



Mark- och miljödomstolar

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 18 maj att bereda civilutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2009/10:215 Mark- och miljödomstolar samt motion 2009/10:Ju15 som väckts med anledning av propositionen i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Civilutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen i fråga om förslaget som gäller en begränsad överprövning av detaljplaner och områdesbestämmelser (avsnitt 5.2), dvs. i de delar som berör utskottets beredningsområde, samt motion Ju15 yrkande 1.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Ärenden enligt plan- och bygglagen är den största grupp av överklagade ärenden som fortfarande prövas av regeringen. Frågan om att avlasta regeringen huvuddelen av dessa ärenden har varit föremål för överväganden både i samband med plan- och bygglagens tillkomst och vid några tillfällen därefter. Plan- och byggutredningen föreslog i betänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134) att dessa ärenden skulle prövas av domstol. Förslaget förutsatte en samordning av prövningen av ärenden enligt plan- och bygglagen samt miljöskydds- och naturvårdsärenden. I och med att de senare ärendegrupperna blev föremål för den fortsatta översyn som ledde fram till miljöbalken, bereddes frågan om ett ändrat prövningssystem för ärenden enligt plan- och bygglagen inte vidare. Under 1999 togs frågan på nytt upp inom Regeringskansliet, och den 1 juli 2003 överfördes regeringens prövning av frågor enligt 2 kap. plan- och bygglagen i vissa bygglovsärenden till domstol. Regeringen bedömde då (prop. 2002/03:27 s. 14 och 29) att gällande praxis från regeringens prövning och Regeringsrättens avgöranden i rättsprövningsärenden skulle komma att gälla även vid domstolens prövning och att något behov av att begränsa domstolens prövning därmed inte fanns.

När PBL-kommittén i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) föreslog en ändrad instansordning för detaljplaneärenden och vissa övriga ärenden enligt plan- och bygglagen, föreslog utredningen också att den överprövande myndighetens prövning i samtliga dessa ärenden skulle begränsas. PBL-kommittén övervägde i sitt betänkande olika alternativ för att begränsa prövningens omfattning. Det förslag som sedan lämnades hade 7 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut som förebild och innebar att den överprövande myndigheten endast skulle pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som den klagande anfört eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet.

Även Miljöprocessutredningen (SOU 2007:11) har övervägt om det i samband med att överprövningen av detaljplaner flyttas från regeringen till miljödomstol bör införas en bestämmelse som begränsar prövningens omfattning. Till skillnad mot PBL-kommittén ansåg utredningen att en sådan begränsning inte behövs. Som skäl anförde utredningen att flera remissinstanser, bl.a. Regeringsrätten, var kritiska till PBL-kommitténs förslag till en sådan bestämmelse och att det inte framkommit någon omständighet som pekar på ett sämre skydd för det kommunala självbestämmandet vid en domstolsprövning än när besluten överklagas till regeringen.

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser endast ska pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Regeringen anför att remitteringen av Miljöprocessutredningens förslag har visat att det för kommunerna och andra företrädare för kommunala intressen är viktigt att överprövningen av detaljplaneärenden begränsas. Hänsyn måste också tas till att kritiken mot PBL-kommitténs förslag att begränsa överprövningens omfattning delvis berodde på att kommittén föreslog att överprövningen skulle begränsas, inte bara i detaljplaneärenden, utan också i lovärenden. Även om det inte finns anledning att anta att domstolarna skulle avvika från den praxis som etablerats genom regeringens och Regeringsrättens avgöranden i frågan om utrymmet för det kommunala självbestämmandet, går det enligt regeringen inte att bortse från den remisskritik som framförts. Ett viktigt skäl till att överprövningen av detaljplaner fortfarande finns kvar hos regeringen är att kommunerna upplever det som ett problem att låta domstolar överpröva politiska ställningstaganden. Enligt regeringen finns det därför anledning att införa en bestämmelse som begränsar överprövningens omfattning i ärenden och mål där kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser har överklagats.

Regeringen menar att ett överklagande av en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser förenklat kan sägas innehålla tre olika typer av invändningar. Invändningarna kan avse formella brister i handläggningen, att tillräcklig hänsyn inte har tagits till enskilda intressen eller att kommunen gjort en felaktig bedömning av olika allmänna intressen. Överprövningar där överklagandet grundas på att det förekommit formella brister i handläggningen eller att enskilda intressen åsidosatts innebär vanligtvis en prövning av om beslutet strider mot någon lag eller annan författning. Ett sådant överklagande ska kunna bli föremål för överprövning. Det kan däremot behövas ett klarläggande av i vilken utsträckning ett överklagande som innebär ett påstående om att allmänna intressen inte tillgodoses eller att de intressen som tillgodoses är svaga jämfört med motstående allmänna intressen, ska kunna bli föremål för en överprövning.

I propositionen anför regeringen att vissa avvägningar mellan allmänna intressen som kommunen gör utifrån bestämmelser i 2 kap. plan- och bygglagen är politiska lämplighetsfrågor som inte bör bli föremål för överprövning. Andra bestämmelser om allmänna intressen som ska tillämpas i plan- och byggärenden, t.ex. bestämmelser om riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken eller om miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken, är mer begränsande i fråga om det kommunala handlingsutrymmet. Ibland

kan det också vara svårt att skilja på enskilda och allmänna intressen. Planering av parker och andra grönområden inom sammanhållen bebyggelse är ett allmänt intresse, men det är samtidigt uppenbart att det är ett enskilt intresse att fastighetsägare och boende har en god närmiljö.

För att man inte ska behöva göra en avgränsning mellan enskilda och allmänna intressen eller mellan olika allmänna intressen, anser regeringen att en bestämmelse om prövningens omfattning bör utformas som en kontroll av om beslutet är förenligt med gällande bestämmelser. En sådan avgränsning av överprövningen innebär inget hinder mot att den som klagat åberopar allmänna intressen som stöd för sitt överklagande. Överprövningen kommer att innebära en kontroll av om kommunens beslut ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen och de krav som kan ställas på beslutsunderlag och beredningsförfaranden. Det innebär att om de bestämmelser som den överprövande instansen ska ta hänsyn till vid sin prövning ger kommunerna en stor handlingsfrihet, t.ex. bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen, kommer den avvägning som en kommun gör mellan olika samhällsintressen enligt 2 kap. inte att bli föremål för överprövning så länge den ryms inom lagstiftningen. I de fall överprövningen avser bestämmelser som reglerar allmänna intressen men enligt vilka det kommunala handlingsutrymmet är mer begränsat, t.ex. bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer och riksintressen, kommer utrymmet för en överprövning att vara större. Regeringsrätten har i ett rättsprövningsmål prövat om kommunens beslut om en detaljplan var förenligt med bestämmelserna om riksintresse och funnit att så inte var fallet (RÅ 1997 ref. 18).

Motionen

I motion Ju15 av Mehmet Kaplan m.fl. (mp) begär motionärerna att riksdagen avslår propositionen såvitt gäller förslaget att den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser endast ska pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (yrkande 1).

Utskottets ställningstagande

Som ovan framkommit har Miljöprocessutredningen övervägt om det i samband med att överprövningen av detaljplaner flyttas från regeringen till miljödomstol bör införas en bestämmelse som begränsar prövningens omfattning. Till skillnad mot PBL-kommittén ansåg utredningen att en sådan begränsning inte behövs.

I likhet med regeringen konstaterar utskottet att remitteringen av Miljöprocessutredningens förslag har visat att det för kommunerna och andra företrädare för kommunala intressen är viktigt att överprövningen av detaljplaneärenden begränsas. Hänsyn måste också tas till att kritiken mot PBL-kommitténs förslag att begränsa överprövningens omfattning delvis

berodde på att kommittén föreslog att överprövningen skulle begränsas inte bara i detaljplaneärenden utan också i lovärenden. I propositionen anför regeringen att ett viktigt skäl till att överprövningen av detaljplaner fortfarande finns kvar hos regeringen är att kommunerna upplever det som ett problem att låta domstolar överpröva politiska ställningstaganden. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det införs en bestämmelse som begränsar överprövningens omfattning i ärenden och mål där kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser har överklagats.

Med det anförda anser utskottet att justitieutskottet ska föreslå riksdagen att anta det framlagda lagförslaget såvitt nu är i fråga och avstyrka bifall till motion Ju15 yrkande 1.

Stockholm den 27 maj 2010

På civilutskottets vägnar

Carina Moberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Carina Moberg (s), Inger René (m), Ewa Thalén Finné (m), Johan Löfstrand (s), Eva Bengtson Skogsberg (m), Lennart Pettersson (c), Christina Oskarsson (s), Jan Ertsborn (fp), Hillevi Larsson (s), Christine Jönsson (m), Anti Avsan (m), Eva Sonidsson (s), Lars Tysklind (fp), Ingemar Vänerlöv (kd), LiseLotte Olsson (v) och Hans Unander (s).