet. De s.k. samordningsmöjligheter mellan domstolarna och länsstyrelseorganisationerna som anförs talar snarast emot förslagen i denna del. Organisationerna anser emellertid att frågan om den framtida prövningsorganisationen behöver utredas ytterligare och att frågan om domkretsindelning därmed är för tidigt väckt.

När det gäller handläggningsreglerna tillstyrker organisationerna att denna fråga skjuts upp till senare behandling. Dock talar mycket för att miljödomstolarna även fortsättningsvis bör tillämpa förvaltningsprocesslagen vid prövning av de aktuella ärendena.

2.1 Domkretsindelning

Som framgår ovan anser organisationerna att den framtida prövningsorganisationen behöver utredas ytterligare och att frågan om domkretsindelning därmed är för tidigt väckt. Vi ser dock anledning att ändå lämna några kortfattade kommentarer till de motiv som utredningen anför till stöd för sina förslag som vi anser vara svaga och i vissa delar rent av tvivelaktiga.

Det anges bl.a. att geografisk enhetlighet skulle vara en god utgångspunkt för framtida samordningssträvanden. Samordning är i grunden något positivt och eftersträvansvärt, men kan också innebära vissa risker från vilka man inte bör bortse. I det nu aktuella fallet skulle samordningen ligga i att Miljöprövningsdelegationernas och Vattenmyndigheternas geografiska ansvarsområden skulle sammanfalla, vilket öppnar för ökad integration mellan länsstyrelsernas roller som part och beslutande vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Denna blandning av parts- och beslutandefunktion vid tillståndsprövning i länsstyrelse är emellertid redan idag ett betydande problem vilket också framgår av utredningens beskrivning av ärendehantering vid länsstyrelserna. Detta problem måste få en snar lösning och det kan inte komma ifråga att nu genomföra ändringar som snarast riskerar att öka problemen med ”dubbla roller”.

I stället för att öka maktkoncentrationen borde ambitionen vara att stärka en oberoende tillståndsprövning genom att rollerna som prövningsinstans och partsfunktion helt skiljs åt. Den frågan är långt viktigare än den rent principiella diskussionen om en renodling av miljödomstolarnas roll i den meningen att de inte ska pröva några ansökningar som första instans, och hade varit värd en mer förutsättningslös diskussion. Det finns emellertid en tydlig tendens både i direktiven och nu aktuella delbetänkanden att genomgående devalvera vikten av miljöprövningen och behovet av rättssäkerhet och förutsägbarhet i systemet. En tendens som inger allvarliga betänkligheter.

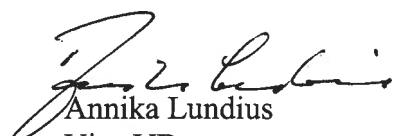
Utan att gå in på några detaljer vill organisationerna här åter påminna om det förslag till en långsiktigt hållbar organisation som vi tidigare har framfört vid upprepade tillfällen. Förslaget bygger på inrättande av helt fristående miljöprövningsmyndigheter med egna beredningsresurser och med en kompetens och ett arbetssätt som svarar mot nuvarande miljödomstolars. I en sådan modell skulle både Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna kunna renodla sina roller och länsstyrelsen frikopplas från sin nuvarande dubbelroll.


Någon egentlig nytta med att anpassa miljödomstolarnas domkretsar till vattenmyndigheternas ansvarsområden finns inte heller. Att en vattenmyndighet eventuellt skulle behöva yttra sig vid två olika miljödomstolar beroende på att domstolarnas och vattenmyndigheternas geografiska ansvarsområde inte sammanfaller i alla delar är inte konstigare än att domkretsarna idag och även vid en förändring inte kommer att stämma överens med läns- och kommunindelningen av landet. Denna sistnämnda diskrepans torde vara långt mer omfattande än den förstnämnda och skulle inte förändras till det bättre genom utredningens förslag.

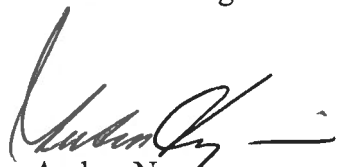
2.2 Handläggningsregler

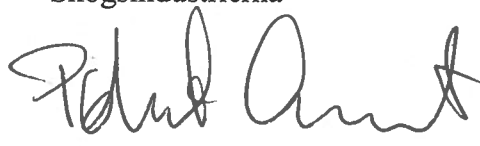
När det gäller valet av handläggningsregler som sådana kan konstateras att det i sak inte är några större skillnader mellan ärendelagen och förvaltningsprocesslagen. För tillämpning av ärendelagen behövs vissa anpassningar, men de är inte fler än att det torde låta sig göras.

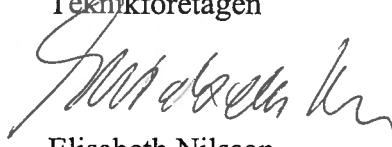
Den kritik som kan riktas mot att införa ärendelagen är att förvaltningsprocesslagen hittills fungerat bra, att frågorna som ska prövas hör till förvaltningsrätten och att det med hänsyn till de frågor som f.n. hanteras enligt ärendelagen ger en signal om att miljörätten inte är särskilt viktig. Statusfrågan må möjligen te sig marginell men ska inte underskattas. Det är också lite märkligt att det förhållandet att tingsrätter ska tillämpa handläggningsregler anpassade till allmänna domstolar förs fram som ett viktigt argument för en övergång till ärendelagen. Detta mot bakgrund av att man uppenbarligen inte har några betänkligheter mot att förvaltningsrättsliga mål överhuvudtaget handläggs vid tingsrätterna och det faktum att skillnaderna mellan ärendelagen och förvaltningsprocesslagen är små. I realiteten utgör miljödomstolarna redan idag ett slags förvaltningsdomstolar inom den allmänna domstolsorganisationen. Principiellt är det således mer logiskt att tillämpa förvaltningsprocesslagen. Därmed undviker man också risken att miljödomstolarna skulle betraktas som något slags B-domstolar för handläggning av "ärenden" inom den allmänna domstolsorganisationen.

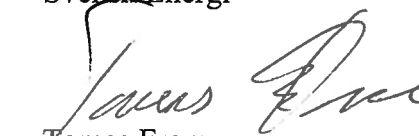

 Annika Lundius
 Vice VD
 Svenskt Näringsliv

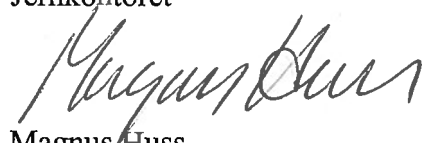

 Marie Arwidson
 VD
 Skogsindustrierna


 Anders Narvinger
 VD
 Teknikföretagen


 Per-Olof Granström
 Vice VD
 Svensk Energi


 Elisabeth Nilsson
 VD
 Jernkontoret


 Tomas From
 VD
 SveMin


 Magnus Huss
 VD
 Plast- & Kemiföretagen