

Motion till riksdagen 2009/10:Ju15

av **Mehmet Kaplan m.fl. (mp)**
med anledning av prop. 2009/10:215

Mark- och miljödomstolar

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till ny 13 kap. 18 § plan- och bygglagen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till en utvidgad talerätt för miljöorganisationer.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska beakta konsekvenserna för att miljö kvalitetsnormer för vatten uppfylls i samband med det fortsatta arbetet med regionfrågan.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en ändamålsenlig samordning av mark- och miljödomstolarnas insatser för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för vatten.
5. Riksdagen avslår regeringens förslag till 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.
6. Riksdagen begär att regeringen lägger fram ett förslag till ny lydelse av 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar med innebörden att mål enligt miljöbalken samt plan- och bygglagen som överklagats till mark- och miljödomstol i första hand bör handläggas enligt förvaltningsprocesslagen.

Inledning

Regeringen föreslår att det bildas nya domstolar för att hantera fastighetsmål, mål enligt miljöbalken och mål enligt plan- och bygglagen. Syftet anges vara bl.a. ”att skapa en effektiv och rättssäker sammanhållen organisation”. ”Effektiv” kan förstås på två sätt. Det kan syfta på att en organisation är effektiv på så sätt att den gör att man verkligen når målen, eller att man når målen på

Fel! Okänt namn på

ett effektivt sätt. Regeringens förslag är inte effektivt i den första betydelsen. Vägledande bör vara att bestämmelserna ska främja att miljö kvalitetsmålen och miljö kvalitetsnormerna uppfylls. Regeringens förslag skapar vidare sådana oklarheter att det kan ifrågasättas om det är rättssäkert.

Domstolarnas resurser

Regeringen föreslår att de flesta av länsstyrelsens beslut enligt plan- och bygglagen fortsättningsvis överklagas hos en miljödomstol. Remissinstanserna är positiva, men både Sveriges Kommuner och Landsting och ett flertal näringslivsorganisationer påtalar behovet av att mark- och miljödomstolarna får tillräckligt med resurser.

Vi vill understryka betydelsen av att domstolarna får tillräckligt med resurser. Det är viktigt för en snabb och ändamålsenlig hantering av målen.

Inskränkning i överprövningen av detaljplaner och områdesbestämmelser

Regeringen föreslår att den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (PBL) endast ska pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel. Detta görs i form av ett förslag till ändring av PBL 13 kap. 18 § i det lagförslag som regeringen lämnade till riksdagen så sent som i mars 2010 i proposition 2009/10:170. Regeringen vill nu ersätta den föreslagna 13 kap. 18 § med en 13 kap. 17 § med annan innebörd.

Förslaget är dåligt berett

Ett förslag till inskränkning av överprövningen, liknande det som regeringen nu lägger fram, framfördes av PBL-kommittén. PBL-kommitténs förslag avvisades av flera remissinstanser. Regeringen anger i propositionen att detta delvis berodde på att kommittén föreslog att överprövningen skulle begränsas i fler ärenden än vad regeringen nu föreslår.

Vi vill påpeka att invändningarna var allvarligare än så. En del remissinstanser ansåg t.ex. att förslaget var för dåligt berett. Redan i utredningen påpekades att förslaget stred mot utredningens direktiv att deltagandet i beslutsfattande ska breddas.

Miljöprocessutredningen övervägde en inskränkning av överprövningen i linje med det som regeringen nu föreslår. Utredningen avvisade en sådan inskränkning. Något sådant förslag fanns inte heller i det utkast till lagråds-

remiss som regeringen cirkulerade till remissinstanser (bilaga 8 i regeringens proposition). Förslaget är således fortfarande dåligt berett.

Förslaget är dåligt i sak

Vi anser dessutom att förslaget är dåligt i sak. Propositionens redogörelse för förslaget i avsnitt 5.2. och i författningskommentarerna är mycket otydlig. Propositionen lämnar stor oklarhet – och stort utrymme för domstolstolkningar – i frågan om vad som kan anses ”strida mot någon rättsregel”. Detta handlar om viktiga frågor, som områden av riksintresse enligt miljöbalken, miljökvalitetsnormer och strandskydd.

Oklarheten ökar genom förslagen i den proposition om åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer (prop. 2009/10:184) som regeringen överlämnade till riksdagen i slutet av mars. Där föreslår regeringen ändringar av 2 kap. 7 § miljöbalken. I ett läge där miljökvalitetsnormer inte uppfylls blir det med dessa ändringar möjligt att bevilja tillstånd till en verksamhet som ytterligare försämrar uppfyllelsen. Ett exempel är om en verksamhet är förenlig med ett åtgärdsprogram. Till saken hör att åtgärdsprogrammen ofta är mycket översiktligt formulerade. Ett annat exempel är om en åtgärd endast marginellt bidrar till överskridandet av en miljökvalitetsnorm. Regeringen anger i författningskommentarerna som exempel en verksamhet som alstrar trafik. Detta kan vara verksamheter som prövas i samband med detaljplaner.

Vi har i en separat motion diskuterat dessa förslag. Här räcker det med att påpeka att det blir mycket oklart vad som är ”rättsregeln” som ett överklagande kan strida mot.

Ytterligare en komplikation uppstår i och med vattenfrågor. Områdesbestämmelser är en planform för en översiktlig reglering av mark- och vattenanvändningen och av bebyggelsen. De kan således få betydelse för möjligheten att nå miljökvalitetsnormer för vatten enligt EU:s vattendirektiv. Även åtgärdsprogrammen för att uppfylla dessa normer är dock rätt allmänt hållna. Regeringens förslag lämnar för stort tolkningsutrymme också i detta avseende.

Om regeringens förslag går igenom aktualiseras för övrigt ett förslag som Miljöpartiet tidigare framfört (t.ex. i PBL-kommittén), nämligen att miljökvalitetsmålen bör få en starkare rättslig ställning.

Regeringens förslag lägger oklarhet till oklarhet. Detta kan knappast öka rättssäkerheten. Vidare kan man ifrågasätta om den föreslagna ordningen är förenlig med EU-rätten om miljökvalitetsnormer.

Det kan också ifrågasättas om regeringens förslag är förenligt med Århuskonventionens krav rörande miljöorganisationers rätt till rättslig prövning. Regeringen har tidigare aviserat en generell översyn av talerätten. En sådan översyn bör överväga en utvidgning av talerätten, till exempel till beslut om tillsynsärenden (inklusive beslut i samband med anmälan av anmälningspliktig verksamhet) eller beslut om strandskyddsdispenser. Regeringens förslag om mark- och miljödomstolar aktualiserar behovet ännu en gång.

Fel! Okänt namn på

Sammantaget avvisar vi regeringens förslag till ändring av regeringens förslag till ny 13 kap. 18 §. Vi anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till en utvidgat talerätt för miljöorganisationer.

Indelning i domsområden och åtgärdsprogram för vattenkvalitet

Miljöprocessutredningen föreslog att huvudavrinningsområden, i likhet med vad som gäller för de nuvarande miljödomstolarna, bör ligga till grund för indelningen i domsområden. Regeringen föreslår i stället att de nya mark- och miljödomstolarnas domsområden bör anpassas till den administrativa indelningen av landet.

Remissinstanserna är klart splittrade. Det är uppenbart att det finns goda skäl både för en administrativ indelning och för en indelning enligt avrinningsområde. Det finns också goda skäl för att det ska vara samma indelning för alla mål.

Enligt vår mening har regeringen underskattat betydelsen av EU:s ramdirektiv för vatten och de nya åtgärdsprogrammen för att klara direktivets krav. Särskilt det förhållandet att åtgärdsprogrammen är allmänt hållna gör det angeläget med en sammanhållen bedömning av olika verksamheter inom respektive vattenområde.

Samtidigt är det viktigt att domstolsindelningen känns naturlig ur ett medborgarperspektiv.

Regeringen bör beakta dessa aspekter i det fortsatta arbetet med Ansvarskommitténs förslag om bl.a. regional indelning samt Organisationsutredningens arbete med bl.a. länsstyrelsernas framtida uppgifter.

Regeringen bör också återkomma till riksdagen med förslag på hur en ändamålsenlig samordning av insatser för att genomföra åtgärdsprogrammen för vattenområden kan göras med den föreslagna indelningen i domsområden. En möjlighet kan vara att mark- och miljödomstolen regelmässigt ska få yttra sig över mål som påverkar vattenområden inom domstolens ansvarsområde.

Förfarande i mål som överklagas till mark- och miljödomstol

Regeringen föreslår att ärendelagen (lagen om domstolsärenden) normalt ska tillämpas för de mål som inleds i mark- och miljödomstolarna genom överklagande. Förslaget framgår av regeringens förslag till 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar. Flera tunga remissinstanser, som Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Uppsala universitet och delvis Kammarkollegiet, har avstyrkt regeringens förslag när det gäller mål enligt

Fel! Okänt namn på

miljöbalken samt plan- och bygglagen. Dessa mål har hittills handlagts enligt förvaltningsprocesslagen.

Miljöpartiet instämmer med de remissinstanser som anser att den nuvarande ordningen bör behållas för mål enligt miljöbalken och mål enligt plan- och bygglagen. Dels är det en rimlig utgångspunkt att de processregler som ger de materiella reglerna maximalt genomslag ska väljas, dels har en omfattande praxis bildats enligt den nuvarande ordningen. Inga vägande skäl har anförts för att byta den ordningen. Ett byte skulle, som remissinstanser påpekat, skapa oklarhet. Uppsala universitet har dessutom påpekat att ett byte kan få betydelse för miljöorganisationers möjligheter att agera rättsligt och därmed för Sveriges åtaganden enligt Århuskonventionen.

Riksdagen bör därför avslå regeringens förslag till 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

Regeringen bör skyndsamt återkomma till riksdagen med ett förslag till ny lydelse av 5 kap. 1 § med innebörden att mål enligt miljöbalken samt plan- och bygglagen som överklagats till mark- och miljödomstol i första hand bör handläggas enligt förvaltningsprocesslagen.

Stockholm den 5 maj 2010

Mehmet Kaplan (mp)

Jan Lindholm (mp)

Mikael Johansson (mp)

Ulf Holm (mp)

Bodil Ceballos (mp)