

# Kommittédirektiv



## **Ny instansordning för vissa miljöbalks- och PBL-ärenden samt ett samordnat dömmande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna**

---

**Dir.  
2007:94**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Utredaren ska vidare utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Syftet med utredningen är att förenkla, samordna och på så sätt effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av fastighetsmål och mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL. Utredningen syftar vidare till att höja kvaliteten i verksamheten och hitta en långsiktigt hållbar organisationslösning för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

Utredaren kommer under hösten 2007 att få i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar avseende vissa övriga frågor enligt miljöbalken och PBL. Dessa frågor presenteras översiktligt i detta direktiv, men preciseras närmare i kommande tilläggsdirektiv.

Ett delbetänkande med förslag till organisations- och författningsändringar i anledning av den nya instansordningen för ärenden och mål enligt PBL ska redovisas senast den 31 december 2007. Övriga instansordningsfrågor ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2008. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2008.

## Bakgrund

### *Ärenden och mål enligt PBL*

Enligt nu gällande regler överklagas kommuners beslut enligt plan- och bygglagen i ärenden som avser detaljplaner, fastighetsplaner och områdesbestämmelser, s.k. planärenden, till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Till regeringen överklagas också vissa beslut enligt 12 kap. PBL och vissa beslut som rör försvaret. Kommunernas beslut i byggfrågor (bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked samt ärenden om påföljder och ingripanden) som efter länsstyrelsens prövning inte överprövas av regeringen, överklagas i dag till allmän förvaltningsdomstol.

PBL-kommittén fick 2002 i uppdrag att se över bland annat instansordningsfrågan för samtliga PBL-ärenden. I slutbetänkandet "Får jag lov? Om planering och byggande" (SOU 2005:77) har kommittén föreslagit att överprövningen av plan-ärenden enligt PBL, med undantag för ingripande med stöd av 12 kap. och vissa beslut som är av betydelse för försvaret, flyttas från regeringen till de nuvarande miljödomstolarna och att övriga ärenden enligt PBL, med undantag för de ärenden som kan bli föremål för s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), fortsättningsvis överprövas i länsstyrelserna och – efter ett överklagande – vid de nuvarande miljödomstolarna. Detta förslag fick stort stöd av remissinstanserna. I propositionen "Ny instansordning för PBL-ärenden" (prop. 2006/07:98) föreslog regeringen den 22 mars 2007 att riksdagen skulle godkänna en inriktning för det fortsatta arbetet med en ny instansordning för PBL-ärenden i enlighet med vad PBL-kommittén har föreslagit. Riksdagen antog förslaget den 1 juni 2007 (bet. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191).

### *Ärenden och mål om miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter*

Ärenden och mål om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken prövas i dag av kommuner, länsstyrelser, miljödomstolar, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. I mål som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstol alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Vilken myndighet som är första respektive sista instans beror på hur den miljöfarliga verksamheten är klassad. De miljöfarliga verksamheterna klassas som A-, B- eller C-verksamheter. Första instans för miljöprövningen av en A-verksamhet är miljödomstolen. Första instans för miljöprövningen av en B-verksamhet är en särskild miljöprövningsdelegation vid länsstyrelserna. Miljöprövningsdelegationen består av en ordförande och en miljösak-kunnig. Ärendena bereds av anställda vid länsstyrelsen. Om verksamheten är en C-verksamhet är kommunen första prövningsinstans.

Mål om vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken prövas av en miljödomstol som första instans.

Vilken instans som är sista instans är beroende av om ärendet inleds vid en förvaltningsmyndighet eller domstol. Om ärendet inleds vid en förvaltningsmyndighet är Miljööverdomstolen sista instans. I annat fall är Högsta domstolen sista instans.

Det finns i dag fem miljödomstolar och en miljööverdomstol. Miljödomstolarna är inordnade i den allmänna domstolsorganisationen. Svea hovrätt är Miljööverdomstol och tingsrätterna i Växjö, Vänersborg, Nacka, Östersund och Umeå är miljödomstolar. Miljödomstolen i Umeå har verksamhet även i Luleå.

Miljöbalkskommittén fick 2003 i uppdrag att utreda frågan om tillståndsprövning enligt miljöbalken bör inledas direkt hos miljödomstol eller om domstolen ska pröva tillståndsfrågan först efter överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut. I slutbetänkandet "Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter" (SOU 2005:59) förordade kommittén att mål om vattenverksamheter och alla typer av miljöfarliga verksamheter ska tillståndsprövas vid en förvaltningsmyndighet som första instans. Samtidigt konstaterade kommittén att det finns behov av fortsatt utredning. En prövningsorganisation som innebär att mål om miljöfarliga A-verksamheter och vattenverksamheter prövas av länsstyrelse som första instans har fått stöd av en majoritet av remissinstanserna.

I det tidigare delbetänkandet "Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation" (SOU 2004:38) förordade Miljöbalkskommittén att antalet myndigheter som prövar mål om A-verksamheter och vattenverksamheter bör begränsas till ett litet antal, företrädesvis 1–5 stycken.

I samma delbetänkande belyste kommittén den tveksamhet som uttryckts i fråga om miljöprövningsdelegationernas självständighet

i förhållande till länsstyrelserna med anledning av att beredningspersonalen vid miljöprövningsdelegationen också är handläggare vid länsstyrelserna.

### *Fastighetsdomstolarna*

Fastighetsdomstolarna prövar bl.a. fastighetsbildnings- och expropriationsmål. Det finns i dag 25 fastighetsdomstolar. Enligt lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål ska det finnas en fastighetsdomstol i varje län. Regeringen har beslutat att tingsrätterna i residensstäderna samt Mariestads och Vänersborgs tingsrätter ska vara fastighetsdomstolar. I vissa mål och ärenden är även Eskilstuna och Sundsvalls tingsrätter fastighetsdomstolar. Fastighetsdomstolarnas avgöranden kan överklagas till någon av de hovrätterna och vidare till Högsta domstolen.

Domstolsverket fick i regleringsbrevet för 2005 i uppdrag att göra en översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet. Domstolsverket föreslog att antalet fastighetsdomstolar skulle minska från 25 till 7 och att dessa huvudsakligen skulle lokaliseras till de tingsrätter som är miljödomstolar (Domstolsverkets rapport 2006:2). En majoritet av de remissinstanser som Domstolsverket hade remitterat rapporten till var positiva till en ändrad organisation. Flera domstolar pekade dock på att denna fråga borde samordnas med förändringar i organisationen för miljödomstolarna. Även i flera av remissvaren till PBL-kommitténs slutbetänkande framfördes att fastighetsdomstolarna borde införlivas i den nya organisationen vid miljödomstolarna.

### **Utredningsbehovet**

#### *Ändrad instansordning för vissa PBL- och miljöbalksärenden*

I enlighet med propositionen ”Ny instansordning för PBL-ärenden” (prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr 2006/07:191) bör prövningsorganisationen för PBL-ärenden ändras på det sätt som PBL-kommittén har föreslagit. PBL-kommittén har lämnat ett antal författningsförslag för genomförande av de organisationsförändringar som behövs för att åstadkomma en sådan ny instansordning. Ytterligare utredning med förslag på organisations-

och författningsändringar är dock nödvändig för att kunna genomföra den nya instansordningen.

Miljöbalkskommittén förordade en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter och regeringen delar denna uppfattning. Regeringen gör bedömningen att en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter som innebär att de prövas av en länsstyrelse som första instans renodlar miljödomstolarnas tvistlösande roll och effektiviserar handläggningen. Förslag på organisations- och författningsändringar för genomförandet av en sådan ny instansordning behöver dock tas fram. I sammanhanget bör det utredas hur man i en ändrad instansordning bäst tillgodoser behovet av att bygga upp och behålla en hög kompetens i prövningen. Möjligheten att t.ex. koncentrera dessa ärendegrupper till ett färre antal länsstyrelser bör övervägas. Här kan det framtida antalet miljödomstolar vara vägledande. Det bör också analyseras närmare hur miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller ges bäst förutsättningar att åstadkomma en effektiv och rättssäker verksamhet.

Instansordningen för ärenden och mål som berör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt omfattas inte av utredningsbehovet och ingår därför inte i uppdraget.

#### *Miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna*

Domstolsorganisationen ska vara ändamålsenligt utformad och bl.a. ge möjlighet till kompetensutveckling och specialisering.

Av Domstolsverkets rapport framgår att många av de lagfarna ledamöter som handlägger fastighetsmål inte i särskilt hög grad är specialiserade inom det aktuella rättsområdet. Specialiseringen i fastighetsdomstolarna består för närvarande, med några undantag, främst i att fastighetsråden är knutna till dessa domstolar. I rapporten görs bedömningen att en koncentration av fastighetsdomstolarna till färre tingsrätter skulle leda till en höjd kompetens hos framför allt de lagfarna ledamöterna, att alla fastighetsdomstolar skulle få ett målunderlag som kan sysselsätta minst ett fastighetsråd vid varje domstol och att förutsättningarna för att ha ett specialiserat beredningsstöd skulle förbättras. Flertalet remissinstanser ställde sig bakom denna bedömning. Mot denna bakgrund

anser regeringen att det finns anledning att överväga antalet fastighetsdomstolar.

Fastighetsmålen har många likheter med miljömålen och likheterna med PBL-målen är än mer framträdande. Med anledning av de förändringar som nu genomförs av miljödomstolarnas organisation aktualiseras frågan om en samordning av organisationen för fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna. Vid en samordnad domstolsprövning i dessa mål skulle såväl resurser som den speciella kompetens dessa mål förutsätter kunna användas mer effektivt. En samordning skulle även öka förutsättningarna för en enhetlig praxis i besläktade frågor vilket skulle kunna bidra till en ökad kvalitet i dömandet.

I fastighetsdomstolarna sker handläggningen enligt rättegångsbalken eller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Av 20 kap. miljöbalken framgår att vid prövning av mål vid en miljödomstol som har överklagats dit från en förvaltningsmyndighet tillämpas förvaltningsprocesslagen om annat inte är särskilt föreskrivet. Förvaltningsprocesslagen är en processlag egentligen avsedd att användas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. När instansordningen ändras för mål om vattenverksamheter och A-verksamheter kommer antalet mål i miljödomstol som prövas enligt förvaltningsprocesslagen att öka ytterligare. Med hänsyn bl.a. till frågan om prejudikatbildning kan det ifrågasättas om detta är en ändamålsenlig ordning.

### Frågor i kommande tilläggsdirektiv

Utöver det nu redovisade utredningsbehovet anser regeringen att det är viktigt att det nuvarande regelverket utreds och att författningsändringar vid behov föreslås för bl.a.

- utpekande av områden som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken,
- samordning av bestämmelser om miljökonsekvensbedömningar i 6 kap. miljöbalken och andra författningar,
- anpassning av bestämmelser om vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken till övriga bestämmelser i balken, och
- bestämmelser som påverkar förutsättningarna för produktion av förnybar energi.

Regeringen avser att återkomma med tilläggsdirektiv i dessa frågor under hösten 2007.

## Uppdraget

### *Första delbetänkandet*

Vissa organisatoriska frågor uppkommer med anledning av att överprövningen av ärenden enligt PBL i huvudsak ska ske i länsstyrelse och därefter, i händelse av överklagande, vid de nuvarande miljödomstolarna. Utredaren ska föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för PBL-ärendena. Utredaren ska lämna förslag på hur resurs- och kompetensbehov som uppkommer vid länsstyrelserna och miljödomstolarna till följd av en ändrad prövningsordning bör tillgodoses. Utredaren ska bl.a. belysa olika lämpliga sätt att utforma beredningsorganisationen.

### *Andra delbetänkandet – organisatoriska frågor*

Utredaren ska

- föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter,
- analysera för- och nackdelarna med olika alternativ för prövning av civilrättsliga frågor om tvångsrätt och skadeersättning i mål om tillstånd till vattenverksamheter och lämna förslag till det alternativ som är mest ändamålsenligt,
- föreslå hur miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas organisatoriskt,
- föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa domstolar ska vara lokaliserade,
- överväga hur instansordningen för fastighetsmålen ska utformas,
- föreslå hur domkretsindelning för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska utformas, och
- överväga införandet av nya namn på miljödomstolarna och Miljööverdomstolen.

Vissa organisatoriska frågor uppkommer med anledning av att tillståndsprovningen av mål om A-verksamheter och vattenverksamheter ska inledas vid länsstyrelserna samt dels att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas.

Utredaren ska föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för ärenden om A-verksamheter och vattenverksamheter. I syfte att säkra tillräcklig kompetens och kontinuitet för tillståndsärendenas beredning, ska utredaren lämna förslag till möjliga lösningar, t.ex. att organisatoriskt ge ett färre antal länsstyrelser detta ansvar. Utredaren ska lämna förslag om lämpligt antal och vilka länsstyrelser som kan komma att pröva målen om A-verksamheter och vattenverksamheter. En utgångspunkt kan vara det framtida antalet miljödomstolar.

Utredaren bör överväga om en nedflyttning av provningen av målen om A-verksamheter och vattenverksamheter till länsstyrelse som första instans innebär att det finns behov av att se över miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller i förhållande till varandra. Vid denna översyn bör konsekvenserna av eventuella förändrade förutsättningar för respektive verksamhet belysas.

Vid provning av mål om vattenverksamheter krävs ibland beslut i frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjden i ett vattendrag samt i frågor om ersättning för skada och intrång. En nedflyttning av provningen av mål om vattenverksamheter till länsstyrelsen kan innebära att länsstyrelsen prövar alla frågor som kan uppkomma i ärenden eller att frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjd samt ersättning skiljs från tillståndsfrågan och på samma sätt som i dag prövas av miljödomstolen. Utredaren ska överväga om dessa frågor skulle kunna hanteras inom ramen för ett förrättningsförfarande.

Utredaren ska vidare överväga hur fastighetsdomstolsorganisationen ska vara utformad i framtiden och på vilket sätt en samordning kan ske med miljödomstolsorganisationen. Målet är att skapa en gemensam, ändamålsenlig och bestående organisation för dessa rättsområden. Utredaren ska ta ställning till om detta bäst uppnås genom en samlokalisering av verksamheterna eller om det finns förutsättningar för en gemensam organisation.

När ärenden enligt PBL ska överklagas till miljödomstolarna samtidigt som miljödomstolarna ska samordnas med fastighetsdomstolarna finns det anledning att överväga antalet miljödom-



stolar och fastighetsdomstolar. Det bör också övervägas om domstolarna är ändamålsenligt lokaliserade, bl.a. med beaktande av de nya mål- och ärendetyper som förs till miljödomstolarna. Utredaren ska därför föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa ska vara lokaliserade. En utgångspunkt ska vara att domstolarna ska ha en funktionell geografisk spridning samtidigt som organisationen ska skapa förutsättningar för specialisering kompetensutveckling och en effektiv beredningsorganisation. Den framtida lokaliseringen ska också säkerställa möjligheten att rekrytera kvalificerad personal.

Mot bakgrund av att avsikten är att prövningen av fastighetsmål ska koncentreras till färre domstolar och att en samordning ska ske med miljödomstolarna, ska utredaren även överväga hur instansordningen för fastighetsmålen ska utformas. Oavsett vilken organisatorisk lösning i övrigt som förordas finns det anledning att överväga om instansordningen för miljö- och fastighetsmålen bör utformas på ett likartat sätt.

Vid en samordnad prövning av ärenden enligt miljöbalken och PBL samt när målen om vattenverksamheter ska prövas av länsstyrelserna som första instans bör även domkretsindelningen övervägas i syfte att få en enhetlig indelning. Utredaren ska därför lämna förslag till hur domkretsindelningen för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska utformas.

Som regeringen konstaterade i propositionen "Ny instansordning för PBL-ärenden" (prop. 2006/07:98) förutsätter en samordnad instanskedja ett nytt namn på miljödomstolarna för att tydliggöra att domstolarna skall få uppgiften att överpröva både miljöbalks- och PBL-ärenden. En eventuell organisatorisk samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna förstärker ytterligare behovet av nya namn på domstolarna.

Utöver de nu nämnda organisatoriska frågorna står det utredaren fritt att belysa även andra samordningsmöjligheter som har nära samband med uppdraget.

Utredaren ska beakta att förändringarna inte får påverka handläggningstiderna för befintliga mål i miljödomstolarna negativt.

*Andra delbetänkandet – processuella frågor*

Utredaren ska

- överväga hur sammansättningsreglerna bör vara utformade i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna och vid behov föreslå ändrade regler,
- överväga och vid behov lämna författningsförslag rörande vilka handläggningsregler som ska gälla i de mål och ärenden som miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska pröva, och
- föreslå hur prejudikatbildningen ska tillgodoses vid en ändrad prövningsordning.

Som framgår av föregående avsnitt är den organisatoriska samordningen av dömandet i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ett sätt att uppnå en effektiv och långsiktigt hållbar organisation för dessa rättsområden. För att uppnå fördelarna av en samordnad organisation bör även de processuella reglerna för PBL-, miljö- och fastighetsmålen ses över. Utredaren ska vid behov lämna förslag till harmoniserade regler för rättens sammansättning vid handläggning och avgörande av mål och ärenden i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna, bl.a. bör nämndemännens medverkan i fastighets- och PBL-mål utredas. Reglerna ska vara enkla, ändamålsenliga och flexibla för att skapa förutsättningar för en rationell samordning i dömandet.

Som framgått prövas flertalet mål i miljödomstolarna enligt förvaltningsprocesslagen. Utredaren ska överväga om detta är en ändamålsenlig ordning eller om i stället lagen (1996:242) om domstolsärenden bör tillämpas för de mål som har inletts vid förvaltningsmyndighet.

I dag kan bygglovsärenden m.m. enligt PBL överklagas till Regeringsrätten och målen om vattenverksamheter och miljöfarliga A-verksamheter enligt miljöbalken kan överklagas till Högsta domstolen. När bygglovsärendena nu ska prövas i samma ordning som överklagade miljöbalksärenden samtidigt som målen om vattenverksamheter och A-verksamheter kommer att inledas i länsstyrelse blir Miljööverdomstolen sista instans i dessa fall. Utredaren ska därför överväga och lämna förslag till hur prejudikatbildningen ska kunna tillgodoses.

Utöver de nu berörda frågorna står det utredaren fritt att ta upp och föreslå ändringar som har nära samband med uppdraget.

## Kostnader och andra konsekvenser

I samband med bedömningen av frågan om hur resurs- och kompetensbehovet ska tillgodoses vid länsstyrelserna och domstolarna ska även frågan om finansiering beaktas. En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att finansiering bör ske genom omfördelning av resurser mellan berörda myndigheter.

Om utredarens förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

Utredaren ska genomgående beakta konsekvenserna för små och medelstora företag samt redovisa hur förslagen kan förenkla miljöprövningen för dessa företag, minska tiderna för att få nödvändiga tillstånd och minska företagets administrativa kostnader. I denna del ska samråd ske med Näringslivets Regelnämnd.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, ska även förslag till finansiering lämnas.

## Arbetsformer

När det gäller förslag till organisatoriska lösningar ska samråd ske med utredningen Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123). Utredaren ska också beakta de slutsatser som ska rapporteras till Finansdepartementet den 31 augusti 2007 i det särskilda uppdraget att analysera och lämna förslag på koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet (Fi2007/604).

(Miljödepartementet)



## Bakgrund

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att dels utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL, dels utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna (dir. 2007:94). Utredningen har tagit namnet Miljöprocessutredningen (M 2007:04).

Enligt de tidigare beslutade direktiven ska utredaren i ett första delbetänkande föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för PBL-ärenden. I ett andra delbetänkande ska utredaren föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter (dvs. mål som enligt det nuvarande regelverket tillståndsprövas av miljödomstol som första instans). I det andra delbetänkandet ska utredaren också analysera fördelar och nackdelar med olika alternativ för prövning av civilrättsliga frågor om tvångsrätt och skadeersättning i mål om tillstånd till vattenverksamheter. Vidare ska utredaren i det andra delbetänkandet föreslå hur miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas organisatoriskt, föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa domstolar ska vara lokaliserade samt överväga och vid behov lämna författningsförslag rörande vilka handlägningsregler som ska gälla i de mål och ärenden som miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska pröva.

I de tidigare beslutade direktiven angavs att utredaren i tilläggsdirektiv skulle få i uppdrag att utreda fler frågor som hör samman med prövningar enligt miljöbalken. Det är frågor om riksintressen, miljökonsekvensbedömningar, vattenverksamheter och produktion av förnybar energi. Utredarens uppdrag i de frågorna framgår av dessa tilläggsdirektiv.

En del av de frågor som avses i dessa tilläggsdirektiv behöver behandlas i ett sammanhang med frågor som enligt de tidigare direktiven skulle redovisas i det andra delbetänkandet. Detta gäller t.ex. prövningen av vattenverksamheter och de instansordnings- och ersättningsfrågor som hör samman med vattenverksamheterna. Samtidigt behöver vissa av de processuella frågor som, enligt de tidigare beslutade direktiven, skulle redovisas i det andra

delbetänkandet behandlas i ett sammanhang med frågor som redovisas i det första delbetänkandet. Detta gäller den nya instansordningen för PBL-ärenden och t.ex. frågorna om miljödomstolarnas lokalisering och vilka handläggningsregler som ska gälla. De ändrade tidpunkterna för redovisningen framgår av dessa tilläggsdirektiv.

### Allmänna utgångspunkter för tilläggsuppdraget

Det övergripande syftet med tilläggsuppdraget är att effektivisera miljöprövningen, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta rättssäkerhet och hälso- och miljöskyddskraven. I detta sammanhang är en utgångspunkt att handläggningstiderna ska hållas så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att nå miljömålen eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande. En annan utgångspunkt är att bestämmelserna och kraven ska vara enkla, tydliga, samordnade och ändamålsenliga. Kraven för miljöprövningen ska inte vara mer omfattande än vad som krävs med hänsyn till skyddet för miljön och människors hälsa. Onödiga krav ska tas bort.

Ett annat syfte med tilläggsuppdraget är att säkerställa att alla tillståndspliktiga verksamheter har moderna tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken.

Ytterligare ett syfte är att regelverket ska ge förutsättningar för att beslutade mål inom de områden som berörs av tilläggsuppdraget nås.

I den mån konflikter mellan olika mål uppkommer ska dessa belysas, lösningar i regelverket presenteras liksom konsekvenserna av föreslagna lösningar redovisas.

### Förnybar energi

#### *Bakgrund*

EU-bestämmelser om förnybar elproduktion finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (direktivet om förnybar el). Riksdagen har i enlighet med direktivet beslutat att i Sverige ska användningen av förnybar el, jämfört med 2002 års nivå, öka med

10 terawattimmar till år 2010 (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317) och 17 terawattimmar till år 2016 (prop. 2005/06:154, bet. 2005/06:NU17, rskr. 2005/06:361). I samband med beslutet 2002 bestämde riksdagen också ett planeringsmål för vindkraft som innebär att det ska finnas planmässiga förutsättningar för en vindkraftsproduktion motsvarande 10 terawattimmar till 2015. Det huvudsakliga styrmedlet för att nå riksdagens utbyggnadsmål är det elcertifikatsystem som infördes 2003 (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133).

I mars 2007 enades Europeiska rådet om ett bindande mål för förnybar energi på 20 procent av den totala energianvändningen 2020 (7224/07 CONCL 1). Ett förslag till ramdirektiv för förnybar energi, med bindande mål för andelen förnybar energi i de olika medlemsstaterna, har aviserats till början av 2008.

Vattenkraftverk prövas som vattenverksamheter enligt bestämmelser huvudsakligen i 11 kap. miljöbalken. Vindkraftsanläggningar prövas enligt bestämmelser huvudsakligen i miljöbalken, PBL och ellagen (1997:857).

#### *Utredningsbehov vindkraft*

Med beaktande av att vindkraften är en förnybar energikälla med goda miljöegenskaper, att vindkraften har en stor outnyttjad potential, att den tekniska utvecklingen inom området går fort och att det krävs en omfattande utbyggnad av vindkraften för att nå uppsatta mål, bör man särskilt utreda möjligheterna att förenkla de delar av regelverket som påverkar förutsättningarna för etablering av vindkraft.

Även om Sverige bedöms ha en stor potential för vindkraftsutbyggnad har planeringen för utbyggnad av vindkraft hittills haft varierande omfattning och kvalitet i landet. Likaså kan det konstateras att processen från ansökan till uppförande av vindkraftverk i flera fall har tagit lång tid bl.a. beroende på att uppförande av vindkraftverk kräver separata prövningar enligt flera regelverk vid olika myndigheter och domstolar.

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) föreslagit ett antal ändringar i PBL för att underlätta en fortsatt utbyggnad av vindkraft. I propositionen ”Ett första steg för en enklare plan- och bygglag” (prop. 2006/07:122) föreslog regeringen

att riksdagen skulle anta ett av förslagen, som innebär att kommunernas arbete med att planera för vindkraft underlättas. Riksdagen antog förslaget (bet. 2007/08:CU3, rskr. 2007/08:54).

Riksdagen har också godkänt regeringens förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med en gemensam instansordning för PBL- och miljöbalksärenden (prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191). En sådan instansordning ger förutsättningar för samordning av hanteringen av vissa ärenden enligt PBL och miljöbalken. En ökad samordning av dessa ärenden bedöms i sin tur leda till kortare handläggningstider.

PBL-kommitténs förslag att samordna prövningsförfarandet enligt PBL och miljöbalken – bl.a. för att ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken – skulle kunna underlätta processen för vindkraftsutbyggnad. Detta förslag, liksom kommitténs övriga samordningsförslag, behöver dock utredas närmare och samordnas med förslag till motsvarande bestämmelser i miljöbalken och annan lagstiftning som har betydelse för vindkraftsutbyggnad.

Myndigheter, organisationer och vindkraftsprojektörer har framfört synpunkter och föreslagit författningsändringar för att underlätta en utbyggnad av vindkraften i Sverige.

Även EG-direktivet om förnybar el ställer höga krav på utbyggnad av förnybar elproduktion för att gemenskapens mål om förnybar energi ska kunna nås.

Sammanfattningsvis finns det alltså ett behov av att se över de bestämmelser som påverkar förutsättningarna för etablering och utbyggnad av vindkraft. Handläggningen av vindkraftsärenden behöver förenklas och effektiviseras. Handläggningen behöver också samordnas inom och mellan de myndigheter som deltar i processen. I detta sammanhang bör man beakta erfarenheter från andra länder, t.ex. Tyskland och Danmark.

### *Uppdrag vindkraft*

Utredaren ska

1. redovisa processen från planering till uppförande av vindkraftsanläggningar utifrån relevanta krav i olika författningar,

2. undersöka och redovisa i vilken utsträckning dubbelprövning förekommer,



3. utreda om något krav eller något prövningsmoment skulle kunna tas bort eller samordnas med något annat, och i detta sammanhang särskilt

a) utreda behovet av krav på detaljplan för vindkraftverk i PBL alternativt möjligheten och lämpligheten att differentiera ett sådant krav beroende på vindkraftsanläggningens storlek och placering,

b) utreda behovet av att införa ett krav på maximal höjd för bygglövsfria vindkraftverk i 8 kap. 2 § PBL,

c) utreda möjligheten och lämpligheten att undanta vindkraftsanläggningar från riksintresset "obruten kust" i 4 kap. 3 § miljöbalken,

d) utreda möjligheten att för tid innan ett tillstånd för en vindkraftsanläggning ges besluta om ensamrätt till vindkraftsetablering för en viss verksamhetsutövare under en viss begränsad period och avseende ett visst vattenområde eller en viss statligt ägd mark,

e) utreda möjligheten och lämpligheten i att undanta vindkraftverk från bestämmelserna om tillstånds- och tillåtlighetsprövning i miljöbalken alternativt begränsa denna prövning, eller, om inte detta är lämpligt, särskilt

- utreda möjligheten att samordna samrådsförfarandena enligt PBL och miljöbalken,

- utreda behovet av en lokaliseringsprövning både enligt PBL och miljöbalken för uppförande av vindkraftsanläggningar alternativt undersöka samordningsmöjligheterna i denna del,

- utreda behovet och möjligheten att i fråga om regeringens tillåtlighetsprövning av vindkraftsanläggningar justera den avgränsning som görs i 17 kap. 4 a § 7 miljöbalken för att få överensstämmelse med övriga bestämmelser om vindkraft och i detta sammanhang närmare utreda om det är effekten, storleken, antalet eller något annat hos vindkraftverken som bör styra prövningsnivån,

- utreda behovet och lämpligheten av att byta ut den nuvarande tillståndplikten för mindre vindkraftverk i vattenområden mot anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken med hänsyn till den anmälningsplikt för mindre vattenverksamheter som har införts med stöd av 11 kap. miljöbalken, och

4. utreda möjligheterna att inom och mellan myndigheter samordna och effektivisera handläggningen av ärenden och mål enligt olika författningar som påverkar förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft.

Syftet med översynen ska vara att identifiera behov av regeländringar som underlättar för fortsatt utbyggnad av vindkraft i enlighet med uppsatta mål samtidigt som miljömålen ska nås, försvarsintresset ska skyddas och eventuella effekter för fisket, rennäringen och andra areella näringar ska belysas. Förslagen ska innebära att handläggningen samordnas och möjliggör en mer överskådlig och tidsmässigt både kortare och mer effektiv handläggning samtidigt som prövningen ska förbli omsorgsfull och rättssäker.

### *Utredningsbehov vattenkraft*

Enligt bestämmelserna i 31 kap. 22 § miljöbalken är en tillståndshavare skyldig att utan ersättning tåla viss del – högst en femtedel och lägst en tjugondel – av en förlust eller inskränkning i samband med en omprövning till förmån för bl.a. det allmänna fiskeintresset. Det kan röra sig om förlust av vatten eller fallhöjd.

En kartläggning av omprövade vattendomar i mindre vattendrag visar att elproduktionen ofta minskar med 5 procent varje gång en omprövning sker. Vattenkraft är en mycket värdefull tillgång för produktion av förnybar el och har dessutom viktiga egenskaper då en, till skillnad från annan elproduktion, många gånger är både lagrings- och reglerbar. Detta är mycket viktiga egenskaper, inte minst då en allt större mängd el i framtiden bedöms komma från vindkraft. Vattenkraften spelar en central roll för Sveriges elförsörjning och målet att öka användningen av förnybar el. Det är därför viktigt att främja en god produktionskapacitet i vattenkraftverken. Vid översynen av de bestämmelser som gäller vid omprövning av tillstånd för vattenverksamheter är det nödvändigt att främja en så hög produktionskapacitet som möjligt, utan att undergräva arbetet med att nå miljömålen eller möjligheten att särskilt beakta det allmänna och enskilda fiskeintresset. Med ett generellt vattensystemperspektiv, som bl.a. behövs enligt EG:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område), ges förutsättningar att på ett samlat sätt tillgodose elproduktionsintresset, miljömålsintresset och fiskeintresset.

### *Uppdrag vattenkraft*

Utredaren ska

1. utreda vilka bestämmelser i miljöbalken som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk, och

2. i detta sammanhang utreda behovet och lämpligheten av att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken.

Syftet med översynen är att identifiera behov av regeländringar för att främja en så hög produktionskapacitet som möjligt i vattenkraftverken. Om utredaren finner att identifierade behov av regeländringar kommer i konflikt med tilläggsuppdraget under rubriken Vattenverksamheter, ska utredaren belysa konflikten, föreslå hur regelverket kan utformas så att det underlättar en konfliktlösning och beskriva konsekvenserna av förslagen. Detsamma gäller i fråga om konflikter med andra uppsatta mål, intressen och regelverk för bl.a. miljön, fisket, rekreation och turism.

I uppdraget ingår inte att se över de bestämmelser i 4 kap. miljöbalken som skyddar vissa vattenområden. Vid översynen bör man beakta de förändringar av vattenproduktionen som långsiktigt bedöms kunna ske till följd av klimatförändringarna.

### **Vattenverksamheter**

#### *Bakgrund*

Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande, ändring, lagning och utrivning av vattenkraftverk, dammar eller andra anläggningar i vattenområden.

Miljöprövningen av vattenverksamheter regleras huvudsakligen i 11 kap. miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. EG-rätten har också betydelse i sammanhanget. EG:s ramdirektiv för vatten innebär att inga försämringar av vattenkvaliteten får ske och att i princip allt ytvatten senast i december 2015 ska ha uppnått god ytvattenstatus eller god ekologisk potential. Direktivet genomförs huvudsakligen med ändringar i 5 kap. miljöbalken och med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. En annan EG-författning av betydelse är rådets förordning (EG) nr 1100/2007 för att skydda det europeiska beståndet av ål. Enligt

förordningen ska nationella planer med de olika åtgärder som bedöms nödvändiga bl.a. för fiske och vandringsvägar tas fram och godkännas av kommissionen.

År 1999 antog riksdagen miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Målet innebär att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara, deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras och potentiellt skyddsvärda miljöer ska restaureras. Om det behövs, ska hotade arter bevaras genom återskapande av tillräckliga naturliga miljöer.

### *Utredningsbehov*

Några vattenverksamheter har tillstånd enligt 1983 års vattenlag, men det finns också ett stort antal verksamheter, främst vattenkraftverk och dammar, som har tillkommit i enlighet med 1918 års vattenlag. Några vattenverksamheter är från tiden före 1918. Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner har påtalat att det förekommer vattenverksamheter som regleras av en eller flera gamla vattendomar, vattenverksamheter som helt saknar tillstånd och vattenverksamheter för vilka drift- eller underhållsansvaret är oklart. De vattenverksamheter som det är fråga om är främst vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag. Myndigheterna har framfört att det är svårt att utläsa vad som gäller i äldre domar och att många äldre vattendomar har få eller inga villkor som tar hänsyn till miljön.

Tillsynsmyndigheterna har fört fram uppfattningen att bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken är svåra att tillämpa, otidsenliga och dåligt anpassade till övriga bestämmelser i miljöbalken och att detta är ett problem vid vägledning och tillämpning. Prövningen av vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken skiljer sig bl.a. från prövningen av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken och prövningen i 5 kap. miljöbalken.

Klimat- och sårbarhetsutredningen har i sitt slutbetänkande "Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter" (SOU 2007:60) pekat på behovet av en översyn av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken mot bakgrund av förväntade klimatförändringar och de krav sådana ställer på ändrade tillstånd för dammar och markavvattning.

Bostadsutskottet har i sitt betänkande 2005/06:BoU11 föreslagit en utredning av förutsättningarna för att ändra regelverket så att regleringsföretagen kan åläggas att anlägga laxtrappor eller andra fiskvandringar i alla reglerade vattendrag. I samband med det anförde utskottet att det är väsentligt att utnyttja de möjligheter som finns för att ställa krav på den som vill bedriva eller bedriver en vattenverksamhet att ordna och underhålla de anordningar som behövs för fiskets framkomst eller bestånd, att sträva efter möjligheter att effektivisera arbetet i denna del när det gäller tillståndsprövningar, omprövningar och tillsyn och, för det fall brister i regelverket konstateras, att snarast föreslå nya eller ändrade bestämmelser. Riksdagen tillkännagav detta som sin mening (rskr. 2005/06:237).

Kammarkollegiet och Fiskeriverket har i en rapport (Regeringskansliets dnr Jo2007/1393/JFS) dels redovisat hur den hittillsvarande verksamheten med omprövning av vattendomar har bedrivits, dels föreslagit författningsändringar och andra ändringar för att effektivisera förfarandet. Rapporten beskriver bl.a. problem med omprövningar och vandringar för fisk.

Regeringen konstaterar att vattenverksamheter ska bedrivas enligt tillstånd som prövats enligt miljöbalkens hänsynsregler. Den omständigheten att det förekommer vattenverksamheter, främst dammar och markavvattningsföretag, som antingen helt saknar tillstånd och ibland även ägare eller vars verksamhet regleras av otidsenliga tillstånd försvårar tillsynen över verksamheterna. Svårigheter att utöva en effektiv tillsyn minskar i sin tur förutsättningarna att nå miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling.

Det behöver klargöras hur vanligt det är att vattenverksamheter, främst dammar, vattenkraftverk och markavvattningsföretag, saknar tillstånd eller ägare eller regleras av gamla tillstånd. Det bör också klargöras i vilken utsträckning det behövs mer resurser, ökad kompetens, ändrat arbetssätt eller ändrade regler för att ompröva gamla tillstånd eller tillståndspröva oprövade verksamheter så att tillsynsmyndigheterna kan utöva en effektiv tillsyn.

Eftersom bestämmelserna om vattenverksamheter i 11 kap. miljöbalken överfördes i stort sett oförändrade från tidigare vattenlagen (1983:291) till miljöbalken 1999 kan bestämmelserna behöva moderniseras och anpassas till övriga bestämmelser i miljöbalken. En möjlig anpassning skulle kunna vara att bestämmelser om tillståndsprövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken samlas i ett kapitel. I

detta sammanhang är det viktigt att bestämmelserna ses över mot bakgrund av förväntade klimatförändringar och behovet av omprövningar med hänsyn till översvämningsrisker och markavvattning. Både av klimat- och dammsäkerhetsskäl finns det exempelvis anledning att utreda om tillsynsmyndigheten i tillräcklig utsträckning kan förelägga om säkerhetshöjande åtgärder bl.a. i form av förstärkning och höjning av dammar utan att behöva begära omprövning av tillståndet. Av samma skäl bör man överväga om även verksamhetsutövaren ska kunna vidta säkerhetshöjande åtgärder utan omprövning av det aktuella tillståndet utöver de möjligheter som finns enligt 11 kap. 16 § miljöbalken. Vid översynen av bestämmelserna är det viktigt att beakta hur reglerna berörs av annan lagstiftning som t.ex. väglagen (1971:948).

### *Uppdrag*

Utredaren ska

1. översiktligt redovisa hur vanligt förekommande det är att vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag helt saknar tillstånd eller ägare, regleras av en eller flera vattendomar från tiden före miljöbalkens ikraftträdande eller saknar tydlig reglering av drift- och underhållsansvar,

2. överväga om ett gemensamt kapitel för tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter kan införas i miljöbalken, vid behov föreslå de ändringar som behövs för detta och i övrigt föreslå ändringar eller redovisa utredningsbehov som identifieras i översynen av reglerna om vattenverksamheter,

3. utreda behovet av regeländringar så att de tillämpande myndigheterna, och i vissa fall även verksamhetsutövarna, får tillräckliga förutsättningar för att få icke tillståndsprövade och ibland herrelösa verksamheter tillståndsprövade och äldre vattendomar omprövade samt för att kunna förelägga om eller vidta säkerhetshöjande åtgärder utan att tillståndet behöver omprövas,

4. utreda om tillämpande myndigheter har kompetens och resurser för att utöva en effektiv tillsyn och vid behov initiera omprövningsprocesser, och

5. utreda behovet av ändrade bestämmelser med beaktande av det som riksdagen har tillkännagett om fiskvandringar.

Utredarens arbete ska i första hand vara inriktat på vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag. Utredaren

ska beakta de krav på en allmän vattenförvaltning som ramdirektivet för vatten ställer. Syftet är att de relevanta bestämmelserna om vattenverksamheter och de tillstånd som gäller för verksamheterna ska moderniseras så att de på ett enkelt, tydligt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt lever upp till miljöbalkens hänsynsregler och EG-rättens krav. Vid översynen av bestämmelserna ska t.ex. det allmänna och enskilda fiskeintresset särskilt beaktas.

### Områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken

#### *Bakgrund*

Bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden, bl.a. områden av riksintresse finns i 3 och 4 kap. miljöbalken. Reglerna innebär att områden som har ett särskilt nationellt intresse för ett visst värde eller en viss användning inte ska tas i anspråk för andra ändamål utan att frågan om en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning har klarlagts. Syftet med bestämmelserna är att skydda mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv. Bestämmelserna utgör en grund vid bedömningar i samhällsplaneringen av skilda intressen och anspråk när det gäller mark- och vattenanvändningen samt vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt de lagar som hänvisar till balkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden.

Bestämmelserna om riksintresseområden i 3 kap. skiljer sig från dem i 4 kap. som innehåller särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten i vissa områden i landet. Områdena anges direkt i bestämmelserna på ett översiktligt sätt. Dessa oftast vidsträckta områden är i sin helhet av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden får komma till stånd i områdena endast under vissa förutsättningar eller om det finns särskilda skäl.

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden finns i 3 kap. Områden av riksintresse för ett antal angivna ändamål ska enligt bestämmelserna skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra eller skada ändamålen. Om ett

område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om ett område behövs för en anläggning för totalförsvaret, ska försvarsintresset ges företräde. Frågan om ett område är av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap. och avvägningen mellan olika riksintressen avgörs slutligt vid prövningen av det enskilda ärendet.

Identifiering och avgränsning av de områden som kan vara av riksintresse sker i en process där centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner medverkar. Bestämmelser om ansvarsfördelningen med närmare riktlinjer för samarbetet finns i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen).

Bestämmelser om planer och planeringsunderlag för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns i 6 kap. 19–22 §§ miljöbalken.

### *Utredningsbehov*

PBL-kommittén påtalade i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) att under utredningen framfördes bl.a. den allmänna synpunkten att frågan om vad som är områden av riksintresse enligt miljöbalken inte har hanterats på det sätt som reglerna i PBL och miljöbalken förutsätter. Enligt kommittén är det en återkommande synpunkt att länsstyrelserna inte tillräckligt tar sitt ansvar att diskutera hur områdena ska avgränsas eller hur värden ska tillgodoses i planering och andra beslut. Det är enligt kommittén en vanlig men felaktig uppfattning att de centrala myndigheterna har till uppgift att fastställa områden av riksintresse. Kommittén ansåg dock att dess uppdrag inte omfattade att utreda rollfördelning och framtagande av underlag för områden av riksintresse eftersom det i hög grad handlar om en reglering i miljöbalken.

Även Miljöbalkskommittén uppmärksammade i sitt arbete vissa frågeställningar avseende 3 kap. miljöbalken som man bedömde låg utanför kommitténs uppdrag. Dessa frågeställningar, som kort redovisas i principbetänkandet ”Miljöbalken under utveckling” (SOU 2002:50), gällde främst systemet att utse riksintresseområden enligt 3 kap., men även vilka typer av områden som ska skyddas eller utgöra områden av riksintresse.



Också Boverket har påtalat behovet av en översyn av bestämmelserna om riksintresse. Några frågor som Boverket har lyft fram är att förändringar i synen på vilka intressen som är viktiga för samhällsutvecklingen inte fångas upp i den nuvarande lydelsen av 3 kap. miljöbalken, att det underlag som de centrala myndigheterna tar fram för bedömning av om områden är av riksintresse har varierande aktualitet och kvalitet, att översiktsplaneringen inte fyller sin funktion i riksintresseprocessen, att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och berörda centrala myndigheter samt att författningsstödet för översiktsplanens roll är otydligt.

Av Riksrevisionens rapport ”Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik” (RiR 2005:12) framgår bl.a. att delar av PBL inte tillämpas som det är avsett och att länsstyrelserna därför har svårt att väga samman olika statliga intressen i enskilda planärenden.

I frågan om vilka slags områden som skulle kunna bli föremål för en riksintresseavvägning har jordbruksmark och områden med särskilda grund- och ytvattenförekomster lyfts fram. I den internationella debatten om vad som kan göras för att motverka negativa effekter av klimatförändringarna har det bl.a. anförts att jordbruksmark kan komma att få en ökad betydelse. Synpunkter har också framkommit som tyder på att riksintresset för vindkraft skulle behöva stärkas.

Regeringen konstaterar att många uppgifter tyder på att det nuvarande systemet med hur områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken anges och beaktas i planerings- och beslutsprocesser inte i alla avseenden fungerar på det sätt som varit avsett. Det finns bl.a. oklarheter i hur myndigheterna ska interagera för att väga olika riksintressen mot varandra. Därför behöver man analysera förekomsten och omfattningen av eventuella brister i fråga om kunskapsförsörjning, ansvarsfördelningen mellan olika statliga myndigheter, översiktsplaneringens roll i processen, tillämpningen av riksintressebestämmelserna vid olika rättsverkande beslut och översiktsplanens funktion som beslutsunderlag i detta sammanhang.

Vidare behöver man analysera om de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken kan ligga till grund för att anse att ett område är av riksintresse speglar gällande samhällsbehov utifrån ett nationellt perspektiv. Det är viktigt att bestämmelserna och deras tillämpning säkerställer att områden som kan vara av särskilt stort intresse för

ändamål av nationell betydelse identifieras och skyddas. Samtidigt är det viktigt att inte för många eller för omfattande områden anges eftersom det skulle kunna riskera att urholka begreppet riksintresse.

I detta sammanhang bör man överväga om det finns andra resurser och värden än de som anges i 3 kap. miljöbalken som bör läggas till grund för att betrakta ett område som ett område av riksintresse. Vid övervägandena om att lägga nya resurser och värden till grund för riksintresseområden bör även utredas vilka kriterier som ska gälla vid identifieringen av sådana områden.

### *Uppdrag*

Utredaren ska

1. analysera det nuvarande systemet för att utse och hantera områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken och hushållningsförordningen och förutsättningarna för att beakta områden av riksintresse vid planering och i beslutsprocesser samt vid behov föreslå ändringar,

2. analysera om de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken kan ligga till grund för att ange att ett område är av riksintresse speglar gällande samhällsbehov och i detta sammanhang överväga om det finns andra resurser och värden som borde läggas till grund för att peka ut områden av riksintresse och i så fall kriterier för detta, och

3. särskilt överväga om 3 kap. 10 § miljöbalken har en ändamålsenlig utformning.

## **Miljökonsekvensbedömningar m.m.**

### *Bakgrund*

Inom EG-rätten finns två direktiv med bestämmelser om bedömning av miljöpåverkan. Det är dels rådets direktiv 85/337/EG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet), dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SEA-direktivet).

MKB-direktivet genomförs i huvudsak med bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonse-

kvensbeskrivningar (MKB-förordningen). Bestämmelserna bygger på en indelning av projekten i olika slag av verksamhetstyper som bedöms enligt olika bestämmelser inom såväl miljöbalken som andra författningar.

Utformningen av de svenska bestämmelserna har i huvudsak byggts på principen att en omfattande miljökonsekvensbeskrivning, motsvarande kraven i MKB-direktivet, ska krävas för alla tillståndspliktiga verksamheter oavsett om verksamheterna är angivna i MKB-direktivet eller inte. Vilka verksamheter som är tillståndspliktiga framgår av bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Nyligen har den bilagan ändrats på så sätt att vissa verksamheter som i dag kräver tillstånd i stället ska kunna anmälas. Dessutom har det i 11 kap. 9 a § miljöbalken och i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. nyligen införts en möjlighet att anmäla vissa typer av vattenverksamheter.

SEA-direktivet genomförs med bestämmelser framför allt i 6 kap. miljöbalken och PBL. Bestämmelserna i PBL avser miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av översiktsplaner och vissa detaljplaner.

#### *Utredningsbehov*

I uppdraget till Miljöbalkskommittén ingick bl.a. att föreslå olika möjligheter att effektivisera miljöprovningen med den nuvarande provningsorganisationen, exempelvis genom att förenkla förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar (tilläggsdirektiv dir. 2003:61). Till följd av delbetänkandet "En effektivare miljöprovning" (SOU 2003:124) och regeringens proposition "En effektivare miljöprovning" (prop. 2004/05:129) har bestämmelserna ändrats (bet. 2004/05: MJU15, rskr. 2004/05:312). Bestämmelserna blev bl.a. tydligare i frågan om när en miljökonsekvensbeskrivning krävs. I Miljöbalkskommitténs slutbetänkande "Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter" (SOU 2005:59) konstaterade kommittén att ytterligare utredningsarbete behövs för att skapa ett samordnat system för miljökonsekvensbedömningar för att effektivisera provningen. Även remissinstanserna var positiva till att förutsättningarna för ett samordnat system för miljökonsekvensbedömningar utreds vidare.

Myndigheter, intresseorganisationer och verksamhetsutövare har i samband med regeringens regelförenklingsarbete kommit med förslag om att begränsa det obligatoriska kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i MKB-förordningen till de verksamheter som anges i MBK-direktivets bilaga 1 och att länsstyrelsen för övriga verksamheter ska göra en bedömning från fall till fall.

Regeringen konstaterar att det finns ett behov av att dels generellt utreda förutsättningarna för krav på miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken med tillhörande författningar, dels bättre samordna de olika bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar för projekt, planer och program. De nya bestämmelserna om anmälningsskyldighet i stället för tillståndsskyldighet för vissa verksamheter gör också att bestämmelserna om krav på miljökonsekvensbeskrivningar för olika verksamheter behöver ses över. Man behöver också undersöka om det i de berörda författningarna går att förenkla den använda terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika termer som exempelvis miljökonsekvensbedömning, miljökonsekvensbeskrivning, miljöbedömning och miljöprövning, bl.a. i förhållande till EG-rättens krav. Det bör också tydliggöras att konsekvenserna för hälsa ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningarna.

### *Uppdrag*

Utredaren ska undersöka möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, PBL och andra författningar, och i detta sammanhang

1. föreslå bestämmelser som tydliggör för vilka verksamheter det ska krävas sådana miljökonsekvensbeskrivningar som avses i MKB-direktivet,

2. föreslå bestämmelser som tydliggör vilka krav på miljökonsekvensbeskrivning som ska ställas på övriga tillståndsskyldiga verksamheter, och

3. undersöka möjligheterna att förenkla den aktuella terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika använda termer.

Inriktningen på utredarens arbete ska vara att samordna bestämmelserna och kraven så långt det är möjligt. I en ny reglering måste det också tydligt framgå hur miljöbedömningar av planer och

program enligt miljöbalken och PBL förhåller sig till miljökonsekvensbeskrivningar av projekt. Det övergripande syftet ska vara att få ett tydligt, enkelt och effektivt regelverk där de krav på miljökonsekvensbeskrivning som anges i MKB-direktivet så långt som möjligt förbehålls sådana verksamheter som enligt direktivet ska omfattas av kraven. Av bestämmelserna bör på ett tydligt sätt framgå vad som i frågan om bedömningar och beskrivningar av konsekvenserna för miljön ska gälla för andra tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter.

### Övriga samordningsfrågor

På miljöområdet är utgångspunkten att regelverket ska vara utformat på ett sätt som medför att hälso- och miljöskyddskraven beaktas samtidigt som möjligheterna till demokratisk insyn och inflytande inte åsidosätts. Med hänsyn till angelägna samhällsintressen och berörda enskilda intressen är det samtidigt viktigt att regelverket är enkelt och tydligt för att underlätta tillämpningen, effektivisera beslutsprocesserna och hålla handläggningstiderna så korta som möjligt.

Utöver de frågor som tidigare presenterats i dessa tilläggsdirektiv har det, i samband med regeringens regelförenklingsarbete, kommit fram att det behövs dels en ökad samordning av bestämmelser om samråd i miljöbalken med bestämmelser om samråd i andra författningar, dels en tidsmässig samordning av olika beslut vid prövningen av en tillståndspliktig verksamhet. Genom propositionen "En effektivare miljöprövning" har bl.a. bestämmelserna om samråd förenklats i 6 kap. miljöbalken. De nya bestämmelserna trädde i kraft under 2005. Enligt inkomna synpunkter fungerar tillämpningen av dessa bestämmelser inte alltid som det är avsett, bl.a. har flera företag framfört att berörda myndigheter inte alltid respekterar verksamhetsutövarens behov av ett samråd tidigt i processen.

PBL-kommittén har föreslagit att prövningsförfarandet enligt PBL samordnas med prövningsförfarandet enligt miljöbalken, bl.a. genom att lagstiftningen ska ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken. Som angetts i avsnittet om vindkraft behöver detta förslag utredas närmare och samordnas

med förslag till motsvarande bestämmelser i miljöbalken och annan berörd lagstiftning.

### *Uppdrag*

Utredaren ska, utöver det som angetts i tidigare avsnitt,

1. utreda möjligheterna att samordna och effektivisera handläggningen inom och mellan myndigheter av ärenden som innebär prövning av verksamheter både enligt miljöbalken och annan lagstiftning,

2. utreda möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelser om samråd i miljöbalken och annan lagstiftning som rör samma verksamhet, och

3. utreda behovet av och möjligheten till tidsmässig samordning av beslut enligt miljöbalken och andra författningar när besluten rör samma verksamhet.

Vid översynen bör utredaren beakta erfarenheter från andra länder, t.ex. Danmark och Finland.

### **Arbetsformer**

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Arbetet ska ske i enlighet med fastställda mål och strategier på miljöområdet.

De olika rapporter och andra dokument som nämns i dessa direktiv ska beaktas. Utredaren ska samråda med Byggprocessutredningen (M 2007:06), Boverket, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet och andra berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer. Utredaren ska beakta de förslag om att effektivisera miljöprövningen som hör samman med uppdraget och som lämnas till utredaren inom ramen för regeringens regelförenklingsarbete.

Utredaren ska, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets Regelnämnd. Utredaren ska särskilt beakta de administrativa kostnaderna för näringslivet och utforma sina förslag så att kostnaderna hålls så låga som möjligt. Vid beräkningar av företagens administrativa kostnader till följd av föreslagna ändringar ska utredaren samråda

med Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och så långt som möjligt använda Nuteks databas Malin.

### **Kostnader och andra konsekvenser**

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Det som sägs om kostnader och andra konsekvenser i de tidigare beslutade direktiven (dir. 2007:94) gäller även fortsättningsvis.

### **Tidpunkter för redovisning, m.m.**

#### *Uppdraget i dessa tilläggsdirektiv*

Ett delbetänkande, utredningens tredje delbetänkande, med förslag i delfrågan om vindkraft ska redovisas senast den 30 september 2008. Tilläggsuppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2008.

#### *Uppdraget i de tidigare beslutade direktiven*

Den nya instansordning för PBL-ärenden som avses med uppdraget förutsätter att man i den fortsatta beredningen hanterar de frågor som behandlas i första delbetänkandet i ett sammanhang med vissa av de organisatoriska och processuella frågor som behandlas i det andra delbetänkandet. Detta bl.a. för att undvika risken att först behöva flytta och bygga upp resurser inom den nuvarande domstolsorganisationen för att en kort tid därefter åter flytta och bygga upp resurser i en ny domstolsorganisation.

Det är också angeläget att den nya instansordningen för miljöbalks- och PBL-ärenden redan från början följer de processuella regler som är mest lämpade för domstolarnas hantering. Mål och ärenden i de allmänna domstolarna bör handläggas enligt processuella regler som är avsedda och anpassade för de allmänna domstolarna. En ordning där allmänna domstolar följer processuella regler som är anpassade för förvaltningsdomstolar bör fortsätta att gälla endast om det finns mycket starka skäl för det. Den frågan ska belysas i det andra delbetänkandet.

För en ändamålsenlig fortsatt beredning av reformen med en ny instansordning för PBL-ärenden och för att inte försena den reformen, bör redovisningen av det andra delbetänkandet avgränsas och tidigareläggas. Därför ska andra delbetänkandet redovisas den 31 mars 2008 och avgränsas till att innehålla de överväganden och förslag som avser antalet miljödomstolar och deras lokalisering, domkretsindelningen för miljödomstolarna, och handläggningsregler för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva.

Vid bedömningen av miljödomstolarnas lokalisering och domkretsindelning ska frågan om lokalisering av framtida prövningsmyndigheter för A- och vattenverksamheter beaktas.

De frågor i övrigt som enligt de tidigare beslutade direktiven skulle ha redovisats i det andra delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 31 december 2008.

(Miljödepartementet)



**Teckenförklaring**  
**Vindhastighet på 103 m**  
**m/s**

- 0,0 - 3,0
- 3,0 - 3,5
- 3,5 - 4,0
- 4,0 - 4,5
- 4,5 - 5,0
- 5,0 - 6,5
- 5,5 - 6,0
- 6,0 - 6,5
- 6,5 - 7,0
- 7,0 - 7,5
- 7,5 - 8,0
- 8,0 - 8,5
- > 8,5

