



Vissa åtgärder för en effektivare och mer ändamålsenlig mark- och miljöprocess

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lagändringar för att få en effektivare och mer ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden i mark- och miljöprocessen.

Förslagen innebär bl.a.

- att prövningen i första instans av särskilda rättsmedel som gäller vissa kommunala beslut ska flyttas från Högsta domstolen till Mark- och miljööverdomstolen
- att det ska regleras att Mark- och miljööverdomstolen är behörig att pröva särskilda rättsmedel som gäller de tidigare fastighetsdomstolarnas avgöranden
- att mark- och miljödomstolar och Mark- och miljööverdomstolen i vissa fall får förena mål eller ärenden som handläggs enligt ärendelagen till gemensam handläggning
- att det införs en reglering om Mark- och miljööverdomstolens sammansättning när den prövar överklagade ärenden och särskilda rättsmedel.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2017.

Behandlade förslag

Proposition 2016/17:95 Vissa åtgärder för en effektivare och mer ändamålsenlig mark- och miljöprocess.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Vissa åtgärder för en effektivare och mer ändamålsenlig mark- och miljöprocess	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Propositionen	10
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	11
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets lagförslag	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Vissa åtgärder för en effektivare och mer ändamålsenlig mark- och miljöprocess

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar med den ändringen att 2 kap. 10 § ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3,

2. lag om ändring i lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2016/17:95 punkt 2 och bifaller delvis proposition 2016/17:95 punkt 1.

Stockholm den 20 april 2017

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Richard Jomshof (SD), Stefan Nilsson (MP) och Sultan Kayhan (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2016/17:95 Vissa åtgärder för en effektivare och mer ändamålsenlig mark- och miljöprocess.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Eftersom utskottet noterat vissa fel i den föreslagna lagtexten har utskottet tagit fram ett nytt förslag till lagtext. Utskottets lagförslag finns i bilaga 3.

Ingen motion har väckts med anledning av propositionen.

Utskottets överväganden

Vissa åtgärder för en effektivare och mer ändamålsenlig mark- och miljöprocess

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag om vissa åtgärder för en effektivare och mer ändamålsenlig mark- och miljöprocess, med den mindre ändring i lagtexten som utskottet föreslår.

Propositionen

Särskilda rättsmedel i mark- och miljöprocessen

I lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar (LOMM), som reglerar prövningen av mål och ärenden i mark- och miljödomstolar och Mark- och miljööverdomstolen, saknas bestämmelser om särskilda rättsmedel. Genom en hänvisning till rättegångsbalkens tvistemålsregler och till lagen (1996:42) om domstolsärenden (ärendelagen) blir dock reglerna om särskilda rättsmedel i dessa lagar tillämpliga i mark- och miljöprocessen (jämför 4 kap. 1 och 2 §§ samt 5 kap. 1 § LOMM). Detta får till följd att frågan om vilken domstol som är behörig att pröva särskilda rättsmedel i mark- och miljöprocessen avgörs enligt bestämmelserna i 58 och 59 kap. rättegångsbalken.

Varken mark- och miljödomstolar eller Mark- och miljööverdomstolen nämns dock i dessa kapitel. I organisatoriskt hänseende är en mark- och miljödomstol en allmän underrätt, dvs. tingsrätt, och Mark- och miljööverdomstolen hovrätt, i rättegångsbalkens mening (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken 1:4 f och 2:6). Detta innebär att Mark- och miljööverdomstolen är behörig att pröva särskilda rättsmedel som gäller en mark- och miljödomstols avgörande och en förvaltningsmyndighets beslut, om beslutet skulle ha överklagats till en mark- och miljödomstol (58 kap. 4, 10 a, 12 och 13 §§ och 59 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken). Det innebär också att Högsta domstolen är behörig att pröva särskilda rättsmedel som gäller Mark- och miljööverdomstolens avgörande, och detta oavsett om Mark- och miljööverdomstolen är slutlig instans eller inte (58 kap. 4 och 12 §§ och 59 kap. 2 § rättegångsbalken och 11 kap. 13 § regeringsformen, se även NJA 2009 s. 102).

Mark- och miljööverdomstolen ska vara behörig att pröva särskilda rättsmedel som gäller kommunala beslut i vissa fall

Inom mark- och miljörätten är det inte ovanligt att det första beslutet i ett ärende meddelas av en kommun, t.ex. ett beslut om bygglov eller dispens från

strandskydd. Ett sådant kommunalt beslut kan överklagas till en förvaltningsmyndighet, t.ex. länsstyrelsen, och därefter vidare till en mark- och miljödomstol och, om prövningstillstånd ges, till Mark- och miljööverdomstolen. I vissa fall kan det bli fråga om prövning även i Högsta domstolen (5 kap. 5 § LOMM). Det finns även kommunala beslut som kan överklagas direkt till en mark- och miljödomstol, t.ex. beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan (se 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen [2010:900]).

Som framgått är det Mark- och miljööverdomstolen som prövar frågor om särskilda rättsmedel som gäller beslut av en förvaltningsmyndighet, om beslutet skulle ha överklagats direkt till en mark- och miljödomstol. I rättegångsbalken finns däremot inte någon reglering som särskilt anger vilken domstol som ska pröva särskilda rättsmedel som gäller ett kommunalt beslut som först överklagas till en förvaltningsmyndighet innan det kan överklagas vidare till en mark- och miljödomstol eller ett kommunalt beslut som har fattats av kommunfullmäktige och som kan överklagas direkt till en mark- och miljödomstol. Avsaknaden av en sådan lagreglering innebär att denna prövning ska göras av Högsta domstolen (se 11 kap. 13 § regeringsformen, 59 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken och t.ex. NJA 2010 s. 110).

Enligt regeringen finns det dock inte något skäl till att prövningen av särskilda rättsmedel som gäller vissa kommunala beslut ska göras i Högsta domstolen som första och sista instans, medan prövningen av särskilda rättsmedel som gäller ett beslut av en förvaltningsmyndighet, t.ex. länsstyrelsen, ska göras i Mark- och miljööverdomstolen som första instans. Regeringen föreslår därför att Högsta domstolens prövning av särskilda rättsmedel som gäller kommunala beslut ska flyttas till Mark- och miljööverdomstolen. En sådan ordning stämmer bättre överens med instansordningens princip, som ger uttryck för att en prövning ska göras i lägre instans om det finns förutsättningar för det.

Den nuvarande ordningen innebär dessutom att det saknas möjlighet att pröva de aktuella målen i en sammansättning med teknisk kompetens. Om behörigheten flyttas till Mark- och miljööverdomstolen som första prövningsinstans kommer en sådan möjlighet att finnas i de fall det kan finnas behov av det.

Mark- och miljööverdomstolens nuvarande behörighet att pröva särskilda rättsmedel bör regleras i lagen om mark- och miljödomstolar

Det är viktigt att det är klart och tydligt vad som gäller i fråga om Mark- och miljööverdomstolens behörighet att pröva särskilda rättsmedel. När nu Mark- och miljööverdomstolens behörighet att pröva särskilda rättsmedel som gäller vissa kommunala beslut ska regleras i lagen om mark- och miljödomstolar, bör man i lagen även ta in bestämmelser om domstolens behörighet att pröva särskilda rättsmedel i övriga fall, i stället för att detta som i dag regleras genom

en hänvisning till rättegångsbalken och ärendelagen. På så vis undanröjs eventuella oklarheter om domstolens behörighet.

Mark- och miljööverdomstolens behörighet att pröva särskilda rättsmedel som gäller de tidigare fastighetsdomstolarnas avgöranden

När det gäller de tidigare fastighetsdomstolarnas avgöranden saknas det i dag bestämmelser som uttryckligen reglerar om prövningen ska göras av Mark- och miljööverdomstolen eller av den hovrätt till vilken fastighetsdomstolens avgöranden skulle ha överklagats. Som framgår av propositionen (s. 11) kan det dock sägas ha utvecklats en hovrättspraxis som innebär att Mark- och miljööverdomstolen prövar särskilda rättsmedel mot fastighetsdomstolarnas avgöranden. Domstolarna anser dock att det är ett problem att denna fråga inte är uttryckligen reglerad.

Enligt regeringen framstår det som en lämplig ordning att Mark- och miljööverdomstolen prövar särskilda rättsmedel mot dessa avgöranden, i stället för att de fördelas på hovrätterna. Undantag bör dock göras för arrendetvister som efter mark- och miljödomstolsreformen prövas av en tingsrätt och inte av en mark- och miljödomstol. Mot denna bakgrund och i syfte att undvika eventuella oklarheter anser därför regeringen att en uttrycklig reglering om detta bör införas.

Handläggningen av särskilda rättsmedel ska göras enligt den processlag som hade gällt vid en prövning i sak

När det gäller prövningen av särskilda rättsmedel i Mark- och miljööverdomstolen saknas det i dag uttryckliga bestämmelser om vilken processlag som ska tillämpas i förfarandet. I praktiken prövar domstolen särskilda rättsmedel enligt den processlag som skulle ha gällt vid domstolens prövning i sak av det mål eller ärende som det särskilda rättsmedlet gäller, dvs. antingen rättegångsbalken eller ärendelagen. Att prövningen av särskilda rättsmedel görs enligt bestämmelserna i den processlag som hade använts vid en prövning i sak av målet eller ärendet är naturligt och överensstämmer med den ordning som i allmänhet gäller för prövning av särskilda rättsmedel. Inom mark- och miljöprocessen finns dock något enstaka exempel på när processlagen inte har varit densamma vid prövning i sak och i förfarandet om särskilda rättsmedel. Regeringen anser därför att det både i klagörande syfte och av enhetlighets skull bör anges i lagen om mark- och miljödomstolar vilken processlag, dvs. rättegångsbalken eller ärendelagen, som ska tillämpas i förfarandet om särskilda rättsmedel.

I propositionen föreslås därför att det ska regleras i lag att Mark- och miljööverdomstolen ska tillämpa ärendelagens bestämmelser när den handlägger en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla. Rättegångsbalkens regler ska dock tillämpas om frågan gäller ett avgörande av en mark- och miljödomstol som har handlagts enligt bestämmelserna om tvistemål i rättegångsbalken.

Särskilda rättsmedel ska prövas i en sammansättning med tre lagfarna domare

I avsaknad av särskilt författningsstöd prövar Mark- och miljööverdomstolen särskilda rättsmedel i den sammansättning som gäller vid prövningen i sak av ett överklagat mål eller ärende, dvs. som huvudregel med minst fyra ledamöter av vilka minst tre är lagfarna domare. Regeringen föreslår att Mark- och miljööverdomstolen i stället ska vara domför med tre lagfarna domare vid prövning av ansökningar om särskilda rättsmedel, med möjlighet att låta ett tekniskt råd ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna.

Kumulation av mål eller ärenden som handläggs enligt ärendelagen

För mål som en mark- och miljödomstol handlägger enligt rättegångsbalkens tvistemålsregler finns möjlighet till gemensam handläggning, s.k. kumulation (4 kap. 1 § första stycket LOMM och 14 kap. 1–7 §§ rättegångsbalken). Det är även möjligt för en mark- och miljödomstol att i annat fall än som avses i bestämmelserna i rättegångsbalken handlägga mål eller ärenden enligt miljöbalken i en och samma rättegång (21 kap. 3 § miljöbalken).

I fråga om mål och ärenden som mark- och miljödomstolar och Mark- och miljööverdomstolen handlägger enligt ärendelagen finns det däremot inte någon bestämmelse om kumulation. Samtidigt har sådana mål relativt ofta samband med varandra. Visserligen finns det i dag visst stöd i förarbetena till ärendelagen för att gemensam handläggning bör kunna ske även utan lagreglering om det är lämpligt, se propositionen En ny lag om domstolsärenden (prop. 1995/96:115 s. 142 f., jämför även NJA 1994 s. 297). Det har dock framkommit att det hos mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen råder en osäkerhet i fråga om vilka möjligheter det finns att kumulera mål eller ärenden som handläggs enligt ärendelagen i mark- och miljöprocessen och att domstolarna även ser på frågan på olika sätt.

Ett övergripande syfte med mark- och miljödomstolsreformen var att samordna och effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av fastighetsmål, mål och ärenden enligt miljöbalken samt mål och ärenden enligt plan- och bygglagen (prop. 2009/10:215 s. 114). För att öka genomslaget av reformen är det viktigt att mål eller ärenden kan kumuleras av mark- och miljödomstolarna när det innebär processekonomiska fördelar. Det får därför inte råda någon osäkerhet om huruvida det finns en möjlighet till kumulation. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att införa en lagreglerad möjlighet för mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen att kumulera mål eller ärenden i mark- och miljöprocessen som handläggs enligt ärendelagen.

Sammansättningen i Mark- och miljööverdomstolen vid prövning av överklagade ärenden

Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid prövning av mål som har överklagats till domstolen framgår av 2 kap. 10 § första stycket LOMM, men

det saknas i dag en reglering av domstolens sammansättning vid prövning av överklagade ärenden. Detta beror enligt regeringen på ett rent förbiseende. När nu saken har uppmärksammats bör den åtgärdas.

Det finns inte skäl att göra skillnad på sammansättningen vid prövning av överklagade ärenden. Sammansättningen bör således vara densamma som vid domstolens prövning av överklagade mål. Detta innebär att Mark- och miljööverdomstolen vid prövning av överklagade ärenden ska bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Det innebär vidare att även regleringen i övrigt av Mark- och miljööverdomstolens sammansättning, t.ex. att ett tekniskt råd som huvudregel ska ingå i rätten, ska tillämpas vid prövning av överklagade ärenden.

Ikraftträdande m.m.

Det är enligt regeringen angeläget att förslaget om att flytta prövningen av särskilda rättsmedel som gäller kommunala beslut från Högsta domstolen till Mark- och miljööverdomstolen genomförs så snart det är möjligt. Detta bedöms vara den 1 juni 2017. Övriga lagändringar bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottet kan de föreslagna åtgärderna bidra till en effektivare och mer ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden i mark- och miljöprocessen. Propositionen har inte heller lett till några motionsyrkanden eller andra invändningar under ärendets beredning. Utskottet anser att förslagen är ändamålsenligt utformade och att de därför bör antas av riksdagen.

Utskottet har noterat några mindre fel i redovisningen av den nuvarande lydelsen av 2 kap. 10 § i regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark och miljödomstolar, vilket lett till att även den föreslagna lagtexten innehåller vissa fel. För att korrigera detta har utskottet tagit fram ett nytt förslag till lagtext. Utskottets lagförslag finns i bilaga 3.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2016/17:95 Vissa åtgärder för en effektivare och mer ändamålsenlig mark- och miljöprocess:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921)
om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

dels att 2 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 6 kap., och en ny paragraf, 3 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

I mål som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska dock alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling eller annan handläggning har påbörjats är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta. Tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är obehövt. En av de lagfarna domarna ska vara rättens ordförande.

I ett mål eller ärende som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska dock alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling eller annan handläggning har påbörjats är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta. Tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är obehövt. En av de lagfarna domarna ska vara rättens ordförande.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd eller vid prövning av en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla ska Mark- och miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett tekniskt råd får dock alltid ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna.

Om det i rätten ska ingå andra än lagfarna domare bestämmer rättens ordförande med hänsyn till de frågor som prövas i målet vilka som ska ingå.

Vid avskrivning efter återkallelse får rätten bestå av en lagfaren domare.

3 kap.

1 a §

Ett mål eller ärende som enligt 4 eller 5 kap. ska handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden får handläggas gemensamt med ett annat sådant mål eller ärende, om det är lämpligt med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter.

Mål och ärenden som handläggs gemensamt får särskiljas när det finns skäl för det.

6 kap. Särskilda rättsmedel

1 §

Mark- och miljööverdomstolen prövar en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla när det gäller

1. en dom eller ett beslut av en mark- och miljödomstol,

2. ett beslut av en förvaltningsmyndighet om beslutet skulle ha överklagats till en mark- och miljödomstol, eller

3. ett kommunalt beslut om beslutet skulle ha överklagats till en mark- och miljödomstol, direkt eller efter prövning av en förvaltningsmyndighet.

Vid handläggningen tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden. Rättegångsbalken tillämpas dock om frågan gäller ett avgörande av en mark- och miljödomstol som vid sin handläggning har tillämpat vad som gäller för tvistemål i allmän domstol.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2017.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål

Härigenom föreskrivs att det i övergångsbestämmelserna till lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål ska införas en ny punkt, 3, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3. I fråga om en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla som gäller ett avgörande av en fastighetsdomstol tillämpas 6 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Detta gäller dock inte mål som har handlagts i en fastighetsdomstol enligt 8 kap. 32 § jordabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2017.

BILAGA 3

Utskottets lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Utskottets förslag*

2 kap.

10 §

I mål som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska dock alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling eller annan handläggning har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta. Tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövligt. En av de lagfarna domarna ska vara rättens ordförande.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd ska Mark- och miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett tekniskt råd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna.

I ett mål eller ärende som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska dock alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling eller annan handläggning har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta. Tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövligt. En av de lagfarna domarna ska vara rättens ordförande.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd *eller vid prövning av en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla* ska Mark- och miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett tekniskt råd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna.

Om det i rätten ska ingå andra än lagfarna domare bestämmer rätts ordförande med hänsyn till de frågor som prövas i målet vilka som ska ingå.

Vid avskrivning efter återkallelse får rätten bestå av en lagfaren domare.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2017.