



Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande från Skogsindustrierna avseende Miljöbalkskommitténs delbetänkande, Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation, SOU 2004:38

Sammanfattningsvis har Skogsindustrierna följande åsikter om de förslag som läggs fram i Miljöbalkskommitténs betänkande:

- Förslaget att separera de civilrättsliga frågorna från tillåtlighetsprövningen av vattenverksamhet är rimligt och bör genomföras med reservationen att prövningen av de civilrättsliga frågorna bör ske i fastighetsdomstol och inte i miljödomstol. Därvid bör även reglerna för ersättning för rättegångskostnader inskränkas till den civilrättsliga prövningen. För tillåtlighetsprövningen av vattenverksamhet bör samma regler gälla som för närvarande gäller för miljöfarlig verksamhet.
- Beträffande förslaget att lägga all tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i första instans på förvaltningsmyndighet har Skogsindustrierna inga principiella invändningar. Ett krav är emellertid att prövningen sker i oberoende och fristående myndigheter.
- Skogsindustrierna anser att prövningen i första instans bör ske i ett antal fristående miljöprövningsmyndigheter. Dessa bör vara organiserade på ett domstolsliknande sätt och byggas upp med resurser som frigörs vid en avveckling av dagens miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer. Eftersom miljöprövningen framgent kommer att vara rent förvaltningsrättslig bör överprövningen ske i förvaltningsdomstol. Om inte instanskedjan skall omfatta fler än tre instanser bör den kammarrätt inom vars domsaga miljöprövningsmyndigheten i fråga ligger vara överinstans och Regeringsrätten vara högsta instans i alla mål som inleds i miljöprövningsmyndigheten. Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt skulle således också avvecklas och Högsta domstolen ersättas med Regeringsrätten.
- Att ta bort den högsta prejudikatinstansen i prövningskedjan, såsom Miljöbalkskommittén föreslagit, finner vi helt otänkbart med hänsyn till miljörettens komplexitet och växande betydelse i samhället.
- När det gäller förslaget att flytta överprövningen av bygglov och olovligt byggande från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna och Miljööverdomstolen anser vi inte att det bör genomföras. PBL-kommitténs alternativa förslag är därvid att föredra, se SOU 2004:40. Förslaget att flytta överprövningen av bygglov strider mot den grundläggande indelningen av det svenska domstolsväsendet i allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar och skulle förstärka miljödomstolarnas och Miljööverdomstolens karaktär av specialdomstolar för förvaltningsrätt inom de allmänna domstolarna. Vidare bedömer vi att den dominerande andelen av överklagade bygglov inte har något samband alls med miljöprövning. Samordningsfördelarna skulle således vara mycket små. Risken är snarare att handläggningstiderna för överklagade bygglov skulle bli längre. Till detta kommer att de grundläggande skillnaderna mellan bygglovsprövningen och lokaliseringsprövningen enligt miljöbalken inte kan överbryggas genom en processuell förändring.

Inledning

Skogsindustrierna kommer nedan att i allt väsentligt följa dispositionen i delbetänkandet. Eftersom Skogsindustrierna även tagit del av PBL-kommitténs delbetänkande, Kortare instanskedja och ökad samordning, Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation, SOU 2004:40, kommer inledningsvis även detta att kommenteras, särskilt i anslutning till kapitel 7, som är gemensamt för de båda delbetänkandena och berör en eventuell samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen.

Skogsindustrierna vill inledningsvis påpeka att det finns ett stort antal principer inom det svenska rättsystemet som bryts mot varandra i de två betänkandena och att dessa principer sinsemellan kan vara svårförenliga och att förslagen i betänkandena oundvikligen leder till att vissa av dessa principer måste stryka på foten. När man tar ställning till förslagen måste därför en grundlig analys göras av vilka av dessa principer som är viktigast. Nedan har vi sammanställt de principer och utvecklingstendenser som aktualiseras i prioritetsordning.

- Rättssäkerheten, d.v.s. oberoende prövningsorgan och möjlighet till prövning i Högsta domstolen resp. Regeringsrätten för effektiv prejudikatbildning
- Effektiv prövning, d.v.s. en enkel och klar prövningsorganisation med kompetenta prövningsorgan och så korta överklagningskedjor som rättssäkerheten medger
- Distinktionen mellan förvaltningsrätt och övrig rätt och den uppdelning som därav följer av det svenska domstolssystemet
- Den restriktiva hållning som finns mot inrättandet av specialdomstolar
- Att domstolarna främst skall vara tvistelösande
- Att tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första domstolsinstansen

Skogsindustrierna och Svenskt Näringsliv har sedan Miljöbalkskommittén inledde sitt arbete sökt vinna gehör för förslag om förenklingar och effektiviseringar i miljöbalken för att bereda väg för en bättre och hållbar svenskt miljöpolitik som med ökad tillväxt kan lägga grunden för minskad miljöpåverkan. Utan tillväxt kommer det nämligen inte att finnas några medel för ökade miljösatningar. Utgångspunkten har därvid varit att miljöbalken och tillämpningen av densamma har inneburit en byråkratisering och ökad oförutsägbarhet för enskilda verksamhetsutövare, vilket på sikt skulle kunna leda till minskade investeringar och en långsammare modernisering av svenskt näringsliv till nackdel både för den långsiktiga tillväxten och för miljön. Att denna ståndpunkt äger sin riktighet har nu bekräftats genom den kraftiga nedgången i ansökningar till miljödomstolarna jämfört med till Koncessionsnämnden som Miljöbalkskommittén nu redovisar (se sid. 38 i SOU 2004:38).

Skogsindustriernas och Svenskt Näringslivs förslag har byggt på att den svenska miljöprövningen skall vara rättssäker, flexibel och snabb. I huvudsak har förslagen byggt på ett tillnärmande till EU:s IPPC-direktiv och MKB-direktiv. Vissa tankar i förslagen har delvis beaktats av Miljöbalkskommittén i förslagen till förenklingar av MKB-processen och tillståndsförfarandet. Nackdelen med Miljöbalkskommitténs förslag är emellertid att regleringen av förenklingarna är så pass svag att verksamhetsutövarna först sent i processen

vet om hela eller endast delar av verksamheten behöver prövas. Detta gör att nuvarande osäkerhet om förutsättningarna för att genomföra investeringar alltså kommer att bestå oavsett om förändringarna genomförs, se Skogsindustriernas remissyttrande över SOU 2003:124.

Vad som nu är föremål för remiss är förslag från Miljöbalkskommittén att separera de civilrättsliga frågorna vid prövning av vattenverksamhet från tillåtighetsprövningen av densamma, att föra all tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i första instans till förvaltningsmyndighet, att samordna överprövningen av i huvudsak bygglovsärenden och tillåtighetsprövningen av miljöfarlig verksamhet samt att göra Miljööverdomstolen till prejudikatinstans för samtliga mål enligt miljöbalken samt bl.a. bygglov enligt plan- och bygglagen.

1. Våra uppdrag och innehållet i detta betänkande

Miljöbalkskommittén anger att visionen i remissbetänkandet fick ett gott gensvar. Detta må ha sin riktighet, men det fanns också viktiga reservationer mot att förlägga prövningen i första instans till länsstyrelserna. Prövningen av miljöfarlig verksamhet är många gånger omfattande och komplicerad både med avseende på juridiska och tekniska frågor. Prövningen rör också inte sällan stora värden i form av investeringar för hundratals miljoner upp till flera miljarder kronor. Detta har naturligtvis betydelse både för sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen för de företag och på de orter som berörs samt för svensk industri i stort och dess förutsättningar att långsiktigt utvecklas och effektiviseras till gagn för vårt välbefinnande. Det är därför av yttersta vikt att prövningen av vilka miljökrav som bör ställas sker i ett oberoende organ som kan väga de olika intressena mot varandra på ett självständigt sätt. Länsstyrelserna representerar härvid ett partsintresse på det sättet att dessa även företräder de allmänna miljöintressena. Dessutom är Naturvårdsverket överordnad länsstyrelserna såsom tillsynsvägledare. Naturvårdsverket kan också som i enskilda ärenden. Svenskt Näringsliv och andra företrädare för näringslivet, inklusive Skogsindustrierna, har därför varit negativa till att förstärka länsstyrelsernas dubbelroll i miljöprövningen. Däremot har man varit positivt till att prövningen i första instans sker i förvaltningsmyndighet förutsatt att denna myndighet är självständig och fristående från partsintressen. Detta är en mycket viktig distinktion som inte får komma bort.

Vidare anser vi att det är fel att föreslå en förändring av överprövningen av bygglov utan att konsekvenserna har kunnat analyseras. Skall en så pass omfattande förändring, i strid med uppbyggnaden av det svenska domstolssystemet, ske måste grundliga utredningar om konsekvenserna först göras. Att överväga principiella förändringar av detta slag utan faktaunderlag är direkt olämpligt. Skogsindustrierna anser dessutom att det finns skäl att anta att de påstådda samordningsfördelarna rör ett ytterst litet antal bygglovsmål, varför hela idén troligtvis är förfelad.

2. Principer för prövningsorganisationen

Miljöbalkskommittén anger att målet för prövningsorganisationen skall vara att prövningen skall vara snabb, korrekt och rättssäker. Skogsindustrierna stödjer detta till fullo. Däremot anser vi inte att man kan tala om att prövningsmyndigheten skall ha en "tillräcklig grad av självständighet" i den meningen att det skulle räcka med något annat än helt självständiga myndigheter. Allt annat är att tumma på rättssäkerheten. De nuvarande miljöprövningsdelegationerna har inte fungerat på ett tillfredställande sätt.

Miljöbalkskommittén anger själva att det finns behov av en god rättsbildning i frågor som rör tillståndsprovningen. Man betonar därvid att miljölagstiftningen är omfattande och komplicerad med ett stort inslag av EG-lagstiftning. Det är då ytterst förvånande att man överhuvudtaget överväger att ta bort den högsta och viktigaste prejudikatinstansen i provningskedjan.

3. Tillståndsprovningen i första instans

När det gäller uppgiften om den förmodade minskningen av antalet mål om vattenverksamhet vid miljödomstolarna vill Skogsindustrierna erinra om att det förslag med en lista över anmälningsskyldiga vattenverksamheter som Miljöbalkskommittén lagt fram, för verksamhetsutövarna sannolikt kommer att leda till att ett inte obetydligt antal vattenverksamheter som idag inte omfattas av tillståndskrav framgent kommer att omfattas av anmälningsskyldighet. Detta innebär en ökad belastning för enskilda verksamhetsutövare. Skogsindustrierna hade föreslagit en alternativ lösning utan lista där det provningsfria området hade behållits intakt, se Skogsindustriernas remissyttrande över SOU 2003:124. Det bör påpekas att antalet vattenmål kan komma att påverkas av de regler som följer av vattendirektivet.

Uppgiften om den kraftiga nedgången av antalet ansökningar avseende A-verksamheter (större industrier) från ca 200 per år före miljöbalkens ikraftträdande till ca 90 per år nu är oroande. Detta innebär att industrins långsiktiga tillväxt kommer att minska avsevärt, bl.a. i form av att underinvesterade verksamheter på sikt kommer att slås ut och avvecklas. Det är märkligt att denna uppgift inte aktualiserades i samband med att förenklingar i miljöbalkens provningssystem diskuterades i Miljöbalkskommittén. De förslag som därvid lades kan komma att innebära förbättringar, men är, som ovan nämnts, alltför svaga för att ta bort den grundläggande osäkerheten som finns vid bedömning av provningens omfattning i enskilda fall för verksamhetsutövaren. Skogsindustrierna hänvisar härvid till föreningens remissyttrande över SOU 2003:124.

När det gäller uppdelningen av verksamheter i A- och B-verksamheter har det endast ett intresse så länge provningen av dessa verksamheter i första instans sker i olika myndigheter. Om all provning i första instans flyttas till oberoende miljöprovning myndigheter skulle inte längre någon uppdelning i A- och B-verksamheter behöva ske, utan det räcker att ange vilka verksamheter som är tillståndsskyldiga. Skogsindustrierna finner det dock otänkbart att låta länsstyrelserna, oavsett i vilken form, pröva A-verksamheter. Skall provningen flyttas från miljödomstol måste det ske till oberoende miljöprovning myndigheter.

Beträffande provning myndighetens form och organisation anser vi att myndigheterna måste vara självständiga och oberoende samt att de bör vara organiserade i princip som en domstol på det sätt som var fallet med Koncessionsnämnden. Det är viktigt att sådana myndigheter får en kompetens som minst motsvarar dagens miljödomstolar både med avseende på juridiska kunskaper och tekniska/miljömässiga kunskaper.

4. Överprovningen

Skogsindustrierna anser att det kan finnas skäl att överväga att flytta överprovningen från miljödomstolar till förvaltningsdomstolar för att uppnå en bättre systematik i rättssystemet. En förutsättning är då att all förstainstansprovning flyttas till förvaltningsmyndighet och att de civilrättsliga frågorna i vattenmål bryts ut och flyttas till fastighetsdomstol.

Om däremot tillståndsprövningen av A-verksamheter även framgent skall prövas av domstol och/eller de civilrättsliga frågorna i vattenmål inte flyttas bör nuvarande system behållas.

Om instanskedjan skall bestå av tre instanser och förstainstansprövningen samtidigt skall flyttas till förvaltningsmyndighet anser vi att det lämpligaste är att ifrågasätta den första domstolsinstansen. Detta förutsätter emellertid självständiga miljöprövningsmyndigheter med samma kompetens som idag finns vid miljödomstolarna. En sådan ordning skulle göra att miljöprövningen i sin helhet blev förvaltningsrättslig och då vore det mest rimligt att behandla ärendena/målen på det sätt som sker inom förvaltningsrätten, d.v.s. en överföring till förvaltningsdomstolarna vore mest logisk. Därvid kan, i enlighet med vad som ovan angetts, övervägas om inte länsrätterna kan utgå ur överklagandekedjan. Att ta bort den högsta instansen är av rättssäkerhetsskäl helt oacceptabelt.

5. Prövning av vattenverksamheter

Skogsindustrierna delar Miljöbalkskommitténs bedömning att de civilrättsliga frågorna bör kunna brytas ut från tillståndsprövningen av vattenverksamhet. Med hänsyn till vår inställning i övrigt till Miljöbalkskommitténs förslag om den framtida prövningsorganisationen anser vi att de civilrättsliga frågorna kan överföras till fastighetsdomstol.

Miljöbalkskommittén anför att ett tillnämmande mellan reglerna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet kan ge möjligheter till samordning vid prövningen där det bedrivs både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Kommittén betonar därvid att det dock inte bör ske några onödiga omprövningar. Vad som menas med onödiga är dunkelt. Syftar det på vad som är nödvändigt för verksamhetsutövaren eller avser det även vad myndigheter kan bedöma som önskvärt? Skogsindustrierna anser inte att det behövs någon ytterligare samordning av prövningen. Nödvändig och önskvärd samordning kan redan idag ske genom parallella eller eljest samordnade ansökningar. Att öka möjligheten/risken för en mer omfattande prövning i enskilda fall skulle endast leda till ökade inlåsnings effekter och en ytterligare förstärkning av den oroande trenden avseende ansökningar för större industriprojekt.

När det gäller bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken om samhällsekonomisk tillåtlighet anser vi att den borde kunna upphävas. Den bör i vart fall inte breddas till att gälla all verksamhet enligt balken.

Beträffande sakägarfrågor och ersättning för processkostnader anser vi att vattenmål bör behandlas på samma sätt som mål/ärenden om miljöfarlig verksamhet innebärande att någon ersättning för rättegångskostnader inte skall utgå vid tillståndsprövningen. Vid prövning av civilrättsliga frågor kan nuvarande ordning behållas.

6. Prövningen av infrastrukturprojekt

I princip delar vi kommitténs betänkligheter mot nuvarande prövningsförfarande. Det är märkligt att statliga myndigheter inte anses kunna leva under samma regler och krav som privata verksamhetsutövare tvingas göra. Med hänsyn till de stora olägenheter som miljöbalkens tillståndsprövningsregler och tillämpningen av dessa lett till anser vi dock att det, i likhet med vad kommittén kommit fram till, finns skäl att behålla nuvarande ordning.

7. Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma syn på behovet av en samordning av miljöbalken och PBL

Skogsindustrierna anser inte att överprövningen av bygglov bör föras över till miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. PBL-kommitténs alternativa förslag är därvid betydligt bättre.

Att ytterligare förstärka tingsrätterna med miljödomstolar och Svea hovrätt med Miljööverdomstolen som någon form av förvaltningsrättsliga specialdomstolar inom de allmänna domstolarna strider dels mot den grundläggande uppdelningen mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar som vi sedan lång tid har här i landet dels strider det mot den strävan som hittills varit att avveckla specialdomstolarna inom svenskt rättsväsende. Skall uppdelningen mellan förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar tas bort i det svenska domstolssystemet bör det ske efter en grundlig utredning om dimensionering och behov.

Skogsindustrierna är inte främmande för en utveckling mot regionala domstolar uppdelade i avdelningar för straffrätt, civilrätt och förvaltningsrätt med sammanslagna överrätter och Högsta domstolen som slutinstans. Detta skulle öka överskådligheten för gemene man och öppna för rationaliseringar och specialiseringar inom domstolväsendet. Att flytta enskilda målgrupper som överprövningen av bygglov från förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna och samtidigt behålla nuvarande instansordning för överprövning av planer förefaller dock inte särskilt väl genomtänkt och kommer knappast att bidra till att göra systemet mer överskådligt för allmänheten.

Som ovan framgår ställs viktiga principiella frågor om domstolssystemets uppbyggnad på sin spets genom förslaget att föra överprövningen av bygglov till allmänna domstolar av specialdomstolskaraktär. Sådana förändringar anser Skogsindustrierna inte skall ske stegvis utan ett fullständigt underlag. Vi instämmer därvidlag i det särskilda yttrande som finns fogat till PBL-kommitténs betänkande, SOU 2004:40.

Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs ambition att förenkla prövningen är förvisso vällovlig. I detta fall synes det emellertid i hög grad saknas fakta som understödjer de slutsatser man diskuterar sig fram till. Som ovan angetts finns det starka principiella skäl som talar mot den föreslagna förändringen. Det är inte heller möjligt att skapa den samordning som miljöbalkskommittén synes eftersträva vid bygglovsprövningen och tillåtlighetsprövningen av miljöfarlig verksamhet enbart genom att samordna överprövningen. För en sådan förändring skulle det krävas omfattande harmoniseringar i materiellt hänseende mellan de båda regelverken. Oaktat en samordning av överprövningen vore det med dagens regelverk fullt möjligt och korrekt om man vid bygglovsprövningen och miljöprövningen kom fram till olika resultat i lokaliseringsfrågan. Detta kan t.ex. vara fallet när ett område är detaljplanelagt och byggnadsåtgärden ryms inom detaljplanen och dess bestämmelser, men lokaliseringen ändå inte anses förenlig med miljöbalkens regler. Detta är självfallet inget önskvärt i sig, men visar på att det inte är så enkelt att man kan åstadkomma en harmonisering endast genom att samordna överprövningsinstanserna.

Ett närmande mellan miljöbalken och plan- och bygglagen är en komplicerad fråga. Det finns ett antal fundamentala skillnader mellan de båda lagstiftningskomplexen som knappast alls berörs i Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs betänkanden. Plan- och bygglagen präglas mycket starkt av den kommunala självstyrelsen, vilket främst manifesteras genom det kommunala planmonopolet. Plan- och bygglagstiftningen skiljer sig även från miljö-

lagstiftningen på det sättet att en detaljplan främst har till syfte att reglera förhållanden och störningar inom ett planområde medan miljölagstiftningens främsta syfte är att reglera störningar från en miljöfarlig verksamhet utanför verksamhetsområdet. Inom verksamhetsområdet regleras förhållandena i arbetsmiljölagstiftningen. Skogsindustrierna förnekar inte att det kan finnas skäl att bättre samordna miljölagstiftningen och plan- och bygglagstiftningen. Vi anser dock inte att det är lämpligt att börja med att föra bygglovsprövningen och prövningen av olovligt byggande från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna.

Vidare bedömer vi att det är ett ytterst litet antal mål där någon samordning ens skulle vara möjlig genom en flyttning av överprövningen av bygglov till miljödomstolarna. Det är egentligen endast vid etableringar utanför detaljplanelagt område som man kan se några hanteringsmässiga fördelar. Detta förutsätter då också att etableringen eller förändringen inte medför krav på detaljplaneläggning. Miljöbalkskommittén anför bl.a. vindkraftverk som exempel på verksamheter där den föreslagna förändringen skulle vara till nytta. Skogsindustrierna betvivlar inte att det kan förhålla sig så i något enstaka fall. För mer storskalig etablering av vindkraftverk anser vi dock att detaljplan eller områdesbestämmelser borde tas fram och i sådant fall är byggrätten garanterad inom de ramar som anges i planen. Några samordningsfördelar avseende överprövningen finns då inte. Den helt dominerande andelen av överprövningar av bygglov som kommer att hamna hos miljödomstolarna och Miljööverdomstolen torde emellertid helt sakna samband med miljöprövningen och skulle därmed endast leda till en ökad måltillströmning och längre handläggningstider. För närvarande är handläggningstiderna i Miljööverdomstolen besvärande långa.

Vi anser således att om det skall ske förändringar av överprövningen av beslut enligt PBL bör det ske inom ramen för förvaltningsdomstolarna i avvaktan på en mer genomgripande domstolsreform. I övrigt är det detaljplaneförfarandet och dess utformning som är mest väsentligt för industrin.

8 Alternativ för prövningsorganisationen

När det gäller förstainstansprövningen har Skogsindustrierna inga principiella invändningar mot att den läggs på en förvaltningsmyndighet. Miljörätten är i allt väsentligt förvaltningsrätt. En avgörande fråga är emellertid att denna första prövning sker i fristående och oberoende myndigheter. Den koppling som för närvarande finns mellan länsstyrelse och miljöprövningsdelegation har medfört en mycket ojämn rättstillämpning och allvarliga brister i rättssäkerheten vid vissa länsstyrelser. Det är i princip olämpligt att en myndighet är både part och beslutande. Detta gäller i synnerhet på miljöbalkens område där prövningen många gånger gäller mycket stora investeringar.

Miljöbalkskommitténs modell nummer tre är således det förslag som principiellt bäst svarar mot näringslivets krav på en effektiv och rättssäker prövning i första instans. Vi anser dock att man härvid i enlighet med förslag som Skogsindustrierna och Svenskt Näringsliv tidigare presenterat för Miljöbalkskommittén borde kunna överväga ett lämpligt antal regionala prövningsmyndigheter för förstainstansprövningen av all miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Myndigheterna skulle kunna knytas till lämpliga tingsrätter (nuvarande miljödomstolar) eller länsrätter för att därmed kunna nyttja kansliresurser och andra faciliteter på bästa sätt och inte bygga upp onödig byråkrati. Med en sådan förstainstansprövning kan man allvarligt överväga om miljödomstolarna skall vara kvar. Dessa borde kunna avvecklas liksom miljöprövningsdelegationerna och de resurser som därvid frigörs användas för uppbyggnaden av de nya miljöprövningsmyndigheterna. Därmed har en god

grund lagts för en rättssäker prövning av en från partsintressen oberoende myndighet samtidigt som länsstyrelserna kan renodla sin roll som tillsynsmyndighet. Någon ytterligare belastning för statskassan behöver det inte heller bli.

Nästa fråga är då var överprövningen skall ske. Enligt utredningsdirektiven skall instanskedjan begränsas till tre instanser. Detta stämmer illa med vad som allmänt gäller inom förvaltningsrätten där det oftast finns fyra instanser på grund av att första beslut i allmänhet tas av en förvaltningsmyndighet och att överprövning sedan sker i länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätt. Det förekommer dock fortfarande fall där överklagande görs direkt från förvaltningsmyndighet till kammarrätt även om det var vanligare innan tyngdpunkten i dömandet flyttades till länsrätt.

Man kan då tänka sig att överklagande sker direkt till kammarrätt inom vars domsaga miljöprövningsmyndigheten ligger eller att låta överklagandena gå till nuvarande Miljööverdomstolen. Att behålla miljödomstolarna eller låta överprövningen av miljömål först ske i länsrätt skulle innebära att överklagandekedjan blir längre än vad som anges som önskvärdt i direktiven och det skulle dessutom leda till ökade kostnader. Det finns inte heller några direkta fördelar med en sådan ordning om miljöprövningsmyndigheterna organiseras på det sätt vi föreslagit. Detta är således ett medvetet avsteg från en av de principer som aktualiseras, d.v.s. att tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första instans, för att kunna begränsa instanskedjan och behålla en fullgod prejudikatbildning.

Frågan är då vilken av de två domstolsgrenarna som är bäst lämpade att pröva miljömålen i framtiden. Mot att flytta domstolsprövningen till förvaltningsdomstolar talar att det redan finns en ordning med prövning i allmänna domstolar som varit i kraft sedan miljöbalkens införande. Detta argument får dock anses relativt svagt om kommitténs förslag om en separering av de civilrättsliga frågorna från tillåtlighetsprövningen av vattenverksamhet genomförs. Det var nämligen prövningen av just vattenverksamheter och de civilrättsliga frågor som därvid förekommer som i hög grad gjorde att miljöprövningen enligt miljöbalken hamnade på de tidigare vattendomstolarna. När detta skäl inte längre föreligger borde övervägande skäl tala för att den förvaltningsrättsliga prövningen enligt miljöbalken hamnar i förvaltningsdomstol.

Av helt avgörande betydelse är emellertid att låta någon av de högsta prejudikatinstanserna bli kvar för att garantera en rättssäker prejudikatbildning. Att som Miljöbalkskommittén föreslår slopa den högsta instansen i prövningskedjan och göra Miljööverdomstolen till prejudikatinstans i samtliga mål är helt oacceptabelt. Miljörätten är idag en omfattande och komplicerad lagstiftning med betydande inslag av EG-rätt. Att då devalvera denna lagstiftnings betydelse på det sätt som Miljöbalkskommittén föreslår inger betänkligheter. De exempel som kommittén anför som stöd för en sådan ordning, felparkeringsavgift och underhållsbidrag, accentuerar snarare det orimliga i den föreslagna ordningen. Det är istället angeläget att vi snarast får bort den olyckliga begränsningen i överklaganderätten enligt miljöbalken som idag gäller bl.a. miljöfarliga verksamheter som prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer i första instans och prövningar enligt 10 kap. miljöbalken om förorenade områden.

Det finns även skäl att överväga det lämpliga i att endast ha ett prövningsorgan under Högsta domstolen. I ett nyligen avgjort mål i Högsta domstolen avseende Stora Enso Hylte AB (T 2223-03) undanröjde Högsta domstolen ett prövotidsförordnande av Miljööverdomstolen om att bolaget under en prövotid skulle utreda förutsättningarna att minska miljöpåverkan från

externa transporter till och från bolagets verksamhet. Högsta domstolen konstaterar att vid tillståndsprovning och fastställande av villkor för en miljöfarlig verksamhet kan en rimlig avgränsning vara att kräva av den som sökt tillstånd att denna redovisar miljökonsekvenserna av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde. Som exempel nämns bland annat marktransporter från en anläggning till en deponi. Högsta domstolen fann att det inte fanns något i bolagets utredning som talade för att ett prøvotidsförordnande var påkallat av verkningarna från transporter som enbart rör sig inom bolagets anläggningar eller främst trafikerar anläggningarnas närområde.

Detta mycket klara och entydiga avgörande om tillämpningen av 16 kap. 7 § miljöbalken har dock inte accepterats av Miljööverdomstolen, som mindre än två veckor efter nämnda avgörande beslutade om ett i princip lika omfattande prøvotidsförordnande som ovan för Billerud AB, Gruvöns bruk (M 10499-02). Miljööverdomstolen föreskrev att bolaget under en prøvotid skall utreda möjligheterna att genom val av transportslag eller transportlösning minimera miljöpåverkan från transporter. I domskälen angav Miljööverdomstolen att det man räknar som närområde är en radie av en, fem och tio mil från bolagets verksamhet.

Man må tycka vad man vill i sak om möjligheten att reglera följd företag och då särskilt transporter genom villkor för miljöfarlig verksamhet, men att på detta sätt avvika från praxis inger allvarliga betänkligheter om rättssäkerheten i Miljööverdomstolen. Högsta domstolens praxis kan och skall endast ändras genom nytt avgörande från Högsta domstolen eller genom författningsändring. Allt annat är djupt odemokratiskt och allvarligt för rättsstaten som princip och respekten för de enskilda medborgarna. Man kan således allvarligt ifrågasätta om Miljööverdomstolen bör ha kvar sin centrala funktion inom miljörätten som ensamt prøvningsorgan direkt under Högsta domstolen och det bör definitivt inte komma ifråga att göra Miljööverdomstolen till slutlig prejudikatinstans.

Med hänsyn till vad som ovan angetts om miljörättens karaktär av förvaltningsrätt, ambitionen att lägga all förstainstansprovning på förvaltningsmyndighet samt Miljööverdomstolens agerande anser Skogsindustrierna att det allvarligt bör övervägas om inte kammarrätterna skulle kunna fungera som överprövningsinstans i miljöbalksmål. Genom att kammarrätterna är flera minskar risken för prestigeavgöranden liknande det som ovan relaterats.

Stockholm den 19 augusti 2004

SKOGSINDUSTRIERNA

Christina Molde Wiklund

Ulrik Johansson