

Överprövning av beslut i plan- och byggärenden

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU

1994:134

Delbetänkande av Plan- och byggutredningen

Överprövning av beslut i plan- och byggärenden

SOU

1994:134

Delbetänkande av Plan- och byggutredningen

Ref NB

Occ

Sou



Statens offentliga utredningar

1994:134

Miljö- och naturresursdepartementet

Överprövning av beslut i plan- och byggärenden

Delbetänkande av Plan- och byggutredningen
Stockholm 1994



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet och chefen för Miljö- och naturresursdepartementet

Regeringen bemyndigade den 26 november 1992 det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om planläggning, markanvändning och bebyggelse att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över plan- och bygglagen, m.m.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 1 december 1992 överlantmätaren Bengt-Olof Käck som särskild utredare.

Som sakkunniga har fr.o.m. den 12 januari 1993 deltagit chefsjuristen Fredrik Bonde, avdelningschefen Carl-Johan Engström, sektionschefen Rolf A. Karlsson, departementsrådet Kerstin Kåks, arkitekten Kerstin Kärnekull, advokaten Bengt Ljungqvist (t.o.m. den 31 mars 1993), arkitekten Elisabeth Martin, jur. kand. Claes Winberg (t.o.m. den 8 oktober 1993), fr.o.m. den 1 april 1993 utvecklingschefen Thomas Miller samt fr.o.m. den 5 april 1994 förbundsjuristen Björn Andersson och tekniska direktören Bo Eliason.

Som experter har fr.o.m. den 12 januari 1993 deltagit samhällsbyggnadschefen Susanne Arnborg, byråchefen Lars Berggrund (t.o.m. den 4 april 1994), departementssekreteraren Bo Barrefelt (t.o.m. den 8 oktober 1993), förbundsjuristen Annika Gustafsson, arkitekten Cecilia Jensfelt (t.o.m. den 4 april 1994), fil.dr. Bodil Jönsson (t.o.m. den 4 april 1994), kanslirådet Hans Ling, länsarkitekten Torsten Lundberg (t.o.m. den 4 april 1994), departementssekreteraren Birgitta Magnusson (t.o.m. den 4 april 1994), fastighetsekonomen Lars Magnusson, tekn.dr. Louise Nyström (t.o.m. den 4 april 1994), direktören Vidar Sjödin (t.o.m. den 8 oktober 1993), sekreteraren Bengt Westman (t.o.m. den 8 oktober 1993) och numera överantikvarien Keith Wijkander, fr.o.m. den 1 april 1993 landskapsarkitekten Michael Porath (t.o.m. den 4 april 1994) och bitr. miljövårdsdirektören Kerstin Åswald (t.o.m. den 4 april 1994), fr.o.m. den 12 maj 1992 tekniska direktören Bo Eliason (t.o.m. den 4 april 1994), fr.o.m. den 28 oktober 1993 t.f. professorn Eivor Bucht (t.o.m. den 4 april 1994), landskapsarkitekten Per-Magnus Nilsson och avdel-

ningsdirektören Jan Terstad (t.o.m. den 4 april 1994), fr.o.m. den 16 november 1993 länsantikvariern Anders Hillgren (t.o.m. den 4 april 1994), hovrättsassessorn Henrik Lagergren och departementssekreteraren Mikaela Schulman (t.o.m. den 4 april 1994) samt fr.o.m. den 5 april 1994 chefsjuristen Percy Gustafsson och ämnessakkunnige Magnus Svantesson.

Huvudsekreterare har varit chefsjuristen Peter Rosén (fr.o.m. den 12 januari 1993) samt sekreterare jur.kand. Stig Hagelstam (fr.o.m. den 12 januari 1993) och hovrättsassessorn Henrik Lagergren (fr.o.m. den 13 april t.o.m. den 15 november 1993). Biträdande sekreterare har varit assistenten Lisbeth Rosén (fr.o.m. den 1 november 1993).

Utredningen har antagit namnet Plan- och byggutredningen.

Utredningen har tidigare överlämnat betänkandena (SOU 1993:94) Anpassad kontroll av byggandet och (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering.

Jag får härmed överlämna delbetänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden.

Till betänkandet fogas särskilda yttranden.

Utredningen fortsätter nu sitt arbete med en översyn av lagstiftningen om plangenomförande och jag räknar med att utredningens slutbetänkande skall kunna överlämnas senast den 1 oktober 1995.

Stockholm den 30 september 1994

Bengt-Olof Käck

/Peter Rosén
Stig Hagelstam

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	
1. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	19
2. Förslag till lag om Miljödomstolen.....	28
3. Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).....	31
4. Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988).....	32
5. Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144).....	33
6. Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	35
7. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.....	37
8. Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	38
1. <i>Inledning</i>	
1.1 Direktiven m.m.....	39
1.2 Utredningsarbetet.....	39
2. <i>Överklagande och statlig kontroll</i>	
2.1 Inledning.....	41

2.2	Bakgrund.....	43
2.2.1	Gällande rätt.....	43
2.2.2	Ärendemängder m.m.....	57
2.2.3	Internationell jämförelse	60
2.2.4	Strävanden att avlasta regeringen förvaltningsärenden.....	75
2.2.5	Europakonventionen och rättsprövningslagen.....	76
2.2.6	Domstolsväsendet och vissa reformer inom detta.....	80
2.2.7	Reformer m.m. rörande länsstyrelserna.....	84
2.2.8	Promemorian (Ds 1991:84) Plan- och byggnämnd.....	88
2.2.9	Förslaget till miljöbalk.....	92
2.2.10	Angränsande utredningar.....	93
2.3	Överväganden.....	95
2.3.1	Allmänt.....	95
2.3.2	Behovet av administrativ överprövning.....	97
2.3.3	Principiell utformning av ett nytt överklagandesystem.....	113
2.3.4	Rätten att överklaga.....	128
2.3.5	Miljödomstolens sammansättning och arbetsformer.....	133
2.3.6	Ordningen för överklagande av kommunens beslut.....	142
2.3.7	Ärenden enligt vissa andra lagar, m.m.....	143
2.3.8	Den statliga kontrollen.....	147

3. Övriga frågor	
3.1 Planavgift m.m.....	175
3.2 Förskott på bygglovsavgift.....	178
4. <i>Författningskommentar</i>	
4.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygg- lagen (1987:10).....	181
4.2 Förslaget till lag om Miljödomstolen.....	188
4.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocess- lagen (1971:291).....	193
4.4 Förslagen till lagar om ändring i fastighetsbildnings- lagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149).....	193
4.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.....	193
4.6 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	194
<i>Särskilda yttranden</i>	195
<i>Bilagor</i>	203
1. Direktiv	
2. Uppgifter från länsstyrelserna rörande handläggningen av ärenden enligt PBL	

Sammanfattning

Min uppgift enligt direktiven är att göra en bred översyn av plan- och bygglagstiftningen mot bakgrund av vunna erfarenheter av 1987 års PBL-reform och de nya förutsättningar som samhällsutvecklingen inneburit för planeringen av mark- och vattenområden och för byggandet.

I ett första delbetänkande den 8 oktober 1993 (SOU 1993:94) Anpassad kontroll av byggandet behandlade jag frågor om bygglov och byggnadsteknisk kontroll, inklusive samordningen med den nya byggproduktlagen som är en följd av EES-avtalet.

I ett andra delbetänkande den 3 mars 1994 (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering behandlade jag frågor om ökad miljöhänsyn i fysisk planering och byggande, reglering i detaljplaner och detaljplaneprocessen, medborgarinflytandet i fysisk planering samt tillgängligheten i den fysiska miljön för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

I detta delbetänkande lämnar jag förslag som rör instansordningen för överklagande, vissa med överklagandet sammanhängande frågor samt den statliga kontrollen inom plan- och byggområdet. Dessutom lämnas ett par förslag som rör planavgift och bygglovsavgift.

Instansordningen för överklagande m.m.

I mina direktiv påpekas att arbete länge har bedrivits med att avlasta regeringen löpande ärenden och att förslag vad gäller sådan avlastning beträffande PBL-ärenden har redovisats i departementspromemorian (Ds 1991:84) Plan- och byggnämnd. Dessa frågor bör dock enligt direktiven övervägas ytterligare, varvid det är viktigt att den svenska lagstiftningen anpassas till vad som krävs för att Sverige skall uppfylla sina åtaganden enligt Europakonventionen. I det syftet bör bl.a. den nuvarande gränsdragningen mellan regeringen och förvaltningsdomstolarna prövas. Vidare betonas de särskilda krav på snabbhet och effektivitet i förfarandet som bör ställas inom plan- och byggområdet.

Överprövning av de kommunala besluten kan i dag komma till stånd på två sätt, genom officialingripande från staten enligt 12 kap. PBL och besvär av enskilda. I det skikt som ligger mellan dessa två former för ingripande mot kommunala beslut kan sägas att kommunen har den oinskränkta beslutanderätten

Reglerna om överklagande finns i 13 kap. PBL. Kommunala beslut enligt lagen får överklagas antingen genom kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär. Kommunalbesvär skall i huvudsak användas mot beslut som inte har några direkta rättsverkningar mot enskilda. I övrigt skall förvaltningsbesvär användas. Överklagandet sker därvid till länsstyrelsen, vars beslut får överklagas till kammarrätt i vissa angivna fall och i övrigt till regeringen. Mina överväganden och förslag rör i huvudsak instansordning m.m. avseende förvaltningsbesvär.

Det har länge varit en strävan att avlasta regeringen ärenden av löpande art så att statsråd och departement får mer tid för större och övergripande frågor. PBL-ärendena hos Miljö- och naturresursdepartementet utgör i dag nära hälften av regeringskansliets besvärärenden och det är angeläget att dessa ärenden i största möjliga utsträckning förs bort från regeringen.

Förutom hänsynen till regeringens arbetsbelastning utgör Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning av beslut som rör civila rättigheter och skyldigheter ett starkt skäl för att instansordningen ändras. Visserligen kan domstolsprövning av regeringens beslut komma till stånd genom rättsprövningslagen, men det bedöms angeläget att domstolsprövning skall kunna ske inom den normala besvärprocessen. För att detta skall kunna uppnås måste regeringsärendena föras över till domstolsprövning i åtminstone sista instans.

För en bedömning av möjligheterna och lämpligheten av att besvärprövningen förs bort från regeringen tar jag först upp frågan om vilka skäl det kan finnas för att besvärärenden skall förbehållas regeringen. Därvid finner jag i enlighet med riktlinjerna i propositionen 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden att regeringen inte bör vara besvärinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. Något behov av sådan styrning med avseende på PBL-ärendena finns det enligt min mening inte.

Trots att det således inte finns något direkt behov av praxisbildning av regeringen i PBL-ärenden kan dock ifrågasättas om inte besvärprövningen ändå måste ligga kvar hos regeringen av andra skäl. Prövningen avser kommunala beslut – i många fall fattade av fullmäktige – som i stor utsträckning grundar sig på lämplighetsavvägningar. Om överprövningen skall avse både det överklagade beslutets laglighet och dess lämplighet, kan göras gällande att prövningen bör ske i politisk ordning och inte vid domstol. Den tveksamhet inför domstolsprövning som såle-

des kan finnas har gett mig anledning att gå närmare in på överprövningens art och omfattning vid besvär över PBL-beslut.

Besvärsprövningens art och omfattning

Besvär får anföras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Huvudprincipen vid förvaltningsbesvär är att prövningen, inom ramen för klagandens yrkanden och åberopanden, omfattar både det överklagade beslutets laglighet och dess lämplighet.

Besvärsprövningen skall i första hand riktas in på avvägningen mellan den klagandes intressen och motstående intressen, både allmänna och enskilda. En sådan prövning torde ligga väl i linje med normal domstolsprövning. Av ett par avgöranden av Regeringsrätten torde emellertid följa att besvärsprövningen är något mera omfattande. Således har en klagande rätt att i samband med ett överklagande få till stånd en prövning även av ett påstått intrång i ett motstående allmänt intresse. Visserligen blir denna prövning enligt Regeringsrätten begränsad med hänsyn till PBL:s princip om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt, men kvar står ändå att besvärmyndigheten kan tvingas in på en prövning av kommunala avvägningar mellan allmänintressen. En sådan prövning är mindre lämplig för en domstol.

Det finns dock enligt min mening inga skäl för en så omfattande besvärsprövning. Hela PBL genomsyras av tanken att avvägningen mellan allmänintressen är en kommunal angelägenhet utom i de fall då staten kan ingripa på de särskilda grunder som anges i lagens 12 kap. Klara gränser bör enligt min mening dras mellan besvärsprövningen och den statliga officialprövningen och jag föreslår därför att det i överklagandereglererna i 13 kap. tas in en uttrycklig bestämmelse som hindrar besvärmyndigheten från att gå in på en prövning av lämplighetsavvägningar mellan enskilda allmänna intressen. Därmed tydliggörs det kommunala ansvarsområdet i förhållande till det statliga i enlighet med grundtankarna i PBL-reformen och besvärsprövningen renodlas till en prövning av intrång i enskilda intressen, således en prövning av traditionell domstolskaraktär. Någon tvekan bör därför inte längre föreligga om möjligheten och lämpligheten att föra över samtliga ärenden rörande besvär till domstolsprövning.

Rätten att överklaga

Den besvärberättigade kretsen utvidgades väsentligt genom PBL. Tidigare var det bara sakägare som hade besvärsrätt. Genom PBL fick emellertid hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer samma ställning som sakägarna i beslutsprocessen. Enligt direktiven tyder erfarenheterna på att överklagandeinstitutet inte sällan har kommit att användas som ett medel för meborgarinflytande i stället för som en yttersta rättssäkerhetsventil. Det bör därför övervägas i vad mån rätten att överklaga kan avgränsas och göras tydligare.

De boende har enligt min bedömning förhållandevis begränsade möjligheter att vinna framgång med en besvärstalan rörande det sakliga innehållet i ett kommunalt beslut. Av uppgifter som inhämtats från några länsstyrelser framgår emellertid att antalet beslut som har överklagats av enbart besvärberättigade utanför sakägarkretsen är förhållandevis begränsat. Utvidgningen av den besvärberättigade kretsen tycks således inte har medfört några påtagliga effektivitetsförluster.

De boende har emellertid även möjlighet att överklaga beslut på formella grunder. Till skillnad mot vad som antyds i direktiven finner jag att betydelsen av besvärsrätten för de boende främst ligger i att de därmed ges möjligheter till en bevakning av att de regler som skall garantera ett medborgarinflytande iakttas. Jag föreslår därför inte någon begränsning i besvärsrätten.

I anslutning till den nu behandlade frågan föreslår jag att Vägverket ges en uttrycklig rätt att överklaga beslut om bygglov och förhandsbesked för byggnader och andra anläggningar samt skyltar och ljusanordningar invid allmän väg.

I sammanhanget tar jag slutligen också upp ett problem rörande avgränsningen av den besvärberättigade kretsen som ett regeringsrättsavgörande har gett upphov till. Enligt Regeringsrätten har den rätt att överklaga ett detaljplanebeslut som har fått underrättelse om beslutet och besvärshänvisning. Jag föreslår att det i stället skall vara förvaltningslagens huvudregel om vem som är besvärberättigad som skall gälla.

Principiell utformning av ett nytt överklagandesystem

En utgångspunkt vid utformningen av ett nytt överklagandesystem är att åtminstone den sista instansen skall vara en domstol. I övrigt skall prövningssystemet utformas så att det ger möjlighet till en så effektiv handläggning som möjligt. Den nuvarande uppdelningen mellan kam-

marrätterna och regeringen bör därför enligt min mening ersättas av en enhetlig instanskedja, vars längd bör begränsas till två instanser och där det skall finnas tillgång till bl.a. expertis i plan- och byggfrågor. Det är också angeläget att få till stånd en samordning av överprövningen av PBL-ärenden och miljöskydds- och naturvårdsärenden.

Inledningsvis tar jag till bedömning upp frågan om länsstyrelsens roll i det framtida prövningssystemet. Till förmån för länsstyrelsen som besvärsinstans brukar anföras att länsstyrelsen besitter saklig kompetens och att besvärsförfarandet där är snabbt och billigt. Mot länsstyrelsen som besvärsinstans talar framför allt principiella rättssäkerhetsaspekter – särskilt de dubbla rollerna som besvärsinstans och tillsynsmyndighet – och den omständigheten att Europakonventionens krav avseende muntlig förhandling inte kan tillgodoses där. Vid en avvägning mellan för- och nackdelarna med länsstyrelsen som besvärsinstans finner jag att övervägande skäl talar för att besvärsprövningen förs över till domstol redan i första instans under förutsättning att det finns någon domstol som är lämplig för ändamålet eller det eventuellt kan tillskapas en sådan domstol.

Den domstol som ligger närmast till hands för överprövning av PBL-beslut är länsrätten som är första instans inom den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen. Länsrätterna handlägger emellertid frågor av en helt annan art och det finns risk att handläggningstiderna blir för långa. Dessutom kan det bli svårt att tillgodose behovet av erforderlig expertis på plan- och byggområdet. Länsrättsalternativet är därför enligt min mening inte godtagbart. Med hänsyn bl.a. till behovet av en lämplig processordning är inte heller allmän domstol ett rimligt alternativ för PBL-ärendena.

I stället finns det anledning att överväga inrättandet av någon form av regionala specialinstanser för besvärsprövningen. PBL-ärendena kan visserligen inte ensamma bära upp sådana instanser, men tillsammans med framför allt miljöskydds- och naturvårdsärendena skulle underlaget bli tillräckligt stort.

Miljöorganisationsutredningen har i uppdrag att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behöver vidtas med anledning av att en miljöbalk träder i kraft. Jag har under utredningsarbetet samrått med utredningen och jag har därvid inhämtat att utredningen kommer att föreslå att i stort sett all tillståndsprövning i miljöbalksärenden skall ske hos länsstyrelserna och att besluten skall kunna överklagas till Konces-

sionsnämnden för miljöskydd, som därvid skall organiseras om till en miljödomstol. Från utredningen har emellertid samtidigt uppgetts att det på sikt kan visa sig vara lämpligt att föra över all tillståndsprövning till domstol, varvid den mest rationella ordningen bedöms vara att det inrättas ett antal regionala miljödomstolar. Eftersom det för Miljöorganisationsutredningen bara är fråga om ett tänkbart framtidsperspektiv med regionala domstolar och sådana inte kan inrättas för bara PBL-ärenden, lägger jag inte fram konkreta förslag i den delen. Jag pekar emellertid på de möjligheter som finns att till sådana regionala domstolar föra över även vissa andra målgrupper, t.ex. ärenden enligt va-lagen, vattenlagen och fastighetsbildningslagen. Härigenom skulle kunna skapas en domstolsorganisation som i stort sett hanterar samtliga ärenden rörande mark och vatten.

Om statsmakterna skulle finna att inrättande av regionala domstolar inte är en lämplig lösning, förordar jag att länsstyrelserna såsom det näst bästa alternativet behålls som första instans.

När det gäller den andra och sista besvärinstansen skall denna vara en domstol. Som nämnts avser Miljöorganisationsutredningen att föreslå att Koncessionsnämnden omvandlas till en miljödomstol. Eftersom ett sådant förslag ligger väl i linje med strävandena att reformera instansordningen för PBL-ärendena, har samarbetet mellan utredningarna fördjupats i den delen, vilket har resulterat i ett gemensamt förslag till en lag om Miljödomstol.

Miljödomstolens sammansättning och arbetsformer

Miljödomstolen skall vara en central självständig domstol för överprövning av dels miljöbalksärenden i enlighet med Miljöorganisationsutredningens förslag, dels samtliga PBL-ärenden. För PBL-ärendena blir domstolen sista instans. Enligt Miljöorganisationsutredningens förslag skall däremot avgöranden i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kunna överklagas till Högsta domstolen.

På den nivå som Miljödomstolen kommer att befinna sig i instansordningen måste domstolen självfallet ges en sådan sammansättning att högt ställda krav på rättsliga kvalifikationer och på sakkunskap tillgodoses. Något lekmannadeltagande föreslås inte utan domstolen bör vara sammansatt av juristledamöter och sakkunniga.

Det förslag till lag om Miljödomstol som jag lägger fram har, som nämnts, utarbetats i samråd med Miljöorganisationsutredningen. Det

innebär bl.a. att domförhetsreglerna har utformats så att de även skall passa för miljöbalksärendena. Miljödomstolen skall i ordinär sammansättning vara domför med minst tre ledamöter, varav en sakkunnig. Domstolen skall som tidigare nämnts vara sista instans beträffande PBL-ärendena och vissa miljöbalksärenden. I sådana ärenden bör det krävas deltagande av ytterligare en juristledamot. Eftersom det i vissa fall kan finnas behov av olika slags specialistkompetens, skall ytterligare en sakkunnig kunna ingå i domstolen.

Vid avgöranden av enklare beskaffenhet föreslås Miljödomstolen vara domför med enbart två ledamöter. Principiellt viktiga mål i vilka Miljödomstolen är slutinstans skall å andra sidan kunna prövas av domstolen i utökad sammansättning.

Domstolens organisation föreslås få en med hänsyn till variationer i arbetsbördan flexibel utformning. Således skall domstolen ha dels fast anställda juristledamöter, kallade miljödomare, och sakkunniga, dels ett antal andra juristledamöter och ytterligare sakkunniga som tjänstgör vid behov.

Det föreslås att förvaltningsprocesslagen skall vara tillämplig på rättsskipningen i Miljödomstolen. Den regel om muntlig förhandling som gäller för kammarrätt och länsrätt föreslås bli tillämplig även på Miljödomstolen.

När det gäller Miljödomstolens dimensionering har jag begränsat mig till en bedömning av behovet av ledamöter i domstolen. För handläggningen av PBL-ärendena torde det krävas tio juristdomare och fyra sakkunniga. Enligt Miljöorganisationsutredningen krävs för handläggningen av miljöbalksärendena sju juristdomare och tre sakkunniga.

Ordningen för överklagande av kommunens beslut

Enligt förvaltningslagen skall skrivelser med överklaganden ges in till den myndighet som har fattat det beslut som har överklagats. Enligt 13 kap. 3 § PBL däremot skall skrivelser med överklaganden av kommunala beslut ges in till länsstyrelsen. En sådan ordning medför vissa nackdelar och jag föreslår att regeln ändras så att bättre överensstämmelse uppnås med vad som gäller enligt förvaltningslagen.

Ärenden enligt vissa andra lagar

I fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen finns bestämmelser som ger kommunen ett avgörande inflytande i vissa hänseenden i samband med tillåtlighetsprövningen enligt dessa lagar. Den kommunala nämndens beslut får i dag överklagas till länsstyrelsen, vars beslut får överklagas till regeringen. Jag föreslår att länsstyrelsens beslut i stället skall överklagas till Miljödomstolen.

I den nyligen antagna lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. föreskrivs att ett visst slag av tillsynsbeslut av en kommunal nämnd skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Jag föreslår att lagen ändras så att beslutet i likhet med motsvarande tillsynsbeslut enligt PBL skall överklagas till länsstyrelsen och därefter till Miljödomstolen.

I anslutning till de nu behandlade förslagen tar jag också upp frågan hur ett kommunalt beslut att inte anta, ändra eller upphäva en fastighetsplan skall överklagas. För närvarande skall ett sådant beslut överklagas genom kommunalbesvär. Jag föreslår att beslutet i stället skall överklagas genom förvaltningsbesvär.

Den statliga kontrollen

Enligt direktiven bör formerna för den statliga kontrollen, bl.a. regeringens möjlighet till prövning, ses över i syfte att effektivisera den.

I mitt föregående betänkande Miljö och fysisk planering lämnade jag flera förslag till lagändringar för att förstärka miljöhänsynen i fysisk planering och byggande. Vidare har Miljöskyddskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1994:96) föreslagit viss komplettering av överprövningsgrunderna i 12 kap. Dessa förslag bör enligt min mening utvärderas innan ytterligare ingripandemöjligheter på miljöområdet övervägs.

I direktiven ifrågasätts om formerna för den statliga kontrollen har varit effektiv. I mitt föregående betänkande lämnade jag bl.a. i anledning härav vissa förslag som skall stärka länsstyrelserna i deras roll som bevakare av de statliga intressena. Jag har nu vänt mig till ett antal centrala statliga myndigheter med en förfrågan om deras erfarenheter av den statliga kontrollen. Vad som därvid har framkommit ger inte anledning att överväga en annan ordning.

Sammantaget finner jag alltså att nuvarande bestämmelser rörande den statliga kontrollen är i stort sett väl ägnade att tillvarata väsentliga statliga intressen. Vissa lagändringar är dock motiverade.

I 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 7 § förslaget till miljöbalk) föreskrivs om skydd för områden med kulturvärden och sådana områden kan i vissa fall vara av riksintresse. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller dock vissa enskilda objekt som kan vara skyddsvärda. Jag föreslår därför att bestämmelsen ändras så att den även innefattar ett skydd mot åtgärder som innebär förvanskning av byggnader eller andra anläggningar med särskilt stora kulturvärden, även om de inte är belägna inom områden som är av särskilt intresse för kulturmiljövården.

Fel och brister i det kommunala beslutsförfarandet kan i dag bara påtalas genom förvaltningsbesvär. Jag föreslår att denna kontroll av kommunernas handläggning kompletteras med en möjlighet för staten att upphäva ett kommunalt beslut, om PBL:s förfaranderegler har åsidosatts eller beslutet annars inte har tillkommit i laga ordning.

Statens beslutsfattande enligt 12 kap. PBL

Beslut enligt PBL fattas primärt av kommunen. Dessa beslut kan angripas på två sätt, antingen genom besvär av enskilda eller genom att staten ingriper enligt reglerna i 12 kap. Inom ramen för det statliga beslutsfattandet finns ytterligare ett besvärsförfarande. Beslut om ingripande från staten fattas i första hand av länsstyrelsen, vars beslut kan överklagas till regeringen. Hos regeringen som slutinstans möts alltså i dag besvär av enskilda över kommunala beslut och besvär över beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. Båda dessa former av besvär regleras i 13 kap.

Mina förslag innebär att besvär över kommunala beslut i stället skall prövas slutligt av Miljödomstolen. Jag anser vidare att även vissa beslut av staten måste kunna överklagas till domstol. Detta medför att ordningen för det statliga beslutsfattandet enligt 12 kap. bör ändras.

Även i fortsättningen bör det vara länsstyrelsen som företar den inledande prövningen av frågan om ett kommunalt beslut bör upphävas eller inte. Den slutliga prövningen föreslås dock ankomma på regeringen. Om länsstyrelsen anser att ett kommunalt planbeslut bör upphävas på sakliga grunder, skall således ärendet överlämnas till regeringen, varefter det får bli regeringens sak att väga in eventuella politiska hänsynstaganden i bedömningen. En sådan ordning bör enligt min mening renodla och stärka länsstyrelsens roll i den statliga kontrollen av väsentliga allmänintressen. Beslut om upphävande av ett planbeslut på grund av formella fel skall dock fattas av länsstyrelsen. Överprövningen av beslut om lov och

förhandsbesked skall följa samma regler som planbesluten. Även i dessa fall skall alltså beslut om upphävande fattas av regeringen.

Vissa beslut av staten måste kunna bli föremål för domstolsprövning enligt Europakonventionen. Det gäller regeringens beslut att upphäva beslut om lov och förhandsbesked samt beslut enligt 12 kap. 7 § att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Med hänsyn till enhetligheten i rättstillämpningen, föreslås att sådana regeringsbeslut skall kunna överklagas till Miljödomstolen. Av övriga beslut enligt 12 kap. är det bara länsstyrelsens beslut att upphäva ett planbeslut på formella grunder som skall kunna överklagas.

Övriga frågor

Jag tar avslutningsvis upp några frågor rörande avgifter.

I 11 kap. 5 § PBL finns regler om bl.a. bygglovs- och planavgifter. Sådana avgifter får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Jag föreslår att bestämmelsen ändras så att avgifter får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens självkostnad för åtgärderna. Vidare föreslår jag ett tillägg till bestämmelsen som ger kommunen rätt att ta ut planavgift för kostnader för arbete med upprättande av miljökonsekvensbeskrivning.

Avgifter i ärenden angående bl.a. lov och förhandsbesked får tas ut i förskott. Det finns emellertid ingen möjlighet att framtvunga förskottsbetalning. Jag föreslår en bestämmelse som ger kommunen möjlighet att avvisa en ansökan, om ett föreläggande om förskottsbetalning inte följs.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10);

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)¹
dels att 8 kap. 20 §, 11 kap. 5 §, 12 kap. 1 – 3 §§ samt 13 kap. 1, 3, 4
och 7 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 5 kap. 30 a § samt
13 kap. 4 a och 7 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

30 a §

*Utan hinder av vad som stad-
gas i 30 § skall bestämmelsen i
22 § förvaltningslagen (1986:223)
tillämpas vid överklagande.*

8 kap.

20 §

När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i
övrigt lämnas in som behövs för prövningen.

Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden före-
lägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte före-
läggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvi-
sas.

Följs inte ett föreläggande enligt 11 § andra stycket, får ärendet av-
göras i befintligt skick.

¹Lagen omtryckt 1992:1769.

Nuvarande lydelse

Förelägganden som avses i andra och tredje styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

Föreslagen lydelse

Om byggnadsnämnden enligt 11 kap. 5 § fjärde stycket har beslutat att sökanden skall betala förskott på avgiften i lovärendet, kan sökanden också föreläggas att fullgöra denna skyldighet inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ansökningen avvisas.

Förelägganden som avses i andra – fjärde styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

11 kap.
5 §²

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en bygganmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

²Senaste lydelse 1994:852.

Nuvarande lydelse

Byggnadsnämnden får dessutom, efter det att byggnadsmålan som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit avseende uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens *genomsnittliga kostnad* för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

12 kap.

1 §

Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

Föreslagen lydelse

Byggnadsnämnden får dessutom, efter det att byggnadsmålan som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit avseende uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. *I fråga om åtgärder enligt 5 kap. 18 § får i planavgiften endast inräknas kostnader för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning.*

Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens *självkostnad* för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser *skall upphävas*, om beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. inte tillgodoses,

Nuvarande lydelse

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt *eller*

3. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Föreslagen lydelse

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

3. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser *eller*

4. *förfarandereglerna enligt denna lag har åsidosatts eller att beslutet annars inte har tillkommit i laga ordning.*

Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del.

2 §

Länsstyrelsen skall inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta huruvida prövning enligt 1 § skall ske eller ej.

Om det finns anledning att upphäva ett kommunalt beslut enligt 1 §, skall länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta att särskild prövning av frågan skall ske.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

Länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något förhållande som avses i 1 § föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del.

Har länsstyrelsen fattat ett beslut om prövning enligt 2 §, skall länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning, om länsstyrelsen finner att kommunens beslut bör upphävas enligt 1 § första stycket 1 – 3.

Beslut om upphävande enligt 1 § första stycket 4 fattas av länsstyrelsen.

13 kap.

1 §

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), nämligen

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller *en fastighetsplan*,
3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden samt
6. kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Beslut som anges i 2 § första stycket överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. I besvärshandlingen skall anges vilket beslut som överklagas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om andra beslut av kommunala nämnder än beslut angående detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan räknas dock besvärstiden från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till kommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning. Besvären skall också tas upp till prövning, om besvärshandlingen har kommit in för sent till länsstyrelsen och detta beror på att under rättelsen om vad som skall iakttas vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärinstans.

Vid överklagande enligt 2 § första stycket skall bestämmelserna i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas med de undantag som anges i andra stycket.

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan räknas från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När ett sådant beslut har fattats av kommunfullmäktige, skall vad som föreskrivs i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223) om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §³

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § *huruvida prövning skall ske eller ej* och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag *än de som anges i första stycket* får överklagas genom besvär hos kammarrätten om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,

2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och besvären avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,

3. rivningslov eller marklov och besvären avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § *om särskild prövning* och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i dit överklagat ärende och andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag får överklagas genom besvär hos Miljödomstolen.

Miljödomstolens beslut får inte överklagas.

³ Senaste lydelse 1994:852.

Nuvarande lydelse

4. förordnanden enligt 6 kap. 19 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,

5. fråga enligt 9 kap.,

6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,

7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §,

hos regeringen i övriga fall.

*Föreslagen lydelse**4 a §*

Regeringens beslut enligt 12 kap. 4 § att upphäva ett beslut om lov eller förhandsbesked eller enligt 12 kap. 7 § att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas genom besvär hos Miljööverdomstolen. Miljööverdomstolens beslut får inte överklagas.

Andra beslut av regeringen enligt denna lag än de som avses i första stycket får inte överklagas.

7 §

Ett beslut i fråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av Luftfartsverket, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om beslutet berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och i övriga fall av Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap eller Statens räddningsverk eller de myndigheter de bestämmer.

Avser ett beslut om bygglov eller förhandsbesked sådana arbetslokaler eller personalrum som avses i 8 kap. 30 §, får beslutet överklagas av huvudskyddsombud eller, om sådant ombud inte finns, annat skyddsombud inom verksamheten. Finns inget skyddsombud, får beslutet i stället

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

överklagas av den eller de arbetstagarorganisationer som har yttrat sig över ansökningen.

Avser ett beslut om bygglov eller förhandsbesked byggnader och andra anläggningar samt skyltar och ljusanordningar invid allmän väg, får beslutet överklagas av Vägverket.

7 a §

Vid prövningen av besvär av enskild klagande över beslut att anta eller ändra en detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser eller att bevilja lov eller ge tillstånd genom förhandsbesked skall besvärsmyndigheten inte beakta mot beslutet åberopade allmänna intressen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.
 2. I fråga om beslut som länsstyrelsen har meddelat före ikraftträdandet gäller 12 kap. 4 § andra stycket i sin äldre lydelse, om inte annat följer av punkt 3.
 3. Om ett beslut som avses i punkt 2 har överklagats till regeringen eller till en kammarrätt som har överlämnat målet till regeringens prövning och regeringen inte har avgjort ärendet före ikraftträdandet, får det departement i vilket ärendet handläggs eller regeringen överlämna ärendet till Miljödomstolen för avgörande.

2 Förslag till Lag om Miljödomstolen;

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Miljödomstolen har till uppgift att pröva överklaganden av länsstyrelsens beslut i enskilda ärenden enligt

1. miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken,
2. plan- och bygglagen (1987:10),
3. 4 kap. 25 a § fastighetsbildningslagen (1970:988),
4. 21 § ledningsrättslagen (1973:1144),
5. 23 § anläggningslagen (1973:1149),
6. 17 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Miljödomstolens sammansättning m.m.

2 § Miljödomstolen består av högst 17 miljödomare samt andra juristledamöter och sakkunniga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. Regeringen förordnar en av miljödomarna att vara domstolens ordförande.

3 § Miljödomare skall vara lagfarna. De utnämns av regeringen. Övriga juristledamöter skall vara eller ha varit innehavare av ordinarie domartjänst. De förordnas av regeringen.

4 § Sakkunniga ledamöter skall ha lämplig utbildning och särskild erfarenhet av frågor av de slag som förekommer vid domstolen. De utnämns eller förordnas av regeringen.

5 § Miljödomstolen är delad i avdelningar. Domstolens ordförande är ordförande på en avdelning. Ordförande på andra avdelningar är de miljödomare som regeringen förordnar.

Vid Miljödomstolen skall finnas ett kansli.

6 § Miljödomstolen är, om inte annat är särskilt föreskrivet, domför med tre ledamöter, av vilka två skall vara jurister och en sakkunnig. Om det finns skäl med hänsyn till målets beskaffenhet, får ytterligare en sakkunnig ledamot ingå i domstolen. Vid avgörande av mål där domstolen är slutinstans skall ytterligare en juristledamot ingå i domstolen. Fler än tre juristledamöter och två sakkunniga ledamöter får inte ingå i Miljödomstolen, om domstolen inte skall ha den sammansättning som anges i 9 §.

7 § Miljödomstolen är domför med en miljödomare och en sakkunnig ledamot

1. vid beslut i fråga om ett till Miljödomstolen överklagat beslut tills vidare inte skall gälla samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande,

2. vid förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10),

3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak,

4. vid avgörande av mål som avser överklagande av beslut om anstånd med avgörandet om lov enligt 8 kap. 23 § plan- och bygglagen (1987:10),

5. vid avgörande av mål, om prövningen är av enkelt slag.

Om det finns skäl med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet, är Miljödomstolen vid handläggning enligt första stycket i stället domför med två juristledamöter, varav minst en skall vara miljödomare.

Målet eller frågan skall hänskjutas till avgörande av Miljödomstolen i den sammansättning som föreskrivs i 6 §, om någon ledamot begär det vid handläggning enligt första stycket.

8 § Vid beslut om avskrivning av ett ärende efter återkallelse är Miljödomstolen domför med en juristledamot.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en juristledamot i Miljödomstolen eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas sådana ledamöter, av annan tjänsteman vid Miljödomstolen som har tillräcklig kunskap och erfarenhet.

9 § Om Miljödomstolens dom i ett visst mål där domstolen är slutinstans eller domstolens beslut i en viss fråga, som inte kan överklagas, kan få principiell betydelse eller innebära en ändring av domstolens praxis, kan domstolen i sammansättning enligt 6 § besluta att målet eller frågan skall avgöras av domstolen i utökad sammansättning. Domstolen skall då ha en sammansättning med sex juristledamöter och tre sakkunniga. Av juristledamöterna skall minst fem vara miljödomare, varav minst två skall vara ordförande på avdelning. En av dessa skall vara domstolens ordförande, om det inte finns något synnerligt hinder mot det.

10 § Närmare bestämmelser om Miljödomstolens sammansättning meddelas av regeringen.

11 § Ledamöter och föredragande i Miljödomstolen skall vara svenska medborgare. Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte utöva befattning som ledamot eller föredragande.

Ledamöter och föredragande i Miljödomstolen skall ha avlagt domareed.

De som står i sådant förhållande till varandra som anges i 4 kap. 12 § rättegångsbalken får inte samtidigt tjänstgöra som ledamöter i Miljödomstolen.

Förfarandet vid Miljödomstolen

12 § Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller för måls anhängiggörande och handläggningen i övrigt vid Miljödomstolen.

13 § Miljödomstolen sammanträder på den ort där domstolen har sitt säte. Sammanträde kan även hållas på annan ort, om det är påkallat.

14 § Vid omröstning i Miljödomstolen gäller bestämmelserna i 16 och 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i hovrätt i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

3 Förslag till Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291);

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291) att 1 och 9 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag gäller rättskipning i regeringsrätten, kammarrätt och länsrätt samt i försäkringsöverdomstolen.

Denna lag gäller rättskipning i regeringsrätten, kammarrätt och länsrätt samt i försäkringsöverdomstolen *och i miljödomstolen.*

9 §²

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I kammarrätt och länsrätt skall muntlig förhandling hållas, om enskild part som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det.

I kammarrätt och länsrätt *samt i miljödomstolen* skall muntlig förhandling hållas, om enskild part som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

¹ Senaste lydelse 1991:211.

² Senaste lydelse 1991:211.

4 Förslag till Lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988);

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 25 a § fastighetsbildningslagen (1970:988)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

25 a §

Om en sådan nämnd som avses i 15 § andra stycket vid samråd enligt 4 kap. 25 § anser att tillåtligheten enligt 3 kap. 3 § av fastighetsbildning för ny eller befintlig bebyggelse kan sättas i fråga och om det från andra synpunkter finns förutsättningar för att genomföra fastighetsbildningen, skall fastighetsbildningsmyndigheten hänskjuta ärendet till nämnden för prövning. Finner nämnden att 3 kap. 3 § inte utgör hinder mot fastighetsbildningen, skall nämnden lämna medgivande till denna.

Beslut där nämnden vägrat medgivande till fastighetsbildningen eller gjort sådant medgivande beroende av villkor får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos *regeringen*.

Beslut där nämnden vägrat medgivande till fastighetsbildningen eller gjort sådant medgivande beroende av villkor får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos *Miljödomstolen*.

Sådana beslut av nämnden eller högre instans varigenom medgivande till fastighetsbildningen vägrats eller gjorts beroende av villkor är bindande för fastighetsbildningsmyndigheten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2. I fråga om beslut som länsstyrelsen har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter, om inte annat följer av punkt 3.

3. Om ett beslut som avses i punkt 2 har överklagats till regeringen och denna inte har avgjort ärendet före ikraftträdandet, får det departement i vilket ärendet handläggs eller regeringen överlämna ärendet till Miljödomstolen för avgörande.

¹ Lagen omtryckt 1992:1212.

5 Förslag till Lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144);

Härigenom föreskrivs att 21 § ledningsrättslagen (1973:1144) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §¹

Om en sådan nämnd som avses i 16 § vid samråd enligt 19 § anser att upplåtelsens tillåtlighet enligt 9 § kan sättas i fråga och om det från andra synpunkter än som avses i 9 och 10 §§ finns förutsättningar för att medge upplåtelsen, skall fastighetsbildningsmyndigheten hänskjuta ärendet till nämnden för prövning. Har ledningens sträckning fastställts av koncessionsmyndighet, skall sådant hänskjutande dock inte ske.

Finner nämnden att 9 och 10 §§ inte utgör hinder mot upplåtelsen, skall nämnden lämna medgivande till denna.

Beslut varigenom nämnden vägrat medgivande till upplåtelsen eller gjort sådant medgivande beroende av villkor får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos *regeringen*

Beslut varigenom nämnden vägrat medgivande till upplåtelsen eller gjort sådant medgivande beroende av villkor får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos *Miljödömsstolen*

Beslut av nämnden eller högre instans varigenom medgivande till upplåtelsen vägrats eller gjorts beroende av villkor är bindande för fastighetsbildningsmyndigheten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.
 2. I fråga om beslut som länsstyrelsen har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter, om inte annat följer av punkt 3.

¹ Senaste lydelse 1991:1700.

6 Förslag till Lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149);

Härigenom föreskrivs att 23 § anläggningslagen (1973:1149) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §¹

Om den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet vid samråd enligt 21 § anser att anläggningens tillåtlighet enligt 10 § kan sättas i fråga och om det från andra synpunkter än som avses i 10 och 11 §§ finns förutsättningar för att inrätta anläggningen, skall fastighetsbildningsmyndigheten hänskjuta ärendet till nämnden för prövning. Finner nämnden att sistnämnda paragrafer inte utgör hinder mot anläggningen, skall nämnden lämna medgivande till denna.

Beslut varigenom nämnden vägrat medgivande till anläggningen eller gjort sådant medgivande beroende av villkor får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos *regeringen*.

Beslut varigenom nämnden vägrat medgivande till anläggningen eller gjort sådant medgivande beroende av villkor får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos *Miljödomstolen*.

Beslut av nämnden eller högre instans varigenom medgivande till anläggningen vägrats eller gjorts beroende av villkor är bindande för fastighetsbildningsmyndigheten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2. I fråga om beslut som länsstyrelsen har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter, om inte annat följer av punkt 3.

¹ Senaste lydelse 1991:1701.

3. Om ett beslut som avses i punkt 2 har överklagats till regeringen och denna inte har avgjort ärendet före ikraftträdandet, får det departement i vilket ärendet handläggs eller regeringen överlämna ärendet till Miljödomstolen för avgörande.

Förslaget föreskrivs att 23 § anslagslagen (1973:149) skall ha följande lydelse.

Förslaget lyder

Närvarande lydelse

23 §

Om den eller de kommunala nämnder som följande uppgifter inom plan- och byggnadsverksamhet vid samråd enligt 21 § avser att antaga ningens tillfällighet enligt 10 § kan sännas i fråga och om det från andra svampbilder är som avses i 10 och 11 §§ finns förutsättningar för att i detta anslaget skall fastställas utredningsmyndigheten nämnda nämnder till nämnden för prövning. För närvarande att sistnämnda paragrafer inte utgör hinder mot anslaget skall nämnden lämna medgivande till denna

Förslaget utgår från nämnden Bestäm varigenom nämnden väntat medgivande till anslaget en eller gjort sådant medgivande berorande av vilken för överklagats hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut för överklagats hos länsstyrelsen.

Förslaget utgår från nämnden eller högre instans varigenom medgivande till anslaget väntat eller gjort berorande av vilken för bindande för länsstyrelsen utredningsmyndigheten

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 jan 1995.
2. I fråga om beslut som länsstyrelsen har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter om inte annat följer av punkt 3.

7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.;

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Om den kommunala nämnd som avses i 16 § finner att funktionskontrollanten har åsidosatt sina skyldigheter får nämnden besluta att en annan funktionskontrollant skall utses. Nämnden skall, i de fall funktionskontrollanten har riksbehörighet, anmäla sitt beslut till det organ som meddelat riksbehörigheten.

Nämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Nämndens beslut får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Miljöödomstolen. Miljöödomstolens beslut får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2. I fråga om beslut som den kommunala nämnden har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter.

8 Förslag till Lag om ändring i miljöbalken;

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 3 kap. 7 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Mark och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas natur- och kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för natur- eller kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Mark och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas natur- och kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. *Byggnader eller andra anläggningar med särskilt stora kulturvärden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som innebär att deras karaktärsdrag förvanskas.*

Områden som är av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet samt områden och byggnader eller andra anläggningar som är av riksintresse för kulturmiljövården skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

1 Inledning

1.1 Direktiven m.m.

Regeringen beslutade om direktiv för utredningsarbetet vid regerings-sammanträde den 26 november 1992 (*bilaga 1*). Enligt dessa direktiv skall utredas en rad frågor i den nuvarande plan- och bygglagstiftningen, bl.a. frågor om ökad miljöhänsyn och stärkt medborgarinflytande i fysisk planering, förenkling i detaljplane- och bygglovsprocessen, tillgänglighet i den fysiska miljön för personer med funktionshinder samt den statliga kontrollen och instansordningen för överklagande inom plan- och byggområdet.

I tilläggsdirektiv den 28 oktober 1993 uppdrog regeringen åt utredningen att bl.a. belysa förutsättningarna för att skydda och säkerställa parker och andra grönområden i våra städer och tätorter. Med anledning av det utvidgade uppdraget beslutade regeringen samtidigt om en senareläggning av sista dag för redovisning av vissa delar av det ursprungliga utredningsuppdraget.

Regeringen har till utredningen för vidare överväganden överlämnat riksdagsskrivelser samt ett stort antal skrivelser från statliga myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda med förslag till ändringar i nuvarande plan- och bygglagstiftning.

Sammantaget innebär mitt uppdrag enligt ovan en bred översyn av plan- och bygglagstiftningen mot bakgrund av erfarenheterna av 1987 års PBL-reform och de nya förutsättningar som samhällsutvecklingen inneburit för mark- och vattenanvändningen och för byggandet.

I tilläggsdirektiv den 23 juni 1994 uppdrog regeringen åt utredningen att dessutom göra en översyn av regelsystemet för plangenomförande. Utöver vissa regler i PBL berör en sådan översyn även lagen om exploateringssamverkan, fastighetsbildningslagen, anläggningslagen, lagen om förvaltning av samfälligheter, ledningsrättslagen och lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Utredningsuppdraget i dessa delar skall redovisas senast den 1 oktober 1995.

1.2 Utredningsarbetet

I enlighet med direktiven har utredningsarbetet bedrivits i etapper.

Den 8 oktober 1993 överlämnade jag delbetänkandet (SOU 1993:94) Anpassad kontroll av byggandet. I betänkandet behandlades tillstånds-

prövningen rörande en byggnads eller annan anläggnings lokalisering m.m. samt tillsynen och kontrollen av att de byggnadstekniska kraven uppfylls, inklusive en samordning med byggproduktlagen som är en följd av EES-avtalet.

Den 3 mars 1994 överlämnade jag delbetänkandet (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering. I betänkandet lämnades förslag som rör ökad miljöhänsyn i fysisk planering och byggande, reglering i detaljplaner och detaljplaneprocessen, medborgarinflytandet i fysisk planering samt tillgängligheten i den fysiska miljön för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

I detta delbetänkande behandlar jag återstående frågor enligt utredningens ursprungliga direktiv, bl.a. instansordningen för överklagande och den statliga kontrollen inom plan- och byggområdet. Vad gäller instansordningen för överklagande har jag samrått med Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04). Detta samråd har bl.a. lett till att utredningarna enats om det förslag till lag om Miljödombstol samt processordningen vid en sådan domstol som redovisas i detta betänkande.

De frågor som tas upp i tilläggsdirektiven den 23 juni 1994 kommer att behandlas i ett slutbetänkande.

2 Överklagande och statlig kontroll

2.1 Inledning

Direktiven

I direktiven behandlas på skilda ställen frågor som vid närmare betraktande hänger intimt samman. Det gäller 1) systemet för överklagande av kommunala beslut och beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. plan- och bygglagen (1987:10), PBL, 2) den besvärberättigade kretsens omfattning och 3) den statliga kontrollen.

1) När det gäller systemet för överklagande påpekas i direktiven att arbete länge har bedrivits med att avlasta regeringen löpande ärenden och att förslag vad gäller sådan avlastning beträffande PBL-ärenden har redovisats i promemorian (Ds 1991:84) Plan- och byggnämnd. Dessa frågor bör dock enligt direktiven övervägas ytterligare, bl.a. mot bakgrund av utredningens översyn av PBL i övrigt. Det är därvid viktigt att den svenska lagstiftningen anpassas till vad som krävs för att Sverige skall uppfylla sina åtaganden enligt Europakonventionen. I det syftet bör den nuvarande gränsdragningen mellan regeringen och förvaltningsdomstolarna prövas.

2) I samband med behandlingen av frågor om medborgarinflytandet i direktiven sägs att erfarenheterna efter fem års tillämpning av PBL tyder på att överklagandeinstitutet inte sällan har kommit att användas som ett medel för medborgarinflytande i stället för som en yttersta rättssäkerhetsventil. Rätten att överklaga beslut om planer m.m. bör enligt direktiven nu ses över i syfte att effektivisera och tydliggöra överklagandeinstitutets funktion. Härvid bör övervägas i vad mån rätten att klaga kan avgränsas och göras tydligare.

3) Den statliga kontrollen enligt 12 kap. 1 § utövas i första hand av länsstyrelsen. Regeringen kan bara ingripa med stöd av reglerna om planföreläggande och sektorsmyndigheter har inte rätt att överklaga länsstyrelsens beslut enligt 12 kap.

I direktiven påtalas en del problem som sammanhänger med dessa regler.

– Det har förekommit fall där det kan ifrågasättas om hänsynen till miljön och hushållningen med naturresurserna har behandlats på ett tillfredsställande sätt i den kommunala planeringen och i länsstyrelsens prövning av planer.

- Vissa sektorsmyndigheter har framfört kritik mot att länsstyrelsen inte har ingripit mot planer som enligt myndigheten innebär att riksintressen har skadats påtagligt.
- Problem aktualiseras när staten är huvudman för eller annars har väsentliga intressen i exploateringsföretag som är av riksintresse.
- Enskilda har begränsade möjligheter att genom besvär få till stånd en prövning av riksintressen och andra allmänna intressen.
- Planföreläggande kan inte användas i fråga om brister vad gäller hälsa och säkerhet och är i de flesta fall inget lämpligt instrument för lösning av konflikter mellan stat och kommun.

Enligt direktiven talar grundtanken i PBL för en restriktiv syn på omfattningen av den statliga kontrollen, men erfarenheterna talar dock för att formerna för regeringens prövning och möjligheter att ingripa bör ses över. Stor vikt bör läggas vid kraven på effektivitet i planeringsprocessen och sådana alternativ bör övervägas som innebär att frågor om riksintressen eller andra väsentliga allmänna intressen enklare och tidigare än i dag kan aktualiseras och vid behov bli föremål för överväganden hos regeringen. Möjligheterna till samordning med bestämmelserna i 4 och 6 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL, och även med annan lagstiftning bör prövas.

Sambandet mellan frågorna

Reglerna om överklagande i 13 kap. PBL behandlar samtliga former av överklagande, såväl kommunalbesvär som förvaltningsbesvär. Förvaltningsbesvär skall användas vid överklagande av både kommunala beslut och beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. För uppnående av de mål beträffande överprövningen som anges i direktiven torde det vara nödvändigt med en övergång till någon form av domstolsprövning.

Den statliga kontrollen över kommunala beslut kan i dag ske genom att staten på eget initiativ ingriper med stöd av bestämmelserna i 12 kap. Inom ramen för denna kontrollmekanism kan länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen. Statlig kontroll kan emellertid också ske i samband med överprövning av kommunala beslut efter besvär. Besvärshänsrätt tillkommer enligt PBL en mycket vid krets av berörda, vilket påverkar möjligheterna att få kommunala beslut underkastade en statlig prövning. En övergång till domstolsprövning av besvär inverkar naturligtvis på statens kontrollmöjligheter. Möjligen kan en sådan övergång även

påverka möjligheterna för andra än sakägare att vinna framgång med en besvärstalan.

Frågorna om överklagande, den statliga kontrollen och den besvärshänsrättigade kretsen är således sammanvävda i sådan omfattning att de bör behandlas i ett sammanhang.

2.2 Bakgrund

2.2.1 Gällande rätt

I 12 kap. PBL regleras statens möjligheter att av eget initiativ granska och i vissa fall upphäva kommunala beslut om planer och tillstånd. Denna form för ingripande har ersatt den tidigare statliga fastställelseprövningen av planer. En annan form av statlig överprövning regleras i 13 kap., nämligen den som sker med anledning av att sakägare och andra intressenter för ärenden vidare till statliga instanser i form av överklagande.

Statlig kontroll enligt 12 kap. PBL

Lagstiftningen

I 12 kap. 1 § anges grunderna för länsstyrelsens möjligheter att pröva planbeslut. Länsstyrelsen skall således pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt NRL inte tillgodoses, regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Det är också möjligt för länsstyrelsen eller regeringen att förordna att beslut att lämna lov eller förhandsbesked inom ett visst område skall prövas på motsvarande sätt (12 kap. 4 §).

Den statliga kontrollen sker således i första hand genom länsstyrelsen. Under samråden angående planförslag åligger det länsstyrelsen att samordna de statliga myndigheternas synpunkter och att se till att de myndigheter som berörs av planbeslutet får kännedom om detta, så att de kan framföra sina synpunkter på vad som bör tas upp i samråds- eller granskningsyttrande och om planbeslutet bör prövas enligt 12 kap. [10 och 11 §§ plan- och byggförordningen (1987:383), PBF].

Länsstyrelsen avgör dock ensam om sådan prövning skall ske. Avgörandet skall enligt 12 kap. 2 § ske i form av ett uttryckligt beslut som måste fattas inom tre veckor från det att kommunens beslut kom in till länsstyrelsen. Ett sådant beslut av länsstyrelsen får enligt 13 kap. 4 § första stycket inte överklagas. Om länsstyrelsen har beslutat att pröva en plan, får däremot det efterföljande beslutet att upphäva kommunens beslut eller att godkänna det överklagas enligt 13 kap. 4 § andra stycket. Frågan om vem som har rätt att överklaga ett sådant beslut är inte särskilt reglerad i PBL. Det innebär att rätten att överklaga skall bedömas enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) och att beslutet således får överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Statliga myndigheter har dock inte någon rätt att överklaga besluten. En statlig myndighet kan nämligen inte utan särskilt författningsstöd överklaga beslut av annan statlig myndighet, såvida man inte som företrädare för det allmänna intresset intar direkt partsställning. Det förhållandet att en myndighet har ett enligt särskilt stadgande avge yttrande till beslutsmyndigheten konstituerar t.ex. i och för sig inte besvärsmätt. För några speciella fall finns det enligt PBL rätt för myndighet att överklaga beslut om lov och förhandsbesked (13 kap. 7 §).

Enligt 12 kap. 5 § får regeringen pröva beslut angående regionplan. Denna prövning får bara avse frågan om regionplanen tillgodoser riksintressen enligt NRL.

I 12 kap. finns slutligen regler om planföreläggande. Enligt 12 kap. 6 § får regeringen förelägga kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose riksintressen eller behovet av mellankommunal samordning. Att märka är således att planföreläggande inte kan utnyttjas för tillgodoseende av kraven på hälsa och säkerhet. Om kommunen inte följer ett planföreläggande, kan regeringen låta vidta åtgärden på kommunens bekostnad (12 kap. 7 §).

I detta sammanhang bör också redovisas vissa regler i NRL. NRL är till karaktären en lagstiftning som reglerar avvägningar mellan olika mark- och vattenanvändningsintressen. Lagen får i huvudsak sin verkan genom att tillämpas vid beslut enligt annan s.k. NRL-anknuten lagstiftning, bl.a. PBL. Det är härvid 2 och 3 kap. NRL som skall tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked (2 kap. 2 § PBL).

I 2 kap. NRL anges olika intressen som skall åtnjuta skydd. I allmänhet uttrycks det så att vissa mark- och vattenområden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka, skada, försvåra eller motverka respektive intresse. För områden som är av riksintresse är skyddet starkare genom att inskränkningen "så långt möjligt" har utslutits. Områden som skall anses vara av riksintresse avses bli utpekade i samband med den kommunala översiktliga planeringen i dialog mellan staten – företrädd av länsstyrelsen – och kommunen. Slutligt preciseras dock inte riksintresset eller avvägningen mellan skilda riksintressen förrän i samband med rättsverkande beslut rörande detaljplan, områdesbestämmelser, förhandsbesked eller bygglov. Som nämnts ovan har staten sista ordet i frågan genom möjligheterna enligt 12 kap. PBL att upphäva kommunala beslut som inte tillgodoser ett riksintresse.

Bestämmelserna i 3 kap. avser områden som direkt enligt lagen är av riksintresse. Det rör sig om kustområden och skärgårdar, Öland, Gotland, flertalet stora insjöar och en del andra sjöar, några älvdalar samt vissa fjällområden. Vidare skyddas också vissa vattenområden och älvsträckor mot vattenföretag för kraftändamål.

Enligt förordningen (1993:191) om tillämpning av NRL åligger det länsstyrelserna att verka för att bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL och särskilt riksintressena beaktas i tidiga skeden av de kommunala planerings- och beslutsprocesserna. Detta arbete skall länsstyrelserna grunda på underlag från en rad särskilt utpekade centrala förvaltningsmyndigheter.

I 4 kap. NRL föreskrivs att vissa typer av anläggningar inte får utföras utan tillstånd av regeringen. Det rör sig om anläggningar som – samtidigt som de har betydelse för viktiga samhällsintressen – har stor påverkan på omgivningen, t.ex. järn- och stålverk, massafabriker, oljeraffinaderier, vissa kraftverk och oljeplattformar. Regeringen ges också rätt att besluta om prövning även av andra anläggningar eller åtgärder, om de kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande beskaffenhet. I prop. (1994/95:10) Miljöbalk föreslås att regeringen även skall ges rätt att tillåtlighetspröva enskilda trafikanelläggningar och delar av trafikleder som vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder, som kan medföra en från nationell eller regional synpunkt betydande påverkan på miljön och hushållningen med naturresurser.

Vad gäller den statliga kontrollen över riksintressen m.m. bör slutligen nämnas att regeringen enligt 6 kap. 2 § NRL får besluta att en eller

flera kommuner skall redovisa hur kommunen i sin planering enligt PBL avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser. Statliga myndigheter skall anmäla till regeringen, om det uppkommer behov av sådan redovisning.

Förarbetena

PBL-utredningen hade i betänkandet (SOU 1979:65 och 66) Ny plan- och bygglag föreslagit att länsstyrelsen i samband med den statliga kontrollen bara skulle fungera som en mellanhand till regeringen. Länsstyrelsen skulle således, om den finner att det finns en underställningsgrund, hänskjuta frågan till regeringens avgörande. Vidare skulle regeringen på eget initiativ eller efter framställning från statliga myndigheter eller kommuner kunna förordna om prövning av kommunala beslut. Förslaget mötte stark kritik under remissbehandlingen. Enligt departementschefen borde länsstyrelsen få en starkare ställning som det samordnande organet på den statliga sidan, varvid länsstyrelsen borde anförtros uppgiften att självständigt agera för statens räkning. Eventuella konflikter mellan stat och kommun förutsattes i första hand lösas under plansamrådet, där staten – genom länsstyrelsen – i samråds- och granskningsyttranden skall verka för att de statliga intressena beaktas. Departementschefen tog därvid för givet att länsstyrelsens synpunkter i de flesta fall skulle komma att beaktas, i vart fall på sådana punkter där maktmedel står länsstyrelsen till buds (prop 1985/86:1, *PBL-propositionen*, s. 334 f.).

När det gäller omfattningen av det statliga inflytandet hade PBL-utredningen föreslagit mer omfattande ingripandegrunder än de som slutligen kom att flyta in i lagen. Således föreslogs att underställning skulle kunna ske, förutom på de grunder som nu finns i 12 kap. 1 §, även vid uppenbara avvikelser från kvalitetskrav av olika slag. Remisskritiken mot dessa vida underställningsgrunder var stark och departementschefen fann att de borde inskränkas. Man kan enligt departementschefen uppnå tillräckliga möjligheter till kontroll av att planernas kvalitet inte sjunker under en godtagbar nivå genom länsstyrelsens påpekanden vid samråd, medborgarnas bevakning och genom besvär (PBL-propositionen s. 339). Han anförde vidare att han, bortsett från behovet av kontroll av kraven på skydd för människors hälsa och säkerhet, helt anslöt sig till det synsätt som går ut på att frågan om miljöut-

formning, exploateringsgrad, tillgång till service och plankvalitet i största allmänhet är interna kommunala angelägenheter (a. prop. s. 340).

I lagrådsremissen avseende förslaget till PBL fanns det ytterligare en punkt med avseende på det fallet att beslutet inte har kommit till i laga ordning. På Lagrådets inrådan slopades emellertid denna punkt. Enligt Lagrådet skulle ett krav på en formell granskning leda till ett omfattande arbete för länsstyrelsen med risk för att den eftersträlvade snabbheten i planprocessen kan gå förlorad. Lagrådet ansåg att det borde räcka med att fel och brister av detta slag kan påtalas genom förvaltningsbesvär.

I propositionen (s. 343 f.) berörde departementschefen frågan om man i systemet med prövning av länsstyrelsen skall foga in även avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Denna tanke avvisades dock på grund av främst att de enskildas anspråk blir tydligare och därför kan prövas mera noggrant, om de förs fram besvärsvägen än om de ligger mer eller mindre dolda i en officialprövning.

Överklagande enligt 13 kap. PBL

Lagstiftningen

Reglerna om överklagande finns i 13 kap. PBL. Regleringen där avser samtliga beslut som fattas enligt PBL. I första hand rör det sig om kommunala beslut avseende planer – översiktsplan, detaljplan och fastighetsplan – områdesbestämmelser och lov – bygglov, rivningslov och marklov. Vissa beslut fattas emellertid också av länsstyrelsen. Det gäller främst beslut enligt 12 kap., där det finns bestämmelser om statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m.m.

I 13 kap. regleras två olika former för besvär, laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) och förvaltningsbesvär.

Laglighetsprövningen är en motsvarighet till vad som tidigare kallades kommunalbesvär. Trots att termen kommunalbesvär inte längre förekommer i lagtexten finns det inget som hindrar att man omväxlande använder denna term även i fortsättningen.

Genom kommunalbesvär, som regleras i 10 kap. kommunallagen, har alla kommunmedlemmar rätt att överklaga kommunala beslut på noga preciserade grunder. Instansordningen är kammarrätt – Regeringsrätten. Överinstanserna kan bara godta eller upphäva besluten. Prövningen är alltså vad man kallar kassatorisk.

I 13 kap. 1 § PBL regleras uttömmande vilka beslut som överklagas genom kommunalbesvär. Det rör sig främst om beslut av kommunfullmäktige om översiktsplan, delegation och vissa grunder för avgifter.

Andra beslut än de som skall överklagas genom kommunalbesvär får enligt 13 kap. 2 § överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Det rör sig här alltså om förvaltningsbesvär. Regleringen i PBL av förvaltningsbesvär avviker på ett par punkter från vad som gäller traditionellt för denna besvärsform. Således får förvaltningsbesvär anföras även mot beslut av fullmäktige, vilket inte hade förekommit tidigare, och vidare är prövningen avseende planbeslut kassatorisk. Enligt 13 kap. 8 § skall således den överprövande myndigheten i regel antingen fastställa eller upphäva ett kommunalt planbeslut i dess helhet.

I 13 kap. 4 § regleras frågan om överklagande av beslut som länsstyrelsen fattat antingen som första instans eller som överprövningsinstans. Beslut avseende vissa angivna frågor skall överklagas till kammarrätten och beslut avseende övriga fall skall överklagas genom besvär hos regeringen. Uppdelningen av frågorna mellan kammarrätt och regeringen har skett med utgångspunkt från principen att ärenden som huvudsakligen rör rättsfrågor skall prövas av förvaltningsdomstolarna, medan ärenden där lämplighetsfrågor är huvudsaken skall prövas av regeringen. I enlighet härmed skall beslut angående planer, inklusive områdesbestämmelser, och – något förenklat uttryckt – beslut angående lov utanför område med detaljplan gå till regeringen, medan övriga beslut går till kammarrätten. Ibland kan både lämplighetsfrågor och rättsliga frågor vara aktuella i samma ärende. Sådana s.k. blandade mål skall överklagas hos kammarrätten som – om det inte är lämpligt att frågorna avgörs var för sig – med eget yttrande skall överlämna målet till regeringen.

Talan mot kammarrätts beslut skall enligt 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) föras hos Regeringsrätten.

I 13 kap. 3 § finns bestämmelser om sättet och tiden för fullföljd av talan. I den mån inte särskilda bestämmelser ges i 13 kap. PBL är förvaltningslagen (1986:223) tillämplig även i besvärsfall enligt PBL. Förvaltningslagen gäller handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndighet. Kommunfullmäktige är emellertid inte en förvaltningsmyndighet och det har därför varit nödvändigt att i PBL föra in särskilda regler om sättet och tiden för fullföljd av talan. Dessa regler utformades med den tidigare gällande förvaltningslagen från år 1971 som förebild. Detta innebär att kommunala beslut skall överklagas genom att en besvärshand-

ling ges in till länsstyrelsen. Enligt den nu gällande förvaltningslagen (23 och 24 §§) skall en skrivelse med överklagande däremot ges in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet och det är denna myndighet som har att pröva om överklagandet har gjorts i rätt tid. Någon anpassning av PBL:s besvärssystem till den nya förvaltningslagen har dock inte skett.

Förarbetena

När det gäller planbeslut rörde sig diskussionen under förarbetena i huvudsak kring frågan om besvärssystemet skall byggas upp kring kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär. Vid remissbehandlingen av PBL-utredningens förslag var det många remissinstanser som förordade kommunalbesvär. Det främsta skälet härtill var att man fann det olämpligt att förvaltningsbesvär skulle användas mot kommunfullmäktiges beslut. De allvarligaste invändningarna mot tanken att generellt införa kommunalbesvär i PBL var enligt departementschefen dels att den besvärberättigade kretsen skulle bli för vid, dels att prövningen skulle komma att ske i kammarrätten som första besvärinstans (PBL-propositionen s. 359). Beträffande den sistnämnda invändningen framhöll departementschefen att ett grundläggande krav som måste ställas på instansordningen är att hela prövningen av planärenden hålls samman i en och samma instans. Eftersom länsstyrelsen skall pröva planer i samband med den statliga kontrollen, borde även besvärsprövningen läggas på länsstyrelsen. Till förmån för förvaltningsbesvär anfördes att detta rättsmedel är det som bäst uppfyller rättssäkerhetskraven i sådana ärenden där den enskildes förhållanden kommer i centrum. Kritiken mot att kommunfullmäktiges beslut skulle komma att prövas genom förvaltningsbesvär beaktades genom att förvaltningsbesvär bara skulle kunna leda till kassatoriska effekter.

Departementschefen erkände att överprövningssystemet avseende planer inte skulle bli helt logiskt, eftersom den formella sidan av beslut om översiktsplan skulle bedömas av kammarrätten efter kommunalbesvär, medan prövningen av samma frågor i ärenden om detaljplan och områdesbestämmelser skulle överklagas genom förvaltningsbesvär. Dessa ofullkomligheter borde dock tillmätas endast begränsad betydelse (PBL-propositionen s. 361).

För förvaltningsbesvär avseende planer ansågs det bara finnas en lämplig och naturlig instansordning, nämligen länsstyrelsen – regeringen.

I PBL-propositionen uppmärksammades visserligen de av riksdagen godkända riktlinjerna för en översyn av regeringens befattning med besvärssärenden (prop. 1983/84:120), men det skedde bara i samband med överväganden av frågan om regeringens befattning med besvär avseende lov.

När det gäller instansordningen för prövning av besvär i ärenden om lov var PBL-utredningens förslag utformat från samma principiella utgångspunkter som den slutliga lagen. I förslaget ingick emellertid också regler om prövningstillstånd till regeringen, vilka sedermera avvisades.

Under remissbehandlingen var det bara en remissinstans som förordade att alla tillståndsärenden skulle gå till förvaltningsdomstolarna. Ett fåtal remissinstanser föreslog att länsstyrelsen skulle bytas ut mot länsrätten.

Som nämnts uppmärksammades i PBL-propositionen de av riksdagen godkända riktlinjerna för en översyn av regeringens befattning med besvärssärenden. Departementschefen gjorde en sammanfattning av riktlinjerna och citerade därefter följande uttalande från KU:s betänkande (KU23), som riksdagen anslöt sig till (PBL-propositionen s. 362):

Som uttalas i propositionen är det enligt utskottet viktigt att regeringen kvarstår som besvärinstans när det behövs en politisk styrning av praxis. I begreppet politisk styrning lägger utskottet inte bara en regerings rätt att låta sin politiska inriktning påverka praxis i vissa grupper av förvaltningsärenden utan också den vikt från allmänna demokratiska utgångspunkter och för rättssäkerheten som kan tillmätas regeringens befattning med sådana ärenden. Detta gäller särskilt i ärenden där det skönmässiga inslaget i bedömningen är betydande.

Till ärendegrupper där regeringens medverkan i angivna bemärkelser framstår som särskilt betydelsefull torde enligt utskottets mening höra bl.a. invandrarärenden samt plan- och byggnadsärenden.

Härefter anförde departementschefen följande:

Det plan- och beslutssystem som jag föreslår i PBL bygger visserligen till stor del på dagens lagstiftning och på vedertagen praxis. Det finns emellertid en hel del principiellt viktiga inslag, som gör att det enligt min uppfattning inte kan anses ändamålsenligt att befria regeringen från uppgiften att handlägga besvärssärenden. Det är nämligen bl.a. i den rollen som regeringen kan styra utvecklingen i en viss riktning och alltså sätta sin prägel på den nya lagens tillämpning. Jag anser det således vara nödvändigt att regeringen blir det samlande poli-

tiska organ som leder utbildandet av praxis. Denna ståndpunkt finner jag vara väl förenlig med det nyss berörda riksdagsbeslutet.

En konsekvens av att regeringen tar befattning med besvärssärenden är att den härigenom direkt kan få en god uppfattning om hur lagstiftningen fungerar i olika avseenden. Denna erfarenhetsåterföring kan ha betydelse för regeringen i ett fortsatt reformarbete.

Departementschefen ansåg således att regeringen som sista instans bör pröva ärenden om tillstånd till bebyggelse i ungefär samma omfattning som hade skett dittills.

Departementschefen berörde i PBL-propositionen (s.369 ff.) frågan om förhållandet mellan besvärssystemet och Europakonventionens artikel 6 med krav på möjlighet till domstolsprövning. Enligt departementschefens bedömning kunde dock artikel 6 inte antas vara tillämplig på fall som skulle komma att prövas av regeringen.

Den besvärberättigade kretsens omfattning

I den tidigare byggnadslagstiftningen var besvärsrätten begränsad till sakägarna, till vilka i första hand räknades fastighetsägare och arrendatorer. I PBL har emellertid den besvärberättigade kretsen utvidgats väsentligt.

PBL-utredningen hade föreslagit att sakägarkretsen skulle vidgas till att omfatta även hyresgäster och bostadsrättshavare. I PBL-propositionen konstaterade departementschefen (s.79) att särställningen för fastighetsägare inte hade ansetts svara mot demokratins anspråk på allmänhetens deltagande och han ställde sig positiv till en utvidgning av den krets som bör ges en särskilt stark ställning i beslutsprocessen. Enligt departementschefen fanns det anledning att gå längre än PBL-utredningen. Den eftersträlvade utvidgningen av medborgarinflytandet borde således omfatta alla hushållsmedlemmar. För en sådan lösning talade även jämställdhetsaspekter.

I lagrådsremissen avseende förslaget till PBL fanns en lagbestämmelse om besvärsrätt och förslaget innehöll dessutom en s.k. legaldefinition av begreppet sakägare. På förslag av Lagrådet fick emellertid dessa bestämmelser utgå. I PBL har därför behållits det traditionella sakägarbegreppet. Sakägare är således i första hand fastighetsägare och innehavare av annan särskild rätt till fast egendom än bostadsrätt och hyresrätt. Bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisatio-

ner får emellertid enligt PBL samma ställning i förfarandet – inberäknat besvärsmått – som sakägarna (PBL-propositionen s. 459).

Det finns alltså inte heller någon uttrycklig bestämmelse i PBL om vilka som har besvärsmått. Lagrådet yttrade följande i frågan (PBL-propositionen, bilagedelen s. 325 f.):

Att bestämmelser kan avvaras beror på att det av allmänna grundsatser, som har utbildats i praxis, följer vem som får överklaga beslut. Grundtanken har kommit till uttryck i 11 § förvaltningslagen där det föreskrivs att besvär får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Att exakt bestämma kretsen av besvärsmåttiga med ledning av uttrycket "den som beslutet angår" låter sig av naturliga skäl ofta inte göra. I allmänhet torde det beträffande beslut enligt PBL ej vara tveksamt vem som får anföra besvär. De beslut enligt PBL där det kan vara vanskligt att avgöra kretsen besvärsmåttiga är beslut i planärenden. Här ger emellertid bestämmelser om förfarandet god vägledning. Lagrådet åsyftar närmast 5 kap. 30 § i lagrådets förslag (5 kap. 23 § remitterade förslaget). I paragrafen regleras bl.a. till vem beslut med fullföljdshänvisning skall sändas. Dessa adressater – bortsett naturligtvis från länsstyrelsen – får anses vara saklegitimerade.

Regeringsrätten har i beslut den 28 november 1991 (Mål nr 2218-1990) funnit att den som enligt 5 kap. 30 § fått underrättelse om beslut att anta en detaljplan och besvärshänvisning också har rätt att överklaga beslutet med stöd av 13 kap. 5 §.

Beträffande den föreslagna utvidgningen av den besvärsmåttiga kretsen uttalade departementschefen avslutningsvis följande (PBL-propositionen s. 363):

Jag vill tillägga att jag anser det lämpligt att när några år har gått från PBL:s ikraftträdande utvärdera konsekvenserna av den besvärsmåttiga kretsens omfattning (se avsnitt 3.5). Om det då visar sig att den nu föreslagna ordningen har lett till en administrativ belastning för myndigheterna utan motsvarande fördelar i form av förbättrat inflytande i beslutsprocessen och annat, bör frågan om den besvärsmåttiga kretsen omprövas.

Besvärsprövningens omfattning

Förfarbetena

Besvär över kommunala beslut enligt PBL får, som nämnts, anföras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. För besvärsprövningen gäller i första hand vanliga förvaltningsprocessuella regler. Besvärinstansen är vid prövningen bunden av klagandens yrkanden och av åberopade besvärsfakta. I övrigt är det fråga om en allsidig prövning av det klandrade beslutets riktighet, där besvärsmyndigheten har samma befogenheter som det organ vars beslut har överklagats. Även rena lämplighets- och skälighetssynpunkter kan alltså komma under bedömning. Denna principiellt vida befogenhet för besvärsmyndigheten kommer emellertid i ett något speciellt läge när det gäller prövningen av PBL-beslut. Detta sammanhänger med den förskjutning mot ett ökat kommunalt inflytande som är en av grundtankarna i PBL.

PBL-utredningen hade i betänkandet (SOU 1979:66) Ny plan- och bygglag föreslagit en bestämmelse med följande lydelse:

Besvär över ett beslut om detaljplan får inte avse syftet med planen i fråga om bebyggelsens principer och huvudsakliga utformning. Om planen gäller annat än bebyggelse, får besvären inte avse syftet med planen i fråga om grunddragen av den i planen angivna markanvändningen.

Det var alltså fråga om en processrättslig bestämmelse som begränsade besvärsrätten. Bestämmelsen mötte kritik och slopades i propositionen, men departementschefen delade den uppfattning som legat bakom utredningsförslaget. Om enskilda får en oinskränkt besvärsrätt när det gäller planpolitiska frågor och liknande, skulle enligt departementschefen samtidigt det slutliga avgörandet flyttas från kommunerna till statliga myndigheter. Departementschefen anförde vidare (PBL-propositionen s. 3365):

När det gäller de viktiga principfrågorna om kommunens utbyggnad bör den enskilde som regel inte genom besvär hos statliga myndigheter få lokala bedömningar ändrade. Enskilda sakägare och andra intressenter skall alltså inte kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat. Sådana intressen skall länsstyrelsen bevaka i första hand under samrådsskedet men i andra hand också genom sin rätt till officialprövning, givetvis under

förutsättning att intressena har den betydelse att länsstyrelsen kan förordna om prövning enligt 12 kap. Besvären bör kunna avse enbart frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende inom och i anslutning till området.

Vad besvärprövningen bör inriktas på är enligt departementschefen i första hand detaljplanernas expropriativa effekter och över huvud taget avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Ibland kan det också bli tal om att väga två motstående enskilda intressen mot varandra.

I det följande (PBL-propositionen s. 366) ger departementschefen exempel på frågor som enskilda skall kunna föra upp till prövning genom besvär. Det rör sig om intresset av att hävda en god närmiljö och av att kommunen inte driver de allmänna intressena alltför hårt gentemot de önskemål som sakägarna för fram. Avslutningsvis anføres följande:

Jag är medveten om att det i praktiken måste bli svårt – även med de uttalanden som jag nu har gjort – att skilja ut det allmänna syftet med planen från de enskilda intressena. Ofta är de båda aspekterna egentligen två sidor av samma sak. Jag anser dock att det är ett rimligt betraktelsesätt även för framtiden att överinstanserna skall kunna bifalla besvären, om klagandena hävdar t.ex. att miljön förändras på ett oacceptabelt sätt, att det uppstår trafikfaror för barnen, att utsikten förstörs, att parker försvinner, att lekplatserna är för små etc.

De nu redovisade uttalandena görs i samband med behandlingen av besvärprövningen avseende beslut om detaljplan, men de torde i tillämpliga delar gälla även besvärprövningen avseende områdesbestämmelser, fastighetsplan och lov.

Praxis

Här skall inte göras någon fullständig genomgång av praxis rörande frågan om besvärprövningens omfattning utan redovisningen skall begränsas till några fall som belyser vissa problem som har uppstått i anslutning till de refererade uttalandena i förarbetena. Frågan gäller om den enskilde till stöd för sin besvärstalan skall kunna åberopa inte bara intrång i egna enskilda intressen utan även intrång i motstående allmänna intressen. Regeringens praxis har växlat i detta hänseende.

I ärende rörande detaljplan för del av kvarteret Bondeson Större m.m. inom stadsdelen Södermalm i Stockholms kommun (Beslut

1988-10-27, Pl 1714 m.fl./88) gjorde klagandena gällande att den nya bebyggelsen skulle förstöra deras boendemiljö och inte vara förenlig med områdets kulturhistoriska miljö. Regeringen anförde: "Det är en uppgift i första hand för kommunen att besluta om markanvändning och byggande. Regeringen kan på yrkande av enskilda pröva endast frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende, dvs. frågor som rör de klagandes enskilda intressen. Någon prövning av motstående allmänna intressen kan inte göras vid regeringens prövning av ett överklagande (jfr prop. 1985/86:1 s. 365). Enligt regeringens mening har den överklagade planen inte sådan inverkan på de klagandes förhållanden att den inte kan godtas." Regeringen avskog överklagandena.

En annan inställning intogs i ärende rörande detaljplan för Skrea 11:97 m.fl. fastigheter i Falkenbergs kommun (Beslut 1990-02-08, BO89/1125, 1126/Pl). Det rörde sig om en detaljplan för 63 fritidshus 600-1000 meter från havsstranden. Klaganden gjorde gällande att området skulle bli för hårt exploaterat och att den tilltänkta bebyggelsen därmed skulle komma att innebära olägenheter för dem som redan bodde inom området. Vidare åberopade han bl.a. bestämmelserna i NRL, som han ansåg innebära ett starkt skydd mot omfattande fritidsbebyggelse inom området. Regeringen konstaterade att klagandens intressen sammanföll med de allmänna intressen som skall beaktas enligt PBL och NRL. Regeringen fann härefter att beslutet stred mot bestämmelserna i 3 kap. 4 § NRL och 2 kap. 2 § PBL, varför överklagandet bifölls.

Samma ställningstagande som i detta sistnämnda fall gjorde regeringen i ärende rörande detaljplan för golfbana i Toftaområdet inom fastigheten Lycke-Tofta m.fl., Lycke socken, Kungälv kommun (Beslut 1991-09-05, BO 91/312-316/P).

I ärende rörande detaljplaner för kv. Borgarskolan m.m. och kv. Träskfloden m.m. inom stadsdelen Östermalm i Stockholms kommun (Jarlplan) svängde emellertid regeringen åter. Klagandenas invändningar gällde dels att området var olämpligt för nytillkommande bostäder på grund av kraftiga miljöstörningar från trafiken på omgivande gator, dels att klagandena själva drabbades av en försämrad miljö i olika hänseenden. Regeringen (Beslut 1992-04-09, M91/3164-3176/9, BO91/1759-1771/P) konstaterade under hänvisning till uttalandena i PBL-propositionen att enskilda sakägare inte skall kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat.

Besvärerna bör kunna avse enbart frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende inom och i anslutning till området. Regeringen fann att klagandenas invändningar delvis avsåg ett sådant allmänt intresse som det ankommer på kommunen och länsstyrelsen att bevaka. Vad klagandena anfört i den delen utgjorde därför enligt regeringen inte skäl att bifalla överklagandet.

Regeringsrätten har i en dom den 2 maj 1994 (Mål nr 4331-1993) behandlat det nu berörda problemet. Målet rörde rättsprövning och resning. Sökandena anförde till stöd för sin talan i sak främst att en detaljplan berörde ett homogent område som är av riksintresse för kulturminnesvården och att kulturmiljön uppenbarligen skulle komma att skadas påtagligt, om den bebyggelse som planen möjliggjorde skulle komma till stånd. Enligt sökandena hade regeringen i besvärärendet undandragit sig att pröva vad som hade åberopats rörande intrång på allmänintressena. Regeringsrätten uttalade härvid att varken lagtexten eller det som i förarbetena sagts om lagstiftningens grunder ger stöd för uppfattningen att det skulle föreligga något hinder av processuell natur mot att en besvärsmyndighet vid prövningen av en enskild persons överklagande i ett planärende beaktar – förutom klagandens enskilda intresse – också de allmänna intressen som enligt hans påstående står emot planen. Ett sådant förbud skulle enligt Regeringsrätten i själva verket inte sällan hindra att besvärsmyndigheten gör den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och utövar den kontroll av kommunernas tillämpning av 2 och 3 kap. PBL som regelsystemet förutsätter. Härefter uttalar Regeringsrätten följande: "En besvärsmyndighet bör följaktligen inte av processuella skäl kunna undandra sig en prövning av de grunder som en enskild person, som har klagorätt, åberopar till stöd för ett besvärssyrkande. Det materiella innehållet i PBL:s regelsystem kan emellertid leda till att prövningen ändå i realiteten blir mycket begränsad. Lagen bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som rör bl.a. riktlinjerna för markanvändningen inom kommunen. En konsekvens av detta är att den statliga kontroll som besvärsprövningen innefattar i många fall bör stanna vid en prövning av om ett överklagat kommunalt beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Vad särskilt gäller frågan om beaktande av det som utgör riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL, förutsätter PBL att den statliga tillsynen och kontrollen i första hand utövas av

länsstyrelsen under samrådsförfarandet (4 kap. 5 § och 5 kap. 22 § PBL) och vid prövning eller beslut enligt bestämmelserna i 12 kap. PBL. Även det senast sagda kan föranleda en väsentlig begränsning av den materiella prövning som skall göras i ett besvärssärende."

2.2.2 Ärendemängder m.m.

Ärendemängd och hanteringen hos länsstyrelserna

Från samtliga länsstyrelser har inhämtats uppgifter om dels besvärssärenden, dels beslut enligt 12 kap. PBL. Vidare har från fyra länsstyrelser inhämtats uppgifter för att få en närmare belysning av dels effekterna av vidgningen av den besvärberättigade kretsen enligt PBL, dels resursåtgång, handläggningstider och handläggningssätt avseende besvärssärenden. Uppgifterna finns redovisade i *bilaga 2* till betänkandet och redovisas därför här bara i sammanfattning.

Uppgifter har erhållits både om antalet besvärssärenden, varvid varje besvärssinlaga betraktas som ett ärende, och antalet överklagade kommunala beslut. Uppgifterna i sistnämnda hänseende anges i det följande inom parentes. Antalet besvärssärenden respektive överklagade beslut som kom in till länsstyrelserna uppgick år 1992 till 6009 (3746), varav 2135 (728) detaljplaneärenden, och år 1993 till 4592 (3027), varav 1388 (477) detaljplaneärenden.

Antalet kommunala beslut som ändrades uppgick år 1992 till 806, varav 41 detaljplanebeslut, och år 1993 till 650, varav 33 detaljplanebeslut.

Antalet beslut av länsstyrelsen som överklagades uppgick år 1992 till 1508, varav 378 beslut rörande detaljplaner, och år 1993 till 1415, varav 369 beslut rörande detaljplaner.

Av de överklagade besluten gick år 1992 886 till kammarrätterna och 623 till regeringen, varav 378 avsåg detaljplaner, och år 1993 853 till kammarrätterna och 565 till regeringen, varav 369 avsåg detaljplaner.

Varje länsstyrelse har i dag en viss frihet att – inom ramen för förvaltningslagens regler – utforma sin egen berednings- och beslutsprocess. Vanligen koncentreras beredningen av besvärssärenden till länsstyrelsens rättsenhet. De personer som inom rättsenheten ansvarar för besvärssärendena konsulterar vid behov personal på andra enheter för bedömningen i sakfrågor. Varje rättsenhet leds av en chefsjurist eller motsvarande som ofta fattar det avgörande beslutet i besvärssärenden.

Det förekommer emellertid att en annan enhet på länsstyrelsen har ansvaret för beredningen av och beslutet i besvärärenden, t.ex. trafikenheten eller planenheten. Samråd förekommer naturligtvis även i dessa fall, men rollerna är ombytta, dvs. rättsenheten konsulteras av de andra enheterna.

Om oenighet uppstår mellan olika enheter om beslutet i ett besvärärende, kan frågan i sista hand lösas av länsrådet, chefsjuristen eller landshövdingen.

Landshövdingen deltar bara i begränsad omfattning i beredandet av och beslutsfattandet i besvärärenden. Förhållandena varierar dock mellan olika länsstyrelser.

I än mindre grad tycks länsstyrelsens styrelse bli inblandad i besvärärenden. Undantag finns dock.

När det gäller beslut enligt 12 kap. har sammanfattningsvis uppgetts följande. Under åren 1992 och 1993 beslutade länsstyrelserna om prövning av kommunala planbeslut i 61 fall. Grunden för ingripande var konflikt med riksintressen i omkring 20 fall och resten hänsynen till hälsa och säkerhet. I 27 av de överprövade ärendena upphävdes det kommunala beslutet helt eller delvis.

Prövning av lov eller förhandsbesked enligt 12 kap. 4 § beslutades i 52 fall. Av dessa hänför sig 28 fall till länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och 10 till Norrbottens län.

Ärendemängd och hanteringen hos kammarrätterna

Enligt plan- och byggnämndspromemorian (s. 33) uppgick antalet inkomna byggmål till samtliga kammarrätter år 1989 till 783 och år 1990 till 804. Av nu inhämtade uppgifter framgår att antalet mål för åren 1992 och 1993 uppgick till 886 respektive 853. I dessa siffror ingår även de blandade målen, vilka också har tagits med bland regeringsärendena nedan. En dubbelregistrering kan dock vara motiverad, eftersom kammarrätterna skall överlämna målen med eget yttrande, vilket kräver en viss arbetsinsats.

Kammarrätten dömer med tre lagfarna ledamöter av vilka en är referent. Av redovisningen i plan- och byggnämndspromemorian framgår följande beträffande handläggningen hos kammarrätterna (s. 133 f.). I kammarrätten i Stockholm lottas byggmålen på två avdelningar. Vid övriga kammarrätter däremot lottas målen på samtliga avdelningar. I kammarrätt finns kammarrättsfiskaler, men det vanligaste synes vara att

målen med hänsyn till deras speciella karaktär föredras av referenten. I genomsnitt uppgick andelen byggmål till tre procent av det totala antalet inkomna mål hos kammarrätterna. Arbetsåtgången för byggmål var dock enligt samstämmiga uppgifter större än för andra mål. Enligt plan- och byggnämndspromemorian skulle byggmålen grovt räknat ta i anspråk en avdelnings hela arbetstid, om man skulle samla alla ca 800 målen till en kammarrätt.

Ärendemängd och hanteringen hos regeringen

Ärenden hos regeringen enligt PBL rör i huvudsak överklaganden av beslut om planer – detaljplan, fastighetsplan och områdesbestämmelser – samt beslut om lov och förhandsbesked utanför områden med detaljplan.

Under år 1990 kom det till regeringen in omkring 980 överklaganden, varav omkring 670 planärenden och omkring 310 ärenden rörande överklagande av beslut om lov och förhandsbesked. Av ärendena rörande lov och förhandsbesked var 49 av sådant slag att de hade överläts från kammarrätt med yttrande, alltså s.k. blandade mål.

Under år 1991 kom det in ca 950 ärenden med ungefär samma fördelning på ärendetyper som året före.

Under åren 1992 och 1993 sjönk antalet besvärärenden, vilket naturligtvis hänger samman med det minskade byggandet. År 1992 kom det in 766 ärenden, varav 379 planärenden, 325 ärenden om lov och förhandsbesked samt 62 övriga PBL-ärenden. Antalet blandade mål uppgick till 94.

År 1993 kom det in 613 ärenden, varav 314 planärenden, 242 ärenden om lov och förhandsbesked samt 57 övriga PBL-ärenden. Antalet blandade mål uppgick till 102.

Besvärärendena hos regeringen handläggs på planenheten i Miljö- och naturresursdepartementet. Planenheten förestås av ett departementsråd som enhetschef. Inkommande ärenden fördelas på rotlar i huvudsak efter geografiskt ursprung. För närvarande finns det fem rotlar som sköts av vardera en handläggare. Alla handläggarna är jurister, varav en även har arkitektutbildning. En av rotlarna delas av två kammarrättsassessorer, som även har andra arbetsuppgifter. Inom enheten finns också en hovrättsassessor, två arkitekter, två lantmätare och en samhällsvetare. I begränsad omfattning deltar även dessa i ärendehandläggningen.

Sedan ärendena har förberetts av handläggarna granskas de av enhetschefen eller någon som biträder denne. För närvarande finns en jurist, som arbetar på heltid med denna uppgift. Därefter föredras ärendena för först expeditionschefen och sedan departementschefen. Slutligen fattas beslut i regeringen. Dessa rutiner står i överensstämmelse med ett vanligt arbetssätt i regeringskansliet som innebär att ett ärende skall anmälas för ansvarig enhetschef och för en chefstjänsteman innan det presenteras för statsrådet. Omfattningen på föredragningarna varierar, beroende både på ärendenas art och på önskemål från de personer som upprätthåller nyssnämnda befattningar. Hos regeringen faller ärendena formellt utanför förvaltningslagen. Lagens regler tillämpas emellertid i stor utsträckning hos regeringskansliet vid prövning av överklagade ärenden. Syn förekommer endast i undantagsfall vid beredningen av besvärärenden. Många ärenden remitteras till Boverket för yttrande. Den som bereder yttrandet vid Boverket besöker därvid ofta platsen.

När det gäller frågor som hänger samman med prövningen enligt 12 kap. har från den 1 januari 1993 bara kommit in tre ärenden rörande överklaganden av länsstyrelsebeslut. Möjligheten att utfärda planföreläggande har inte utnyttjats vid något tillfälle. I några fall har regeringen förelagt kommuner redovisningsskyldighet enligt 6 kap. 2 § NRL.

2.2.3 Internationell jämförelse

För förståelsen av överprövningssystemen i olika länder är det nödvändigt med kännedom om vissa förvaltningsrättsliga grunder i länderna. Till en början skall här ges en kort beskrivning av förvaltningen i de nordiska länderna.

De nordiska länderna bildar två grupper, å ena sidan Danmark och Norge och å andra sidan Sverige och Finland.

Danmark har en ministerförvaltning genom att de ämbetsverk som sorterar under ministeriet är bundna av direktiv som utfärdas av chefen för ministeriet. Denne kan alltså göras ansvarig för beslut i den underlydande förvaltningen. I Norge återfinns denna typ av ministerförvaltning i modifierad form. Under senare tid har man i dessa länder fört ned detaljärenden på underliggande instanser för att ministern skall kunna ägna sig åt ärenden som är av större politisk betydelse. Det har således inrättats speciella nämnder och råd som har en mer självständig ställning i förhållande till ministern.

I Sverige har vi som bekant inte något ministerstyre utan ett system med självständiga ämbetsverk. Även Finland har självständiga ämbetsverk, men de finska ministerierna fungerar som förvaltningsorgan med självständig beslutanderätt.

Den rättsliga kontrollen av förvaltningen sker i Danmark och Norge ytterst genom att de allmänna domstolarna kan pröva och upphäva förvaltningsbeslut. I Sverige och Finland finns i stället ett system med särskilda förvaltningsdomstolar, som dock inte kan pröva alla förvaltningsbeslut. Även i Danmark och Norge har man börjat införa särskilda besvärsinstanser för förvaltningsbeslut, s.k. "anke"-nämnder.

Danmark

Centraladministrationen består av departement med underlydande direktorat (närmast motsvarande centrala ämbetsverk) och mera fristående nämnder. Några direktorat har till uppgift att kontrollera den rättsliga reglering som sker i kommunerna som första instans. De har således som huvuduppgift att styra kommunerna. Ett exempel på detta är Planstyrelsen som handhar planläggning av mark. Nämnderna har många arbetsuppgifter. En liten, men betydelsefull grupp, ankenævnerna, behandlar klagomål i administrativa ärenden. Nämnderna är mera självständiga än de flesta andra centrala förvaltningsorgan.

Den danska lokalförvaltningen domineras av lokala statsorgan, ofta med direktorat som högsta instans, och kommunalförvaltningen. Statsamten är en del av den lokala statsförvaltningen. Den viktigaste uppgiften för amten är att utöva tillsyn över primärkommunerna. Denna tillsyn sker genom ett tillsynsråd som är att betrakta som ett statligt organ under inrikesministeriet. Den kommunala förvaltningen utgörs av primärkommuner och amtskommuner (i det närmaste våra landsting). Primärkommunerna fungerar under statens tillsyn. Någon motsvarighet till kommunalbesvärsinstitutet finns inte i Danmark.

Det viktigaste medlet för styrning av förvaltningen är lagar och förordningar. Det förekommer också direkta order från centralförvaltningen till kommunerna. Ofta kan ett förvaltningsorgan på eget initiativ pröva annat förvaltningsorgans beslut. Ett förvaltningsorgan kan också hänskjuta ett beslut till överordnat organ och överordnade organ kan genom call-in överta ärenden för avgörande. Krav på statligt godkännande av kommunala beslut har blivit mer sällsynta.

Det viktigaste medlet för efterföljande kontroll av beslut är de överordnade myndigheternas kompetens att efter klagomål ändra den underordnade myndighetens avgörande. Detta klagoinstitut kallas administrativ rekurs. Rekursen är först och främst en möjlighet för den enskilde att få sin sak behandlad i ännu en instans. Rekurs till ministern har under senare tid begränsats för att avlasta denne. I stället har man ofta inrättat ankenämnder eller insatt direktoraten som rekursinstanser beträffande t.ex. kommunala beslut. Ankenämndernas betydelse har ökat i samband med att kommunerna har blivit mer självständiga. Nämnderna består av jurister samt representanter för organisationer, sakkunniga och politiker. Nämndernas beslut kan inte överklagas genom administrativ rekurs. Strävan är att man inom förvaltningen endast skall ha ett tvåinstanssystem.

Enligt 63 § grundlagen har de allmänna domstolarna kompetens att kontrollera att myndigheterna håller sig inom sina gränser. Ursprungligen ansågs domstolarnas kompetens vara ganska begränsad. Domstolarna skulle således kunna pröva rättsfrågor men inte lämplighetsfrågor. Numera har domstolarna möjlighet att kontrollera inte bara rena rättsfrågor utan kan även gå in på skönsmässiga överväganden.

Domstolsprövningen står öppen vid sidan av de förvaltningsrättsliga besvärmöjligheterna. Huvudregeln är att möjligheten till administrativ rekurs inte behöver ha uttömts innan domstolsprövning blir möjlig. En rad lagar gör dock undantag från denna huvudregel. Möjligheten till domstolsprövning står öppen utan tidsbegränsning, såvida inte annat föreskrivs i lag.

Det förekommer att det i lag föreskrivs att ett förvaltningsbeslut inte kan bringas inför domstol, s.k. endelighetsbestämmelser. Under senare tid har hävdats att sådana bestämmelser strider mot grundlagen. Särskilt har framhållits att domstolsprövning inte kan hindras med hänsyn till Europakonventionens artikel 6. I speciella fall bör dock kunna föreskrivas att domstolsprövningen bara får omfatta lagligheten i ett beslut. Domstolsprövning bör också kunna begränsas genom inrättande av förvaltningsmyndigheter som är att jämställa med domstolar.

Grundlagen ger utrymme för att lägga domstolskontrollen hos förvaltningsdomstol i stället för hos de allmänna domstolarna. Även avgöranden av en förvaltningsdomstol måste emellertid kunna överprövas av Högesteret och därför har något system med förvaltningsdomstolar inte vuxit fram i Danmark. I stället har man på en rad områden inrättat de

nämnda ankenämnderna. Dessa är administrativa och avgörandena kan alltid prövas av allmän domstol.

Gränsdragningen mellan lagtillämpning och fritt skön har diskuterats mycket i Danmark liksom i de länder som har liknande rättssystem. I Sverige har denna gränsdragning inte haft samma betydelse. Viss aktualitet har dock frågan fått i samband med införandet av rättsprövningslagen.

Det brukar beträffande länder med domstolsprövning av sådant slag som finns i Danmark sägas att domstolarnas kontroll är begränsad till laglighetsfrågor eller rättsfrågor till skillnad från lämplighets- eller ändamålsenlighetsfrågor som förvaltningsmyndigheterna avgör efter fritt skön. Gränsen mellan de olika frågorna är dock flytande och rätts-tillämpningen skiftar mellan olika länder. Således torde domstolarnas prövningsrätt vara mera begränsad i Danmark än i t.ex. Norge och England.

Förvaltningsrättsligt skön anses i Danmark föreligga när en förvaltningsmyndighet fattar ett beslut med stöd av en lag eller förordning, som inte innehåller någon beskrivning av rättsfakta eller när beskrivningen är mycket vag och oprecis. Myndighetens utfyllande verksamhet är dock inte helt rättsligt fri.

I allmänhet finns åtminstone några rättsfakta angivna i lagen och dessa kompletteras ofta genom uttalanden i förarbetena. Där kan således ges anvisningar om hur det fria skönet är avsett att utnyttjas. Bindande anvisningar från högre myndigheter kan också begränsa det fria skönet. Vidare tillmäts administrativ praxis stor betydelse.

Allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser är också av betydelse. Det är vanligt att lagar som ger utrymme för skönsmässiga bedömningar förses med ändamålsbestämmelser. I 1 § planläggningslagen föreskrivs att lagen skall säkra att planläggningen förenar de allmänna intressena i arealanvändningen och medverka till att värna landets natur och miljö så att samhällsutvecklingen kan ske på grundval av respekt för människans livsvillkor och för bevarandet av djur- och växtlivet. Sådana ändamålsbestämmelser ger, trots att de är allmänt hållna, en någorlunda beskrivning av vilka ändamål som kan läggas till grund för ett förvaltningsbeslut.

Härtill kommer principer som att den beslutsfattande inte får gynna sig själv, att lika fall skall behandlas lika samt förbud mot diskriminering. Även proportionalitetsprincipen begränsar det fria skönet. Den in-

nebär att man skall använda en rättsföljd som står i proportion till det mål man vill uppnå.

Allmänt kan sägas att arsenalen av verktyg för att pröva förvaltningsbeslut genom domstolskontroll har ökat.

Trots att domstolskontrollen måste betraktas som mycket väsentlig för den enskildes rättssäkerhet är det ganska få förvaltningsbeslut som bringas inför de allmänna domstolarna. Det rör sig framför allt om skattemål och mål om expropriationsersättning.

Norge

Regeringen är det högsta förvaltningsorganet och träffar både individuella och generella avgöranden. Till centralförvaltningen räknas också departementen och direktoraten. Departementen beslutar i eget namn. Direktoratet kan liknas vid centrala ämbetsverk. Vissa direktorat står under kontroll av ministern, medan andra är mer självständiga. De sistnämnda avgör ärenden i eget namn och besluten kan i regel överklagas hos departementet. Det finns också organ som står under ett särskilt kollegium, bl.a. beslutande nämnder, som kan fatta domstolsliknande beslut. Strävan i Norge är att avlasta departementen från förvaltningsuppgifter.

Den statliga förvaltningen på regional och lokal nivå kan organiseras genom att ministerierna eller direktoratet upprättar egna avdelningar på olika orter eller genom att landet delas in i regioner som styrs av ett särskilt förvaltningsorgan. Landet är indelat i 20 fylken som leds av en fylkesman. Denne ansvarar bl.a. för plan- och byggnadsfrågor och utövar legalitetskontroll över kommunerna.

I primärkommunerna fattas beslut av kommunstyret eller av annat organ efter delegation i speciallagstiftning. Beslut av vissa kommunala organ, exempelvis byggnadsrådet, kan överklagas till departementet.

I lagstiftningen ges allt större utrymme för skönsrättsliga avgöranden. Behovet av kontroll av förvaltningsmyndigheterna har därmed ökat. Detta avspeglar sig i domstolarnas praxis. Domstolskontrollen var tidigare inriktad på laglighetsprövning. På senare tid har den även kommit att omfatta skönsrättsliga bedömningar. Domstolskontrollen är emellertid tids- och kostnadskrävande och man har därför försökt bygga ut andra kontrollsystem. Här kan nämnas tillskapandet av Stortingets ombudsman år 1962 och antagandet år 1967 av lov om behandlingsmåten i förvaltningsärenden. Genom lagen infördes rätt till administrativa besvär.

Överklagandet går till närmast högre instans. Denna kan stadfästa, ändra eller upphäva beslut. Klagoinstansens beslut kan i regel inte överklagas till en ytterligare instans.

Ett förvaltningsbeslut kan också omprövas ex officio av beslutsmyndigheten. Vidare kan en högre instans ex officio ta upp och ändra förvaltningsbeslut. De allmänna domstolarna har generell kompetens att underkänna förvaltningsbeslut, både statliga och kommunala.

Domstolarnas prövningsrätt omfattar alla förvaltningsbeslut, även beslut av regeringen. Prövningen kan avse både beslut som avser en forskrift (norm) och ett enkeltvedtak (förvaltningsbeslut). Någon gång kan domstolsprövningen vara avskuren i lag eller begränsad till ren laglighetsprövning.

Domstolarnas prövningsrätt i förhållande till Europakonventionen har inte diskuterats i Norge, eftersom detta förhållande räknas som oproblematiskt med det norska systemet.

Tidigare behövde inte möjligheterna till administrativa besvär vara uttömda för att talan vid allmän domstol skulle kunna väckas. Genom senare lagändringar har emellertid den beslutande förvaltningsmyndigheten fått rätt att bestämma att talan vid domstol inte får väckas förrän den enskilde har uttömt möjligheterna till administrativ klagan. Myndigheten kan också bestämma att talan vid domstol måste väckas inom sex månader.

Begreppet fritt skön har utvecklats för att avgränsa domstolsprövningens omfattning. I Norge skiljer man mellan fritt och lagbundet skön. Det lagbundna skönet innebär att det i en lag eller förordning uppställs vissa villkor eller förutsättningar som måste uppfyllas för att den enskilde skall få ett positivt beslut. Frågan om lagens villkor är uppfyllda är beroende av lagtolkning och ett applicerande av lagen på det konkreta fallet. Detta kan innebära en skönsmässig bedömning, men skönet är lagbundet.

I vissa lagar uppställs inte villkor utan anges vilka hänsyn som skall tilläggas vikt vid avgörandet. Om man exempelvis skall ta hänsyn till miljön vid beviljande av tillstånd till viss verksamhet, har myndigheten fritt skön att göra den nödvändiga avvägningen. Fritt skön kan också åstadkommas genom bestämmelser som föreskriver att lagen är ägnad att främja ett visst ändamål. Myndigheten får då fritt skön att fatta de beslut som står i överensstämmelse med detta ändamål.

Den generella tolkningen av lagar och föreskrifter anses vara rättsfrågor som alltid kan prövas av domstolarna. Ju längre domstolarna går i denna tolkning, t.ex. genom att i detalj avgränsa vad en regel har för innehåll, ju mindre utrymme finns det kvar för förvaltningen att tillämpa det fria skönet.

I norsk praxis finns det många exempel på att domstolarna prövat myndighetens hela bedömning i ett ärende, även den skönsmässiga. Domstolen har nämligen ibland ansett det som rättsfrågor att bedöma hur ett vagt eller elastiskt uttryck skall förstås i det konkreta fallet.

När det gäller uttryck som rimlig, orimlig, lämplig, otillbörlig, nödvändig, tillräckliga skäl, särskilda skäl eller allmänna intressen nöjer sig domstolarna ofta med en generell tolkning av uttryckets innebörd, medan den konkreta bedömningen anses falla inom det fria skönet. Domstolarna är mer benägna att pröva värderingar som har en juridisk eller moralisk prägel än värderingar av teknisk, ekonomisk eller politisk art.

Även om förvaltningen har ett fritt skön finns det gränser för detta, såsom lagstiftning, oskrivna principer om illojal maktanvändning eller proportionalitet, anvisningar och instruktioner från överordnade myndigheter. I undantagsfall kan ett förvaltningsbeslut underkännas för att det är orimligt.

Genom lagstiftning kan bl.a. ändamålet med en lag ge hållpunkter för vilka hänsyn som skall anses vara relevanta vid utnyttjande av det fria skönet.

Även formfel i förvaltningsförfarandet kan föranleda att beslut upphävs.

När det gäller planlagstiftningen kan nämnas följande. Byggningsloven från år 1965 reglerar fyra slags planer, nämligen generalplan, regionplan och fylkesplan, vilka är översiktliga planer, samt regleringsplan som är en detaljplan. Beslut om fylkesplan fattas av fylkesutvalget, medan beslut om regionplan och generalplan fattas av kommunstyrelsen. Samtliga planbeslut skall fastställas av departementet för att bli gällande. Kommunstyrelsen beslutar om regleringsplan. Denna skall sedan stadfästas av departementet. Fastställande av planer kan överprövas av allmän domstol.

Finland

För statens allmänna styrelse finns president och statsråd (regeringen). Statsrådet räknas som en förvaltningsmyndighet. Förvaltningsapparaten

består i övrigt av en kombination av ministerförvaltning och ett system med centrala ämbetsverk. I ledningen för varje förvaltningsområde finns ett ministerium. Inom ministerierna bereds och verkställs beslut som har fattats av presidenten och statsrådet. Ministerierna fungerar emellertid också som förvaltningsorgan med självständig beslutanderätt.

Inom den statliga förvaltningen finns ca 20 centrala ämbetsverk, som lyder under något ministerium men har stor självständighet. Ministerierna kan dock påverka de centrala ämbetsverken genom utfärdande av generella föreskrifter och direktiv.

Den statliga förvaltningen på regional nivå handhas främst av länsstyrelserna. Länsstyrelsen är allmän förvaltningsmyndighet i respektive län och fattar beslut i bl.a. planläggnings- och byggnadsärenden. Länsstyrelsen handlägger även besvär över beslut som fattats av kommunerna.

Det största ansvaret för fullgörandet av de praktiska förvaltningsuppgifterna har kommunalförvaltningen. Kommunernas uppgifter kan uppdelas i frivilliga uppgifter och uppgifter som ålagts kommunerna genom olika speciallagar. Kommunfullmäktige är högsta beslutande organ, medan kommunstyrelsen är det ledande förvaltningsorganet. Dessutom finns en mängd obligatoriska nämnder, såsom byggnadsnämnden.

Det finns ingen motsvarighet till de svenska landstingen. Exempelvis sjukvård sköts genom kommunalförbund.

Ett grundläggande stadgande för förvaltningsrätten finns i 92 § regeringsformen. Här uppställs krav på formell lagbundenhet vid förvaltningen. Stadgandet anses dessutom innehålla den mera omfattande legalitetsprincipen enligt vilken myndigheternas handlande åtminstone vid myndighetsutövning måste ha stöd i lag. För fall då myndigheterna skall tillämpa allmänt formulerade stadganden som ger utrymme för viss lämplighetsprövning kompletteras kravet på lagbundenhet med allmänna förvaltningsrättsliga principer, objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen, ändamålsbundenhetsprincipen och likhetsprincipen.

Förvaltningsförfarandet regleras av lag om förvaltningsförfarande 6.8.1982/598, FörvL.

Myndighet kan enligt FörvL själv rätta klara och uppenbara fel. Den interna kontrollen sker annars genom att överordnade myndigheter övervakar underordnade myndigheter. Det är alltid möjligt att till en högre myndighet inom samma förvaltningsområde anföra en s.k. förvaltningsklagan över en myndighets åtgärder. En allmän kontroll sker i övrigt genom klagan hos justitieombudsmannen och justitiekanslern. Dessa

instanser kan emellertid inte ändra eller upphäva förvaltningsbeslut utan bara utdela anmärkningar eller anhängiggöra åtal.

Finland har, till skillnad mot Danmark och Norge men i likhet med Sverige, ett system med förvaltningsdomstolar. Dessa utgörs av länsrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen, HFD. Som besvärsmyndigheter i första instans fungerar också ofta de högre förvaltningsmyndigheterna, exempelvis länsstyrelserna, de centrala ämbetsverken och ministerierna. Inom kommunalförvaltningen är kommunstyrelsen besvärsmyndighet i första instans. Det finns två former för besvär, förvaltningsbesvär, som regleras av lag om ändringssökande i förvaltningsärenden 24.3.1950/154, och kommunalbesvär, som regleras av kommunallagen 10.12.1976/953. Enligt huvudregeln överklagas beslut av kommunal myndighet genom kommunalbesvär, men inom kommunalförvaltningen tillämpas i stället ofta förvaltningsbesvär i enlighet med regler i speciallagstiftningen.

Kommunalbesvär leder till en kassatorisk laglighetsprövning. Enligt huvudregeln anförs besvär hos länsrätten. Beslut av en kommunal nämnd eller direktion överklagas emellertid till kommunstyrelsen som första instans och därefter till länsrätten. Slutinstans är HFD.

Förvaltningsbesvär kan anföras mot beslut av förvaltningsmyndigheter. Härmed avses statsrådet och dess ministerier, de högre förvaltningsmyndigheterna (myndigheter som lyder omedelbart under statsrådet, bl.a. länsstyrelserna) och de lägre förvaltningsmyndigheterna (myndigheter som lyder under de högre förvaltningsmyndigheterna). Förvaltningsbesvär kan anföras av den som berörs av beslutet. Vem som skall anses berörd tolkas i allmänhet ganska snävt.

Besvär över statsrådets, ett ministeriums eller en högre förvaltningsmyndighets beslut anförs hos HFD som första instans.

Lägre förvaltningsmyndighets beslut skall i regel överklagas till den högre förvaltningsmyndigheten, ofta ett centralt ämbetsverk eller ett ministerium. I speciallagstiftning kan det dock vara föreskrivet att länsrätten skall vara första instans. Den högre förvaltningsmyndighetens eller länsrättens beslut kan härefter överklagas hos HFD.

Statsrådets och ministeriernas beslut kan bara bli föremål för laglighetsprövning. Myndighetens utövande av den fria prövningsrätten underkastas dock härvid en prövning mot de allmänna förvaltningsrättsliga principerna.

Vid besvär till länsrätt eller högre förvaltningsmyndighet blir det fråga om en prövning av såväl det överklagade beslutets laglighet som dess lämplighet. HFD som sista instans äger däremot bara avgöra laglighetsfrågan. Om HFD finner att besvär gäller fråga, vars avgörande i huvudsak beror på bedömning av besluts eller åtgärds ändamålsenlighet, skall målet överlämnas till statsrådets avgörande med ett för statsrådet bindande utlåtande i laglighetsfrågan.

Det finns slutligen extraordinära rättsmedel i form av processuell klagan (motsvarande våra besvär över domvilla) och återbrytande av förvaltningsbeslut (motsvarande resning).

När det gäller planlagstiftningen kan nämnas följande.

Den allmänna planlagstiftningen finns i byggnadslagen från år 1958. Lagen reglerar fem olika typer av planer, nämligen regionplan, generalplan, stadsplan, byggnadsplan och strandplan. Regionplan skall underställas inrikesministeriet för godkännande, medan en generalplan eller en stadsplan regelmässigt skall underställas länsstyrelsen. Byggnadsplan och strandplan beslutas av kommunfullmäktige och skall underställas länsstyrelsen för prövning. Om strandplan avser område i stad, skall underställning i stället ske hos inrikesministeriet. Besluten från länsstyrelse respektive ministerium i underställningsärenden kan sedan överklagas till HFD. Lämpligheten i en planfastställelse kan dock inte avgöras av domstolen utan i denna del skall ärendet överlämnas till statsrådet.

England

Den brittiska konstitutionen är till största delen oskriven. Den vilar i stället på regler som finns i common law. En grundläggande konstitutionell princip är "the rule of law" (ung. "principen om rättssäkerhet"). Den innebär att ett visst mått av skönsmässighet vid ärendenas avgörande måste accepteras, men att rättssäkerheten kräver att domstolarna har möjligheter att kontrollera utövandet av denna makt. Beträffande förvaltningsrätten kan sägas att ju större utrymme har blivit för skönsmässiga bedömningar ju fler regler har domstolarna uppfunnit för att kontrollera dem.

Centraladministrationen består av ca 40 departement som förestås av en minister. Departementen är ofta mycket stora. De svarar för vad som i Sverige motsvarar både departementsuppgifter och uppgifter för förvaltningsmyndigheter. Flertalet ärenden i departementen kräver inte re-

geringsbeslut utan avgörs av respektive minister eller av tjänstemän inom departementet.

Lokala organ spelar en stor roll i förvaltningen. Dessa organ har makt att stifta lokala förordningar, som skall godkännas av respektive departement. Förordningarna kan dessutom bli föremål för domstolsprövning. De lokala organen är hårt kontrollerade av regeringen genom ständiga råd och instruktioner. Även en minister kan ge direkta order och han kan själv ta över kontrollen över myndigheten.

All författningsenlig makt kan underkastas domstolsprövning.

Det finns inget separat system med förvaltningsdomstolar. Beslut av förvaltningsmyndigheter prövas således av vanliga domstolar.

Efter andra världskriget expanderade förvaltningen. Bl.a. tillkom då en rad förvaltningsmyndigheter, s.k. tribunaler, som beslutar i frågor om socialförsäkring, arbetsrätt, skatter, utbildning, sjukvård, invandring och jordbruk. Verksamheten vid tribunalerna är av mer judiciell än administrativ karaktär och de anses vara en del av det ordinära rättssystemet. Beslut av en tribunal kan ofta överklagas till en annan administrativ tribunal, därefter till en civil domstol (the Court of Appeal) och sist till the House of Lords.

Man måste i det engelska systemet skilja mellan å ena sidan besvär hos förvaltningsmyndighet och hos domstol och å andra sidan domstolsprövning genom väckande av talan.

Vid besvär över ett förvaltningsbeslut till en högre förvaltningsmyndighet prövas ärendet i hela dess vidd. Vid besvär hos domstol sker däremot bara en prövning av det överklagade beslutets laglighet, även om besvärsprövningen så småningom har kommit att vidgas.

Rätten att överklaga ett förvaltningsbeslut genom besvär är alltid lagreglerad. Det finns således regler om överklagande mellan de olika domstolarna, mellan administrativa myndigheter och domstol och mellan olika administrativa myndigheter eller tribunaler. Det finns också regler om överklagande från en minister till en tribunal eller tvärtom eller från en minister till en domstol. Från den högre förvaltningsmyndigheten är det vanligt att det finns en föreskriven rätt att besvara sig till domstol, men endast över rättsfrågor (question of law).

Om man vill få till stånd en domstolsprövning av inte bara rättsfrågan utan även sakfrågan, måste man använda det andra rättsmedlet, domstolsprövning genom väckande av talan. Detta rättsmedel vilar inte på lagfästa regler utan på common law. Talan kan väckas rörande alla för-

valtningsbeslut, således beslut av ministrar, förvaltningsmyndigheter och tribunaler. Den som väcker talan måste vara berörd av beslutet och talan måste i princip väckas inom tre månader från beslutsdagen.

I det följande skall några anmärkningar göras beträffande be-
svärsprövningen vid domstol, alltså inte prövningen i anledning av väck-
ande av talan.

I takt med att den diskretionära makten i förvaltningen har ökat har domstolarna ställt upp en rad restriktiva principer som bl.a. kräver att förvaltningsbeslut skall vara rimliga, att de skall vara i överensstämmelse med lagens anda eller att besluten skall överensstämma med lagens syfte. Domstolsprövningen görs speciellt ingående i mål där förvaltningsmyndigheterna lämnats stor frihet att göra skönsmässiga bedömningar.

I förvaltningen finns inget som kan kallas obunden diskretion, eftersom domstolarna inte godkänner godtyckliga beslut. Besluten skall vara rimliga. Domstolarna kan dock inte ställa upp alltför snäva gränser för förvaltningen. Den standard som har accepterats i praxis är att diskretionära beslut är orimliga eller olämpliga endast om de har en utgång till vilken ingen förnuftig människa skulle ha kommit. Beslut får inte vara utslag av rena slumpen och de får inte heller vara inkonsekventa eller ologiska.

Beslut får inte heller innebära illojal maktanvändning. Vidare får beslutsmyndigheten inte ta hänsyn till ovidkommande detaljer eller underlåta att ta hänsyn till relevanta omständigheter. Beslutsfattandet får inte heller motiveras av syften som ligger utanför den tillämpade lagens syften. Som exempel kan nämnas att en myndighet, som förutsättning för att godkänna ett bygglov, krävde att sökanden skulle delta i finansieringen av avloppssystemet utanför fastigheten. Detta beslut undanröjdes.

En annan aspekt på diskretionär makt är att myndigheterna inte får binda upp sin utövning av lämplighetsprövning. En planmyndighet kan exempelvis inte genom kontrakt förbinda sig att bevilja bygglov i framtiden. Vidare får en myndighet inte vägra att utnyttja sin diskretionära prövningsrätt. Myndigheten får alltså inte bara blint följa praxis utan måste med utnyttjande av rätten att göra lämplighetsbedömningar beakta omständigheterna i det särskilda fallet.

När det gäller gränsdragningen mellan rättsfrågor och sakfrågor är huvudregeln att en felbedömning av fakta i målet inte skall komma under domstolsprövning. Det finns dock en rad undantag, om domstolarna

finner att en missuppfattning av fakta har orsakat orättvisa beslut. I första hand kräver domstolarna att det skall finnas tillräckliga bevis för ett faktum. Vidare kan en grund för undanröjande av beslut vara att beslutet grundar sig på missförstånd eller okunnighet om ett vedertaget och relevant sakförhållande eller baserar sig på felaktiga sakförhållanden.

Domstolarna kontrollerar också att formella krav på handläggning och procedurfrågor har uppfyllts.

När det särskilt gäller plan- och byggfrågor kan anmärkas följande.

Överklaganden sker i första hand inom det administrativa systemet genom besvär till the Secretary of State. I samtliga fall utser ministern en inspector som handlägger ärendena. Genom delegation avgör denne själv de flesta av ärendena. Drygt 80 procent av ärendena avgörs på grund av skriftligt material. I övriga fall föregås avgörandet av a public local inquiry eller en senare införd form av informell hearing. Besvär-ärendena tar 20 till drygt 50 veckor att avgöra.

En public inquiry är en kvasijudiciell förhandling, förenad med syn. Den leds av en inspector, som därefter i allmänhet beslutar själv. Skälen för beslutet skall redovisas och beslutet skall publiceras. Ersättning för kostnader kan tillerkännas antingen klaganden eller den lokala planmyndigheten, t.ex. om klagan var lättsinnig eller planmyndighetens avslag var orimligt. Ersättning begärs dock bara i undantagsfall.

Besvärspövningen sker på i princip samma sätt som prövningen av den ursprungliga ansökan. Inspektorn lägger allt tillgängligt material till grund för prövningen. Någon prejudikatsbundenhet föreligger inte, även om hänsyn tas till tidigare avgöranden. När planöverväganden kommer in i bilden är det vanligaste återopade materialet the structure plan (översiktsplan) och i andra hand local plans (områdesplaner) och national policy guidances. Vanligen tillmäts the structure plan stor betydelse och en stor del av klagomålen ogillas med hänvisning till denna.

Den normala proceduren är tillämplig även på stora företag, såsom lokaliseringen av kärnkraftverk, en ny kolgruva eller en flygplats. Den enda skillnaden är att sådana ärenden begärs in av miljöministern (call in).

En inquiry beträffande större företag, såsom kärnkraftverket i Sizewell, kan ta mer än två år till stora kostnader. Kritik har riktats mot det judiciella systemet. Det är nästan alltid staten som står för företag av det här slaget och kritikerna vänder sig mot att staten agerar domare i egen sak. En särskild procedur användes i fallet med tunneln till Frankri-

ke. Parlamentet tog upp saken och gick igenom den fullständiga lagregerade proceduren. Men därvid minskade möjligheterna att framföra invändningar.

Det huvudsakliga skyddet för medborgarnas rättigheter ligger i att de kan klaga till the High Court, the Court of Appeal och slutligen the House of Lords. Klagan kan dock i princip bara grundas på lag och domstolarna kan inte ersätta beslutet med ett nytt, de kan bara upphäva beslutet helt eller delvis. Processen är alltså kassatorisk.

Domstolarna företar således i princip bara en laglighetsprövning. I enlighet med vad som sagts i det föregående har dock domstolarna successivt utökat prövningens omfattning. Det är särskilt kravet på beslutsrimlighet som har möjliggjort denna vidgade prövning.

Besvärsmåttillkommer den som är berörd. I avgöranden under 1980-talet har domstolarna accepterat besvär inte bara från enskilda utan även från medborgargrupper av olika slag. Besvärstiden beträffande planer är 6 veckor efter ministrarnas godkännande eller den lokala myndighetens antagandebeslut.

Det är en mycket liten andel av inspektorns och ministrarnas beslut som överklagas till domstol.

Tyskland

De tyska domstolarna kan delas in i fem grupper, allmänna domstolar, arbetsdomstolar, administrativa domstolar, socialdomstolar och skatteminstolar.

I artikel 19 i den tyska grundlagen stadgas att om någon blir kränkt i sina rättigheter av den offentliga makten, står vägen till domstol öppen för honom. Om någon annan domstol inte är behörig, skall prövningen ske i de allmänna domstolarna. De allmänna domstolarnas kompetens är alltså subsidiär. Rätten till domstolsprövning får inte inskränkas genom lag.

År 1960 inrättades en enhetlig förvaltningsdomstolsorganisation för allmänna förvaltningsmål med tre instanser, Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte och Bundesverwaltungsgerichte.

Ett viktigt inslag i reformarbetet var att de många institutioner med domstolsliknande organisation och ställning, som hade förekommit tidigare, avvecklades. Förvaltningsuppgifter hänfördes till förvaltningsmyndigheter och rättskipningsuppgifter till någon av de nya förvaltningsdomstolarna.

Processen vid de administrativa domstolarna, som i huvudsak handlägger plan- och bygglagstiftningen, regleras i Verwaltungsgerichtordnung, 1960. Den gäller i alla delstater, men dessa får meddela subsidiära föreskrifter som kan leda till viss olikhet i dömandet.

Den administrativa indelningen bildar i huvudsak fem nivåer: Bund (förbundsstaten), Länder (delstater), Regierungsbezirke och Regionalverbände (administrativa distrikt inom delstaterna respektive regionala förbund), Kreise (ung. landsting) samt Kreisfreie Städte och Gemeinden (kommuner).

Flächennutzungspläne (kommuntäckande planer) och Bebauungspläne antas av kommunen. De skall därefter godkännas på delstatlig nivå (Regierungsbezirk). Prövningen i samband med godkännande är i princip en laglighetsprövning. Kontrollen skall avse frågan om kommunerna har följt lagarna och särskilt huruvida olika intressen har balanserats på ett riktigt sätt. Den federala administrativa domstolen (Bundesverwaltungsgericht) har här till slagit fast att kommunerna måste respektera gränserna för friheten att planlägga. Innanför dessa gränser kan kommunerans beslut inte bli föremål för rättslig prövning. Gränserna dras genom vissa bestämmelser i Baugesetzbuch, 1986, BauGB. I de åsyftade bestämmelserna föreskrivs att planer skall tjäna befolkningens sociala och kulturella behov och måste ta tillbörlig hänsyn till behoven för affärlivet och industrin, jordbruket, ungdomsverksamhet, trafik och försvar samt bevarandet av naturen och utformningen av städer och landskap. Som synes kan det bli fråga om en ganska extensiv laglighetsprövning.

En Flächennutzungsplan kan inte bli direkt föremål för överklagande till domstol, eftersom den inte har några rättsverkningar mot enskilda. En Bebauungsplan däremot kan enligt Verwaltungsgerichtsordnung bli föremål för Normenkontrollverfahren. Initiativ till en sådan procedur kan tas av såväl var och en som lider skada till följd av de antagna bestämmelserna som varje myndighet.

I BauGB finns en regel om rättvis avvägning mellan olika intressen, allmänna och enskilda. Denna avvägning kontrolleras noggrant av domstolarna, och kommunerna har ofta ansetts favorisera vissa intressen eller att ha bortsett från vissa aspekter.

Talan beträffande en plan måste väckas inom ett år såvitt avser formella fel. Efter sju år kan talan vid domstol inte väckas beträffande kränkning av principen om en rättvis avvägning mellan olika intressen.

Som exempel på omfattningen av invändningar kan nämnas att det har förekommit 13 000 invändningar till Regierungsbezirk mot en Flächennutzungsplan i Münster och 8000 invändningar mot en Bebauungsplan, av vilka en del gick vidare till domstol.

De flesta ärenden som går till domstol rör byggtillstånd. (Det bör dock anmärkas att antalet avslag på ansökningar om byggtillstånd är mycket litet, bl.a. beroende på de omfattande samråden med sökanden.) Innan talan kan väckas vid domstol i fråga om vägrat byggtillstånd måste klaganden först ha vänt sig till närmast högre administrativ myndighet, Regierungsbezirk eller Land Minister. Efter det sista beslutet från myndigheternas sida skall talan vid domstol väckas inom en månad från delfående av beslutet, dock senast inom ett år.

För att klaganden skall kunna ha framgång i en administrativ domstol är det inte tillräckligt att han visar att beslutet är felaktigt. Han måste också visa att han har lidit skada av beslutet. Härigenom utesluts tredje man från rätten att klaga.

Beslut av en administrativ domstol kan överklagas till närmast högre administrativa domstol.

2.2.4 Strävanden att avlasta regeringen förvaltningsärenden

Det har länge varit en strävan att befria regeringen från löpande ärenden så att statsråden och departementen får bättre tid för större och övergripande frågor.

Enligt regeringsformen skall i princip alla regeringsärenden avgöras av regeringen som ett kollektiv. I motiveringen till denna regel anförde departementschefen i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 184) att en sådan regel förutsatte att regeringens arbete kunde begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ställningstagande från regeringsorganet och att det var angeläget att arbetsmängden i regeringen ytterligare reduceras genom decentralisering av ärendegrupper.

Enligt riktlinjerna i propositionen om regeringens befattning med besvärsärenden (1983/84:120), vilka fastställdes av riksdagen (KU 1983/84:23, rskr. 250), skall reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen ses över systematiskt. Regeringen skall i möjligaste mån befrias från ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. De frågor som man enligt riktlinjerna regelmässigt bör ställa sig och de synpunkter som i allmänhet bör vara vägledande sammanfattades i propositionen (s. 29). Utgångspunkten är att rege-

ringen i allmänhet inte bör vara prövningsinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. Riktlinjerna anvisar flera olika metoder för att nå detta mål och enligt departementschefen är tanken att i första hand varje departement på sitt område skall svara för det fortsatta arbetet med att anpassa besvärreglerna i olika lagar och förordningar till riktlinjerna.

2.2.5 Europakonventionen och rättsprövningslagen

Europakonventionen

Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, innehåller ett antal artiklar om medborgerliga och politiska rättigheter. Antalet skyddade rättigheter har senare utvidgats genom bestämmelser i flera tilläggsprotokoll i konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 4 februari 1952 och erkände Europadomstolen år 1966. Konventionen gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 som svensk lag (prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:Ku 24, rskr. 246).

När Sverige anslöt sig till konventionen och erkände Europadomstolen, hade man från svenskt håll uppfattningen att svensk lag uppfyllde konventionens krav, men Europadomstolens praxis har kommit att utvecklas på ett sådant sätt att svensk lagstiftning på flera områden inte svarar mot de krav konventionen kan anses ställa. Det är framför allt konventionens artikel 6 som har vållat problem. Enligt artikeln skall envar, när det gäller prövningen av civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Begreppet civila rättigheter och skyldigheter har getts en långt mer vidsträckt innebörd än flertalet kontraktsstater torde ha avsett när de tillträdde konventionen. Vid den tidpunkten förutsattes att begreppet syftade på sådant som traditionellt brukar räknas till civilrätten. Europadomstolen har emellertid i flera fall ansett att även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten som rör förhållandet mellan enskilda människor och det allmänna, gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen. Det anses nämligen tillräckligt att beslutet har en indirekt effekt på privata rättigheter.

Den praxis som sålunda har utvecklats av Europadomstolen har varit särskilt kännbar för Sveriges del beroende på den rättstradition som vi har när det gäller möjligheterna till överprövning av förvaltningsbeslut. I

flertalet västerländska stater kan, som delvis framgår av beskrivningen i det föregående, förvaltningsbeslut angripas genom talan vid antingen allmän domstol eller särskilda fristående förvaltningsdomstolar. Vanligen omfattar därvid domstolsprövningen i princip inte lämplighets- utan bara laglighetsfrågor och i allmänhet är prövningen kassatorisk.

I Sverige har vi emellertid ett stort område där förvaltningsdomstolarna saknar behörighet och där förvaltningsbeslut bara kan angripas besvärsvägen med regeringen som slutinstans. Det är därmed uppenbart att konventionens krav på domstolsprövning inte kan tillgodoses inom stora delar av det normala besvärsförfarandet. Europadomstolen har i flera fall prövat svensk rätts överensstämmelse med artikel 6. Det är särskilt beslut enligt expropriations- och byggnadslagstiftningen som har varit föremål för prövning. Sverige har därvid fällts i flera fall.

Artikel 6 är alltså tillämplig på förfaranden som rör den enskildes äganderätt. Det har i de fall som behandlats av Europadomstolen rört sig såväl om rätten att förvärva egendom som rätten att få behålla eller använda egendomen på visst sätt. Flertalet beslut enligt PBL rör alltså civila rättigheter i konventionens mening och det måste därför finnas en möjlighet till domstolsprövning.

Kraven i artikel 6 behöver inte uppfyllas i alla instanser, men någon instans måste uppfylla kraven fullt ut. I dessa krav ligger bl.a. att parterna har rätt till muntlig förhandling i stor utsträckning. Frågan om rätt till muntlig förhandling i den svenska hovrättsprocessen har prövats av Europadomstolen i fyra fall, vilka rörde brottmål. Numera har också frågan om muntlig förhandling i rättsprövningsärendet prövats av Europadomstolen i målet Fredin II mot Sverige, dom 1994-02-23, Ser. A No. 280-A. För Regeringsrättens handläggning av rättsprövningsärenden är reglerna i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpliga. Enligt dessa är förfarandet i förvaltningsprocessen i princip skriftligt. Muntlig förhandling kan dock ingå i viss utsträckning. I det nämnda målet vid Europadomstolen hade Regeringsrätten avslagit en begäran om muntlig förhandling i ett rättsprövningsärende. Europadomstolen konstaterade att Regeringsrätten agerat som första och enda domstolsinstans i målet, att dess jurisdiktion inte var begränsad till rättsfrågor utan också kunde röra faktiska omständigheter samt att klagandens talan i målet gav upphov till såväl rättsfrågor som sakfrågor. Europadomstolen fann därför att artikel 6, i vart fall under sådana omständigheter, garanterar den enskilde en

rätt till muntlig förhandling och att Regeringsrättens vägran att hålla en sådan innebar en kränkning av artikeln.

Rättsprövningslagen

För att det skulle bli säkerställt att svensk rätt motsvarar Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen antogs lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, rättsprövningslagen. Lagen innebär att det har införts en möjlighet till överprövning i Regeringsrätten av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Lagen är tillämplig bara på beslut som inte kan prövas av domstol i ordinarie väg och alla möjligheter till administrativt överklagande måste ha uttömts. Överprövningen sker på ansökan av en enskild part och omfattar frågan om beslutet står i överensstämmelse med gällande rättsregler.

Rättsprövningslagen är tidsbegränsad. Ursprungligen gällde den till utgången av år 1991, men genom en senare vidtagen lagändring har giltighetstiden utsträcks till utgången av år 1994.

Genom rättsprövningslagen fick man till stånd en snabb lösning med generell giltighet. Departementschefen förordade emellertid (prop. 1987/88:69 s. 18) en fortsatt översyn av de författningar där krav på rättsprövning kan komma i fråga med målsättningen att noga undersöka i vad mån det är ändamålsenligt att låta domstolsprövning ersätta överprövning i administrativ ordning.

I en lagrådsremiss den 25 augusti 1994 föreslår regeringen att giltighetstiden för rättsprövningslagen skall förlängas till utgången av år 1997. Det föreslås också att kammarrätt ges behörighet att pröva ansökningar enligt rättsprövningslagen, dock inte när ansökningen avser ett beslut av regeringen. Kammarrätts avgörande skall enligt förslaget kunna överklagas till Regeringsrätten enligt de allmänna reglerna i förvaltningsprocesslagen.

Fri- och rättighetskommittén föreslår i det nyligen presenterade betänkandet (SOU 1994:117) Domstolsprövning av förvaltningsärenden en ny princip, som innebär att beslut i förvaltningsärenden som huvudregel får överklagas hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen om domstolsprövning av förvaltningsbeslut innebär emellertid enligt kommittén inte att rättsprövningslagen blir överflödiga, då regeringen i vissa förvaltningsärenden kommer att kvarstå som överklagandeinstans samt i vissa förvaltningsärenden som första och enda instans. Kommittén före-

slår därför att rättsprövningslagen permanentas. Det föreslås inga ändringar i lagens tillämpningsområde och inte heller vad avser domstolsprövningens omfattning. Däremot föreslås att i rättsprövningslagen införs en regel om rätt till muntlig förhandling i rättsprövningsärenden.

Det kan anmärkas att det hos Europadomstolen har begärts att domstolen skall pröva om Sverige genom rättsprövningslagen uppfyller Europakonventionens krav på domstolsprövning.

Domstolsprövningens omfattning

Av förarbetena till rättsprövningslagen (prop. 1987/88:69 s. 23 ff.) framgår i huvudsak följande rörande domstolsprövningens omfattning.

Rättsprövningen är inte begränsad till en ren lagtolkning. Prövningen skall också omfatta sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågor om beslutet strider mot kravet på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen eller mot någon förfaranderegulering.

Det ligger i sakens natur att den närmare omfattningen av en överprövning från rättslig synpunkt kommer att variera från en ärendetyp till en annan beroende på hur bestämmelserna på olika områden är utformade. En del bestämmelser är utformade så att överprövningen kan bli lika omfattande som prövningen i administrativ ordning. Andra bestämmelser är emellertid utformade så att den administrativa prövningen kan utfalla på mer än ett sätt utan att något av besluten kan sägas strida mot bestämmelserna. Här avses främst det fallet att lagstiftaren, genom att ge en myndighet rätt att välja mellan flera lagligen tänkbara beslut, har överlåtit åt myndigheten att forma en policy vid beslutsfattandet. Även bestämmelser av detta slag sätter dock ofta vissa gränser för myndighetens handlingsfrihet. I sådana fall bör domstolsprövningen omfatta frågan om beslutet rymmer inom handlingsfriheten.

Det skall emellertid iaktas försiktighet med att utsträcka prövningen till att omfatta de bedömningar som myndigheter gör inom ramen för sina befogenheter att välja mellan flera lagligen tänkbara beslut. Dessa bedömningar har ofta en annan karaktär än de prövningar som normalt förekommer hos domstolar i Sverige och andra länder i vår kulturkrets.

Det ligger i sakens natur att prövningen sker med beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglad skönsmässig eller politisk karaktär. Här erinras i propositionen om 1984 års riktlinjer för regeringens befattning med besvärärenden, enligt vilka regeringen som politiskt organ skall kunna styra utvecklingen på vissa områ-

den genom att pröva förvaltningsärenden. Av avgörande betydelse för den i propositionen valda lösningen var att rättsprövningen inte blir någon domstolsprövning av politiska lämplighetsfrågor i egentlig mening.

Från praxis vid tillämpningen av rättsprövningslagen på frågor som rör PBL kan nämnas RÅ 1989 ref. 95. Målet gällde antagande av en detaljplan för bostäder. Som grund för ansökningarna om rättsprövning åberopades att planhandlingarna inte redovisade förslagets konsekvenser i den grad som PBL föreskriver, att den formella hanteringen uppvisade brister samt att planförslaget kränkte sökandenas enskilda rätt och förstörde deras boendemiljö. Regeringsrätten redogjorde inledningsvis för uttalandena i förarbetena till rättsprövningslagen. När det gäller planens utformning framhöll Regeringsrätten härefter att bestämmelserna, bl.a. i 2 och 3 kap. PBL, om vilka intressen som skall beaktas vid utformningen av en detaljplan i stor utsträckning är allmänt hållna och lämnar myndigheterna en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet. Det är enligt Regeringsrätten vidare tydligt att vissa av de avvägningar mellan olika intressen som skall göras, t.ex. på grundval av bestämmelserna i 2 kap., utgör sådana politiska lämplighetsfrågor som i princip inte omfattas av Regeringsrättens rättsprövning. Däremot ankom det på Regeringsrätten att pröva om regeringens beslut stod i överensstämmelse med bestämmelserna i 3 kap. 2 §, som inte innehåller intresseavvägningar av det nämnda slaget. Vid denna prövning fann Regeringsrätten att vad som framkommit i målet inte utvisade att regeringen hade felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelserna lämnar för beslutsfattandet.

2.2.6 Domstolsväsendet och vissa reformer inom detta

Domstolsväsendet

I Sverige är huvuddelen av rättskipningen fördelad mellan två i princip parallella domstolsorganisationer, de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De allmänna domstolarna utgörs av kedjan tingsrätter – hovrätter – Högsta domstolen, medan de allmänna förvaltningsdomstolarna utgörs av kedjan länsrätter – kammarrätter – Regeringsrätten.

De typer av mål som handläggs inom den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen framgår av följande uppgifter avseende budgetåret 1993/94. Länsrätterna handlade då följande typer av mål, varvid siff-

rorna inom parentes avser antalet avgjorda mål: fastighetstaxeringsmål (10.425), skattemål (27.594), körkortsmål (42.292), socialförsäkringsmål (16.954), psykiatrimål (11.321), mål enligt socialtjänstlagen (34.349), mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, (4.119) samt övriga mål (3.059).

Kammarrätterna handlade under samma period följande typer av mål med antalet avgjorda mål angivna inom parentes: fastighetstaxeringsmål (1.055), skattemål (7.723), körkortsmål (7.849), socialförsäkringsmål (4.845), psykiatrimål (964), mål enligt socialtjänstlagen (4.076), LVU- och LVM-mål (1.071) samt övriga mål, bl.a. PBL-mål (11.219).

Inom domstolsorganisationerna finns det olika typer av specialisering. Sådan kan ske genom koncentration av mål till vissa domstolar, t.ex. sjörättsmål och tryckfrihetsrättsmål, genom att domstolarna vid handläggningen av vissa mål skall ha en särskild sammansättning eller genom att särskilda domstolar knyts till de allmänna domstolarna, t.ex. vattendomstolarna och fastighetsdomstolarna. Inom den allmänna domstolsorganisationen är det dessa sistnämnda domstolar som tilldrar sig det största intresset i detta sammanhang.

Första domstol i vattenmål är vattendomstol. De tingsrätter som regeringen bestämmer skall vara vattendomstolar. Enligt KK (1971:550) om vattendomstol är Luleå, Umeå, Östersunds, Stockholms, Växjö och Vänersborgs tingsrätter vattendomstolar.

Enligt 13 kap. 3 § vattenlagen (1983:291), VL, består vattendomstolen av en ordförande, en teknisk ledamot samt två nämndemän. Ytterligare en teknisk ledamot får efter ordförandens bestämmande ingå i domstolen.

Vattendomstolens domar och beslut får, om inte annat är föreskrivet, överklagas hos vattenöverdomstolen (13 kap. 65 § VL). Vattenöverdomstol är Svea hovrätt. För fullgörande av hovrättens uppgifter som vattenöverdomstol skall det finnas, förutom lagfarna ledamöter, vattenrättsråd. Domstolen är domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre skall vara lagfarna (13 kap. 1 och 11 §§ VL).

Som sista domstol i vattenmål dömer Högsta domstolen (13 kap. 1 § VL).

Regler om fastighetsdomstol finns i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål. Den tingsrätt som regeringen bestämmer skall vara fastighetsdomstol. En sådan finns i princip i varje län. Fastighetsdomstolen

består av två lagfarna ledamöter, en teknisk ledamot och två nämndemän. Om särskilda skäl föreligger, kan efter ordförandens bestämmande ytterligare en teknisk ledamot ingå i domstolen. I vissa fall kan antalet lagfarna ledamöter och nämndemän utökas.

Fastighetsdomstolens domar och beslut överklagas hos hovrätt. I regel skall en teknisk ledamot och i vissa fall två tekniska ledamöter ingå i hovrätten. Hovrättens domar överklagas hos Högsta domstolen.

Den mest uttalade formen av specialisering är domstolar som är helt fristående från de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. När man talar om specialdomstolar avses närmast Patentbesvärshövdingen, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Försäkringsöverdomstolen.

Reformer rörande specialdomstolarna

Här skall redovisas pågående reformer som rör specialdomstolarna. Det pågår också ett reformarbete rörande instansordningen inom den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen. En redovisning av detta skall lämnas i det följande i samband med en redogörelse för reformer m.m. rörande länsstyrelserna (avsnitt 2.2.7).

Specialisering inom domstolsväsendet utvecklades särskilt under 1960- och 1970-talen. Därefter har utvecklingen vänt. Försäkringsrätterna avskaffades den 1 juli 1992 och domstolarnas verksamhet integrerades i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Riksdagen har också beslutat att Försäkringsöverdomstolen skall upphöra den 1 juli 1995 (prop. 1992/93:215).

Vid sidan av domstolsväsendet finns ett antal nämnder som prövar olika slag av tvister, t.ex. hyres- och arrendenämnderna och Statens va-nämnd. Konsumenttvister kan prövas av Allmänna reklamationsnämnden. Vidare har vi Koncessionsnämnden för miljöskydd. På senare år har det svenska systemet med domstolsliknande nämnder och överprövning av förvaltningsbeslut i förvaltningsmyndigheter i stället för i domstolar ifrågasatts, bl.a. mot bakgrund av Europakonventionens krav. Utskrivningsnämnderna och Psykiatriska nämnden avskaffades därför den 1 januari 1992. Domstolsutredningen har i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet föreslagit att övervakningsnämnderna skall avskaffas.

I promemorian (Ds 1993:34) Specialdomstolarna i framtiden diskuteras om de fristående domstolarna bör och kan avskaffas som självstän-

diga rättskipningsorgan och i vilken mån deras arbetsuppgifter kan tas över antingen av de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna. Övervägandena i promemorian ledde till förslag om att Bostadsdomstolen, Patentbesvärsrätten och Marknadsdomstolen skall avskaffas, att Arbetsdomstolens uppgifter skall renodlas och att hyresnämnderna och arrendenämnderna skall samordnas administrativt med tingsrätterna.

Som en första etapp i genomförandet av promemorieförslagen beslutades i riksdagen att Bostadsdomstolen skulle upphöra den 1 juli 1994 och att dess verksamhet skulle övertas av Svea hovrätt.

I propositionen (1993/94:200) Upphörande av Bostadsdomstolen har behandlats vissa allmänna frågor om specialdomstolarna. Där framhålls att det är i huvudsak tre argument som har använts för att motivera existensen av en specialdomstol, nämligen önskemålet att upprätthålla ett specialkunnande inom domstolen, att skapa förutsättningar för en snabb process och att rättskipningen lättare omfattas av parternas förtroende om intresseledamöter deltar i dömandet.

När det gäller snabbheten i förfarandet anför sammanfattningsvis följande i propositionen. Handläggningen av en viss typ av ärenden kan sägas bli prioriterad genom att speciella organ handlägger endast denna ärendetyp. Ett specialorgan utgör emellertid i sig ingen garanti för ett snabbt förfarande. I och för sig är instanskedjan för mål som handläggs av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna längre än för mål som handläggs av specialdomstolarna, vilket kan leda till att det tar längre tid att nå ett slutligt avgörande i de mål som överklagas hos de förra. Instansordningen hänger emellertid samman med domstolarnas olika roller i systemet. Tyngdpunkten i rättskipningen skall vara förlagd till första instans med möjlighet till överprövning i en andra instans. Den tredje och sista instansen skall i huvudsak vara en ren prejudikatinstans. Relativt få mål överklagas till andra instans och denna är genom reglerna om prövningstillstånd i praktiken slutinstans. Handläggningstider m.m. är framför allt en fråga om resurser och prioriteringar. Det går genom olika regler om förtur m.m. att åstadkomma ett snabbare förfarande än normalt i de fall detta framstår som särskilt angeläget. Kravet på snabbhet i förfarandet utgör därför i sig inget skäl för ett specialorgan. En alltför långt driven specialisering kan innebära att domstolsväsendets totala resurser kan komma att utnyttjas på ett sätt som inte är det allra bästa. Vanligen får domstolarna själva göra nödvändiga

prioriteringar mellan olika måltyper. Specialdomstolarna är ett undantag från denna huvudregel genom att statsmakterna givit just de mål och ärenden som behandlas där en särställning. Det är inte givet att just dessa mål och ärenden i samtliga fall förtjänar en sådan särbehandling. Det får också antas att resurserna inom domstolsväsendet som helhet utnyttjas bättre om prioriteringarna kan ske inom så få separata domstolsorganisationer som möjligt.

I propositionen behandlas även frågan om behovet av särskild kunskap. Sammanfattningsvis sägs följande härom. Särskilda ledamöter förekommer inte bara i specialdomstolar utan i alla typer av domstolar, dock inte i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Exempel härpå är de särskilda ledamöter som deltar vid mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen m.fl. lagar, de särskilda ledamöter som kan ingå vid prövningen av s.k. ekobrottmål och vissa konkurrens mål vid Stockholms tingsrätt. Särskilda ledamöter finns vidare i fastighetsdomstolarna och vattendomstolarna. Kravet på sakkunskap inom skilda områden förutsätter således inte fristående specialdomstolar. Möjligheterna att utnyttja sakkunnigbevisning enligt bestämmelserna i 40 kap. rättegångsbalken och 24 § förvaltningsprocesslagen ger också möjlighet att tillföra en domstol specialkunskaper av skilda slag. Rent principiellt är sakkunnigbevisning att föredra framför särskilda ledamöter eftersom det ger parterna bättre insyn i och möjlighet att påverka underlaget för rättens avgörande. I måltyper som är vanligt förekommande kan sakkunniginstitutet formaliseras så att en viss grupp personer utses att vara sakkunniga. Detta är en lösning som har valts för det stora socialförsäkringsområdet. För de måltyper som generellt sett är tekniskt komplicerade kan dock systemet med särskilda ledamöter i vissa fall vara att föredra. Detta förutsätter emellertid på intet sätt att specialorgan inrättas för handläggning av dessa mål.

2.2.7 Reformen m.m. rörande länsstyrelserna

Länsstyrelsens dubbla roller som tillsynsmyndighet och besvärinstans har diskuterats sedan lång tid tillbaka. Här skall ges en kortfattad redovisning av de diskussioner som har förts och de förändringar som skett på det organisatoriska planet.

Ett väsentligt steg mot att skilja rättskipningen från övriga funktioner hos länsstyrelsen togs den 1 juli 1971 när de länsvisa provningsnämnderna omvandlades till länskatteätter och länsrätter bildades för annan

förvaltningsrättskipning. Domstolarna knöts organisatoriskt till länsstyrelsen. År 1977 bildades den tredje länsdomstolen, fastighetstaxeringsrätten.

År 1977 tillsattes Länsdomstolskommittén, som i delbetänkandet (SOU 1977:80) Länsdomstolarna föreslog att de tre länsdomstolarna skulle brytas ut från länsstyrelserna och läggas samman till en ny fristående allmän förvaltningsdomstol i varje län, benämnd länsrätt. I huvudsak följande principiella skäl åberopades för förslaget. En grundläggande princip för vårt rättssäkerhetssystem är den dömande verksamhetens självständighet. Att administrativt inordna denna verksamhet i länsstyrelserna strider häremot. Strävan bör vara att skilja förvaltning och rättskipning åt. Detta sammanhänger bl.a. med förvaltningsmyndigheternas dubbla roll att dels företräda allmänna intressen, dels avgöra enskildas rätt gentemot det allmänna. En sådan ordning kan rubba allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Kommitténs förslag genomfördes den 1 juli 1979 när länsrätterna bildades.

Länsdomstolskommittén avslutade sitt arbete med betänkandet (SOU 1981:75) Länsrätternas målområde – Administrativ tvåpartsprocess. Kommittén fann där starka skäl för att förvaltningsrättskipningen på regional nivå i ökad utsträckning borde organiseras i domstolsform, varigenom en rationell fördelning mellan beslutande och utredande uppgifter kan komma till stånd. Vid sina bedömningar fäste kommittén stor vikt vid att besvärspövningen i stor utsträckning avser avvägning mellan enskilda och allmänna intressen av rättslig och ekonomisk natur och att inslaget av rättsfrågor där den enskilde står mot samhället är stort. Enligt kommittén borde tillsynen inte förenas med uppgiften att vara besvärinstans på samma områden, eftersom en sådan ordning kan skapa bristande tilltro till beslutsfattandet.

Kommittén framhöll att det är viktigt att ta till vara den expertkunskap som finns inom länsstyrelsen och att frågan hur man på bästa sätt får till stånd en objektiv utredning och hur denna lämpligast förs in i processen för att bli föremål för en allsidig granskning var mycket viktig i övervägandena om en reformerad instansordning på regional nivå. Kommittén erinrade härvid om att en domstol alltid kan inhämta expertutlåtande i en viss fråga samt pekade på att en annan möjlighet kan vara att utforma processen som ett tvåpartsförfarande, i vilket en dialog förs över utredningsmaterialet och omständigheter kring det. När det gäller invändning-

en att processen vid förvaltningsdomstol kan vara mera tungrodd än vid förvaltningsmyndigheterna framhöll kommittén att en eventuell förlängning av handläggningstiderna bara skulle bli marginell och helt uppvägas av ett bättre processuellt förfarande och därmed ett fullödigare beslutsunderlag. Det innebär, framhöll kommittén, att ett mindre antal mål blir överklagade och att resultatet blir en angelägen förskjutning av besvärsprövningen till regional nivå.

Kommittén föreslog att vissa mål skulle flyttas över till länsrätterna. Såvitt avser byggnadsmålen ansåg kommittén att de ärenden som överprövas av kammarrätt borde prövas av länsrätt i första instans, medan de ärenden som går till regeringen borde ligga kvar hos länsstyrelsen. Med hänsyn särskilt till de blandade målen ansågs dock praktiska skäl tala för att ingen del av byggnadsmålen då borde föras över till länsrätten. Starka principiella skäl talade dock för en sådan överföring, eftersom ingen annan målgrupp inrymmer så starka konflikter mellan enskilda och allmänna intressen. Länsrätten borde därför föras in som första instans i ett framtida perspektiv.

Länsdomstolskommitténs förslag behandlades i 1984 års budgetproposition (prop. 1983/84:100 bil. 15 s. 47 ff.). Beträffande remissorganens syn på kommitténs förslag gick en skiljelinje mellan å ena sidan domstolar och andra i huvudsak rättsvårdande myndigheter som överlag var positiva till förslagen och å andra sidan länsstyrelser och kommunala organ som var klart negativa.

Departementschefen noterade att kommittén till övervägande del hade anfört principiella skäl till stöd för sina förslag. Enligt departementschefen borde man dock i högre grad också ta praktiska hänsyn vid valet av besvärsinstans på länsplanet. Besvärsordningen måste med tillgodoseende av rimliga rättssäkerhetskrav vara rationell och ekonomiskt försvarbar. Det kan därvid inte bortses från att det hos länsstyrelsen finns en stor sakkunskap på de aktuella målområdena. Praktiska skäl ansågs därför tala för att behålla länsstyrelsen som besvärsinstans.

Domstolsutredningen tillkallades i november 1989 för att utreda domstolarnas framtida uppgifter, arbetssätt och organisation. I betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet uttalades att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i den första domstolsinstansen och att det bör krävas mycket starka skäl för att frångå principen att första domstolsprövningen skall ske i länsrätt. Länsrätterna skulle härigenom – till sist – bli *allmänna* förvaltningsdomstolar i ordets egentliga

mening. Utredningen föreslog att länsstyrelsens beslut i en hel del frågor skall prövas av länsrätt som första domstolsinstans. Vidare föreslogs att länsstyrelsens beslut i bl.a. byggnads mål skall överklagas till länsrätt i stället för till kammarrätt. När det särskilt gäller byggnads målen ansåg utredningen att det knappast är möjligt eller lämpligt att flytta hela länsstyrelsens besvärspövning till länsrätt. Många byggnads ärenden avser nämligen lämplighetsprövningar av skilda slag, dvs. ärenden som sedan kan överklagas till regeringen. Att utöka området för domstolprövning bör inte komma i fråga. Detta innebär enligt utredningen att länsstyrelsen även i framtiden kommer att ha kvar besvärspövningen i de ärenden som inte bör prövas av domstol. Att dela upp besvärspövningen i byggnads mål mellan länsstyrelse och länsrätt är knappast ändamålsenligt. Framför allt är en sådan lösning opraktisk och kan skapa förvirring hos både myndigheter och enskilda.

Regeringen ställde sig i 1993 års budgetproposition bakom principen att den första domstolspövningen skall ske i länsrätt (prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 24 f. och s. 93). Riksdagen godkände de i propositionen angivna riktlinjerna (Bet. 1992/93:JuU24, rskr. 289).

Domstolsutredningens förslag såvitt avser de allmänna förvaltningsdomstolarna har i en första etapp genomförts under våren 1994 (prop. 1993/94:133). Således har i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar slagits fast att länsrätten är första domstolsinstans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Samtidigt har prövningen i första instans förts från kammarrätt till länsrätt beträffande ett par målgrupper och den första prövningen av körkortsingripanden förts från länsrätt till länsstyrelse. Dessutom har införts en möjlighet att ha prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

I en lagrådsremiss den 25 augusti 1994 föreslås att länsrätt skall vara första domstolsinstans för ett stort antal måltyper som i dag enligt bestämmelser i olika lagar överklagas från förvaltningsmyndighet till kammarrätt. För dessa mål skall det krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt. Det föreslås också att den första domstolspövningen av kommunalbesvärsmål skall göras i länsrätt i stället för i kammarrätt. I lagrådsremissen förklaras att de målgrupper som inte behandlas i ärendet är de som berörs av arbete som pågår i annat sammanhang, bl.a. inom Regionberedningen, Plan- och byggtredningen och Miljöorganisationsutredningen.

Regionberedningen, som bl.a. har till uppgift att tydliggöra länsstyrelsernas roll på det förvaltningsrättsliga området, överväger, enligt vad jag erfarit, att understryka betydelsen av att tidigare reformer i riktning mot att göra länsrätterna till verkliga allmänna förvaltningsdomstolar i första instans fullföljs. Den naturliga följderna av en sådan förändring är enligt beredningens hittillsvarande överväganden att länsstyrelserna befrias från befattningen med besvärssärenden.

2.2.8 Promemorian (Ds 1991:84) Plan- och byggnämnd

Förslagen i promemorian

I promemorian (Ds 1991:84) Plan- och byggnämnd lades fram förslag om inrättande av en plan- och byggnämnd för prövning av främst besvärssärenden enligt PBL.

Huvudsyftet med promemorian var att utforma en instansordning som kan leda till att besvärssärendena förs bort från regeringen och som kan tillgodose Europakonventionens krav i artikel 6.

Utgångspunkten i promemorian är att man skall ha samma besvärsväg för alla ärenden, inte ha mer än två besvärinstanser och att åtminstone den sista instansen skall kunna godtas som domstol enligt Europakonventionen. Överprövningen i första instans bör enligt promemorian även i fortsättningen företas av länsstyrelsen. Övervägandena i det följande inriktades alltså på slutinstansen. I huvudsak kom härvid valet att stå mellan befintliga förvaltningsdomstolar (kammarrätterna) eller en för ändamålet särskilt anordnad instans, antingen en domstol eller en nämnd. Valet föll på nämndalternativet. I promemorian föreslogs därför att det skulle inrättas en särskild nämnd för överprövningsuppgifter i PBL-ärenden, plan- och byggnämnden. Nämnden föreslogs vara en förvaltningsmyndighet och därmed skulle förvaltningslagen bli tillämplig.

Enligt förslaget skulle plan- och byggnämnden vara slutinstans för prövning av besvär över dels samtliga beslut som meddelas av länsstyrelserna enligt PBL utom beslut enligt 12 kap., dels beslut som fattas av byggnadsnämnd enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144), dels vissa beslut enligt va-lagen (1970:244). Nämnden föreslogs också få till uppgift att i stället för regeringen meddela tillstånd enligt förköpslagen (1967:868).

Normalt skulle nämnden vara beslutför med en sammansättning av två jurister, en sakkunnig i plan- och byggfrågor och två lekmanaledamöter.

I promemorian togs också upp vissa frågor med anknytning till reglerna om statlig kontroll i 12 kap. PBL.

Enligt promemorian hade det förekommit fall då fackmyndigheter varit missnöjda med att länsstyrelsen inte ingripit mot planer som har ansetts innebära att riksintressen inte har tillgodosetts. Den möjlighet som regeringen har att i samband med prövningen av besvär beakta ett riksintresse som inte har bevakats av länsstyrelsen skulle bortfalla, om besvärspövningen flyttas över till en plan- och byggnämnd. Dessa omständigheter talar enligt promemorian för att olika fackmyndigheters ställning i samband med prövning enligt 12 kap. bör stärkas. Följande ordning föreslogs därför. Länsstyrelsen skall besluta om överprövning enligt 12 kap. 2 § så snart en berörd statlig myndighet begär det. Om länsstyrelsen inte delar myndighetens uppfattning, skall frågan överlämnas till regeringen för prövning. Om länsstyrelsen delar myndighetens uppfattning att prövning skall ske, skall länsstyrelsen själv företa prövningen enligt 12 kap. 3 §. Därvid kan länsstyrelsen naturligtvis komma till resultatet att det kommunala beslutet inte skall upphävas. Men om myndigheten har begärt inte bara att det kommunala beslutet skall prövas utan även att det skall upphävas, skall frågan överlämnas till regeringen för prövning.

Enligt förslagen i promemorian skall besvär över länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. överklagas till regeringen, medan länsstyrelsens beslut i överklagade ärenden skall gå till plan- och byggnämnden. De samordningsproblem som eventuellt kunde uppstå bedömdes inte vara av sådant slag att de behövde regleras i lagen.

I promemorian lämnades avslutningsvis förslag till ändring i bestämmelsen i 13 kap. 3 § PBL rörande tiden och sättet för fullföljd av talan. Enligt den gällande bestämmelsen skall kommunala beslut överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. Denna ordning bedömdes i promemorian vara förenad med vissa nackdelar. Framför allt omöjliggör den för beslutsmyndigheten, kommunen, att ompröva uppenbart felaktiga beslut. Det föreslogs därför att förvaltningslagens regler skall tillämpas, vilket skulle innebära att besvärshandlingen skall ges in till beslutsmyndigheten. När det är fullmäktige som har fattat det överklagade beslutet, skall emellertid uppgiften att pröva om en skrivelse med överklagande har kommit in i rätt tid ankomma på kommunstyrelsen. Enligt promemorian skulle en övergång till förvaltningslagens regler leda till att behovet av lagakraftbevis enligt 12 § PBF bortfaller.

Promemorian remissbehandlades.

Remissutfallet

Promemorian gick ut för yttrande till 61 remissinstanser. På domstolssidan kom remissvar in från Domstolsverket, alla fyra kammarrätterna och länsrätten i Stockholm. Yttranden inkom vidare från 10 länsstyrelser, Svenska Kommunförbundet och 8 kommuner. Slutligen inkom yttranden från bl.a. ett antal statliga verk och enskilda organisationer.

Enighet rådde bland remissinstanserna om att det är angeläget att regeringen avlastas besvärsärenden och att man får till stånd en ordning som tillgodoser Europakonventionens krav på möjlighet till domstolsprövning. Svenska Kommunförbundet hade emellertid vissa principiella invändningar mot övervägandena och förslagen i promemorian. Från kommunal självstyrelsesynpunkt är det enligt Kommunförbundet viktigt att prövningen, om den skall ske vid domstol, inskränks till rättsfrågor. Detta är också tillräckligt för tillgodoseende av Europakonventionens krav. Kommunförbundet avstyrkte således förslagen och förordade att frågan utreds på nytt. Härvid bör Europakonventionens krav såvitt avser PBL-beslut analyseras och en jämförelse med andra länders provnings-system göras. Även kammarrätten i Sundsvall hade vissa principiella invändningar mot övervägandena i promemorian. För ett ställningstagande till frågan om möjligheten att föra bort ärenden från regeringen bör enligt kammarrätten en djupare analys av ärendena göras.

Förslaget om inrättande av en specialinstans tillstyrktes av flertalet remissinstanser, däribland alla länsstyrelser och flertalet kommuner. Det var bara Halmstads kommun som ifrågasatte om det inte skulle vara lämpligare med kammarrätterna som överinstans i stället för en specialinstans. Även ett stort antal verk, bl.a. Boverket, Lantmäteriverket och Naturvårdsverket, samt många enskilda organisationer tillstyrkte förslaget. Flertalet av de nu nämnda remissinstanserna tillstyrkte att slutinstansen skall konstrueras som en nämnd. Några instanser förespråkade dock en domstolskonstruktion.

Samtliga remissinstanser med anknytning till rättsväsendet – Justitiekanslern, Domstolsverket, kammarrätterna och länsrätten i Stockholm – avstyrkte förslaget om inrättande av en nämnd och förordade i stället att besvärsärendena skall handläggas inom ramen för den befintliga förvaltningsdomstolsorganisationen. Härvid föreslog Domstolsverket och kammarrätten i Stockholm att länsrätten skall skjutas in mellan länssty-

relsen och kammarrätten. Kammarrätten i Göteborg ställde sig tveksam till länsstyrelsen som besvärinstans. Enligt Justitiekanslern (och Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm) bör övervägas att inrätta en specialavdelning vid en av kammarrätterna.

Även några andra remissinstanser förordade förvaltningsdomstolar i stället för en nämnd. Enligt några remissinstanser, Statskontoret, Koncessionsnämnden för miljöskydd och Medborgarrättsrörelsen, bör ett överförande av ärendena till Koncessionsnämnden tas under övervägande.

I promemorian föreslogs att besvär över beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. PBL även i fortsättningen skall gå till regeringen. Enligt Kammarrätten i Stockholm finns det inte tillräckliga skäl för en särlösning beträffande dessa ärenden. Boverket ansåg att frågor som rör hälsa och säkerhet kan gå till den föreslagna nämnden. I övrigt framkom inte några invändningar mot förslagen i denna del. Beträffande frågan vilka ärenden enligt annan lagstiftning än PBL som skulle föras över till den föreslagna nämnden var det i huvudsak bara ärendena enligt va-lagen och förköpsärendena som berördes av remissinstanserna.

När det gäller nämndens sammansättning ansåg Boverket och Lantmäteriverket att tillgången till experter skulle vara värdefull. Förslaget i den delen tillstyrktes också av Kammarkollegiet och de flesta länsstyrelser. Domstolsverket, Kammarrätten i Göteborg, länsrätten i Stockholm och JO ifrågasatte däremot behovet av specialistmedverkan. Justitiekanslern, JO och kammarrätten i Stockholm ställde sig tveksamma till förslaget att lekmän skall medverka i överinstans.

Förslaget till utökad inflytande för statliga verk vid beslutsfattandet enligt 12 kap. PBL tillstyrktes av de statliga verk som skulle kunna beröras av förslaget. Bland dessa fanns Naturvårdsverket, som dock framhöll att länsstyrelsernas centrala roll måste behållas och gav synpunkter på hur kontakterna mellan länsstyrelserna och de statliga verken skall kunna utvecklas.

Alla andra remissinstanser som yttrade sig i frågan ställde sig däremot kritiska till förslaget. Till en början invändes mot promemorian att någon allvarlig kritik inte kunde riktas mot länsstyrelsernas bevakning av statliga intressen. Vidare framhölls betydelsen av att länsstyrelsen företräder staten vid samordningen mellan kommunala och statliga intressen. Förslaget skulle leda till att kommunerna inte kan lita till de besked som erhållits från staten under översiktsplaneringen och den följande planpro-

cessen. Boverket samt länsstyrelserna i Malmöhus, Älvsborgs och Västmanlands län tillstyrkte dock att länsstyrelsen skall pröva riksintressen, om någon berörd statlig myndighet begär det.

I anslutning till yttrandet i den nu berörda delen föreslog Boverket att det skulle ges en möjlighet för plan- och byggnämnden att till regeringen överlämna ett ärende i vilket riksintressen berörs.

Förslaget i promemorian att förvaltningslagens regler i princip skall bli tillämpliga i fråga om tiden och sättet för fullföljd av talan (13 kap. 3 § PBL) togs upp av bara ett fåtal remissinstanser. Av dessa var det bara Stockholms kommun som motsatte sig förslaget. Hänsynen till förvaltningslagens omprövningsbestämmelser motiverar enligt kommunen inte en ändring av det nuvarande systemet, som har fungerat bra. Beslut av byggnadsnämnd finns det sällan möjlighet att ompröva, eftersom det i allmänhet rör sig om beviljade byggnadslov, således gynnande beslut. När det gäller beslut av fullmäktige kan enligt kommunen omprövningsmöjligheten inte utnyttjas, eftersom det enligt förslaget är kommunstyrelsen som i sådant fall skall fullgöra uppgiften att pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillstyrkte förslaget men kunde inte instämma i att en tillämpning av de nya reglerna skulle leda till att behovet av lagakraftbevis bortfaller. Länsstyrelsen fogade till sitt yttrande en promemoria om lagakraftbevis.

2.2.9 Förslaget till miljöbalk

Den 18 augusti 1994 beslutade regeringen om proposition (1994/95:10) Miljöbalk. Förslaget till miljöbalk innebär i första hand att ett stort antal centrala lagar på hälso- och miljöområdet samordnas i en ny balk. De lagar som sammanförs till en miljöbalk är bl.a. naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), renhållningslagen (1979:596) hälsoskyddslagen (1982:1080), lagen (1985:426) om kemiska produkter och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL. Balkens andra avdelning (3 – 8 kap.) innehåller i stort sett NRL:s nuvarande bestämmelser samt därutöver bestämmelser om miljö kvalitetsnormer (6 kap.). Enligt 6 kap. 1 § får regeringen för vissa områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller naturen i övrigt (miljö kvalitetsnormer), om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Sådana miljö kvali-

tetsnormer kan enligt 2 § ange t.ex. tillåten förekomst i mark, vatten, luft eller naturen i övrigt av kemiska eller biotekniska produkter eller tillåten nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning. Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas, skall enligt 4 § upprättas ett åtgärdsprogram. Ett sådant åtgärdsprogram skall i skilda fall upprättas av kommunen, länsstyrelsen, regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 1 kap. 2 § förslaget till miljöbalk skall andra avdelningens grundläggande hushållningsbestämmelser och särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden samt bestämmelserna om miljökvalitetsnormer, planer och planeringsunderlag och miljökonsekvensbeskrivningar tillämpas enligt vad som är föreskrivet i PBL. Detta innebär i realiteten att nuvarande NRL:s bestämmelser samt de nya bestämmelserna om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram kan göras tillämpliga vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt PBL.

I sitt slutbetänkande (SOU 1994:96) Följdlagstiftning till miljöbalken har Miljöskyddskommittén föreslagit att hushållningsbestämmelserna och bestämmelserna om miljökvalitetsnormer enligt 3, 4 och 6 kap. balkförslaget skall tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked enligt PBL. Kommittén har vidare föreslagit bl.a. att de statliga ingripandegrunderna i 12 kap. 1 § PBL kompletteras med en punkt som ger länsstyrelsen rätt att upphäva ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet innebär att ett åtgärdsprogram enligt 6 kap. 4 § miljöbalken som upprättats av statlig myndighet inte blir genomfört eller annars miljökvalitetsnormer enligt 6 kap. miljöbalken inte blir uppfyllda. Enligt förslaget skall regeringen enligt 12 kap. 6 § PBL kunna utfärda ett planföreläggande också för att tillgodose dessa intressen.

2.2.10 Angränsande utredningar

Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04)

Miljöorganisationsutredningen har i uppdrag att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behöver vidtas med anledning av att Miljöbalken träder i kraft. Utredningen skall bl.a. behandla frågor om instansordning för prövning av tillstånd enligt nuvarande miljöskyddslag (1969:387) och instansordning för sådana överklagade ärenden enligt

nuvarande naturvårdslag (1964:822) som för närvarande prövas slutligt av regeringen.

Enligt direktiven är en viktig utgångspunkt att regeringen bör avlastas löpande förvaltningsärenden. Ett sätt att åstadkomma detta, som nämns i direktiven, är att i större utsträckning än nu låta länsstyrelserna bli första prövningsinstans i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Koncessionsnämnden fungerar då som överprövningsinstans. Vidare har utredningen att överväga hur Europakonventionens krav på domstolsprövning bör tillgodoses i miljöärenden.

Plan- och byggutredningen och Miljöorganisationsutredningen har samrått med varandra. Samrådet har bl.a. lett till att utredningarna enats om ett förslag till lag om miljödomstol samt processordningen vid denna.

Fri- och rättighetskommittén (JU 1992:01)

Enligt direktiven för Plan- och byggutredningen skulle samråd ske med Fri- och rättighetskommittén, som hade fått i uppdrag att bl.a. överväga frågan om vidgade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut.

Fri- och rättighetskommittén har nu presenterat slutbetänkandet (SOU 1994:117) Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Där föreslås att det i förvaltningsrätten skall införas en ny princip, som innebär att beslut i förvaltningsärenden som huvudregel får överklagas hos de allmänna förvaltningsdomstolarna såvida inte något annat är särskilt föreskrivet. Införandet av en sådan princip innebär att man ger upp den gamla oskrivna regeln att förvaltningsbeslut får överklagas hos högre myndighet och i sista hand hos regeringen. Den nya principen föreslås komma till uttryck i förvaltningslagen (1986:223).

För de författningar där det i dag är föreskrivet att överklagande av beslut får ske hos en högre förvaltningsmyndighet eller hos regeringen får införandet av den nya principen inga omedelbara konsekvenser utan enligt dessa kvarstår prövning på administrativ väg. Principen skall emellertid enligt kommittén vara vägledande när man utformar nya regler om överklagande av förvaltningsbeslut. Kommittén har försökt att ge riktlinjer om vilka typer av ärenden som bör prövas av domstolar respektive av regeringen. Med hänvisning till det arbete som bedrivs hos Plan- och byggutredningen och Miljöorganisationsutredningen föreslår

kommittén inga ändringar i instansordningen för vare sig plan- och byggärenden eller för miljöskydds- och naturvårdsärenden.

Kommitténs förslag rörande rättsprövningslagen har berörts i det föregående, avsnitt 2.2.5.

Regionberedningen (C 1992:06)

I Regionberedningens uppdrag ingår bl.a. att överväga ansvarsfördelningen i stort mellan den statliga och den kommunala sektorn. Det bör enligt direktiven klargöras vilka uppgifter som bör handhas inom ramen för en kommunal självstyrelse med lokal eller regional förvaltning och vilka uppgifter som bör förbehållas staten. Betydelsen av ett samband mellan nationell, regional och lokal nivå bör också belysas. Länsstyrelsernas roll bör tydliggöras på det förvaltningsrättsliga området, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt.

2.3 Överväganden

2.3.1 Allmänt

Föremål för övervägandena här är i huvudsak systemet för överklagande av kommunala beslut och beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap., den besvärberättigade kretsens omfattning och den statliga kontrollen. Det gäller alltså i korthet frågorna hur och av vem kommunala beslut enligt PBL skall kunna angripas.

Den primära beslutanderätten i frågor om fysisk planering och byggnad ligger hos kommunen. Beslutsfattandet i formellt hänseende styrs av lagen. I materiellt hänseende ger lagen och grundläggande förvaltningsrättsliga principer ramar för beslutsfattandet. Inom dessa ramar finns emellertid ett stort utrymme för lämplighetsbedömningar vid de intresseavvägningar som skall företas. I enlighet med utgångspunkterna för PBL är det kommunerna som skall ha det avgörande inflytandet över dessa intresseavvägningar.

Överprövning av de kommunala besluten kan i dag komma till stånd på två sätt, genom officialingripande från staten och besvär av enskilda. I det skikt som ligger mellan dessa två former för ingripande mot kommunala beslut kan sägas att kommunen har den oinskränkta beslutanderätten.

Ingripande från staten kan ske på klart angivna grunder i 12 kap. PBL för tillvaratagande av väsentliga allmänintressen. Besvärsmöjligheten för

enskilda tillgodoser i huvudsak den enskildes behov av att kunna tillvarata de egna enskilda intressena.

Enligt utredningsdirektiven skall till övervägande tas upp både formerna för besvär och ingripandemöjligheterna för staten och formerna för dessa ingripanden. Jag kommer därför i det följande att först belysa möjligheterna att övergå till en mer renodlad domstolsprövning av enskildas besvär. För bedömningen av dessa möjligheter är det nödvändigt att klargöra vilken funktion besvärsprövningen skall ha och hur omfattande den skall vara. Övergång till domstolsprövning leder vidare in på frågan hur instansordningen skall utformas och vilken besvärsprövning enligt vissa andra lagar som skall kunna handläggas inom denna instansordning.

I anslutning till övervägandena rörande besvärsprövningen skall jag också ta upp vissa frågor om rätten att överklaga. Den besvärsberättigade kretsen utvidgades väsentligt genom PBL. Det har ifrågasatts att överklagandeinstitutet inte sällan kommit att användas som ett medel för medborgarinflytande i stället för som en yttersta rättssäkerhetsventil. I anledning härav skall jag ge min syn på frågan om behovet av en begränsning av den besvärsberättigade kretsen.

Kritik har riktats mot det nuvarande systemet för den statliga kontrollen. Jag skall till bedömning ta upp frågan om det berättigade i denna kritik och behovet av att effektivisera kontrollen. Härvid finns det också anledning att komma in på frågan om formerna för den statliga kontrollen. Ändringar i formerna för den statliga överprövningen kan vara motiverade av dels behovet att ge regeringen möjlighet till en tidig prövning, dels att en övergång till besvärsprövning vid domstol medför att överklagande av beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. inte kan samordnas med besvärsprövningen av kommunala beslut på samma sätt som i dag. Bl.a. Europakonventionens krav på möjlighet till domstolsprövning ger också anledning att till övervägande ta upp frågan om överklagande av beslut av staten enligt 12 kap.

2.3.2 Behovet av administrativ överprövning

Förslag: Med hänsyn till regeringens arbetsbelastning och Europakonventionen är det angeläget att besvärspövnningen förs över från regeringen till domstol. Besvärspövnningen vid domstol bör dock inte avse lämplighetsavvägningar mellan skilda allmänna intressen. Jag föreslår därför en uttrycklig begränsning av prövningsområdet vid en sådan besvärprocess.

Inledning

Fördelningen av inflytande över fysisk planering och byggande mellan staten och kommunerna bestäms i huvudsak av reglerna om statligt ingripande enligt 12 kap. och statlig överprövning efter besvär enligt 13 kap. PBL.

Omfattningen av det inflytande som staten kan utöva enligt reglerna i 12 kap. bestäms av hur grunderna för ingripande utformas, således vilka intressen det skall tillkomma staten att hävda, samt vilka medel som ställs till statens förfogande för att hävda dessa intressen. För närvarande finns det tre grunder för ingripande – riksintressen, mellankommunal samordning samt hälsa och säkerhet. De medel som staten förfogar över när det gäller att ingripa består i möjligheterna att upphäva kommunala beslut och att utfärda planföreläggande (som dock inte kan användas för tillgodoseende av hälsa och säkerhet). I sammanhanget bör också nämnas bestämmelsen i 6 kap. 2 § NRL, enligt vilken regeringen kan kräva redovisning av hur en kommun avser att tillgodose ett intresse som rör hushållningen med naturresurser.

Ett speciellt problem är hur de statliga besluten enligt 12 kap. skall fattas. För närvarande fattas de i huvudsak av länsstyrelsen med möjlighet att få dem överprövade av regeringen genom besvär. Även andra former för att få besluten underställda regeringen har dock diskuterats.

Omfattningen av det inflytande som staten kan utöva enligt reglerna i 13 kap. om besvär bestäms i huvudsak av reglerna om vilka beslut som får överklagas, vem som får överklaga och omfattningen av överprövningen. Översynen av besvärreglerna skall inte i första hand göras med hänsyn till gränsdragningen mellan statligt och kommunalt inflytande, men den kan självfallet få konsekvenser för denna gränsdragning. Denna översyn bör därför göras först, varefter reglerna om direkt statligt ingripande får bedömas med hänsyn till vilka kvarstående behov det finns för sådana ingripanden.

Behovet av att föra bort besvärspövningen från regeringen

Översynen av besvärsreglerna skall i första hand inriktas på frågan hur en ny instansordning skall utformas. För närvarande prövas förvaltningsbesvär avseende PBL-beslut av länsstyrelsen i första instans, varefter vissa angivna beslut överklagas hos kammarrätt och övriga beslut hos regeringen.

Det har länge varit en strävan att avlasta regeringen ärenden av löpande art så att statsråd och departement får mer tid för större och övergripande frågor. Av särskild betydelse för dessa strävanden har varit de riktlinjer som drogs upp i propositionen 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärsärenden. Varje departement har på sitt område arbetat med att anpassa besvärsreglerna i olika lagar och förordningar till dessa riktlinjer. Den mest betydelsefulla avlastningen av besvärsärenden från regeringen åstadkoms med inrättande av Utlänningsnämnden år 1992. Härefter utgör PBL-ärendena hos Miljö- och naturresursdepartementet nära hälften av departementens besvärsärenden.

Ett av huvudsyftena med plan- och byggnämndspromemorian var att fullfölja arbetet i enlighet med 1984 års riktlinjer, vilket ledde till förslag att prövningen av samtliga besvär över kommunala beslut enligt PBL skulle föras bort från regeringen. Alla remissinstanser instämde i att det är angeläget med en sådan reform.

Enighet synes alltså råda om det angelägna i att regeringen så långt möjligt befrias från besvärsärenden. Den belastning på Miljö- och naturresursdepartementet som besvärsärendena enligt PBL utgör är uppenbarligen inte rimlig. Till frågan hur långt man kan gå när det gäller att föra bort besvärsärendena från regeringen skall jag återkomma i det följande.

Förutom hänsynen till regeringens arbetsbelastning utgör Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning ett starkt skäl för att besvärsärendena förs bort från regeringen. Enligt Europakonventionens artikel 6 krävs att det skall finnas en möjlighet till domstolsprövning av beslut som rör civila rättigheter. Detta krav på domstolsprövning anses för närvarande bli tillgodosett genom rättsprövningslagen. Denna lag är emellertid tidsbegränsad. Ursprungligen gällde den till utgången av år 1991, men genom en senare vidtagen lagändring har giltighetstiden förlängts till utgången av år 1994. Vid lagens tillkomst förutsattes att det skulle göras en fortsatt översyn över möjligheterna att låta domstolsprövning ersätta överprövning i administrativ ordning (prop. 1987/88:69

s. 18). I lagstiftningsärendet rörande förlängning av tiden för lagens tillämpning (prop. 1990/91:176) konstaterades att den förutsatta översynen av olika författningar ännu inte var avslutad, varför rättsprövningslagen inte då borde permanentas. Man ville alltså inte utesluta möjligheten att det fortsatta reformarbetet kunde göra rättsprövningslagen överflödig.

I en lagrådsremiss den 25 augusti 1994 föreslår regeringen att giltighetstiden för rättsprövningslagen skall förlängas till utgången av år 1997.

Fri- och rättighetskommittén lämnar i det nyligen presenterade betänkandet (SOU 1994:117) Domstolsprövning av förvaltningsärenden förslag till en mer generell övergång till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Enligt kommittén leder emellertid detta inte till att rättsprövningslagen blir överflödig och det föreslås därför att lagen permanentas.

Som nämnts i det föregående har det hos Europadomstolen begärts att domstolen skall pröva om Sverige genom rättsprövningslagen uppfyller Europakonventionens krav på domstolsprövning. Det framstår dock som osannolikt att Sverige skulle fällas på denna punkt.

Syftet med rättsprövningslagen är i första hand att Sverige därigenom skall uppfylla kraven i Europakonventionen. Konventionen ger uttryck för en europeisk minimistandard och det måste ifrågasättas om inte den svenska rättsordningen bör uppfylla högre ställda krav än så när det gäller rättssäkerheten för den enskilde. Prövningen enligt rättsprövningslagen är begränsad och talan om rättsprövning kan inte väckas förrän alla möjligheter till administrativt överklagande har uttömts. Om Regeringsrätten skall tjänstgöra som första och sista domstolsinstans, kan det vidare komma att ställas omfattande krav på muntlig förhandling i rättsprövningsärenden.

Det är således enligt min mening angeläget att arbetet med att ersätta regeringsprövningen med en domstolsprövning inom den normala besvärsprocessen fortsätter.

Även i plan- och byggnämndspromemorian framhölls Europakonventionens krav på domstolsprövning som ett starkt skäl för att föra bort besvärsärendena från regeringen och denna bedömning delades av flertalet remissinstanser även om det var några instanser som varnade för att den föreslagna plan- och byggnämnden kanske inte skulle godtas som domstol. Svenska Kommunförbundet ifrågasatte dock om beslut enligt PBL i alla lägen kan antas röra civila rättigheter enligt Europakonventionen och därför kräver domstolsprövning. Enligt Kommunförbundet kan ytterligare analyser krävas.

Uppenbarligen rör inte alla beslut enligt PBL civila rättigheter i konventionens mening. En uppdelning av besluten mellan sådana som rör civila rättigheter och sådana som inte gör det är dock skäligen meningslös, eftersom man knappast kan tänka sig att utforma olika instansordningar med utgångspunkt från osäkra antaganden om innehållet i begreppet civila rättigheter. Flertalet beslut enligt PBL av betydelse rör otvivelaktigt civila rättigheter och detta måste bilda utgångspunkten för övervägandena rörande instansordningen.

Det kan alltså konstateras att det är angeläget med hänsyn till både regeringens arbetsbelastning och Europakonventionen att besvärprövningen förs bort från regeringen. För att Europakonventionens krav skall kunna tillgodoses måste en alternativ instansordning erbjuda möjlighet till domstolsprövning i åtminstone sista instans.

Möjligheterna och lämpligheten av att föra bort besvärprövningen från regeringen

Här skall bara behandlas ärenden rörande besvär över kommunala beslut enligt PBL. Ärenden som rör besvär över länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL skall tas upp senare i samband med behandlingen av den statliga kontrollen.

Hänsynen till statsrådets och departementets arbetsbelastning nödvändiggör i och för sig inte att samtliga besvärärenden förs bort från regeringen. Önskemålet att få till stånd en enhetlig och enkel instansordning och hänsynen till Europakonventionen gör emellertid att det framstår som angeläget att alla ärenden om möjligt förs över till domstolsprövning i åtminstone sista instans.

När det gäller frågan om regeringen som besvärinstans bör utgångspunkten enligt riktlinjerna i propositionen 1983/84:120 vara att endast sådana besvärärenden skall gå till regeringen som verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. För att man skall kunna avgöra vilka ärenden som uppfyller detta krav och som alltså bör vara regeringsärenden görs i propositionen en kortfattad analys av vilken funktion besvärprövningen har. Slutsatsen av denna analys blir att regeringen inte bör vara besvärinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis.

I PBL-propositionen beaktades dessa riktlinjer och därvid konstaterades att PBL-ärenden är av sådant slag att det är nödvändigt att regeringen leder utbildandet av praxis. Som skäl för regeringens befattning

med besvärssärendena anfördes också att regeringen därigenom kan få en god uppfattning om hur lagstiftningen fungerar i olika hänseenden och att denna erfarenhetsåterföring kan få betydelse för regeringen i ett fortsatt reformarbete.

Enligt plan- och byggnämndspromemorian (s. 60) bör informations- och kontaktbehovet inte spela någon större roll när man tar ställning till frågan vilka besvärssärenden som bör gå till regeringen. Vidare ifrågasattes om det finns ett så stort behov av politisk styrning av praxis som man föreställde sig vid utarbetande av PBL:s besvärregler. I vart fall har det enligt promemorian visat sig att ärendetillströmningen till regeringen är alldeles för stor med hänsyn till ett eventuellt behov av praxisbildning. Remissinstanserna instämde i denna bedömning.

PBL kom att innehålla en hel del principiella nyheter i förhållande till den tidigare byggnadslagstiftningen och man kan förstå att det ansågs angeläget att regeringen skulle ges möjligheter att sätta sin prägel på tillämpningen. Som framhölls i plan- och byggnämndspromemorian har emellertid ärendemängden blivit avsevärt större än som behövs för en praxisbildning. Det kan för övrigt ifrågasättas om regeringen har kommit att styra praxis i någon större utsträckning. Regeringens avgöranden har ofta varit mycket kortfattade och har inte spritts på något systematiskt sätt, vilket delvis kan ha berott på att man från departementets sida inte har velat se avgörandena som prejudicerande. Om det har funnits ett behov av styrning av praxis, har denna styrning alltså varit svag och från den synpunkten finns det inte skäl att bibehålla den nuvarande ordningen.

Andra skäl än behovet av praxisbildning kan emellertid ha bidragit till att prövningen av en stor del av PBL-ärendena har förbehållits regeringen. Således vilar många kommunala beslut på lämplighetsavvägningar och det kan ha ansetts olämpligt att överprövningen i sista instans av sådana avvägningar anförtros någon annan än regeringen.

Synpunkter av detta slag framfördes av Svenska Kommunförbundet i remissyttrande över plan- och byggnämndspromemorian. Bl.a. anförde Kommunförbundet följande. Det är i och för sig angeläget att regeringen avlastas besvärssärenden och att den svenska lagstiftningen anpassas till vad som krävs för att Europakonventionens krav skall kunna uppfyllas. När det gäller Europakonventionen bör dock uppmärksammas dels att det kan ifrågasättas om denna är tillämplig på alla beslut enligt PBL, dels att konventionen inte kräver mer än en möjlighet till kassatorisk

laglighetsprövning av domstol. De kontinentala systemen är i allmänhet utformade så att enbart konventionens minimikrav uppfylls. Den föreslagna plan- och byggnämnden skulle emellertid kunna pröva både rätts- och lämplighetsfrågor. En så omfattande prövningsrätt skulle innebära ett ingrepp i den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Om överprövningen av kommunala beslut skall omfatta mer än en laglighetsprövning, bör överprövningen ske i politisk ordning.

Här är det uppenbarligen inte fråga om huruvida regeringen skall behållas som besvärinstans för att få möjlighet att styra praxis. Det torde vara svårt att överhuvudtaget etablera någon praxis i samband med överprövning av beslut som i stor utsträckning grundar sig på lämplighetsavvägningar, om prövningsrätten är mycket vid. Det är alltså i stället fråga om att regeringen skall vara prövningsinstans för att det helt enkelt inte finns något alternativ.

Denna tveksamhet inför en övergång till domstolsprövning leder över till de principiellt viktiga frågorna om besvärspövningens art och omfattning.

Särskilt om besvärspövningens art och omfattning

Den huvudsakliga formen för överklagande av kommunala beslut enligt PBL är förvaltningsbesvär. Besvär får härvid anföras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. För besvärspövningen gäller i första hand vanliga förvaltningsprocessuella regler. Besvärinstansen är vid prövningen bunden av klagandens yrkanden och av åberopade besvärshänsynsgrunder. I övrigt är det fråga om en allsidig prövning av både det överklagade beslutets laglighet och dess lämplighet.

Frågan om besvärspövningens omfattning har framför allt diskuterats i samband med prövningen av besvär över beslut om detaljplaner, eftersom detaljplanebesluten är de mest komplexa rättsverkande besluten. Även här skall i första hand besvärspövningen avseende detaljplanebeslut tas upp till behandling.

Intressen av olika slag kan stå emot varandra i ett planärende. Till en början har vi det intresse som ligger bakom planen, planintresset. Det kan t.ex. vara fråga om att tillgodose behovet av bostäder eller av ett affärscentrum. Bakom planintresset döljer sig vanligen både allmänna och enskilda intressen. Mot detta planintresse kan stå allmänna intressen, såsom kulturvårdsintresset, och enskilda intressen, framför allt berörda fastighetsägares och boendes intressen.

För besvärsmått krävs, som nämnts, att den klagande berörs av planen och att planbeslutet har gått honom emot. I första hand måste då besvärsmåttningen riktas in på avvägningen mellan den klagandes intressen och motstående intressen, såväl allmänna som enskilda. Fråga uppstår emellertid om den klagande till stöd för sin talan skall kunna få till stånd en måttning även av avvägningen mellan olika motstående allmänna intressen.

Anta t.ex. att ett planbeslut innebär att befintlig bebyggelse skall ersättas av ett affärscentrum och att fastighetsägare och boende i närheten överklagar planbeslutet under åberopande av intrång i kulturmiljöintresset på grund av att en kulturellt värdefull miljö försvinner. Om klagandena inte samtidigt gör gällande att planbeslutet leder till intrång i deras egna enskilda intressen, kan de inte anses berörda och saknar därför besvärsmått. Genom besvär går det alltså inte att få till stånd en måttning av enbart avvägningen mellan planintresset och ett motstående allmänt intresse. Om det emellertid i stället antas att klagandena åberopar intrång i de enskilda intressena till följd av att kulturmiljön förstörs och således i första hand vill få avvägningen mellan planintresset och enskilda intressen måttad, uppstår frågan om de i samband därmed även skall kunna få till stånd en måttning av frågan om intrång i kulturmiljöintresset i vidare mening. Det bör observeras att måttningen av planintresset mot kulturmiljöintresset är av ett annat slag än måttningen av planintresset mot de enskilda intressena. I båda fallen grundar sig talan visserligen på att kulturmiljön förstörs. Vid måttningen av effekten härav på enskilda intressen skall emellertid bara beaktas de klagandes intresse av att miljön bevaras. Vid en måttning däremot av planintresset mot kulturmiljöintresset skall värdet av kulturmiljön ur många andra aspekter vägas in.

För att illustrera problemet kring frågan om besvärsmåttningens omfattning ännu tydligare kan antas att klagandena i det nämnda exemplet åberopar att utbyggnaden av ett affärscentrum skulle leda till intrång i deras intressen genom störande trafik. Vidare antas att klagandena till stöd för sin talan åberopar intrång i kulturmiljöintresset, dock utan att påstå att de själva lider intrång genom att kulturmiljön förstörs. Här uppkommer återigen frågan om klagandena därmed skall kunna få till stånd en måttning av inte bara planintresset mot deras enskilda intressen med hänsyn till trafiken utan även av planintresset mot kulturmiljöintresset.

En fråga av liknande slag prövades av Regeringsrätten i RÅ 1993 ref 97. Fallet rörde rättsprövning. Länsstyrelsens tillstånd till bergtäkt överklagades till Koncessionsnämnden för miljöskydd av ägarna till en närbelägen fastighet under åberopande av att beslutet stred mot deras enskilda intressen och mot vissa allmänna intressen. Nämnden fann att överklagandena såvitt avsåg allmänna intressen inte kunde tas upp till prövning. Regeringsrätten konstaterade att det är en grundprincip i förvaltningsprocessen att en besvärberättigad kan grunda sin talan på alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som överklagandet rör och att miljöskyddslagen inte innehåller några begränsningar i dessa möjligheter. Regeringsrätten fortsätter: "Det är visserligen i första hand en uppgift för Naturvårdsverket att bevaka de allmänna intressena i ett ärende om tillstånd enligt miljöskyddslagen - - -. Av detta följer emellertid inte att en enskild person som har besvärsrätt skulle sakna rätt att till stöd för sin talan åberopa – förutom att hans enskilda intressen är berörda – också att tillståndet kränker allmänna intressen. I själva verket leder en sådan begränsning till att Koncessionsnämnden vid sin överprövning av ett tillståndsbeslut inte kan göra den fullständiga intresseavvägning som miljöskyddslagens tillåtlighetsregler förutsätter." Koncessionsnämndens beslut upphävdes. En ledamot i Regeringsrätten var skiljaktig och anförde bl.a.: "En enskild som överklagar ett förvaltningsbeslut och därvid åberopar endast att beslutet kränkt allmänna intressen är inte berättigad att få sin talan prövad. - - - - En konsekvens därav bör bli att den som visserligen är besvärberättigad därför att han gör gällande att förvaltningsbeslutet kränker hans enskilda rätt, inte bör kunna få prövat även i överklagandet åberopade grunder som avser sådana allmänna intressen."

Enligt den sålunda fastslagna förvaltningsprocessuella principen har alltså en klagande rätt att i samband med ett överklagande på grund av intrång i enskilda intressen få prövat även ett åberopande av intrång i allmänna intressen som inte ens påståtts beröra honom. Denna princip gäller som utgångspunkt även vid besvärsprövningen avseende PBL-ärenden. Som framgår av Regeringsrättens uttalanden kan emellertid den aktuella lagstiftningen innehålla begränsningar i möjligheterna för den besvärberättigade att få till stånd en prövning av avvägningen mellan olika allmänintressen. Frågan är då om PBL innehåller några sådana begränsningar.

PBL innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen begränsar möjligheterna för den som har klagorätt i en viss fråga att åberopa olika grunder till stöd för ett överklagande i frågan. Däremot finns det en hel del uttalanden i frågan i förarbetena (PBL-propositionen s. 364–366), redovisade i avsnitt 2.2.1. Dessa uttalanden är dock inte entydiga och de är delvis byggda på teoretiska utgångspunkter som inte är ägnade att ge tydlig vägledning i fråga om gränserna för besvärspövningen. Övervägandena i förarbetena kretsar i huvudsak kring den av PBL-utredningen föreslagna regeln att besvär inte skulle få avse planens syfte. Regeln slopades visserligen i propositionsförslaget, men departementschefen delade den uppfattning som låg bakom förslaget. De resonemang som således förs kring utgångspunkten att syftet med planen i princip inte får ifrågasättas blir dock inte särskilt klargörande, vilket har lett till en delvis vacklande rättstillämpning genom åren.

Inledningsvis understryks i de nämnda uttalandena i förarbetena de grundläggande principerna för PBL-reformen, nämligen decentraliseringen av beslutsfattandet och den kommunala självbestämmanderätten, och det sägs bl.a. att enskilda sakägare och andra intressenter inte skall kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat. Detta tycks ju tyda på att man har velat ställa upp en begränsning i möjligheterna att få till stånd en prövning av avvägningen mellan olika allmänintressen. I det följande görs emellertid uttalanden som pekar i motsatt riktning.

De motstridiga uttalandena i förarbetena kan möjligen vara en följd av att den besvärberättigade kretsen utvidgades väsentligt genom PBL. När det sägs att enskilda inte skall kunna åberopa motstående allmänna intressen kan man i första hand ha åsyftat den traditionella besvärberättigade gruppen, sakägarna. Genom PBL fick emellertid även framför allt boende besvärsrätt. Det ligger nära till hands att anta att det är denna nya besvärberättigade grupp som åsyftas i de exempel som tyder på att prövningen även skall kunna omfatta motstående allmänna intressen.

Regeringsrätten har nu i en dom den 2 maj 1994 (refererad i avsnitt 2.2.1) tagit ställning till frågan om vilka principer som bör gälla beträffande besvärspövningens omfattning i PBL-ärenden. Regeringsrätten konstaterar till en början att varken lagtexten eller förarbetena till PBL ger stöd för uppfattningen att det skulle finnas några hinder av processuell natur mot att besvärsmyndigheten beaktar även åberopade motstående allmänna intressen. Härefter sägs emellertid att besvärspövningen

i PBL-ärenden ändå blir begränsad med hänsyn till det materiella innehållet i PBL:s regelsystem. Det hänvisas härvid till att lagen bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt. När det särskilt gäller riksintressen framhålls att reglerna om statlig kontroll kan föranleda en väsentlig begränsning av den materiella prövning som skall göras i ett besvärshandling.

Diskussionen under åren har främst rört frågan om regeringen i samband med besvärshandling på talan av en enskild klagande även kan pröva intrång i riksintressen. I ärendet rörande Bondeson från år 1988 (se avsnitt 2.2.1) konstaterade regeringen med hänvisning till PBL-propositionen s. 365 att någon prövning av motstående allmänna intressen inte kan göras vid regeringens prövning av ett överklagande. I Skreaärendet från år 1990 och Toftaärendet från år 1991 intogs motsatt ståndpunkt. I ärenden därefter har regeringen uttryckt sig så försiktigt att det ofta är svårt att avgöra om man har använt sig av en processuell eller materiell regel för att ogilla besvärstalan.

Av Regeringsrättens dom torde följa att regeringen inte bara *kan* utan *skall* pröva både åberopade riksintressen och andra åberopade motstående allmänna intressen. Med hänsyn till det materiella innehållet i PBL:s regelsystem, bör emellertid den statliga kontroll som besvärshandlingen innefattar i många fall stanna vid en prövning av, såsom Regeringsrätten uttrycker saken, om ett överklagat kommunalt beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Huruvida prövningen av ett åberopat motstående riksintresse bör bli ännu mera begränsad synes oklart.

Regeringsrättens formulering av vad besvärshandlingen bör omfatta överensstämmer med den formulering som har använts i samband med prövning enligt rättsprövningslagen (jfr RÅ 1989 ref 95, refererat i avsnitt 2.2.5). Detta tyder på att besvärshandlingen rörande motstående allmänna intressen enligt Regeringsrätten skall ha i huvudsak samma omfattning som prövningen enligt rättsprövningslagen. Rättsprövningen är inte begränsad till en ren laglighetsprövning, men den är ändå så begränsad att den faller inom ramen för vad som normalt lämpar sig för domstolsprövning (jfr redovisningen i avsnitt 2.2.5).

Frågan är emellertid om rättsläget genom de av Regeringsrätten fastlagda principerna har blivit tillräckligt klart och framför allt om dessa principer för besvärshandlingen är lämpliga när det gäller överprövning av kommunala beslut enligt PBL.

Genom Regeringsrättens nämnda dom har rättsläget klarnat, men fortfarande synes det råda viss osäkerhet i fråga om hur omfattande besvärsmyndighetens prövning skall göras, eftersom Regeringsrättens uttalanden ändå måste läsas i förening med de tvetydiga uttalandena i PBL-propositionen. Prövningen i Skreaärendet synes t.ex. vara mera omfattande än vad som kan anses vara förenligt med Regeringsrättens uttalanden men eventuellt i överensstämmelse med uttalandena i förarbetena. Om man även i fortsättningen skall bygga på principen att besvärinstansen inte får undandra sig en prövning av åberopade motstående allmänna intressen, är det enligt min mening nödvändigt att uttalandena i PBL:s förarbeten ersätts med mera klagörande riktlinjer för vad besvärprövningen skall omfatta. Emellertid finns det anledning att till övervägande ta upp frågan om inte besvärprövningen skall begränsas i det nu aktuella hänseendet i förhållande till vad som skall anses gälla enligt Regeringsrätten.

För den klagande är det naturligtvis en fördel att kunna åberopa tungt vägande allmänintressen till stöd för sin talan. Intrånget i den klagandes intressen av ett planbeslut kan vara så begränsat att enbart ett beaktande av detta intrång inte kan leda till att en besvärstalan bifalls. Om den klagande däremot kan få till stånd även en prövning av avvägningen i förhållande till ett viktigt allmänintresse, ökar självfallet hans möjligheter att få planbeslutet undanröjt. Man kan emellertid fråga sig varför en klagande skall ha möjlighet att framtvinga en sådan prövning av avvägningen mellan allmänintressen. Han har givetvis rätt att få sin talan rörande intrång i det egna enskilda intresset prövad. När det däremot gäller intrånget i allmänna intressen berörs han dock inte mer än andra. En omfattande besvärprövning kan således knappast motiveras med ett hänsynstagande till just den klagandes intressen.

Enligt Regeringsrätten skulle ett förbud för besvärsmyndigheten att beakta även de allmänna intressen som enligt klaganden står emot planen inte sällan hindra att besvärsmyndigheten gör den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och utövar den kontroll av kommunernas tillämpning av 2 och 3 kap. PBL som regelsystemet förutsätter (domen den 2 maj 1994).

Regeringsrättens påstående att besvärsmyndighetens möjligheter att göra en avvägning mellan den enskildes intressen och motstående intressen skulle hindras, om inte även åberopade motstående allmänna intressen skall få beaktas, är svårt att förstå. I exempelvis Skreaärendet (se

avsnitt 2.2.1) gjorde klaganden gällande att området skulle bli för hårt exploaterat och att den tilltänkta bebyggelsen därmed skulle komma att innebära olägenheter för dem som redan bodde inom området. Vidare åberopade han bl.a. bestämmelserna i NRL, som han ansåg innebära ett starkt skydd mot omfattande fritidsbebyggelse inom området. Skyddet enligt NRL avser att tillgodose helt andra intressen än de boendes intresse av att området inte överexploateras. Möjligheten att bedöma intrånget i klagandens intressen torde därför inte vara beroende av att även intrånget i de intressen som skall tillgodoses genom NRL prövas.

Däremot är det naturligtvis riktigt att besvärmyndigheten i viss mån hindras att utöva kontroll av kommunernas tillämpning av 2 och 3 kap., om inte även motstående allmänintressen får prövas. Enligt Regeringsrätten förutsätter regelsystemet i PBL en sådan kontroll, och härvid hänvisas till uttalanden i PBL-propositionen s. 168, 343–344 och 366.

De åberopade uttalandena är emellertid motstridiga på samma sätt som i fråga om besvärsprövningens omfattning. Där slås fast att länsstyrelsens officialprövning inte ger utrymme för att beakta de enskilda intressena annat än när det gäller väsentliga hälso- och säkerhetsaspekter och att avvägningen i övrigt mellan allmänna och enskilda intressen skall ske genom besvär. De uttalanden på s. 366 i PBL-propositionen som kan utgöra stöd för att besvärsprövningen har avsetts kunna omfatta även avvägningen mellan allmänintressen kan dock naturligtvis samtidigt tyda på att besvärsprövningen också har avsetts att fungera som en kontroll av kommunernas tillämpning av regelsystemet. Frågorna om besvärsprövningens omfattning och kontrollen är så att säga olika sidor av samma sak. Om avsikten har varit att besvärsprövningen skall kunna omfatta även avvägningen mellan allmänintressen, måste skälet härtill vara att det har ansetts finnas ett behov av kontroll av hur kommunerna gör dessa avvägningar. Något annat skäl till en omfattande besvärsprövning är det svårt finna.

Kontrollen av avvägningen i förhållande till vissa väsentliga allmänintressen sker via reglerna om statligt ingripande i 12 kap. PBL och kontrollen av avvägningen i förhållande till enskilda intressen sker genom besvärsprövningen. Frågan är nu om besvärsprövningen även skall tjäna som ett kontrollinstrument i fråga om avvägningen mellan andra motstående allmänintressen än sådana som bevakas enligt reglerna i 12 kap. Hela PBL genomsyras av tanken att avvägningen mellan allmänintressen är en kommunal angelägenhet utom i de fall som regleras i 12 kap. I och

för sig kan väl denna tanke gå att förena med att en viss begränsad kontroll företas i samband med besvärspövningen, men denna kontroll blir då mycket slumpartad och ineffektiv. Möjligheten till kontroll förutsätter att det finns någon besvärberättigad och att denne utformar sin talan på visst sätt. Kontrollen fungerar då så att den besvärberättigade samtidigt ges rätt att föra talan för ett allmänt intresse eller med ett alternativt synsätt, att ett allmänt intresse i samband med besvärspövningen delvis förvandlas till den klagandes enskilda intresse. Hur man än ser på saken framstår den här kontrollmetoden som konstlad.

En nackdel med kontroll via besvärspövningen är också den bristande förutsebarheten. Reglerna för i vilken utsträckning besvärinstansen skall gå in på en prövning av åberopade motstående allmänintressen är så oklara att det för både kommunen och de klagande blir svårt att bedöma utfallet av en besvärstalan. Det finns en uppenbar risk för att enskilda klagande överskattar möjligheterna att vinna bifall till besvär som bl.a. grundar sig på att viktiga allmänintressen inte har tillgodosetts.

En skyldighet för besvärinstansen att på talan av en enskild pröva även motstående allmänintressen ställer stora krav på utredningen i ett besvärssärende. Vid besvärspövningen är det ju fråga om en prövning av avvägningen mellan skilda intressen. Denna avvägning har i kommunen föregåtts av omfattande utredningar, samråd, utställning m.m. Slutprodukten, planen, är ofta ett resultat av kompromisser i olika hänseenden. Det framstår inte som rimligt att en besvärinstans i samband med prövningen av en enskilds besvärstalan så att säga i förbigående även skall pröva de ofta komplicerade kommunala avvägningarna mellan allmänintressen. Det finns risk för att besvärinstansen bedömer ett påstått intrång i ett allmänintresse utifrån ett alltför snävt perspektiv.

Jag är medveten om att möjligheterna till ingripande mot kommunala avvägningar mellan allmänintressen som inte är av sådan betydelse att de omfattas av bestämmelserna i 12 kap. bortfaller, om besvärspövningens omfattning begränsas. I praktiken torde emellertid besvärsinstitutet ha spelat en mycket begränsad roll som kontrollinstrument i det hänseende som nu avses. Besvärinstanserna synes nämligen, i strid mot de av Regeringsrätten angivna principerna, i allmänhet ha ansett sig förhindrade att pröva motstående allmänna intressen. Denna praxis överensstämmer också enligt min mening bäst med de grundläggande utgångspunkterna för PBL, nämligen att avvägningen mellan allmänintressen i huvudsak är en kommunal angelägenhet. I den mån det finns

behov av kontroll av att dessa avvägningar ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen bör kontrollen utövas på ett öppet sätt antingen i den ordning som gäller enligt 12 kap. eller genom att statliga myndigheter ges besvärsmätt. Till frågan om det finns behov av en sådan kontroll skall jag återkomma i det följande (avsnitt 2.3.8).

På grund av de nu redovisade övervägandena föreslår jag att besvärspövnings omfattning skall begränsas så att det för besvärsmyndigheten skall föreligga hinder mot att beakta återopade motstående allmänna intressen.

Klara gränser bör således dras mellan besvärspövnings och den statliga officialpövnings. Besvärspövnings bör i enlighet med vad som sägs i PBL-propositionen begränsas till frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende inom eller i nära anslutning till området. Den statliga officialpövnings bör inriktas på en bevakning av väsentliga allmänintressen. Någon kompletterande domstolskontroll avseende allmänintressen i samband med besvärspövnings bör således inte förekomma.

En begränsning i besvärspövnings omfattning inverkar naturligtvis på den enskildes möjligheter att få framgång med sin besvärstalan. I PBL-propositionen sägs (s. 366) att besvärsminstanserna skall kunna bifalla besvären, om klaganden hävdar t.ex. att miljön förändras på ett oacceptabelt sätt, att det uppstår trafikfaror för barnen, att utsikten förstörs, att parker försvinner, att lekplatserna är för små etc. Enskildas återopande av olägenheter av detta slag torde ofta innefatta påståenden om intrång i både allmänna och enskilda intressen. Besvärsminstansen skall emellertid bara kunna beakta intrånget i klagandens egna intressen. Några svårigheter att skilja mellan återopande av intrång i enskilda intressen och återopande av intrång i allmänna intressen torde inte uppstå.

Till ledning för avvägningen i förhållande till sakägarna, särskilt fastighetsägarna, finns i PBL vissa regler, framför allt reglerna om ersättning och inlösen. Även regeln i 3 kap. 2 § om byggnaders placering och utformning kan nämnas i sammanhanget. Dessa regler och det förhållandet att intrång i sakägarintressen i allmänhet går att värdera ekonomiskt leder till att sakägarna har vissa möjligheter till framgång med en besvärstalan. Bedömningen av intrång i boendes m.fl. intressen innebär större svårigheter. Denna kategori torde för att kunna nå framgång med ett överklagande vara särskilt beroende av möjligheten att få till stånd en

prövning av motstående allmänintressen och fråga är, som framhölls nyss från en något annan utgångspunkt, om inte en sådan möjlighet delvis utgjorde förutsättningen för vidgningen av den besvärberättigade kretsen genom PBL. Förslaget här att det bara är intrånget i de boendes egna enskilda intressen som skall beaktas skulle i så fall delvis förändra förutsättningarna för de boendes besvär rätt. Huruvida detta skall anses motivera ändrade regler rörande den besvärberättigade kretsen skall behandlas i det följande (avsnitt 2.3.4).

Hittills har övervägandena handlat om detaljplanen. Vad som därvid har sagts är naturligtvis även tillämpligt på områdesbestämmelser och i stor utsträckning också på lovärenden. I lovärenden kan man tala om byggintresset eller exploateringsintresset, som kan vara allmänt eller enskilt, och mot detta stående allmänna och enskilda intressen. För besvärprövningen i anledning av överklaganden från grannar skall samma principer gälla som i detaljplaneärenden. Motstående allmänna intressen bör alltså inte kunna åberopas till stöd för den enskildes besvärstalan.

En i bygglovsärenden vanlig situation är besvär av sökanden i anledning av avslag på en ansökan. I dessa ärenden aktualiseras inte det här behandlade problemet med åberopande av motstående allmänintressen.

Den här föreslagna begränsningen i besvärprövningens omfattning har av Regeringsrätten ansetts inte ha stöd i PBL eller dess förarbeten. Frågan är då hur ett genomslag för en förändrad rättstillämpning skall kunna åstadkommas. Det finns i PBL ingen bestämmelse som rör prövningens art och omfattning i de avseenden som jag nu har behandlat. Frågan har bara berörts i förarbetena. Mina förslag till ändringar i 13 kap. PBL rör inte någon paragraf till vilken nya motivuttalanden skulle kunna knytas. Frågan måste därför enligt min mening lösas genom att begränsningen i prövningens omfattning kommer till direkt uttryck i lagen. Jag föreslår att en bestämmelse härom tas in i en ny paragraf, 13 kap. 7 a §.

Behovet av en precisering av bestämmelserna i 2 kap.

I yttranden över plan- och byggnämndspromemorian ifrågasattes av ett par remissinstanser om inte en övergång till domstolsprövning förutsätter att PBL:s materiella kravbestämmelser i särskilt 2 kap. kompletteras så att domstolarna ges tillräckligt lagligt stöd för överprövningen i ärenden rörande lov och förhandsbesked.

Bestämmelserna i 2 kap. är allmänt utformade och ger kommunerna ett förhållandevis vitt handlingsutrymme. Besvärsprövningen skall dock inte stanna vid en prövning av frågan om det kommunala beslutet ligger inom ramen för detta handlingsutrymme. Det måste också ställas krav på kommunens underlagsmaterial för besluten. Vid prövningen av besvär över t.ex. ett vägrat bygglov bör således besvärsmyndigheten, vare sig det är en domstol eller en administrativ myndighet, pröva om det verkligen föreligger ett motstående allmänintresse av sådan tyngd att den enskildes intresse av att få bygga bör vika. Det krävs således att det allmänna intresset är tillräckligt dokumenterat. Härvid har självfallet redovisningen i översiktsplanen särskild betydelse. Vid den administrativa besvärsprövning som företas i dag hos länsstyrelserna och regeringen torde prövningen i huvudsak ske enligt de nu angivna principerna och en sådan prövning torde inte vara främmande för domstolar. Således är det enligt min mening inte nödvändigt med en precisering av bestämmelserna i 2 kap. för att en övergång till domstolsprövning skall kunna ske.

Slutsatser

Inledningsvis har konstaterats att det är angeläget med hänsyn till både regeringens arbetsbelastning och Europakonventionen att besvärsprövningen förs bort från regeringen och att det i en alternativ instansordning skall erbjudas möjlighet till domstolsprövning i åtminstone sista instans. När det gäller frågan i vilken omfattning besvärssärendena skall kunna föras bort från regeringen har vidare konstaterats att det inte finns några besvärssärenden som verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Det främsta skälet som brukar åberopas härför, behovet av styrning av praxis från regeringens sida, har inte längre sådan styrka att det motiverar ett bibehållande av regeringen som besvärinstans. Den tvekan som kan återstå inför en övergång till domstolsprövning hänger samman med de överklagade beslutens karaktär i PBL-ärenden samt besvärsprövningens art och omfattning.

Besvärsprövningen skall på talan av enskild i dag omfatta även avvägningen mellan motstående allmänna intressen. Prövningen i detta hänseende skall visserligen vara begränsad, men besvärsmyndigheten kan ändå tvingas in på en överprövning av kommunala lämplighetsavvägningar mellan skilda allmänna intressen. Här föreslås nu att att det i fortsättningen skall föreligga hinder för besvärsmyndigheten mot att vid besvärsprövningen beakta av en enskild besvärberättigad åberopade

motstående allmänna intressen. Därmed kommer besvärspövningen att renodlas till en prövning av intrång i enskilda intressen, således en prövning av traditionell domstolskaraktär. Någon tvekan bör därför inte längre behöva föreligga om möjligheten och lämpligheten att föra över samtliga ärenden rörande besvär över kommunala beslut till domstolsprövning.

2.3.3 Principiell utformning av ett nytt överklagandesystem

Förslag: Kraven på snabbhet och effektivitet inom plan- och byggområdet samt önskemålet om en samordning av överprövningen av PBL-ärenden och miljöskydds- och naturvårdsärenden gör det motiverat att tillskapa en central miljödomstol i landet. Jag föreslår därför inrättandet av en sådan domstol med uppgift att pröva i huvudsak överklaganden av länsstyrelsens samtliga beslut enligt såväl den nya miljöbalken som PBL.

I det längre perspektivet bör även den besvärspövning som i dag sker vid länsstyrelserna föras över till domstol. Vid denna bedömning har särskild vikt lagts vid rättssäkerhetsaspekterna och Europakonventionens krav på muntlig förhandling. Därvid bör i första hand övervägas att tillskapa regionala miljödomstolar för handläggningen av ovan nämnda besvärärenden, varvid den centrala miljödomstolen (slutinstans) kan ges namnet miljööverdomstolen. Vidare bör övervägas om inte ytterligare målgrupper bör föras över till en sådan domstolsorganisation. Som exempel nämns ärenden enligt va-lagen, vattenlagen och fastighetsbildningslagen. Härigenom skulle kunna skapas en domstolsorganisation som i stort sett hanterar samtliga ärenden rörande mark och vatten.

Grundläggande krav på ett prövningssystem

För närvarande överklagas alla kommunala beslut hos länsstyrelsen, varefter det sker en uppdelning så att vissa angivna beslut skall överklagas hos kammarrätt och övriga beslut hos regeringen. Primära mål för utredningen är att se till att regeringen avlastas besvärärenden och att ett nytt prövningssystem utformas så att Europakonventionens krav på domstolsprövning tillgodoses. Övervägandena i det föregående har utmynnat i bedömningen att samtliga besvärärenden bör föras bort från regeringen och i stället underkastas domstolsprövning i åtminstone sista instans.

När det gäller att finna eller utforma en lämplig domstol för prövning av regeringsärendena kan dessa ärenden inte behandlas isolerat. Även de ärenden som går till kammarrätt måste tas med i övervägandena och vidare framstår det som nödvändigt att också besvärspövningen i första instans, alltså för närvarande vid länsstyrelserna, görs till föremål för granskning. Det innebär att hela instansordningen för besvärspövningen skall tas upp till behandling.

Inledningsvis kan det finnas anledning att se hur man inom närliggande utländska system har löst frågorna om beslutsfattandet inom den offentliga sektorn och besvärsförfarandet (jfr avsnitt 2.2.3). Därvid kan till en början konstateras att möjligheterna till domstolsprövning är mer begränsade i Sverige än på de flesta andra håll. När det gäller att ta tillvara erfarenheterna från andra länder inställer sig emellertid genast svårigheten med att det föreligger så stora skillnader mellan Sverige och flertalet andra länder såvitt avser relationen stat och kommun. Sverige har förhållandevis stora kommuner som av tradition tillerkänts en betydande självständighet. På plan- och byggområdet har detta understrukits ytterligare genom PBL.

I andra länder har staten ett betydligt större inflytande i bl.a. frågor om markanvändning och byggande. Detta tar sig uttryck på flera sätt inom beslutssystemet. I många länder skall planer underställas statlig prövning och ofta kan staten ingripa självmant i avsevärt större utsträckning än som är möjligt i Sverige enligt 12 kap. PBL.

Även inom besvärsförfarandet återspeglas i många länder den grundläggande maktfördelningen mellan centrala och lokala organ, som ger staten ett vidsträckt inflytande. Besvärsförfarandet är således i allmänhet uppbyggt kring parallella system. Dels har man en administrativ besvärspövning där det överprövande organet har en vidsträckt prövningsrätt med möjligheter att upphäva eller ändra lokalt fattade beslut. Dels har man en domstolsprövning som ibland sägs vara begränsad till en laglighetsprövning, men som ofta i varierande utsträckning ger domstolarna möjligheter att även gå in på lämplighetsavvägningar.

Om vi i Sverige skulle bygga upp besvärssystemet i enlighet med grunddragen i de utländska systemen, skulle vi först ha en vidsträckt administrativ prövning hos länsstyrelse och i vissa fall regeringen och därefter en mer begränsad domstolsprövning hos länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. Ett sådant system med dubbla instanskedjor skulle naturligtvis leda till en tids- och kostnadskrävande process. Om det skall

vara någon mening med dubbla besvärsvägar, måste besvärsprövningens omfattning vara väsentligt olika inom de båda instanskedjorna. En vidsträckt administrativ besvärsprövning skulle emellertid för svenskt vidkommande komma i strid med grundläggande principer om kommunalt självbestämmande.

I det föregående har jag behandlat frågan om besvärsprövningens omfattning. Även om länsstyrelsen behålls som besvärinstans och vi således får en administrativ prövning i första instans och en domstolsprövning i sista instans, bör enligt min mening prövningens omfattning vara densamma i alla instanser. En sådan ordning kan därvid ses som en mellanform av den administrativa prövning och domstolsprövning som förekommer i många länder. Prövningen avses således bli mer begränsad än många länders administrativa prövning, men samtidigt något mer omfattande än vissa länders laglighetsprövning. En sådan avgränsning av besvärsprövningens omfattning leder enligt min mening till goda möjligheter att bygga upp en effektiv instansordning för överprövningen, varvid måste förutsättas att statens möjligheter att ingripa i vissa fall ges en särskild reglering vid sidan av besvärssystemet.

En grundläggande utgångspunkt vid utformningen av ett nytt prövningssystem är naturligtvis att detta också skall tillgodose högt ställda krav på rättssäkerhet. Med iakttagande av detta krav bör enligt min mening ett effektivt prövningssystem utformas utifrån följande utgångspunkter.

En enhetlig instanskedja

Prövningssystemet måste ge möjligheter till en så snabb handläggning som möjligt. I första hand innebär detta att systemet skall utformas så enkelt som möjligt och att samtliga besvärssökanden således skall gå samma väg genom instanskedjan.

Den nuvarande uppdelningen av besvärssökandena mellan regeringen och kammarrätterna har gjorts enligt principen att ärenden som huvudsakligen rör rättsfrågor prövas av kammarrätterna, medan ärenden där lämplighetsfrågor är huvudsaken prövas av regeringen. En helt konsekvent uppdelning har emellertid inte kunnat göras, utan vissa mål, de s.k. blandade målen, skall av kammarrätten överlämnas till regeringen med eget yttrande. Reglerna om vilka ärenden som skall gå till kammarrätt respektive regeringen är komplicerade. I vissa fall har oenighet uppstått mellan besvärinstanserna om vem som skall pröva ärendet.

När besvärärendena nu skall föras bort från regeringen framstår det som en självklar utgångspunkt att dessa ärenden förs samman med de ärenden som går till kammarrätt så att man får till stånd en enhetlig instanskedja. Förslaget här att regeringen skall avlastas samtliga besvärärendena grundar sig bl.a. på bedömningen att prövningen i regeringsärendena, under hänsynstagande till den föreslagna begränsningen i prövningens omfattning, i allmänhet inte är av annan karaktär än de prövningar som normalt förekommer vid domstolar. Det finns alltså inte något som talar för att de nuvarande regeringsärendena och kammarrättsmålen inte skulle kunna handläggas i samma ordning. En annan sak är att domstolens sammansättning kan behöva varieras med hänsyn till frågornas art.

Begränsning av antalet besvärinstanser

För närvarande kan prövningen komma att ske i två instanser efter länsstyrelsen. Beträffande en stor del av lovärendena blir instanskedjan kammarrätt–Regeringsrätten och beträffande planärendena och många lovärenden går besvären till regeringen med möjlighet till rättsprövning hos Regeringsrätten.

Möjligheten till omprövning och överklagande till en högre instans tillgodoser i huvudsak två intressen. Dels skall felaktiga avgöranden kunna rättas, dels skall man kunna få till stånd avgöranden som är vägledande för rättstillämpningen.

Kravet på att felaktiga beslut skall kunna rättas är en aspekt av kravet på rättssäkerhet. En annan aspekt på rättssäkerheten är emellertid att rättskipningen också skall vara snabb och billig. Det gäller att inte bara tillgodose den klagandes intresse av att få ett beslut ändrat utan även den av beslutet berättigades intresse av att kunna utnyttja t.ex. en tillerkänd byggrätt inom rimlig tid. I PBL-sammanhang är det av stor betydelse att överklagandena avseende planer och bygglov kan avgöras snabbt. Stora ekonomiska värden står på spel såväl för enskilda som för det allmänna. Betydelsefulla projekt i samhällsbyggandet kan komma att fördröjas genom en långsam besvärprocess. Därför är det av avgörande betydelse att ett nytt överprövningssystem erbjuder en rationell hantering av besvärärendena samtidigt som högt ställda krav på rättssäkerhet tillgodoses. Av särskild betydelse för en snabb hantering är att instanskedjan inte blir för lång.

En lämplig avvägning för PBL:s del synes vara att prövningssystemet utformas så att det ges möjlighet till överprövning av de kommunala besluten i två instanser.

Det finns i dag en allmän strävan inom rättsväsendet att förkorta instanskedjorna och att begränsa besvärsrätten genom prövningstillstånd. Frågan om rätten att besvara sig till den här tänkta andra instansen skall beskäras genom någon form av prövningstillstånd hänger samman med hur den första besvärinstansen utformas. Jag skall därför återkomma till den frågan.

Saklig kompetens hos besvärsmyndigheten

Självfallet skall höga krav ställas på besvärinstansernas rättsliga kvalifikationer. Härutöver måste det anses vara betydelsefullt att myndigheterna har tillgång till expertis i plan- och byggfrågor.

Enkel och snabb handläggning

En enhetlig instansordning med högst två besvärinstanser bör bidra till en snabb handläggning av besvärärendena. Härutöver bör emellertid tillses att processordningen vid besvärinstanserna är sådan att en snabb och enkel handläggning underlättas. Detta är viktigt inte minst med hänsyn till klagandena. Dessa skall inte behöva anlita biträde eller i övrigt åsamkas alltför stora kostnader för utförande av sin talan. Detta innebär bl.a. att besvärsmyndigheten skall verka för att ärendet blir tillräckligt utrett och att processen inte bör utformas som ett tvåpartsförfarande.

Garantier måste skapas för att handläggningen av PBL-ärenden hos besvärsmyndigheten inte fördröjs på grund av att myndigheten prioriterar andra måltyper på bekostnad av PBL-ärendena. Detta i förening med behovet av sakkunniga hos myndigheten kan motivera att den inrättas som en specialinstans.

Samordning med miljöskydds- och naturvårdsärenden

En stor del av PBL-ärendena har stark anknytning till de ärenden som skall prövas enligt den föreslagna miljöbalken. Det är angeläget att en samordning av tillstånds- och besvärprövning enligt de olika lagarna kan komma till stånd.

Kostnadseffektivitet

Ett prövningssystem utformat i enlighet med dessa utgångspunkter har givna fördelar från kostnadssynpunkt. Även i övrigt måste självfallet kostnadsaspekten beaktas.

Länsstyrelsens roll i prövningssystemet

Utgångspunkt för övervägandena är således att samtliga ärenden rörande besvär över kommunala beslut enligt PBL skall prövas inom en och samma instanskedja, att denna skall begränsas till två besvärsinstanser och att åtminstone den sista instansen skall vara en domstol.

Som första besvärsinstans kan länsstyrelsen tjänstgöra liksom i dag. Alternativt kan man emellertid tänka sig en övergång till domstolsprövning redan i första instans och således föra bort besvärsprövningen från länsstyrelsen. Inledningsvis skall här tas upp frågan om länsstyrelsens roll i det framtida prövningssystemet.

Länsstyrelsens dubbla roller som tillsynsmyndighet och besvärsinstans har diskuterats sedan lång tid tillbaka. I avsnitt 2.2.7 har lämnats en redovisning av de diskussioner som har förts och de förändringar som skett på det organisatoriska planet.

Utvecklingen mot att skilja rättskipningen från övriga funktioner hos länsstyrelsen tog sin början år 1971, när länskskatterätter och länsrätter bildades. Härefter bildades den tredje länsdomstolen, fastighetstaxeringsrätten, år 1977. Efter att ha varit organisatoriskt knutna till länsstyrelsen bröts domstolarna ut från länsstyrelsen den 1 juli 1979 och lades samman till länsrätter.

I den utredningsverksamhet som har bedrivits därefter av Länsdomstolskommittén och Domstolsutredningen har förslag lämnats till ytterligare överflyttning av besvärsprövning från länsstyrelserna till förvaltningsdomstolarna med länsrätten som första besvärsinstans.

Regionberedningen, som avses presentera sitt slutbetänkande vid årsskiftet 1994/95, avser, enligt vad jag har erfarit om beredningens hittillsvarande överväganden, att understryka betydelsen av att länsstyrelserna befrias från befattningen med besvärsärenden.

Under lagstiftningsarbetet med PBL ifrågasattes aldrig något alternativ till länsstyrelsen som besvärsinstans beträffande planärenden. När det däremot gäller övriga beslut fanns det några remissinstanser som förordade länsrätten som första besvärsinstans. Departementschefen

anslöt sig emellertid till vad PBL-utredningen hade anfört till stöd för att prövningen skulle göras av länsstyrelsen (PBL-propositionen s. 363). Utredningen hade därvid framhållit att erforderliga avvägningar mellan olika intressen skall göras mot planpolitisk bakgrund och att det för dessa frågor fordras en plan- och byggnadsteknisk expertis som länsrätten inte förfogar över.

Frågan om länsstyrelsernas roll togs upp på nytt i plan- och byggnämndspromemorian (s. 77 ff.). Där föreslogs att det inte skulle företas någon ändring med avseende på länsstyrelsernas roll i prövningssystemet. Som skäl härför anfördes i huvudsak följande. Om ärendena skall flyttas över till länsrätterna, krävs bl.a. att dessa tillförs medverkan från experter, vilket måste anses svårt att genomföra hos ett så stort antal domstolar. Ordningen med länsstyrelserna som första besvärinstans har funnits under lång tid och några allvarliga invändningar mot den har inte framförts. Länsstyrelserna besitter stor sakkunskap beträffande överklagade frågor. Prövningen går vidare förhållandevis snabbt och till rimliga kostnader.

Vid remissbehandlingen av promemorian var det inte många remissinstanser som uttryckligen berörde länsstyrelsens roll i prövningssystemet. Remissinstanserna med anknytning till rättsväsendet förordade visserligen att besvärärendena skall handläggas inom ramen för den befintliga domstolsorganisationen, men härvid var det bara någon enstaka remissinstans som ansåg att länsstyrelsen skall ersättas med länsrätten som besvärinstans.

Ett genomgående argument för att länsstyrelsen skall behållas som besvärinstans i PBL-ärenden har varit att särskilt de ärenden som går till regeringen innehåller så mycket av lämplighetsavvägningar att de inte lämpar sig för domstolsprövning. Därmed har det heller inte på allvar ifrågasatts att bryta ut kammarrättsmålen till prövning i länsrätt. Att göra en uppdelning av ärendena redan i första instans har ansetts leda till ett alltför komplicerat system.

Jag har i det föregående funnit att det är angeläget att all prövning av besvär över kommunala beslut flyttas över till domstol i åtminstone sista instans och att prövningens art och omfattning inte lägger hinder i vägen för en sådan reform. Det finns alltså enligt min mening inget skäl av denna principiella art för att länsstyrelsen skall behållas som besvärinstans.

Följande huvudlinjer kan då urskiljas i den kvarstående argumentationen kring länsstyrelsen som besvärinstans.

Det som anses tala mot länsstyrelsen som besvärinstans är framför allt principiella rättssäkerhetsaspekter. I de fall länsstyrelsen är besvärinstans är den ofta också tillsynsmyndighet, vilket naturligtvis leder till att länsstyrelsens opartiskhet kan ifrågasättas. Vidare finns det inte några föreskrifter som garanterar att rimliga krav på framför allt rättslig kompetens vid beslutsfattandet tillgodoses.

Det som anses tala för att länsstyrelsen skall behållas som besvärinstans i särskilt PBL-ärenden är att länsstyrelsen besitter saklig kompetens samt att besvärsförfarandet där är snabbt och billigt. Det har också anförts att det kan leda till svårigheter för länsstyrelserna att rekrytera kvalificerade jurister, om besvärärendena försvinner. Från detta argument torde dock kunna bortses i sammanhanget.

Länsstyrelsernas dubbla roller på plan- och byggområdet är uppenbara. Vid sidan av rollen som besvärinstans har länsstyrelsen tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning samt lämnar därvid i inte ringa utsträckning råd till kommunala tjänstemän i enskilda ärenden. Länsstyrelserna tillvaratar vidare statliga intressen i samband med den kommunala planeringen. För framför allt enskilda klagande måste de kontakter mellan länsstyrelse och kommun som har föregått besvärspövningen framstå som tveksamma, särskilt som den klagande inte har någon som helst kännedom om i vilken sammansättning länsstyrelsen fattar sina beslut i besvärärenden.

För domstolar ges i lag mycket preciserade bestämmelser om domstens sammansättning och krav på ledamöternas kompetens. Vidare tillses genom lagstiftning att expertkunskaper inte tillförs domstolen på ett för parterna icke redovisat sätt. Motsvarande regler saknas för länsstyrelserna.

Varje länsstyrelse har en viss frihet att utforma sin egen berednings- och beslutsprocess och det förekommer att besvärärendena handläggs inom planenheten, som tidigare har varit aktivt inblandad i den kommunala planeringen. Vanligtvis handläggs visserligen besvärärendena på länsstyrelsens rättsenhet, men tjänstemännen där kan ha varit rådgivande vid länsstyrelsens ställningstaganden i förhållande till kommunen, och vid rättsenhetens handläggning kan tjänstemän från planenheten ta aktiv

del. Det förekommer också att besvärärenden hänskjuts till styrelsen där det ofta finns ett starkt kommunalt inflytande.

Plan- och byggärenden rör för den enskildes rättsställning mycket väsentliga frågor och ärendena kan ofta vara rättsligt svårbedömda. Det framstår därför som angeläget att det skapas garantier för att överprövningen av de kommunala besluten sker hos en opartisk och rättsligt kvalificerad instans. Länsstyrelserna fyller säkerligen i allmänhet sin funktion som besvärorgan mycket bra, men detta hindrar inte att denna besvärordning framstår som principiellt tveksam och kan minska allmänhetens förtroende för rättssystemet. Det som sagts ovan om förfarandet hos olika länsstyrelser ger också anledning att ifrågasätta om inte den faktiska prövningen vid vissa länsstyrelser kan göras till föremål för berättigad kritik.

I sammanhanget bör också nämnas ett problem med länsstyrelsen som besvärinstans, vilket hänger samman med Europakonventionen. Enligt denna, som från den 1 januari 1995 gäller som svensk lag, skall den enskilde ha rätt att kräva muntlig förhandling vid domstol i ganska stor utsträckning. Eftersom länsstyrelsen inte är någon domstol, kan kravet på muntlig förhandling inte tillgodoses där utan först i nästa instans. Om denna är en för hela landet central domstol, kan det naturligtvis uppstå svårigheter att tillgodose kravet.

Det är framför allt praktiska skäl som brukar anföras till förmån för länsstyrelserna som besvärinstans. I första hand understryks betydelsen av tillgång till saklig kompetens, således experter på framför allt planfrågor. PBL-ärendenas speciella karaktär gör att det torde vara nödvändigt att det i besvärinstansen finns tillgång till sådana experter och detta kan naturligtvis leda till vissa problem, om besvärärendena flyttas över till domstol. Samtidigt som experterna i länsstyrelsen är en tillgång måste beaktas att de invändningar mot länsstyrelsens opartiskhet som kan resas, kanske framför allt gäller just experterna. Det är i första hand dessa som kan ha tagit aktiv del i det arbete som har föregått de kommunala besluten.

Handläggningen hos länsstyrelserna av besvärärenden torde vanligtvis ske förhållandevis skyndsamt och till rimliga kostnader. När det gäller kravet på snabb handläggning brukar mot domstolsalternativet invändas att domstolarna har en hård arbetsbelastning samt att förfarandet vid domstol ofta är mera tungrott än hos en förvaltningsmyndighet.

Om PBL-ärendena prioriteras i någon form och det tillses att de handläggs av ledamöter som har vana vid denna typ av ärenden, bör dock handläggningen vid domstol kunna ske minst lika snabbt som vid länsstyrelsen. En kostnadsjämförelse är inte så lätt att göra. Det finns dock anledning att misstänka att domstolsprövning skulle bli något dyrare. Kostnadsökningen kan emellertid begränsas genom en lämpligt utformad organisation.

Vid en avvägning mellan de nu redovisade för- och nackdelarna med länsstyrelsen som besvärinstans finner jag att övervägande skäl talar för att besvärsprövningen förs över till domstol redan i första instans under förutsättning att denna är lämplig med hänsyn till de grundläggande krav som jag inledningsvis angav. Jag lägger därvid särskild vikt vid rättssäkerhetsaspekterna och att Europakonventionens krav på muntlig förhandling inte kan tillgodoses hos länsstyrelsen.

En övergång till domstolsprövning i första instans bör vänta

Arbete pågår i olika sammanhang med reformer av systemet för överprövning av förvaltningsbeslut. En strävan är härvid att öka möjligheterna till domstolsprövning och att se till att överprövningen hålls samman inom så få separata domstolsorganisationer som möjligt.

Om det inte finns vägande skäl häremot, bör överprövningen ske inom någon av de två huvudorganisationerna – de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna (jfr t.ex. prop. 1993/94:200 Upphörande av Bostadsdomstolen m.m.). Dessa strävanden måste naturligtvis beaktas när det gäller en reform av instansordningen för överprövning av PBL-beslut.

Av de två huvudorganisationerna inom domstolväsendet ligger de allmänna förvaltningsdomstolarna med länsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten närmast till hands för prövning av PBL-beslut. Det kan emellertid finnas anledning att först i korthet beröra alternativet med de allmänna domstolarna. Inom denna organisation finns bl.a. vattendomstolar och fastighetsdomstolar, som handlägger mål och ärenden med fastighetsrättslig anknytning av sådant slag att domstolarna i och för sig skulle kunna vara lämpade att även handlägga PBL-ärenden. Mot en ordning med någon av dessa domstolar som första besvärinstans talar dock framför allt processrättsliga hänsyn. En viktig utgångspunkt för en reform är att processordningen vid besvärinstanserna befordrar en snabb och enkel handläggning. Det innebär att det bör vara regler av det

slag som finns i förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen som bör vara tillämpliga på förfarandet, vilket gör att valet av fastighetsdomstol eller vattendomstol inte framstår som lämpligt.

När det gäller den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen strävar man i arbetet med en reform av förvaltningsprocessen efter att förstärka länsrättens roll som en allmän förvaltningsdomstol i första instans. I de fall länsstyrelsebeslut överklagas direkt till kammarrätt är målet att flytta ned prövningen från kammarrätt till länsrätt. Regionberedningen kommer vidare sannolikt att föreslå att besvärsprövningen vid länsstyrelserna avvecklas och att den i huvudsak flyttas över till länsrätterna. Vid övervägande av frågan om en första instans för domstolsprövning av PBL-ärenden är det således naturligt att länsrätten tas upp som ett förstahandsalternativ. Väl medveten om logiken från systematisk synpunkt i att göra länsrätten till första besvärinstans ställer jag mig dock tveksam till lämpligheten av en sådan ordning.

Länsrätterna handlägger mål och ärenden av helt annan art än det nu är fråga om. Antalet PBL-ärenden hos varje länsrätt skulle komma att bli förhållandevis begränsat och bara utgöra en ringa del av domstolarnas arbetsuppgifter. Rättsligt sett är PBL-ärendena kanske inte mer komplicerade än många andra mål och ärenden, men PBL och anknytande lagstiftning är ändå av ett ganska speciellt slag, som det kan ta tid att sätta sig in i. Det finns risk för att ledamöterna aldrig hinner bygga upp den erfarenhet som krävs för prövningen av dessa ärenden och att därmed rimliga krav på kvalitet i dömandet inte kommer att tillgodoses.

Vidare finns risk för att handläggningstiderna blir för långa vid länsrätt. Dels leder naturligtvis ovana vid materien till att handläggningen tar tid, dels kan PBL-ärendena komma att missgynnas vid prioriteringen mellan de olika förekommande målgrupperna. Länsrätterna handlägger t.ex. ärenden om omhändertagande av barn och missbrukare, som naturligtvis ofta är av brådskande slag. Inte heller i förhållande till andra mål och ärenden är det säkert att länsrätten skulle göra en sådan prioritering att rimliga krav på snabb handläggning av PBL-ärendena skulle komma att tillgodoses. Visserligen kan mål av speciellt slag prioriteras genom förtursregler och lottas på särskilda avdelningar, men i princip är det domstolen själv som avgör i vad mån sådana metoder skall utnyttjas.

Som jag har framhållit tidigare torde PBL-ärendenas speciella karaktär fordra att det hos besvärinstansen finns tillgång till expertis i plan- och byggfrågor. Det är enligt min mening inte tillräckligt att domstolen

har möjlighet att kalla in experter vid behov, utan experterna bör vara fast knutna till domstolen på samma sätt som fastighetsråden i fastighetsdomstolar och vattendomstolar. Visserligen skulle en expert kunna tjänstgöra samtidigt hos flera länsrätter, men det skulle sannolikt ändå bli svårt att få arbetsuppgifterna att räcka till för fast anknutna experter vid ett så stort antal domstolar.

De nu redovisade nackdelarna med länsrätterna som första besvärsinstans väger enligt min mening så tungt att detta alternativ inte är godtagbart. De påtalade nackdelarna hänger i huvudsak samman med att PBL-ärendena skulle komma att splittras på ett alltför stort antal domstolar och det gäller därför att finna en lösning med färre domstolar. Härvid går naturligtvis tanken till kammarrätterna, som i dag handlägger en stor del av PBL-ärendena.

Som nämnts pågår arbete med att befria kammarrätterna från all besvärsprövning som första instans i enlighet med principen att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i den lägsta domstolsinstansen. Det antas således att målen ofta kan utredas och avgöras enklare, snabbare och billigare, om den första domstolsprövningen inte sker så högt upp i domstolshierarkin som i kammarrätt. En lösning enligt vilken kammarrätterna görs till första besvärsinstans i PBL-ärenden skulle alltså gå stick i stäv mot de nämnda strävandena. Lösningen innebär ju att inte ens den nuvarande förberedande besvärsprövningen hos länsstyrelsen skall finnas kvar.

Även om ett undantag från principen att länsrätten skall skjutas in som första instans skulle kunna accepteras, finns det mot en lösning med kammarrätterna som besvärsinstans argument av delvis samma slag som de jag nyss redovisade mot länsrätterna. Det finns således framför allt en risk för att kravet på snabbhet vid handläggningen inte skulle komma att tillgodoses i tillräcklig utsträckning.

De redovisade problemen med att låta besvärsprövningen ske inom ramen för den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen ger anledning att till övervägande ta upp frågan om inrättande av någon form av regionala specialinstanser för besvärsprövningen. PBL-ärendena ensamma kan visserligen inte bära upp sådana instanser, men tillsammans med framför allt miljöbalksärendena skulle underlaget bli tillräckligt stort.

Miljöorganisationsutredningen har i uppdrag att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behöver vidtas med anledning av att

miljöbalken träder i kraft. Utredningen kommer, enligt vad jag har inhämtat, att föreslå att i stort sett all tillståndsprövning i miljöbalksärenden skall ske hos länsstyrelserna och att besluten skall kunna överklagas till Koncessionsnämnden för miljöskydd, som därvid skall organiseras om till en miljödomstol. Någon ändring i den nuvarande ordningen för överprövning av kommunala beslut i tillsynsärenden kommer inte att föreslås, vilket innebär att länsstyrelsen kvarstår som besvärinstans. Från utredningen har emellertid uppgetts att det på sikt kan visa sig vara lämpligt att föra över i vart fall tillståndsprövningen till domstol, varvid den mest rationella ordningen bedöms vara att det inrättas ett antal regionala miljödomstolar. Enligt utredningen skulle i så fall i en framtid även vattenmålen kunna föras över till sådana miljödomstolar.

Från något skilda utgångspunkter finns det alltså med hänsyn till både PBL-ärendena och miljöbalksärendena skäl som talar för att det tillskapas särskilda regionala miljödomstolar. Som framgår av vad Miljöorganisationsutredningen har förutskickat rörande sina förslag är det emellertid för miljöbalksärendenas del bara fråga om ett tänkbart framtidsperspektiv. Med hänsyn härtill och till att särskilda regionala domstolar inte kan inrättas för bara PBL-ärenden, saknas anledning för mig att nu lägga fram konkreta förslag rörande sådana domstolar. Frågan bör lämpligen tas upp till en samlad bedömning på grundval av utredningarnas betänkanden och remisskritiken över dessa. Det finns också anledning att invänta och väga in de förslag som Regionberedningen kan komma att lägga fram.

Vid denna översyn ligger det nära till hands att ta upp frågan om att också föra över vissa andra målgrupper till en sådan domstolsorganisation.

Till en början vill jag peka på möjligheterna att förenkla handläggningen av ärenden enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, va-lagen. Enligt lagen skall vissa frågor prövas av Statens va-nämnd, vars beslut får överklagas till Svea hovrätt, där målen prövas av hovrätten i dess sammansättning som vattenöverdomstol. Sista instans i va-mål är Högsta domstolen. Vissa andra ärenden enligt lagen skall handläggas av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut skall beträffande vissa uppräknade fall överklagas till kammarrätt. Dessa beslut prövas slutligt av Regeringsrätten. Andra beslut av länsstyrelsen enligt lagen skall överklagas till regeringen. Om regionala miljödomstolar inrättas, skulle va-nämnden kunna uppgå i dessa eller möjligen i en av

dessa. Den regionala domstolen skulle därvid kunna pröva både de ärenden som i dag handläggs av va-nämnden och de ärenden som handläggs av länsstyrelsen. Samtliga besvärärenden skulle därefter kunna gå till den nedan behandlade miljödomstolen, som, om regionala domstolar inrättas, får döpas om till miljööverdomstolen.

Vidare kan det finnas anledning att överväga att flytta över de mål som prövas hos vattendomstolarna till en sådan domstolsorganisation. Vattenmål och miljöskyddsmål hänger nära samman. Före tillkomsten av miljöskyddslagen reglerades ju utsläppsfrågor i vattenlagen och det var vattendomstolarna som dömde även i dessa.

Slutligen bör prövas om det kan finnas samordningsvinster med att också låta de nuvarande ärendena vid fastighetsdomstol prövas vid regionala miljödomstolar. Bl.a. skulle sådana vinster kunna göras på sakkunnigsidan.

Genom en samordning av det här slaget skulle kunna skapas en domstolsorganisation som i stort sett hanterar samtliga ärenden rörande mark och vatten i stället för dagens uppdelning av dessa ärenden på länsstyrelser och regeringen samt ett flertal domstolsliknande nämnder och domstolar i särskild sammansättning.

Mina förslag innebär således att länsstyrelserna skall behållas som besvärmyndigheter i avbidan på resultatet av det särskilda utredningsarbete rörande regionala domstolar som enligt min mening bör komma till stånd.

Om statsmakterna skulle finna att inrättande av regionala domstolar inte är en lämplig lösning, återstår såvitt jag kan bedöma alternativen med att behålla länsstyrelserna som besvärmyndigheter eller att flytta över besvärspövningen i första instans till länsrätt. Av dessa alternativ förordar jag ett bibehållande av länsstyrelserna. Visserligen kvarstår de i det föregående anförda invändningarna mot länsstyrelserna, men alternativet med länsrätt innebär alltför stora risker för bristande kompetens och förseningar vid handläggningen av PBL-ärendena.

Vad gäller handläggningen av besvärärenden vid länsstyrelserna vill jag anföra följande. Med hänsyn till rättssäkerheten synes det befogat att samtliga länsstyrelser inför en ordning där besvärärenden på plan- och byggområdet bereds av tjänstemän, som inte har varit inblandade i den kommunala planprocessen. Beslut i besvärärendena bör enligt min mening normalt fattas av länsstyrelsens chefsjurist eller förste länsassessor. I fall då beslut fattas av landshövdingen eller länsrådet bör chefsjuristen

eller dennes motsvarighet delta i den slutliga handläggningen. Beslut av länsstyrelsens styrelse i besvärärenden bör enligt min mening inte alls komma i fråga.

En miljödomstol

Utgångspunkt för mina överväganden är att det skall finnas högst två besvärinstanser och att den sista skall vara en domstol. Vidare har jag i det föregående funnit att länsstyrelserna bör behållas som besvärsmyndigheter under i vart fall den tid som kan krävas för att eventuellt organisera regionala domstolar.

Utgångspunkten var även i plan- och byggnämndspromemorian att länsstyrelsen skulle behållas som första besvärinstans. Härefter skulle det enligt promemorian inrättas en plan- och byggnämnd som andra och sista instans. Flertalet remissinstanser instämde i förslaget att en särskild prövningsnämnd skulle inrättas, däribland samtliga länsstyrelser som hade yttrat sig. Flertalet remissinstanser inom rättsväsendet motsatte sig emellertid förslaget, framför allt med hänsyn till interna förhållanden av organisatorisk natur inom domstolsväsendet.

De sistnämnda invändningarna bedöms inte kunna tillmätas avgörande betydelse. Kraven på snabbhet och effektivitet inom plan- och byggområdet måste anses väga så tungt att det finns anledning att bygga vidare på förslaget i promemorian. En nackdel med den föreslagna plan- och byggnämnden var att den skulle komma att utgöra en ny fristående förvaltningsmyndighet. Strävandena att inte inrätta nya specialdomstolar samt ekonomiska skäl talar starkt för att iaktta stor restriktivitet med att inrätta en ny myndighet av detta slag. Läget kan emellertid komma att ändras väsentligt, om Miljöorganisationsutredningens aviserade förslag genomförs. Det innebär att Koncessionsnämnden för miljöskydd förvandlas från att i huvudsak vara en tillståndsmyndighet till att uteslutande bli en besvärsprovande myndighet, en miljödomstol. Det framstår som en naturlig lösning att även PBL-ärendena går till den föreslagna domstolen.

En sådan miljödomstol skulle komma att få ett brett underlag för sin verksamhet. Detta är naturligtvis till fördel från administrativ synpunkt, bl.a. blir domstolen mindre känslig för växlingar i tillströmningen av olika slags ärenden. Ett brett verksamhetsfält är också av betydelse för de anställda juridiska och sakkunniga ledamöterna.

Inledningsvis berördes frågan om prövningstillstånd till slutinstansen. Med hänsyn till att länsstyrelserna enligt mitt förslag skall behållas som besvärsmyndigheter under i vart fall en övergångstid är det inte möjligt att begränsa besvärsrätten genom prövningstillstånd. Enligt Europakonventionen krävs att det finns möjlighet till domstolsprövning och detta krav torde inte kunna betraktas som uppfyllt, om det finns en spärr i form av prövningstillstånd.

2.3.4 Rätten att överklaga

Den besvärberättigade kretsen

Min bedömning: Någon begränsning i den besvärberättigade kretsens omfattning bör inte göras.

Den besvärberättigade kretsen utvidgades väsentligt genom PBL. Tidigare var det bara sakägare som hade rätt att klaga. Till sakägare räknades då, liksom nu, fastighetsägare och innehavare av annan särskild rätt till fast egendom än bostadsrätt och hyresrätt. Enligt PBL har emellertid hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer fått samma ställning i förfarandet, inbegripet besvärsrätt, som sakägarna.

I direktiven för utredningen sägs följande:

Erfarenheterna efter fem års tillämpning av PBL tyder på att överklagandeinstitutet inte sällan kommit att användas som ett medel för medborgarinflytande i stället för som en yttersta rättssäkerhetsventil. Rätten att överklaga beslut om planer m.m. bör nu ses över i syfte att effektivisera och tydliggöra överklagandeinstitutets funktion. Utredaren bör därvid överväga i vad mån rätten att klaga kan avgränsas och göras tydligare.

I PBL-propositionen redovisades motiven bakom förslaget till en utvidgning av den besvärberättigade kretsen i huvudsak i samband med presentationen av reformens inriktning mot ett förbättrat medborgarinflytande (s. 79 f.). PBL-utredningen hade föreslagit att sakägarkretsen skulle vidgas till att omfatta även hyresgäster och bostadsrättshavare. Enligt departementschefen borde emellertid den eftersträlvade utvidgningen av medborgarinflytandet omfatta inte enbart innehavaren av hyresrätten eller bostadsrätten utan även alla hushållsmedlemmar. Det

torde således främst ha varit önskemålet att vidga medborgarinflytandet som låg bakom reformen i nu aktuellt hänseende.

Som nämnts var det tidigare bara sakägare som hade besvärsrätt. Besvärsprövningen inriktades då i huvudsak på frågan om avvägningen mellan klagandens intressen av rättighetskaraktär och motstående intressen. Ett sådant synsätt präglar också vad som i PBL-propositionen sägs inledningsvis om besvärsprövningens omfattning enligt PBL-systemet. För att det skall vara någon mening med de boendes besvärsrätt har emellertid omfattningen av vad som skall avses med beaktansvärda enskilda intressen vidgats genom PBL. Till enskilda intressen hänförs inte bara intressen av förmögenhetsrättslig karaktär utan även sådant som intresset av en god närmiljö. I materiellt hänseende torde det främst vara intrång i sådana intressen som kan åberopas av de boende. Eftersom de boendes intressen inte går att värdera ekonomiskt och det i förarbetena uttalas att det skall vara kommunen som ensam bestämmer vilket övergripande syfte en detaljplan skall ha i fråga om bebyggelsens struktur, miljöutformningen m.m. är det uppenbart att de boendes möjligheter att vinna framgång med en besvärstalan är begränsade.

Enligt gällande rätt har emellertid den boende möjlighet att till stöd för sin besvärstalan åberopa att en plan leder till intrång i inte bara hans eller hennes enskilda intressen utan även i motstående allmänna intressen (se avsnitt 2.3.2). Den hänsyn som vid besvärsprövningen skall tas till den kommunala självbestämmanderätten medför emellertid att inte heller denna möjlighet i nämnvärd grad ökar den boendes möjligheter att vinna framgång med en besvärstalan.

Betydelsen av den besvärberättigade kretsens utvidgning som ett medel att utöka medborgarinflytandet synes således ha överbetonats i samband med PBL-reformen. Reformen tycks dock inte ha lett till ett så omfattande utnyttjande av besvärsrätten som man i förstone skulle kunna anta. Av uppgifter som inhämtats från fyra länsstyrelser avseende första halvåret 1992 (se bilaga 2, tabell c) framgår att antalet beslut som överklagats av besvärberättigade utanför sakägarkretsen är förhållandevis begränsat. Vidare framgår att i de flesta fall även sakägare har klagat, vilket innebär att det är ganska få beslut som blivit föremål för en besvärprocess enbart på grund av besvär från icke-sakägare. Slutligen bekräftas påståendet ovan att denna kategori besvärberättigade har mycket små möjligheter att vinna framgång med en besvärstalan.

I det föregående har jag föreslagit att besvärspörvningens omfattning skall begränsas så att besvärinstansen inte skall få beakta av klaganden åberopade motstående allmänna intressen. Detta leder, åtminstone teoretiskt, till ytterligare begränsningar i de boendes möjligheter att vinna framgång med ett överklagande. Å andra sidan bör en sådan reform, särskilt om den kommer till uttryck i lag, leda till att de besvärberättigade ges tydlig information om besvärsinstitutets begränsningar så att de inte knyter överdrivna förhoppningar till besvärmöjligheten utan i stället fullt ut utnyttjar de möjligheter till insyn och påverkan som erbjuds genom bestämmelserna rörande plansamråd och yttrande över bygglovsansökan. Jag har i delbetänkandet (SOU 1994:36) Miljö- och fysisk planering lämnat ett flertal förslag i avsikt att förstärka detta medborgarinflytande i den fysiska planeringen.

Den vida besvärsrätten har visserligen inte lett till så stora effektivitetsförluster som kunnat befaras, men eftersom en besvärstalan av en boende på materiella grunder tycks ha så små utsikter till framgång kan ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl för att behålla den nuvarande ordningen.

Det som har sagts hittills avser emellertid bara besvär på materiella grunder. Den besvärberättigade kan också klaga på formella grunder. Han kan således göra gällande att kommunen inte har iakttagit handlägningsreglerna eller att beslutet på något annat sätt inte har tillkommit i laga ordning. I sådana delar har den boendes överklagande självfallet samma tyngd som en sakägares.

Många regler rörande det kommunala beslutsfattandet tar sikte på just att tillgodose de boendes m.fl. intresse av att kunna delta i och utöva inflytande på beslutsprocessen. Som nämnts ovan har jag tidigare föreslagit lagändringar för att förstärka detta inflytande. Här kan besvärsrätten utgöra ett viktigt stöd för de boende vid bevakningen av att kommunen iakttar lagens handlägningsregler. Besvärsrätten kan därmed vara av väsentlig betydelse för medborgarinflytandet. Visserligen skall länsstyrelsen enligt mitt förslag (avsnitt 2.3.8) ges möjligheter att självant ingripa mot kommunala beslut som är felaktiga på formella grunder, men avsikten härmed är inte att länsstyrelsen skall företa en heltäckande bevakning av den kommunala hanteringen och därför kan de boendes besvärsrätt ha betydelse även för framtiden.

Jag anser således att de boendes intresse av att kunna bevaka beslutsprocessen motiverar att de nuvarande reglerna om den besvärberättiga-

de kretsens omfattning behålls. I och för sig skulle man kunna begränsa de boendes besvärsmått till att bara omfatta besvär på formella grunder. Det är dock inte helt uteslutet att en boende kan vinna bifall till en besvärstalan även på materiella grunder och eftersom det nuvarande systemet har visat sig kunna fungera utan större effektivitetsförluster, finns det enligt min mening inte anledning att begränsa besvärsmåttet.

Rätt för Vägverket att överklaga bygglovsbeslut som berör allmän väg

Förslag: Vägverket ges rätt att överklaga beslut om bygglov och förhandsbesked för byggnader och andra anläggningar samt skyltar och ljusanordningar invid allmän väg.

Vägverket har i en skrivelse, som av regeringen överlämnats till utredningen, föreslagit att verket ges rätt att överklaga beslut om bygglov för byggnader och andra anläggningar samt skyltar och ljusanordningar som berör allmän väg.

Bakgrunden till Vägverkets begäran är att Regeringsrätten i beslut den 17 mars 1993 (Mål nr 3751-1991) fastställt ett beslut av kammarrätten om avvisande av Vägverkets överklagande. Det aktuella målet rörde bygglov för en reklamskylt invid en riksväg, som Vägverket överklagat under åberopande av att skylten placerats på ett sätt som inverkat mycket negativt på trafiksäkerheten i en redan svår trafikmiljö. I det av Regeringsrätten fastställda beslutet anför kammarrätten att "Vägverket varken med stöd av bestämmelse i författning eller på annan grund kan anses ha behörighet att föra talan i förevarande ärende om bygglov".

I samband med PBL upphävdes kraven i väglagen på tillstånd av länsstyrelsen för att få uppföra byggnader och andra anordningar intill eller i närheten av allmän väg i den mån det råder bygglovsplikt enligt PBL. I PBL-propositionen anförde departementschefen därvid bl.a. följande (s. 106 f):

När det gäller ansökningar om att få uppföra byggnader m.m. ankommer det enligt PBL på byggnadsnämnderna att göra en allsidig prövning av tillåtlighet och lokalisering, där således även trafiksäkerhetsaspekter skall beaktas. Många kommuner är i dag väghållare enligt väglagen, och allmänt har kommunerna god kunskap om trafik- och säkerhetsfrågor. I ärenden hos byggnadsnämnden som kan beröra

allmän väg är dessutom vägverket sakägare och kan bevaka att sådana frågor får en tillfredsställande lösning.

Som framgår av detta förarbetsuttalande utgick regeringen i PBL-propositionen från att Vägverket var sakägare och således hade rätt att överklaga kommunens bygglovsbeslut i nu aktuella fall. Regeringen har också i flera fall i sak prövat Vägverkets överklaganden av bygglov och förhandsbesked rörande byggnadsföretag intill allmän väg.

Beträffande statliga myndigheter gäller – som kammarrätten anfört i det ovan refererade beslutet – som huvudregel att en myndighet inte har rätt att överklaga en annan myndighets beslut utan stöd av uttryckligt bemyndigande i författning. Kammarrätten har inte heller ansett att Vägverket är att betrakta som sakägare i nu aktuella fall.

Enligt 13 kap. 7 § PBL har vissa statliga myndigheter tillerkänts rätt att överklaga vissa beslut om lov och förhandsbesked som berör dessa myndigheters ansvarsområde. Som framgått ovan utgick regeringen i PBL-propositionen från att Vägverket har rätt att överklaga kommunala beslut om lov till byggnadsföretag invid allmän väg och bl.a. därför upphävdes tillståndsplikten enligt väglagen. Regeringen har också i senare beslut utgått från att Vägverket har en sådan rätt. Mot denna bakgrund anser jag att Vägverket bör ges rätt att överklaga beslut rörande byggnadsföretag inom eller i nära anslutning till ett sådant vägområde. Jag föreslår därför att Vägverket genom ett tillägg i 13 kap. 7 § PBL uttryckligen ges rätt att överklaga bygglov och förhandsbesked för byggnader och andra anläggningar samt skyltar och ljusanordningar invid allmän väg.

Rätten att överklaga detaljplanebeslut i vissa fall

Förslag: En ny bestämmelse införs som innebär att rätten att överklaga inte är ovillkorlig för dem som underrättats om kommunens beslut enligt 5 kap. 30 § PBL.

I samband med yttrande över plan- och byggnämndspromemorian begärde Svenska Kommunförbundets styrelse att regeringen till övervägande skulle ta upp ett problem rörande avgränsningen av den besvärberättigade kretsen som ett regeringsrättsavgörande gett upphov till.

När en detaljplan eller områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs skall bl.a. sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende

underrättas, om de under föreskriven tid skriftligen lämnat synpunkter i ärendet som inte blivit tillgodosedda. Enligt huvudregeln i 5 kap. 30 § första stycket PBL skall underrättelsen ske genom att ett meddelande sänds i brev till dem med bl.a. uppgift om vad den som vill överklaga beslutet har att iakta. Om det är ett stort antal personer som skall underrättas, får i de flesta fall underrättelse i stället ske genom kungörande.

I beslut den 28 november 1991 (Mål nr 2218–1990) har Regeringsrätten funnit att lagstiftningens innebörd är att den som fått underrättelse om beslut att anta en detaljplan och besvärshänvisning också har rätt att överklaga beslutet med stöd av 13 kap. 5 § PBL.

Regeringsrättens tolkning av PBL:s bestämmelser i aktuellt hänseende leder till problem för framför allt kommunerna. De måste lägga ned ett omsorgsfullt arbete på att avgränsa den krets som skall erhålla underrättelse om detaljplanebeslut jämte besvärshänvisning. Det finns alltid risk för att kretsen av besvärshänvisade blir vidare än nödvändigt eller att sådana som borde ha fått underrättelse inte får det. I sistnämnda fall kan planbeslutet komma att angripas genom extraordinära rättsmedel lång tid efter det att beslutet har vunnit laga kraft. Enligt min mening talar övervägande skäl för en lagändring. Jag anser att bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (1986:223) skall gälla vid bedömningen av rätten att överklaga.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår jag att det i en ny bestämmelse, 5 kap. 30 a § PBL, anges att 22 § förvaltningslagen skall tillämpas vid överklagande utan hinder av vad som stadgas i 5 kap. 30 § PBL.

2.3.5 Miljödomstolens sammansättning och arbetsformer

Förslag: Miljödomstolen skall ha en sammansättning med såväl lagfarna som sakkunniga ledamöter med möjlighet till en flexibel anpassning för skilda måltyper. Med hänsyn till att domstolens arbetsbörda kan förväntas växla avsevärt över tiden, föreslås ett lågt antal fast anställda ledamöter med möjlighet att till domstolen knyta ytterligare lagfarna och sakkunniga ledamöter vid behov.

Inledning

Som tidigare nämnts (avsnitt 2.3.3) mynnar både mina och Miljöorganisationsutredningens överväganden ut i att Koncessionsnämnden för miljöskydd skall omvandlas till en miljödomstol. Jag har under utrednings-

arbetet samrått med Miljöorganisationsutredningen, som inom kort lägger fram sitt förslag i motsvarande frågor, och som jag anförde inledningsvis har detta samråd lett fram till bl.a. ett gemensamt förslag till lag om Miljödomstol.

Miljödomstolen skall vara en central självständig domstol för överprövning av i huvudsak dels länsstyrelsens beslut i miljöskyddsärenden, vissa naturvårdsärenden och vissa andra ärenden enligt miljöbalken i enlighet med förslag från Miljöorganisationsutredningen, dels länsstyrelsens beslut i dit överklagade ärenden rörande kommunala beslut enligt PBL i enlighet med mina nu framlagda förslag.

Miljödomstolen skall vara sista instans när det gäller prövningen av ärenden enligt PBL och vissa ärenden enligt miljöbalken. Avgöranden i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet bör däremot enligt Miljöorganisationsutredningen kunna överklagas. Miljödomstolen blir i dessa ärenden första besvärinstans. Miljöorganisationsutredningen förordar därför att Högsta domstolen blir prejudikatsinstans i sådana frågor. Med hänsyn till kravet på prövningstillstånd blir dock Miljödomstolen i praktiken slutinstans även i dessa ärenden. Detta sammantaget ställer naturligtvis höga krav på kvaliteten hos domstolen.

Domstolen kommer att på PBL-området träda i stället för kammarrätt och Regeringsrätten i vissa fall och regeringen i andra fall. På miljöbalksområdet kommer den att träda i stället för Koncessionsnämnden och i vissa fall regeringen. Det måste tillses att det inte blir någon kvalitativ försämring i jämförelse med dagens ordning.

Miljödomstolens sammansättning

Koncessionsnämnden består i dag av ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. En ledamot skall ha sakkunskap och erfarenhet i tekniska frågor. En ledamot skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Statens Naturvårdsverk. Den fjärde ledamoten skall ha erfarenhet av industriell verksamhet. Om ärendet i huvudsak avser kommunala förhållanden, skall som fjärde ledamot i stället ingå person med erfarenhet av kommunal verksamhet. Den lagfarne ledamoten och den sakkunnige i tekniska frågor är som regel anställda hos nämnden. De två andra ledamöterna brukar benämnas externa ledamöter. De har sin huvudsakliga verksamhet på annat håll och knyts till nämnden för ett särskilt ärende.

Enligt vad jag erfarit om Miljöorganisationsutredningens överväganden skall de nuvarande externa ledamöterna i stället delta i länsstyrelsens handläggning i vissa ärenden. Frågan om Miljödomstolens sammansättning måste alltså omprövas från grunden.

Den här föreslagna domstolen motsvarar i stor utsträckning den i plan- och byggnämndspromemorian föreslagna plan- och byggnämnden. Denna skulle i ordinär sammansättning vara beslutför med två lagfarna ledamöter, en ledamot med sakkunskap i plan- och byggfrågor och två lekmän. Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget i denna del. Några remissinstanser ifrågasatte dock behovet av specialistmedverkan och ett par remissinstanser var tveksamma till att lekmän skulle medverka i en överinstans.

En utgångspunkt vid övervägandena rörande sammansättningen är att en domstol på denna nivå i instanskedjan i rättsligt hänseende skall vara mer kvalificerad än prövningsmyndigheterna på en lägre nivå. Generellt kan för det svenska domstolssystemet sägas gälla att juristinslaget ökar ju högre upp i instanskedjan man kommer. Som exempel kan tas prövningen av vattenmål. Vattendomstolen, som prövar vattenmål i första instans, består av en lagfaren ordförande, en teknisk ledamot och två nämndemän. Vattenöverdomstolen, en avdelning vid Svea hovrätt, är domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre skall vara lagfarna [13 kap. 3 och 11 §§ vattenlagen (1983:291)]. I Högsta domstolen deltar bara lagfarna ledamöter.

Enligt mitt förslag skall länsstyrelsen kvarstå som första besvärinstans med avseende på PBL-ärenden. Emellertid förordar jag att besvärprövningen redan i första instans på sikt skall överflyttas till domstol, företrädesvis ett lämpligt antal regionala domstolar. Det kan finnas anledning att redan nu beakta hur dessa regionala domstolar skulle kunna tänkas bli sammansatta. Länsrätten, som är första instans i förvaltningsprocessorganisationen, är normalt domför med en lagfaren domare och tre nämndemän [17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar]. En sådan sammansättning kan dock inte anses vara en lämplig förebild. Närmare till hands synes ligga att den regionala domstolen skall vara domför med en eller två lagfarna ledamöter, en sakkunnig i plan- och byggfrågor och två lekmän. Redan på den nivån skulle alltså domstolen få en sammansättning som i huvudsak överensstämmer med vad som skulle gälla för den föreslagna plan- och byggnämnden. Målet med avseende på miljödomstolen måste då vara att den

ges en sammansättning som gör den mer kvalificerad än den första instansen. Detta kräver i första hand en förstärkning av den juridiska kompetensen. I ordinär sammansättning bör således ingå minst två lagfarna ledamöter. Antalet är delvis beroende av vilka ledamöter i övrigt som skall delta i besluten.

Frågan om lekmannadeltagande i rättskipningen har varit föremål för omfattande diskussioner. Skälen för ett sådant deltagande har skiftat med tiden. Numera betraktas värdet av ett lekmannadeltagande vanligen från demokratisk synpunkt. Det framstår som ett demokratiskt ideal att medborgarna själva deltar i den del av den statliga maktutövningen som rättskipningen utgör och att denna inte helt överlämnas åt specialister. Ofta framhålls också att rättskipningen genom deltagande av lekmän kommer att omfattas av ett större förtroende från allmänhetens sida.

På visst sätt kan det sägas att ett lekmannadeltagande är av särskild betydelse när det gäller överprövningen av PBL-beslut. Dessa beslut har fattats av i demokratisk ordning valda organ och det framstår som värdefullt att överprövningen inte görs av enbart statliga funktionärer. Lekmannadeltagandet bör dock koncentreras till första instans. Det innebär att lekmän bör ingå i de regionala domstolar som enligt min mening på sikt bör komma till stånd. I den nu behandlade miljödomstolen bör däremot tyngdpunkten ligga vid de rättsliga och sakliga kvalifikationerna. Lekmän bör alltså inte ingå i domstolen.

Som en slags mellanform mellan lekmän och sakkunniga kan betraktas de särskilda ledamöter som skall ingå i kammarrätt vid behandlingen av kommunalbesvärsmål [13 a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar] och i Koncessionsnämnden vid behandlingen av ärenden som i huvudsak avser kommunala förhållanden. Dessa särskilda ledamöter skall ha god kännedom om, respektive erfarenhet av kommunal verksamhet. Eftersom PBL-ärenden i huvudsak rör kommunala förhållanden, skulle det kunna övervägas att låta sådana ledamöter delta i handläggningen av dessa ärenden.

Besvärprövningen skall emellertid vara inriktad på en prövning av avvägningen mellan enskilda intressen och motstående allmänna eller enskilda intressen. Från den klagandes synpunkt skulle det sannolikt framstå som mycket tvivelaktigt om det i domstolen ingår ledamöter som kan antas göra en bedömning utifrån ett kommunalt perspektiv. Sådana ledamöter bör därför inte ingå i domstolen vid handläggningen

av PBL-ärenden. Miljöorganisationsutredningen har i princip samma inställning vad gäller handläggningen av miljöbalksärenden.

När det gäller sakkunniga delar jag uppfattningen i plan- och byggnämndspromemorian att det är angeläget att beslutsorganet har tillgång till sakkunskap i plan- och byggfrågor. En sådan ordning befrämjar både rättssäkerheten och medverkar till att domstolens beslut kommer att respekteras av alla berörda. Sakkunnigmedverkan bidrar också till att förfarandet hos domstolen blir snabbare än om ett stort antal tekniska frågor skulle bli föremål för ett remissförfarande eller sakkunnigbevisning när ett sådant förfarande inte tillför ärendet något nytt i sakfrågan. Det framförs ibland farhågor för att en medverkan av experter skulle kunna innebära att material som läggs till grund för avgörandet undandras parternas insyn. Det torde dock inte finnas starkare skäl att hysa farhågor för detta i det här sammanhanget än vad som gäller för t.ex. fastighetsdomstolarnas avgöranden. Det är givetvis inte heller meningen att de sakkunniga skall ersätta ett remissförfarande när ett sådant är befogat. Domstolen skall således inte kunna grunda sina avgöranden på ny information som tillförs genom den sakkunnige. Inte heller skall domstolen i någon nämnvärd utsträckning omvärdera väsentligt material i målet utan att frågan belysts genom ett remissförfarande eller liknande. Härvidlag torde det inte bli någon skillnad mot hur ärenden nu handläggs inom Miljö- och naturresursdepartementet, som inom sig har tillgång till tjänstemän med goda tekniska fackkunskaper.

Som sakkunniga i PBL-ärenden bör i första hand anlitas personer med teknisk eller samhällsvetenskaplig utbildning. Självfallet kan de sakkunniga inte täcka hela det stora kompetensområde som berörs. Med sin allmänna kompetens bör de dock kunna bedöma när remissyttranden behöver infordras från t.ex. teknisk, arkitektonisk eller antikvarisk expertis.

Enligt Miljöorganisationsutredningen bör det för handläggningen av miljöbalksärenden finnas tillgång till sakkunniga i bl.a. tekniska, naturvetenskapliga och ekologiska frågor.

I ordinär sammansättning bör delta minst en sakkunnig. Det bör dock finnas möjlighet för domstolen att adjungera ytterligare en sakkunnig när det behövs. Målets art får bestämma vilken slags sakkunnig som skall delta.

När det så slutligen gäller de lagfarna ledamöterna måste antalet ledamöter i ordinär sammansättning bestämmas med utgångspunkt från

både rättssäkerhets- och kostnadsaspekter. Båda aspekterna är betydelsefulla. I samråd med Miljöorganisationsutredningen har jag funnit att minst två jurister bör delta i ordinär sammansättning i alla typer av mål och att ytterligare en jurist bör delta i de mål där domstolen är sista instans. Vad gäller PBL-målen blir domstolen därmed i ordinär sammansättning domför med tre lagfarna ledamöter och minst en sakkunnig.

Miljödomstolens organisation

Miljödomstolens arbetsbörda kommer sannolikt att växla över tiden, i huvudsak beroende på konjunktursvängningar. Domstolens organisation bör därför kunna anpassas så att ett snabbt och rättssäkert förfarande kan klaras utan att domstolen har en onödigt stor fast personalstyrka. När det gäller föredragandena, bör dessa bestå dels av fast anställda, dels av andra, t.ex. assessorer i kammarrätt och hovrätt, som beviljas tjänstledighet för tjänstgöring som föredragande i Miljödomstolen. Problemet att få till stånd en flexibel organisation är något mera svårt när det gäller domstolens ledamöter, dvs. juristerna och de sakkunniga ledamöterna.

Det bör emellertid kunna lösas så att domstolen har ett antal fasta tjänster som juristdomare och sakkunniga ledamöter och att det därutöver skall vara möjligt att till domstolen knyta kompetenta personer som kan tjänstgöra som ledamöter vid behov. För att främja en enhetlig rättstillämpning bör dock domstolens sammansättningsregler konstrueras så att alltid fast anställda juristdomare medverkar vid målens avgörande. Den frågan återkommer jag till.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår jag att Miljödomstolen skall bestå av ett antal fast anställda juristdomare som kallas miljödomare. En av dessa skall av regeringen förordnas till ordförande i Miljödomstolen. Vidare skall det som fast anställda i domstolen finnas ett antal sakkunniga ledamöter som utnämns av regeringen. Härutöver skall det finnas ett antal andra juristledamöter och ytterligare sakkunniga ledamöter som alla förordnas av regeringen. Kraven på dessa särskilt förordnade ledamöters kompetens bör vara samma som för de fast anställda ledamöterna. Det bör därför, såvitt avser juristledamöterna, ställas upp krav på att dessa skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Miljödomstolen blir en så stor domstol att den bör vara indelad i avdelningar. Ordförandena på avdelningarna bör förordnas av regeringen.

Närmare om Miljödomstolens sammansättning

Miljödomstolen bör, som nämnts, i ordinär sammansättning vara domför med minst två juristledamöter och en sakkunnig ledamot med lämplig utbildning och erfarenhet efter den typ av mål som är ifråga. För att främja en enhetlig rättstillämpning bör det ställas krav på att ordföranden vid handläggningen skall vara miljödomare och att det också bör vara en miljödomare som är ordförande på avdelning.

I många fall bör det vara tillräckligt med en mindre sammansättning, företrädesvis vid beslut varigenom målet inte avgörs i sak och vid avgöranden av enklare beskaffenhet. I sådana fall bör det vara tillräckligt om Miljödomstolen är domför med en miljödomare och en sakkunnig ledamot. Vidare bör enligt min mening Miljödomstolen vara domför med en juristledamot i samma utsträckning som gäller för kammarrätterna. Det innebär bl.a. att rotelinnehavare kan avskriva mål efter återkallelse och fatta beslut som avser målens beredande.

Eftersom Miljödomstolens domar i det övervägande antalet mål inte skall kunna överklagas och domstolen skall vara delad i avdelningar, finns det skäl för att domstolen skall kunna pröva principiellt viktiga mål eller delfrågor i en utökad sammansättning. Med tanke på att det kan förutsättas att syn kommer att hållas i ett relativt stort antal mål och att avdelningarna kan förutsättas ofta vara på resa, bör den större sammansättningen inte vara plenum, eller ens kräva samtidig närvaro av samtliga miljödomare. Givetvis bör ordföranden i Miljödomstolen ingå i en sådan sammansättning. Jag föreslår att Miljödomstolen skall vara domför i den utökade sammansättningen med sex juristledamöter och tre sakkunniga. Av juristledamöterna skall minst fem vara miljödomare, varav minst två skall vara ordförande på avdelning. En av dessa skall nästan undantagslöst vara Miljödomstolens ordförande.

Processordning

Miljödomstolen kommer att bli en förvaltningsdomstol. För rättskipningen i Regeringsrätten, kammarrätt och länsrätt samt i Försäkringsöverdomstolen gäller förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Jag har i det föregående betonat vikten av en processordning som underlättar en snabb och enkel handläggning. Klagandena skall således i allmänhet inte behöva anlita biträde eller i övrigt åsamkas alltför stora kostnader för utförande av sin talan. Det innebär bl.a. att domstolen skall ha en viss serviceskyldighet mot parterna och att domstolen måste

verka för att målen blir tillräckligt utredda. Förvaltningsprocesslagens regelsystem måste anses tillgodose dessa önskemål och jag föreslår att lagen skall gälla även för rättskipningen i Miljödomstolen. Detta kan åstadkommas enklast genom att Miljödomstolen förs in i 1 § förvaltningsprocesslagen.

Eftersom det bara är Miljödomstolen som kan erbjuda domstolsprövning av PBL-ärenden, måste Europakonventionens krav på rätt till muntlig förhandling tillgodoses där. Från den 1 januari 1995 kommer Europakonventionen genom inkorporering i svensk rätt att gälla såsom lag. Detta innebär att konventionens regler om muntlig förhandling, såsom de utbildats i praxis, kommer att bli direkt tillämpliga i förvaltningsmålen. För länsrätt och kammarrätt finns i 9 § förvaltningsprocesslagen krav på muntlig förhandling som skall uppfylla kraven i Europakonventionen. Samma krav bör gälla för Miljödomstolen och därför bör regeln göras tillämplig även på denna.

Miljödomstolens dimensionering och kostnaderna för dess verksamhet

Miljödomstolen avses handlägga överklagade beslut av länsstyrelsen i dels samtliga PBL-ärenden, dels ärenden enligt miljöbalken.

Antalet PBL-ärenden hos kammarrätterna uppgår för närvarande årligen till 850–900. Hos regeringen har antalet ärenden varierat i högre grad. År 1991 uppgick antalet till 950 mot 613 år 1993. En del av ärendena hos regeringen, de s.k. blandade målen, har även handlagts hos kammarrätt. Grovt räknat kan det antas att det kommer in minst 1600 ärenden om året till Miljödomstolen.

Enligt statistik från Domstolsverket handlägger varje domare vid kammarrätt omkring 150 mål om året. Osäkerheten är naturligtvis stor när det gäller att jämföra olika typer av mål. Det finns dock inte anledning att anta annat än att förhållandena vid kammarrätt och Miljödomstolen skulle kunna vara jämförbara. Med utgångspunkt således från att varje domare kan handlägga 150 mål om året skulle det för handläggningen av PBL-målen krävas tio juristdomare. Behovet av sakkunniga kan beräknas till fyra.

Antalet miljöskyddsärenden och naturvårdsärenden hos Miljödomstolen kan beräknas uppgå till 325–350 respektive omkring 160 om året. Därutöver kommer vissa andra ärenden enligt miljöbalken. För handläggningen av dessa ärenden torde enligt Miljöorganisationsutredningen krävas sju juristdomare och tre sakkunniga.

Behovet av övrig personal vid domstolen, såväl föredragande som assistentpersonal, samt närmare beräkningar rörande domstolens medelsbehov i övrigt bör enligt min mening övervägas av en särskild organisationskommitté, som också bör lämna förslag till en förordning med instruktion för Miljödomstolen.

Vad gäller kostnaderna för en särskild miljödomstol jämfört med dagens ordning vill jag dock anföra följande.

För PBL-målens del kommer Miljödomstolen att ersätta handläggningen vid kammarrätterna jämte Regeringsrätten och hos regeringen.

När det gäller de mål som i dag går till kammarrätterna torde kostnaderna vid Miljödomstolen bli ungefär desamma. Kammarrätterna dömer med tre lagfarna ledamöter. Vid prövningen i den föreslagna Miljödomstolen tillkommer det i ordinär sammansättning minst en sakkunnig ledamot. Å andra sidan skall Miljödomstolen kunna vara domför med två ledamöter i vissa fall. Miljödomstolen kan antas komma att hålla syn på platsen i ungefär samma omfattning som kammarrätterna i dag. I dagens kostnader måste också räknas in kostnaderna för prövningen i Regeringsrätten, vilka kommer att bortfalla. Slutligen bör beaktas att de blandade målen kommer att försvinna. En del av det arbete som läggs ned på yttranden från kammarrätterna kommer således att sakna motsvarighet hos Miljödomstolen.

En kostnadsjämförelse med avseende på de ärenden som nu handläggs hos regeringen är svårare att företa. I departementet är ett flertal personer med juristutbildning eller annan högre utbildning engagerade. I första hand finns det fem handläggare. Vidare finns det sex experter som deltar i ärendehandläggningen i mer begränsad omfattning. Slutligen deltar enhetschefen på planenheten jämte en samordnande jurist, expeditionschefen och statsrådet. Detta skall jämföras med behovet hos Miljödomstolen av juristledamöter, sakkunniga ledamöter och föredragande. Europakonventionens krav på möjlighet till muntlig förhandling och behovet för domstolen att av andra skäl hålla syn kommer att leda till vissa merkostnader. Dessa kostnader synes dock ofrånkomliga. Vidare bör beaktas att remissorgan, bl.a. Boverket, i inte ringa utsträckning besöker platsen inför beslut om yttrande till regeringen. Personalåtgången behöver därför sammantaget inte bli så mycket större hos Miljödomstolen. En viss kostnadsökning följer dock av att domstolens befattningshavare kan förväntas bli något mer högavlönade än flertalet tjänstemän i departementet. En kostnadsbesparing följer å andra sidan

av att rättsprövningsärendena rörande PBL-frågor i det närmaste kommer att försvinna.

Sammanfattningsvis gör jag bedömningen att kostnaderna totalt sett inte bör bli högre med en särskild miljödomstol jämfört med dagens ordning. Det finns enligt min mening dessutom goda förutsättningar för en mer rationell och effektiv hantering i Miljödomstolen, bl.a. beroende på de samordningsvinster som kan uppnås.

2.3.6 Ordningen för överklagande av kommunens beslut

Förslag: PBL:s regler om hur vissa beslut av kommunen skall överklagas anpassas till vad som gäller enligt förvaltningslagen (1986:223).

Enligt förvaltningslagen (1986:223) skall skrivelser med överklaganden ges in till den myndighet som fattat det beslut som skall överklagas. Slutfasen av det lagstiftningsarbete som ledde fram till PBL löpte parallellt med arbetet med den nya förvaltningslagen. PBL:s regler om överklagande blev därför inte anpassade till förvaltningslagens regler. Under riksdagsbehandlingen av PBL observerades olikheter mellan PBL och den nya förvaltningslagen vad gäller ordningen för ingivande av skrivelser med överklaganden. Bostadsutskottet pekade på att det i propositionen (prop. 1985/86:80) om en ny förvaltningslag uttalas att goda skäl talar för att även kommunalbesvärreglerna anpassas till den nya ordningen i förvaltningslagen. Utskottet anförde vidare (1986/87:BoU1 s. 125 f.):

Om detta arbete skulle leda fram till att även kommunalbesvär skall ges in till det organ som fattat det överklagade beslutet, framstår den nu föreslagna ordningen för ingivande av besvär över kommunens beslut enligt PBL som en isolerad företeelse.

Mot den angivna bakgrunden kan det förefalla lämpligt att redan nu anpassa PBL:s besvärordning till den nya ordningen i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Detta skulle dock innebära att kommunfullmäktige skall pröva om besvär över fullmäktiges beslut kommit in i rätt tid. Utskottet anser sig inte nu kunna tillräckligt överväga lämpligheten av en sådan ordning. Frågan bör lösas inom ramen för den aviserade följdlagstiftningen till förvaltningslagen. Riksdagen bör dock ge regeringen till känna vad utskottet anför om vidare överväganden.

Riksdagen biföll utskottets hemställan. Riksdagsskrivelsen (1986/87:27) har av regeringen överlämnats till Plan- och byggtredningen för vidare överväganden.

I kommunallagen (1991:900) föreskrivs att skrivelser med överklaganden skall ges in till kammarrätten.

Den gällande ordningen i PBL är förenad med vissa nackdelar. Enligt 27 § förvaltningslagen är beslutsmyndigheten skyldig att under vissa förutsättningar själv ompröva uppenbart oriktiga beslut. Denna skyldighet föreligger dock inte om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans. Visserligen är utrymmet för omprövning i PBL-ärenden begränsat eftersom omprövning i allmänhet bara kan ske i enpartsärenden, men de möjligheter som ändå finns kan sällan utnyttjas med den nuvarande ordningen.

Inte sällan innefattar byggnadsnämndens beslut också prövning av frågor enligt naturvårdslagen (1964: 822), t.ex. om strandskyddsdispens. I ett sådant fall skall en skrivelse med överklagande sändas till länsstyrelsen såvitt gäller bygglovet, men till byggnadsnämnden såvitt gäller strandskyddsdispensen. Denna ordning måste för den klagande framstå som onödigt komplicerad.

Jag föreslår därför att förvaltningslagens bestämmelser skall tillämpas på de överklaganden enligt PBL som skall prövas av länsstyrelsen. För en ändamålsenlig hantering inom kommunen bör dock prövningen om ett överklagande av ett beslut av kommunfullmäktige komma in i rätt tid m.m. göras av kommunstyrelsen. Befogenheterna kan då delegeras till tjänstemän. Jag föreslår därför att vad som föreskrivs i 23–25 §§ förvaltningslagen om den myndighet som har meddelat beslutet i stället skall avse kommunstyrelsen i de fall det överklagade beslutet fattats av fullmäktige.

2.3.7 Ärenden enligt vissa andra lagar, m.m.

Förslag: Länsstyrelsens beslut i anledning av besvär över vissa beslut av en kommunal nämnd enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149), ledningsrättslagen (1973:1144) och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. skall överklagas hos Miljödomstolen. Vidare skall kommunens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en fastighetsplan överklagas genom förvaltningsbesvär till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut skall även i sådant fall kunna överklagas hos Miljödomstolen.

Som jag anförde under avsnitt 2.3.3 bör vid en framtida utredning rörande regionala miljödomstolar övervägas om prövningen av vissa ytterligare ärenden bör föras över till sådana domstolar från de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna för att uppnå bästa möjliga samordningsvinster. Redan nu, med tillskapandet av en central miljödomstol för ärenden enligt PBL och miljöbalken, bör dock vissa ärenden enligt annan lagstiftning men med nära anknytning till PBL föras till den nu föreslagna instansordningen. I detta avsnitt behandlar jag också vissa kommunala beslut rörande fastighetsplan.

Fastighetsbildningslagen

Enligt 3 kap. 3 § fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, får inom område som inte omfattas av detaljplan fastighetsbildning inte ske, om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området.

Det avgörande inflytandet över frågan om fastighetsbildningens lämplighet från plansynpunkt har lagts hos den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet. Vid förrättningen skall fastighetsbildningsmyndigheten enligt 4 kap. 25 § FBL vid behov samråda med den kommunala nämnden. Om nämnden därvid finner att tillåtligheten enligt 3 kap. 3 § FBL av fastighetsbildning för ny eller befintlig bebyggelse kan sättas i fråga, skall ärendet enligt 4 kap. 25 a § FBL hänskjutas till nämnden för prövning. Om den kommunala nämnden vägrar medgivande till fastighetsbildningen eller gör sådant medgivande beroende av villkor, får nämndens beslut överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen.

Instansordningen och grunderna för prövningen överensstämmer med vad som gäller enligt 13 kap. 4 § PBL i ärenden om lov. Jag föreslår därför att länsstyrelsens beslut i anledning av besvär över beslut som avses i 4 kap. 25 a § FBL i fortsättningen skall överklagas hos Miljödomstolen.

Anläggningslagen och ledningsrättslagen

Anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144) har bestämmelser som motsvarar den nyss nämnda bestämmelsen i FBL.

Inom områden som inte omfattas av detaljplan får gemensamhetsanläggning inte inrättas och ledningsrätt inte upplåtas, om detta skulle försvåra området ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området (10 § anläggningslagen och 9 § ledningsrättslagen). Om byggnadsnämnden ifrågasatt anläggningens respektive upplåtelsens tillåtlighet, skall frågan hänskjutas till nämnden (23 § anläggningslagen och 21 § ledningsrättslagen). Om byggnadsnämnden vägrar medgivande till anläggningen respektive upplåtelsen, får beslutet överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen.

Även här överensstämmer alltså instansordningen med vad som gäller för motsvarande fall enligt PBL. Jag föreslår därför att överprövningen av länsstyrelsens beslut i sådana ärenden som avses i 23 § anläggningslagen och 21 § ledningsrättslagen i fortsättningen skall ankomma på Miljöödomstolen.

Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Enligt 17 § i den nyligen antagna lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. skall den kommunala nämndens (byggnadsnämndens) beslut om utbyte av funktionskontrollant, som åsidosatt sina skyldigheter, kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Motsvarande beslut av byggnadsnämnden rörande utbyte av kvalitetsansvarig enligt den nyligen antagna nya lydelsen av 9 kap. 15 § PBL (SFS 1994:852) får överklagas till länsstyrelsen och vidare till kammarrätt. Detsamma gäller för överklaganden av övriga tillsynsbeslut av byggnadsnämnden enligt 9 kap. PBL, bl.a. beslut om kontrollplan, ändring av kontrollplan och utfärdande av slutbevis. Enligt mitt förslag under avsnitt 2.3.3 skall länsstyrelsens beslut i dessa PBL-ärenden överklagas hos Miljöödomstolen. Enligt min mening bör byggnadsnämndens samtliga tillsynsbeslut i och i anslutning till ett byggprojekt överprövas inom samma instansordning. Jag föreslår därför att överklaganderegeln i 17 § lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. anpassas till vad som kommer att gälla för motsvarande PBL-ärenden.

Överklagande av beslut att inte anta en fastighetsplan

Enligt 6 kap. 3 § andra stycket PBL skall fastighetsplan antas bl.a. om en fastighetsägare begär det och planen inte är uppenbart onödig. Ett

beslut av kommunfullmäktige och kommunala nämnder att inte anta, ändra eller upphäva en fastighetsplan får enligt 13 kap. 1 § första stycket 3 överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), kommunalbesvär.

I det till Lagrådet remitterade förslaget hade 6 kap. 3 § andra stycket en något annan formulering. En fastighetsplan skulle således antas om fastighetsägaren begär det under detaljplanens genomförandetid. Kommunens beslut att vägra anta fastighetsplan i det nämnda fallet skulle överklagas genom besvär hos länsstyrelsen (13 kap. 2 § i det remitterade förslaget), således förvaltningsbesvär.

Lagrådet föreslog att orden "under detaljplanens genomförandetid" skulle utgå ur andra stycket i 6 kap. 3 § (PBL-propositionen, bilagedelen s. 274). Någon ändring i sak i reglerna om överklagande föreslogs dock inte av Lagrådet. Ett kommunalt beslut att inte anta en fastighetsplan i det aktuella fallet skulle alltså enligt Lagrådet överklagas genom förvaltningsbesvär.

I propositionen ändrades 6 kap. 3 § andra stycket i enlighet med Lagrådets förslag. I anledning härav företogs också den ändringen att kommunens beslut att inte anta en fastighetsplan skall överklagas genom kommunalbesvär i stället för förvaltningsbesvär. Som skäl för övergången till kommunalbesvär angav departementschefen att det i det till Lagrådet remitterade förslaget närmast var fråga om en rättighet för fastighetsägaren att få en fastighetsplan antagen, medan det enligt propositionsförslaget knappast kan sägas vara fråga om en rättighet (PBL-propositionen s. 812).

Departementschefens resonemang i propositionen är svårförståeligt. Enligt 6 kap. 3 § andra stycket skall, som nämnts, en fastighetsplan antas, om fastighetsägaren begär det och planen inte är uppenbart onödig. Huruvida fastighetsägarens begäran framställs under detaljplanens genomförandetid eller inte saknar betydelse för den i paragrafen angivna förutsättningen för att en fastighetsplan skall antas. Det som skall prövas i samband med en framställan från en fastighetsägare är helt enkelt bara om planen är uppenbart onödig eller inte. Om planen inte är uppenbart onödig, har fastighetsägaren rätt att kräva att en plan antas. Det rör sig således om en prövning som bör ske inom ramen för förvaltningsbesvär.

Jag föreslår alltså att kommunens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en fastighetsplan skall överklagas genom förvaltningsbesvär i stället för kommunalbesvär.

2.3.8 Den statliga kontrollen

Förslag: Nuvarande bestämmelser rörande den statliga kontrollen är i stort sett väl ägnade att tillvarata väsentliga statliga intressen i kommunal planering och lovgivning. Vissa lagändringar är dock motiverade för att tydliggöra och förstärka denna kontroll. I detta syfte föreslås bl.a.

- en ändring i NRL:s grundläggande hushållningsbestämmelser rörande kulturmiljövården till skydd mot förvanskning av byggnader med särskilt stora kulturvården,
- att staten ges rätt att upphäva ett kommunalt planbeslut, om PBL:s förfaranderegler åsidosatts eller beslutet annars inte har tillkommit i laga ordning,
- att beslut om upphävande av kommunala beslut skall fattas av regeringen, vilket bl.a. renodlar och förstärker länsstyrelsens roll,
- att vissa regeringsbeslut skall kunna överklagas till domstol.

Inledning

En av huvudpunkterna i PBL-reformen var decentraliseringen av beslutsfattandet rörande markanvändning och byggande till kommunerna. Den tidigare statliga fastställelseprövningen av planer ersattes med självständiga antagandebeslut i kommunerna. Samtidigt betonades (PBL-propositionen s. 76 f.) att statsmakterna har det övergripande ansvaret för samhällets utveckling och därför måste ange ramarna för de regionala och kommunala organens befogenheter samt att statlig tillsyn och kontroll mot den bakgrunden inte helt kan undvaras.

För att tydliggöra det kommunala ansvarsområdet anges i PBL de statliga intressena och statens roll i övrigt på ett mer precist sätt än tidigare. Bortsett från den bevakning av enskilda intressen som sker vid besvärprövning, begränsades statens ingripandemöjligheter till frågor av nationell betydelse och till vissa frågor som rör samordning mellan flera kommuner. Dessa statliga intressen anges i 12 kap. 1 § PBL – riksintressen enligt NRL, lämplig mellankommunal samordning samt skydd av människors hälsa och säkerhet. Som nämnts under avsnitt 2.2.9 har Miljöskyddskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1994:96) föreslagit att staten ges möjlighet till ingripande också i fall då åtgärdsprogram som upprättats av statlig myndighet inte blir genomfört eller annars miljö kvalitetsnormer enligt förslaget till miljöbalk inte blir upp-

fyllda av kommunen. I lagrådsremissen till PBL föreslogs att den statliga kontrollen skulle innefatta även frågan om det kommunala beslutet kommit till i laga ordning. Efter kritik från Lagrådet på denna punkt – att en statlig granskning i formellt hänseende skulle ta alltför mycket tid och resurser i anspråk samt att fel och brister av detta slag kan påtalas genom överklagande – fullföljdes inte detta förslag i propositionen (a. prop. s. 341 ff.). Departementschefen framhöll dock det angelägna i att länsstyrelsen redan under plansamråd ger kommunerna sådana råd som kan förebygga felaktigheter i det fortsatta förfarandet.

Som en av förutsättningarna för en decentralisering av beslutsfattandet till kommunerna i frågor som rör den lokala miljön och en motsvarande begränsning av det statliga inflytandet angavs i PBL:s förarbeten (a. prop. s. 123) att det är nödvändigt att kommunen har en aktuell översiktsplan. Syftet med en sådan planering är bl.a. att kommunen på ett tidigt stadium gentemot staten skall klargöra hur områden av riksintresse enligt NRL bör användas och hur problem som kräver mellankommunal samordning skall lösas. Länsstyrelsen har i PBL givits ställningen som det samordnande organet på den statliga sidan med uppgift att självständigt agera för statens räkning i beslutsprocessen. Konflikter mellan stat och kommun förutsätts i första hand lösas under plansamråden. Länsstyrelsen skall därvid i gransknings- och samrådsyttranden ange huruvida planförslagen tillgodoser de ovannämnda statliga intressena (4 kap. 9 § och 5 kap. 22 §). Om kommunen inte beaktar dessa synpunkter i sitt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser eller i sin lovgivning inte tillgodoser de statliga intressena, har staten – genom i första hand länsstyrelsen – möjlighet att ingripa mot de kommunala besluten enligt bestämmelserna i 12 kap. PBL (en redovisning av dessa bestämmelser har lämnats under avsnittet 2.2.1). En användning av dessa bestämmelser innebär i praktiken att staten i enskilda ärenden tar tillbaka den beslutsdelegation till kommunerna i plan- och byggärenden som PBL-reformen innebar.

PBL-systemet innebär således att kommunerna med bindande verkan skall kunna besluta i en rad frågor som rör den lokala miljön. Staten har dock förbehållit sig den slutliga beslutanderätten rörande vissa preciserade viktiga allmänintressen genom bestämmelserna om statlig kontroll. Därutöver finns i lagen en rad materiella regler rörande avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen samt regler rörande förfarandet och beslutsordningen i kommunen i syfte att tillgodose medborgarinfly-

tande och rättssäkerhet. Kontrollen av att kommunen följer dessa bestämmelser sker dock inte genom en statlig officialprövning utan genom överklaganden från enskilda.

Enligt mina direktiv talar de hittillsvarande erfarenheterna av tillämpningen av PBL för att formerna för den statliga kontrollen, bl.a. regeringens möjlighet till prövning, bör ses över i syfte att effektivisera denna kontroll. Jag kommer i detta avsnitt att ge min syn på behovet av lagändringar i detta avseende. Som nämnts ovan var de kommunala översiktsplanerna en grundläggande förutsättning för att statens inflytande på bl.a. detaljplanernas utformning skulle kunna begränsas. I delbetänkandet (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering har jag lämnat en rad förslag till lagändringar i syfte att förstärka denna planering, bl.a. för att säkerställa att de statliga intressena bättre tillgodoses i efterföljande beslut. Mina överväganden och förslag i dessa delar bör därför först kortfattat redovisas, varefter jag kommer att ge min syn på vilka ytterligare ändringar som kan behöva vidtas vad gäller den statliga kontrollen av väsentliga allmänna intressen.

Mina förslag i betänkandet (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering

Mina förslag i betänkandet rörande den översiktliga planeringen syftar till att utveckla den kommunala översiktsplanen som ett kommunalt handlingsprogram för markanvändningen och att stärka dess vägledande funktion för tillämpningen av NRL och NRL-anknutna lagar. Förslagen syftar dock även till att ge bättre förutsättningar för staten – genom länsstyrelsen – att effektivt verka för att de statliga intressena beaktas i de kommunala översiktsplanerna eller att dessa intressen i vart fall preciserats i länsstyrelsens granskningsyttrande. I detta sammanhang bör nämnas mina förslag till lagändringar såvitt avser bestämmelserna om översiktsplanens innehåll och redovisning, kravet på årlig uppföljning av planens aktualitet samt bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter och ansvar. Även mitt förslag rörande den regionala planeringen bör nämnas, eftersom det har en nära koppling till den statliga kontrollen.

Länsstyrelsen har som tidigare nämnts givits det huvudsakliga ansvaret att företräda statens intressen under den kommunala översiktsplaneringen. De hittillsvarande erfarenheterna talar för att länsstyrelserna haft vissa svårigheter att förena detta ansvar med att också förmedla underlag och ge råd till kommunerna. Länsstyrelserna har därvid i hög grad fungerat som förmedlare av statliga underlag och kunskaper, medan de

haft svårigheter att med tillräcklig tyngd ifrågasätta sektoriella anspråk, framför allt i fråga om riksintressen, samt att sammanväga och entydigt ta ställning för statens räkning i planprocessen. Mot bakgrund av dessa erfarenheter föreslås i betänkandet en lagändring som tydliggör länsstyrelsens ansvar att under plansamrådet samordna och i förekommande fall även sammanväga motstående statliga intressen och anspråk. Genom förordningen (1993:191) om tillämpningen av NRL tydliggörs nu också de centrala verkens och länsstyrelsernas uppgifter och ansvar vad gäller bevakningen av riksintressena enligt NRL. Länsstyrelsernas skyldighet att ta de initiativ som behövs för att riksintressena skall beaktas i tidiga skeden i planerings- och beslutsprocesserna läggs fast. Vidare åläggs en rad särskilt utpekade centrala myndigheter att till länsstyrelserna lämna uppgifter om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse.

Bestämmelserna i ovannämnda förordning har till syfte bl.a. att säkerställa att anspråk och underlag från centrala statliga sektorsmyndigheter snarast möjligt förmedlas till berörda länsstyrelser som i sin tur till kommunerna redovisar och ger sin syn på hur detta bör påverka översiktsplanen. I förarbetena (PBL-propositionen s. 462) beskrivs översiktsplaneringen som en kontinuerlig process och det förutsätts – till följd av planens uppgift att behandla frågor om riksintressen – att aktualiteten tas upp i ett löpande samråd mellan kommunen och länsstyrelsen. I det ovannämnda betänkandet har jag förslagit att kommunfullmäktige varje år skall ta ställning till översiktsplanens aktualitet och därvid redovisa bl.a. om förutsättningarna för planen ändrats i väsentliga avseenden. Inför ett sådant beslut skall länsstyrelsen beredas tillfälle att redovisa statens intressen och i övrigt ge sin syn på översiktsplanens aktualitet. Avsikten med sistnämnda bestämmelse är att länsstyrelsen skall kunna ge kommunen ett samlat besked om i vilken utsträckning underlaget om riksintressena har ändrats och om nytt underlag eller nya statliga anspråk, som bör behandlas i översiktsplaneringen, har tagits fram av statliga myndigheter. Som exempel på sådana anspråk nämnde jag bl.a. planerade investeringar i vägar och andra trafikanläggningar.

Vad gäller den statliga kontrollen bör också nämnas det förslag i betänkandet som rör den regionala planeringen. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall regeringen, om det finns synnerliga skäl, kunna utse ett särskilt regionplaneorgan med representanter från staten och berörda kommuner och med uppgift att ta fram underlag och lämna förslag till en regionplan, som antas av regeringen. Som förutsättning för ett sådant

förordnande bör gälla att en frivillig mellankommunal samordning inte kan förutses eller visat sig inte kunna komma till stånd och att det rör sig om viktiga regionala intressen, där en mellankommunal samordning är en förutsättning för en ändamålsenlig samhällsstruktur, t.ex. stora infrastruktuursatsningar eller allvarliga miljöproblem. Ett sådant regionpleneförordnande är således avsett endast för fall då viktiga statliga intressen är inblandade. Det statliga intresset kan röra såväl önskemålet om mellankommunal samordning allmänt sett som statliga investeringar i väg- eller järnvägsutbyggnad och där exploateringsföretaget är ett riksintresse.

I betänkandet lämnas dessutom ett flertal förslag rörande kunskapsuppbyggnad, forskning samt metod- och kompetensutveckling i syfte bl.a. att göra länsstyrelsen bättre skickad att företräda de statliga intressena i dialogen med kommunerna om översiktsplaneringen och därvid förse kommunerna med relevant och aktuell kunskap.

Som tidigare nämnts intar översiktsplanen en nyckelroll i PBL-systemet för att få till stånd en tidig avstämning av hur kommunen avser att tillgodose riksintressen och övriga statliga intressen vid efterföljande detaljplaneläggning och tillståndsprövning. Enligt min mening bör förslagen i betänkandet Miljö och fysisk planering medverka till ett kraftfullare agerande från länsstyrelserna i rollen som bevakare av de statliga intressena. Förslagen bör vidare medverka till att kommunerna tidigare än i dag får del av nya eller ändrade statliga anspråk och att översiktsplanen därefter successivt kompletteras i dessa avseenden.

Kritiken mot nuvarande system för den statliga kontrollen

I direktiven för utredningen anförs att det under den tid PBL har varit i kraft har uppmärksamats ett antal fall där det kan ifrågasättas om hänsynen till miljön och hushållningen med naturresurser har behandlats på ett tillfredsställande sätt i den kommunala planeringen och i länsstyrelsens prövning av planer. Vidare påpekas problemen med att få till stånd en samordning med den kommunala planeringen i fall då staten är huvudman för eller annars har väsentliga intressen i ett exploateringsföretag. Enligt direktiven talar grundtanken i PBL för en restriktiv syn på omfattningen av den statliga kontrollen, men erfarenheterna talar dock för att formerna för regeringens prövning och möjligheter att ingripa i dessa frågor bör ses över. Stor vikt bör därvid läggas vid kraven på effektivitet i planeringsprocessen och sådana alternativ bör övervägas som

innebär att riksintressen eller andra väsentliga allmänna intressen enklare och tidigare än i dag kan aktualiseras och vid behov bli föremål för överväganden hos regeringen.

För att få ett mer konkret underlag för övervägandena rörande den statliga kontrollen har utredningen i skrivelser till berörda centrala statliga myndigheter efterfrågat exempel på fall där den statliga kontrollen enligt verkets mening inte fungerat tillfredsställande. Myndigheterna gavs även möjlighet att i övrigt redovisa sin syn på regelsystemet för den statliga kontrollen. Ett tiotal myndigheter har inkommit med svar. Myndigheterna tar i huvudsak upp vissa principiella frågeställningar rörande regelsystemet. Naturvårdsverket anför t.ex. att det är viktigt att överväga om nuvarande överprövningsgrunder är tillräckliga och relevanta för att ge staten stöd att agera för en långsiktigt bärkraftig utveckling. Banverket och Vägverket tar bl.a. upp generella problem som rör samordningen mellan investeringsplanerna och den kommunala planeringen. Boverket anser sammantaget att länsstyrelserna på ett kompetent sätt har bevakat och företrätt de statliga intressena i samband med kommunala beslut enligt PBL. Från Luftfartsverket och Forsvarsmaktens Organisationsmyndighet efterlyses en möjlighet för den centrala myndigheten att överklaga länsstyrelsens beslut rörande den statliga kontrollen. I vissa av svaren redovisas också exempel på fall där bestämmelserna i 12 kap. PBL enligt myndighetens uppfattning åsidosatts. Detta gäller framför allt svaret från Riksantikvarieämbetet, där ett flertal beslut från såväl regeringen som länsstyrelser rörande riksintressen för kulturmiljövården kommenteras. Riksantikvarieämbetet tar också upp vissa problem rörande definitionen och avgränsningen av riksintressen på kulturmiljöområdet.

Vad gäller avgränsningen av riksintressen på kulturmiljöområdet behandlar jag denna fråga separat i det följande. Beträffande miljöområdet lämnade jag i betänkandet Miljö och fysisk planering ett flertal förslag till lagändringar för att förstärka miljöhänsynen i fysisk planering och byggande. Vidare har Miljöskyddskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1994:96) föreslagit ingripandemöjligheter enligt 12 kap. PBL i fråga om åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer enligt förslaget till miljöbalk. Dessa lagändringsförslag bör enligt min mening utvärderas av remissinstanser och regering innan en ytterligare utvidgning av de statliga ingripandemöjligheterna på detta område övervägs. Som framgår av det följande anser jag dock att staten – genom länsstyrelsen – bör ges möjlig-

het till officialingripande vid formella brister i den kommunala hanteringen. I övrigt har jag dock inte funnit skäl att föreslå någon utvidgning av det statliga intresseområdet.

Vad gäller formerna för den statliga kontrollen gör jag följande bedömning.

Som tidigare nämnts (avsnitt 2.2.8) föreslogs i promemorian Plan- och byggnämnd ett starkare inflytande från berörda statliga sektorsmyndigheter i samband med länsstyrelsens officialprövning av planer och områdesbestämmelser enligt 12 kap. 1 § PBL. Länsstyrelsen skulle enligt förslaget besluta om överprövning, om detta begärdes av berörd statlig myndighet, och länsstyrelsen skulle överlämna frågan om upphävande till regeringen, om den inte delade myndighetens begäran om upphävande av det kommunala planbeslutet. Flertalet remissinstanser var kritiska till detta förslag. Därvid framhölls bl.a. betydelsen av att länsstyrelsen företräder staten vid samordningen mellan kommunala och statliga intressen och att förslaget skulle leda till att kommunerna inte kan lita på de besked som erhållits från staten under översiktsplaneringen och efterföljande detaljplaneprocess.

Jag har ovan redogjort för de förslag i betänkandet Miljö och fysisk planering som har till syfte att förstärka länsstyrelserna i deras roll som bevakare av de samlade statliga intressena under den kommunala översiktsplaneprocessen. Länsstyrelsen bör enligt min mening också framdeles vara det statliga organ som följer upp om de statliga intressena beaktas i efterföljande kommunala beslut och självständigt ta ställning till om det finns skäl att pröva dem. De exempel på bristande aktivitet från länsstyrelserna som lämnats av berörda centrala verk ger mig inte anledning att överväga en annan ordning. En effektiv bevakning av de statliga intressena förutsätter dock som tidigare nämnts att berörda centrala verk förser länsstyrelserna med ny information och relevant underlag. I avsikt bl.a. att ytterligare stärka och renodla länsstyrelsens roll kan det dock finnas skäl att låta regeringen fatta de slutliga besluten om huruvida upphävande av de kommunala besluten skall ske eller ej. Genom en sådan ordning kan länsstyrelsen låta rent sakliga grunder styra sin tillsynsverksamhet, medan eventuella politiska hänsynstaganden blir regeringens sak att beakta. Förslagen i denna del behandlar jag separat i det följande under rubriken Statens beslutsfattande enligt 12 kap. PBL.

Det statliga kontrollsystemet i PBL bygger i hög grad på tidiga insatser från länsstyrelsens sida under samråden med kommunerna inför

planbeslut. Grundtanken är att effektiviteten i den kommunala planprocessen bäst gagnas av att man tidigt får del av de statliga anspråken så att senare statliga ingripanden kan undvikas. En förutsättning för att kommunerna skall beakta de statliga anspråken i fall då dessa inte är förenliga med de kommunala intressena är dock givetvis att staten förfogar över effektiva instrument som gör det möjligt att i slutändan förhindra bebyggelse och andra åtgärder i strid med dessa anspråk. Jag har under avsnitt 2.2.1 lämnat en redogörelse för de statliga ingripandemöjligheterna enligt 12 kap. PBL och för bestämmelserna om regeringsprövning och redovisningskrav i NRL. Enligt min mening ger dessa bestämmelser regering och länsstyrelse goda möjligheter att hävda de statliga intressena. En förutsättning för att kontrollsystemet skall fungera är dock givetvis att staten är beredd att tillämpa dessa bestämmelser i fall då de statliga intressena träds förnär och att länsstyrelsen är aktiv i sin tillsyns- och samrådsroll. I förarbetena betonas visserligen att de statliga ingripandemöjligheterna är avsedda att tillämpas endast i undantagsfall. Med detta menas givetvis inte att staten skall underlåta att ingripa i fall då detta är befogat. Uttalandet är snarare ett uttryck för att lagstiftaren har utgått från att kommunerna i flertalet fall på ett tidigt stadium rättar sig efter de statliga anspråken.

Som nämnts ovan är det således viktigt att länsstyrelsen verkligen använder sig av ingripandemöjligheterna enligt 12 kap. PBL när detta är nödvändigt för att bevaka de statliga intressena. Enligt de uppgifter som länsstyrelserna lämnat till utredningen (se bilaga 2) har förordnanden om prövning av lov eller förhandsbesked enligt 12 kap. 4 § aktualiserats i mycket begränsad omfattning. 16 länsstyrelser har under den senaste tvåårsperioden inte i något fall prövat kommunala beslut med stöd av dessa bestämmelser. Flertalet av de drygt 50 prövningsbesluten i övriga 8 län torde avse sådana militära skydds-zoner o.d. enligt bestämmelserna i 81 och 82 §§ byggnadslagen som enligt övergångsbestämmelserna till PBL (17 kap. 16 §) överfördes till förordnanden enligt 12 kap. 4 §. Det sparsamma utnyttjandet av bestämmelserna i 12 kap. 4 § är enligt min mening anmärkningsvärt. Visserligen skall de endast tillämpas om det finns särskilda skäl. Enligt förarbetena kan ett sådant skäl vara att länsstyrelsen av erfarenhet vet att en viss kommun inte tillräckligt beaktar riksintressen enligt NRL inom ett bestämt område. Framför allt kan det bli aktuellt med ett förordnande i de fall där länsstyrelsen och kommunen inte lyckats komma överens i samband med antagandet av över-

siktsplanen (PBL-propositionen s. 803 f.). I sistnämnda fall synes det enligt min mening naturligt att länsstyrelsen allvarligt överväger om ett 12:4 – förordnande behövs för att bevaka det statliga intresset. Även i de fall då kommunen saknar en aktuell översiktsplan bör enligt min mening länsstyrelsen aktivt pröva om ett sådant förordnande behövs. I detta sammanhang bör nämnas att enligt uppgift från Boverket saknar fortfarande 7 kommuner en antagen översiktsplan enligt PBL och endast 16 kommuner har påbörjat revideringen av den första översiktsplanen.

Enligt mina direktiv skall jag särskilt pröva om riksintressen eller andra väsentliga allmänna intressen enklare och tidigare än i dag kan aktualiseras och vid behov bli föremål för överväganden hos regeringen. Som framgått ovan anser jag att länsstyrelsen även fortsättningsvis bör ha ett självständigt ansvar att bevaka de statliga intressena. I de fall länsstyrelsen från sina utgångspunkter finner att ett kommunalt planbeslut bör upphävas, anser jag dock att det slutliga beslutet bör fattas av regeringen. Mina överväganden i denna del redovisas närmare i det följande. Detta förslag kan förväntas innebära att fler kontroversiella ärenden på ett tidigare stadium än i dag kan bli föremål för prövning hos regeringen. De ärenden för vilka direktiven efterlyser en tidigare regeringsprövning torde dock i första hand avse sådana statliga investeringar i anläggningar, väg- eller järnvägsutbyggnad, där exploateringsföretaget är ett riksintresse enligt NRL. Det i avsnitt 2.2.1 omnämnda förslaget i propositionen Miljöbalk att regeringen för sådana projekt kan besluta om tillåtlighetsprövning synes enligt min mening tillgodose önskemålet om en tidig regeringsprövning av sådana projekt.

I detta sammanhang bör också nämnas att bestämmelserna i 6 kap. 2 § NRL ger regeringen möjlighet att tidigt initiera en process som reder ut oklarheter eller löser tolkningstvister mellan länsstyrelse och kommun om innebörden av ett visst riksintresse. Regeringen kan med stöd av dessa bestämmelser besluta att en kommun skall redovisa hur den avser att tillgodose intresset. Om t.ex. länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande över en kommunal översiktsplan finner att ett riksintresse inte tillgodosetts, kan en anmälan från länsstyrelsen till regeringen vara ett sätt att få frågan utredd i stället för att vänta tills ett ingripande enligt 12 kap. PBL aktualiseras genom kommunens planläggningsbeslut. Beslut enligt 6 kap. 2 § NRL har regeringen utnyttjat i flera uppmärksammade fall under de senaste åren. Ett sådant regeringsbeslut innebär inte något direkt ingrepp i den kommunala planerings- och beslutsprocessen. Redovis-

ningen ger dock regeringen möjlighet att hålla sig informerad om pågående planering för områden, där väsentliga statliga intressen berörs. Det är enligt min mening naturligt att regeringen efter hörande av berörda myndigheter redovisar statens syn på den kommunala redovisningen. Ett sådant tillkännagivande kan på samma sätt som länsstyrelsens granskningsyttrande ge den berörda kommunen vägledning för den fortsatta planeringen. Det preciserar även länsstyrelsens uppgifter i det berörda området och kan ses som ett förhandsbesked om statens syn på vägningen mellan olika riksintressen enligt NRL:s hushållningsbestämmelser.

Sådana tidiga ingripanden främjar enligt min mening effektiviteten i planeringsprocessen genom att de bidrar till att klargöra avvägningar och prioriteringar innan lösningar hunnit uppstå i ett konkret projekt. De ligger också i linje med mina förslag i betänkandet Miljö och fysisk planering som bl.a syftar till att få till stånd en tidig avstämning mellan de statliga och kommunala intressena inom ramen för översiktsplaneprocessen.

Sammanfattningsvis anser jag således att nuvarande bestämmelser rörande den statliga kontrollen är i stort sett väl ägnade att tillvarata väsentliga statliga intressen i kommunal planering och lovgivning. Vissa lagändringar anser jag dock motiverade. Mina överväganden i dessa delar redovisas i det följande. Förslagen rör avgränsningen av riksintressen på kulturmiljöområdet, ingripande vid formella brister i den kommunala hanteringen samt statens beslutsfattande enligt 12 kap. PBL och överklagande av sådana beslut.

Avgränsningen av riksintressen på kulturmiljöområdet

I den tidigare byggnadslagstiftningen tillgodosågs behovet av kontroll av kommunernas sätt att tillvarata allmänna intressen bl.a. genom den statliga fastställelseprövningen av planer. Som tidigare nämnts inskränktes genom PBL det statliga kontrollsystemet till att i första hand avse intressen av stor nationell betydelse, bl.a. mark- och vattenområden av riksintresse.

För att denna systematik skall vara konsekvent fordras att riksintressebegreppet är utformat på ett sådant sätt att det svarar mot och täcker in de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och byggande.

När det gäller allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och byggande har jag i betänkandet Miljö och fysisk planering bl.a. föreslagit en ändring i 2 kap. 1 § PBL. Enligt förslaget skall planläggning och bygglovsprövning ske med beaktande av bl.a. befintliga värden. Härigenom har jag velat understryka vikten av att värden och kvaliteter i den byggda miljön tas till vara och att detta utgör ett viktigt allmänt intresse för kommunen att beakta vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Att kommunen i sin tur kan hävda sådana intressen gentemot enskilda framgår av 3 kap. 1, 10 och 12 §§ PBL.

Jag har i det föregående (avsnitt 2.3.2) föreslagit en uttrycklig begränsning av provningsområdet vid överklagandet av kommunala plan- och lovbeslut. Avsikten med detta förslag är att dra klara gränser mellan en besvärspövning i domstol och den statliga officialprövningen. Förslaget innebär bl.a. att besvärinstansen inte skall beakta allmänna intressen, t.ex. ett kulturmiljöintresse, som åberopas av en enskild som överklagar ett kommunalt plan- eller lovbeslut. Jag anförde därvid att besvärsinstitutet i praktiken torde ha spelat en mycket begränsad roll som kontrollinstrument av sådana kommunala avvägningar. Den föreslagna ordningen inskräpper dock betydelsen av att de statliga ingripandemöjligheterna enligt 12 kap. PBL avspeglar de väsentliga allmänna intressen som det bör vara en nationell angelägenhet att värna om.

NRL:s riksintressebegrepp har sin grund i den fysiska riksplaneringen och det planeringstänkande som var rådande under 1970-talet. Det har bl.a. inneburit att väsentliga allmänna intressen såvitt avser kulturmiljövärden förutsätts möjliga att ringa in och täcka genom att *områden* av riksintresse identifieras och pekats ut. Enligt 2 kap. 6 § NRL skall mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas kulturvärden så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön. Områden som är av riksintresse för kulturminnesvärden skall skyddas mot sådana åtgärder. En motsvarande bestämmelse har tagits in i regeringens proposition (1994/95:10) Miljöbalk (3 kap. 7 §).

Det finns inget skäl att vara kritisk mot NRL:s riksintressebegrepp som sådant. Arbetet med att identifiera de områden som representerar de ur olika aspekter största samlade bevarandevärdena i landet har varit fruktsamt. Det har i hög grad lett till att uppmärksamheten fästs på områden med stora bevarandevärden och bidragit till att de behandlats med hänsyn och respekt för kulturvärdena. Samtidigt måste man dock

konstatera att riksintressebegreppet med dess krav på att kulturvärdena skall vara hänförliga till områden av riksintresse inte är formulerat på ett sätt som till fullo fångar upp kulturvärdena, såsom de faktiskt uppträder i vår yttre miljö. Utanför systemet faller sålunda enskilda byggnader eller grupper av byggnader eller anläggningar som inte är belägna inom områden av en viss given storlek eller representerar sammantagna kulturvärden av den art som kvalificerar för ett riksintresseområde.

Enskilda byggnader med mycket högt bevarandevärde som ligger i en stadsdel som i övrigt inte representerar framträdande bevarandevärden, kan således enligt NRL:s systematik inte vara av riksintresse, oavsett vilka kulturvärden som de faktiskt representerar. De omfattas därmed inte heller av den statliga kontrollen enligt 12 kap. PBL. Detsamma kan gälla t.ex. för en gårdsanläggning i ett landskap som i övrigt saknar särskilt framträdande kulturkvaliteter. Det kan också gälla för byggnader eller anläggningar som är bevarandevärda först och främst genom att de representerar kulturhistoriska drag som är särskilt viktiga för en region eller en landsdel. Från denna synpunkt kan man hävda att t.ex. Ölands väderkvarnar, den typiska Skånegården eller landshövdingehusen i Västsvrige representerar stora bevarandevärden av betydelse för regionens kulturella identitet oavsett var de återfinns i regionen eller hur de enskilda byggnaderna eller anläggningarna i detalj är bevarade.

Det finns således en diskrepans mellan riksintressebegreppet och kulturvärdenas faktiska identitet, förekomst i landskapet och inte minst deras grad av allmänintresse.

I utredningens direktiv har understrukits att hänsynen till kulturmiljön utgör ett väsentligt allmänintresse och i mitt uppdrag ligger att överväga i vad mån detta intresse kan preciseras och hur kulturmiljöhänsynen kan ges en starkare ställning vid tillämpningen av PBL. I detta syfte lämnade jag i betänkandet Miljö och fysisk planering ett flertal förslag, bl.a. förstärkta krav på kunskapsunderlag och redovisning i översiktsplanen av kulturmiljövärdena i kommunen samt krav på länsstyrelserna att mer aktivt verka för att översiktsplanerna grundas på erforderlig kunskap om kulturmiljöns innehåll. Med hänsyn till vad jag anfört ovan rörande problemen med nuvarande avgränsning av riksintressen på kulturmiljöområdet, anser jag dock befogat att därutöver föreslå en ändring i nuvarande 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 7 § förslaget till miljöbalk) så att dessa bestämmelser bättre svarar mot kulturvärdenas identitet och hur de faktiskt uppträder i den byggda miljön. Bestämmelserna bör därför även

innefatta ett skydd mot åtgärder som innebär förvanskning av byggnader eller andra anläggningar med särskilt stora kulturvärden, även om de inte är belägna inom områden som är av särskilt intresse för kulturmiljövården. Om sådana byggnader eller andra anläggningar är av riksintresse för kulturmiljövården, åligger det länsstyrelsen att verka för att intresset beaktas i den översiktliga planeringen och i efterföljande plan- och lovbeslut.

Det bör understrykas att NRL:s bestämmelser om riksintressen först och främst innebär krav på hur kommuner och andra beslutsfattare skall agera för att tillgodose ett riksintresse när motstående intressen vägs mot varandra. En klassificering som riksintresse av en företeelse eller ett område är dock inte jämförbart med det skydd som en byggnad kan ges vid en byggnadsminnesförklaring enligt kulturminneslagen (1988:950). Ett sådant skydd innebär i princip ett ställningstagande för att byggnaden skall bevaras allt framgent oavsett vilka konkurrerande intressen som kan tänkas uppträda. Behovet av förändringar i byggnadsminnesinstitutet och dess tillämpningsområde övervägs för närvarande av en särskild utredare inom ramen för en översyn av kulturminneslagen (dir. 1994:57). Det förslag jag nu presenterat torde inte påverka förutsättningarna för detta arbete.

Ingripande vid formella brister i den kommunala hanteringen

PBL innehåller ett stort antal bestämmelser i syfte att tillgodose medborgarinflytandet och rättssäkerheten under den kommunala beslutsprocessen. Detta gäller bl.a. reglerna rörande samråd och utställning samt övriga förutsättningar för skilda beslut, t.ex. för antagande av områdesbestämmelser och för ett förenklat planförfarande. Vidare måste kommunen tillämpa grundläggande kommunalrättsliga och förvaltningsrättsliga regler vid sin myndighetsutövning, bl.a. reglerna rörande jäv.

Avsikten med PBL:s beslutssystem var att göra det så öppet som möjligt för påverkan och att det skulle garantera kommunmedlemmarna insyn och inflytande. I betänkandet (SOU 1994:36) Miljö- och fysisk planering lämnade jag flera förslag för att ytterligare stärka detta medborgarinflytande, bl.a. mer preciserade krav på samrådsredogörelser och krav på samråd med enskilda redan under programskedet av detaljplaneprocessen.

Som tidigare nämnts innehöll PBL-propositionen, efter kritik från Lagrådet, inget förslag till statlig kontroll av den formella hanteringen

hos kommunen. Av lagrådsyttrandet (PBL-propositionen, bilagedelen s. 317 f.) framgår att Lagrådet utgick från att länsstyrelsen med en bestämmelse om statlig kontroll regelmässigt skulle behöva göra en mycket ingående och noggrann kontroll. En sådan kontroll skulle enligt Lagrådet kunna äventyra den eftersträlvade snabbheten i planprocessen.

Enligt min mening är det inte tillfredsställande att staten – genom länsstyrelsen – saknar möjlighet till eget ingripande i fall då kommunen inte handlagt ärendet i föreskriven ordning. Flertalet av de nu aktuella lagreglerna har tillkommit antingen för att ge medborgarna möjlighet till insyn och påverkan samt att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag eller för att skapa rättssäkerhet för berörda sakägare. Detta regelsystem är av fundamental betydelse för att den fysiska planeringen i kommunerna skall bedrivas under öppna och demokratiska former. Vidare bör beaktas att regelsystemet är mycket detaljerat och komplext och att det svårigen kan begäras att enskilda skall ha en fullgod kunskap om dess enskildheter. Länsstyrelsen kan även ha kunskap om t.ex. jävsförhållanden som är okända för de enskilda som berörs av kommunens beslut. Det är därför enligt min mening inte tillfyllest att formella fel och brister i hanteringen av detta system endast skall kunna påtalas genom överklagande från enskilda. Jag föreslår därför att staten skall ha rätt att upphäva ett kommunalt beslut, om PBL:s förfaranderegler har åsidosatts eller beslutet annars inte har tillkommit i laga ordning.

Mitt förslag innebär inte att länsstyrelsen skall ingående granska samtliga planer i formellt hänseende. Som framgått ovan rör den föreslagna regeln fel i förfarandet av ett eller annat slag och inte det sakliga innehållet i detaljplaner och områdesbestämmelser. Regeln är i första hand avsedd att ge länsstyrelsen möjlighet att följa upp felaktigheter och brister i detta avseende som man observerat och påtalat under samrådet och som kommunen underlåtit att rätta till.

Statens beslutsfattande enligt 12 kap. PBL

Följande statliga beslut kan komma i fråga enligt 12 kap.:

1. Enligt 12 kap. 2 § skall länsstyrelsen besluta huruvida prövning enligt 1 § av ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser skall ske eller ej. Beslutet får inte överklagas (13 kap. 4 § första stycket).
2. Om länsstyrelsen enligt 2 § har beslutat att prövning skall ske, skall länsstyrelsen under vissa förhållanden upphäva kommunens beslut

helt eller delvis. Även om länsstyrelsen vid prövningen finner att det kommunala beslutet inte skall upphävas, torde förutsättas att detta ställningstagande skall ske i form av ett beslut. Beslutet får överklagas hos regeringen.

3. Enligt 4 § får länsstyrelsen eller regeringen för visst område förordna att även beslut om lov och förhandsbesked skall prövas enligt 1–3 §§. Ett förordnande av länsstyrelsen får inte överklagas (13 kap. 4 § första stycket).

4. För område som omfattas av förordnande enligt 4 § blir beslutsordningen densamma som för planer. Först skall således beslut fattas huruvida prövning skall ske eller ej (och därvid får förordnas att lovet eller förhandsbeskedet inte skall gälla förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts) och därefter fattas det slutliga beslutet. Det första beslutet, inklusive ett eventuellt förordnande av nämnt slag, får inte överklagas (13 kap. 4 § första stycket). Det andra beslutet får överklagas i enlighet med bestämmelserna i 13 kap. 4 § andra stycket.

5. Regeringen får enligt 5 § pröva beslut rörande regionplan. Även här förutsätts att beslut fattas i två steg. Först skall beslut fattas huruvida prövning skall ske eller ej och därefter fattas det slutliga beslutet.

6. Regeringen får enligt 6 § utfärda planföreläggande.

7. Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen enligt 7 § fatta beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

Beslut enligt PBL fattas primärt av kommunen, men vissa beslut, bortsett från besluten inom ramen för besvärprövningen av kommunala beslut, fattas av staten. Kommunen företräds av byggnadsnämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige. Frågan om vilket organ som skall eller får fatta beslut regleras i lag. Staten företräds av länsstyrelsen eller regeringen. Även här regleras frågan om vilket organ som skall eller får fatta beslut i lag. Något överklagande *inom* den kommunala sektorn förekommer inte. Beslut som fattas av t.ex. byggnadsnämnden kan således inte överklagas hos ett överordnat kommunalt organ. När det däremot gäller den statliga sektorn, kan länsstyrelsens beslut i allmänhet överklagas hos regeringen. Staten uppträder alltså inte som en enhet på samma sätt som kommunen. Denna ordning kan kanske förefalla inkonsekvent, men det finns inom det nuvarande systemet omständigheter som skymmer denna inkonsekvens eller, kanske rättare, leder till att den saknar betydelse.

De kommunala besluten avseende rättsverkande planer samt lov och förhandsbesked kan överklagas hos länsstyrelsen, vars beslut beträffande planer och många lov och förhandsbesked får överklagas hos regeringen. I de fall staten efter överprövning enligt reglerna i 12 kap. helt eller delvis undanröjer motsvarande kommunala beslut och det är länsstyrelsen som fattar dessa beslut, kan det framstå som följdriktigt att man skall kunna få till stånd en regeringsprövning av länsstyrelsens beslut även i dessa fall. Det som kan försvara att reglerna om besvär över kommunala beslut och över beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. behandlas inom ett och samma besvärsinstitut är således att regeringen i båda fallen är slutinstans.

En övergång till domstolsprövning i sista instans i stället för en prövning hos regeringen kan emellertid motivera en annan ordning för det statliga beslutsfattandet vid överprövning enligt 12 kap. De kommunala besluten skall i fortsättningen överklagas hos länsstyrelsen och därefter hos Miljödomstolen. Länsstyrelsens beslut i anledning av besvär skall alltså överprövas av Miljödomstolen. Om länsstyrelsen ingriper med stöd av 12 kap. och upphäver ett kommunalt beslut, måste det finnas möjligheter att i åtminstone vissa fall få detta beslut överprövat av Miljödomstolen. Med ett bibehållande av dagens regler för beslutsfattandet enligt 12 kap., skall emellertid länsstyrelsens beslut först kunna överklagas hos regeringen innan det överklagas hos Miljödomstolen. Denna mellanliggande besvärsmöjlighet fyller dock en helt annan funktion än det traditionella besvärsvärfarandet. Det är här inte fråga om ett tillgodo-seende av kravet på rättssäkerhet utan närmast en fråga om att skapa garantier för att beslutsfattandet på den statliga sidan sker av ett organ som har tillräcklig politisk förankring. Man kan säga att reglerna om överklagande av länsstyrelsebeslut enligt 12 kap. är en juridisk-teknisk metod för att komplettera reglerna i 12 kap. om vem som slutligt skall besluta på den statliga sidan. En sådan metod har inom det nuvarande systemet kunnat användas utan några större problem, eftersom det ändå är regeringen som vanligen är slutinstans, oberoende av om det är fråga om ett överklagat kommunalt beslut eller ett överklagat länsstyrelsebeslut enligt 12 kap. I avsnitt 2.3.2 har jag dock berört den osäkerhet som rått rörande prövningens omfattning vid respektive slag av överklagande. Inom ett system med en miljödomstol som sista instans och med ett mer precist prövningsområde blir det tydligare att regleringen av frågan om vem som i sista hand skall besluta på den statliga sidan enligt 12

kap., länsstyrelsen eller regeringen, inte systematiskt hör hemma bland reglerna om överklagande.

Regleringen av det statliga beslutsfattandet bör enligt min mening i fortsättningen ske uteslutande inom ramen för 12 kap. Där skall alltså finnas uttömmande regler om vilket organ på den statliga sidan som skall fatta besluten. I 13 kap. kommer därefter att uteslutande regleras frågor rörande besvär över kommunala och statliga beslut.

De kommunala beslut som kan underkastas prövning enligt 12 kap. är i första hand beslut om detaljplan och områdesbestämmelser. Efter särskilt förordnande kan även beslut om lov eller förhandsbesked inom vissa områden underkastas prövning. Här tas först överprövningen av planbeslut upp till behandling.

I likhet med vad som gäller i dag bör länsstyrelsen ta ställning till om det kommunala planbeslutet skall prövas eller inte. Detta är naturligt med hänsyn till länsstyrelsens roll under planarbetet och den kunskap man därigenom förvärvat rörande de enskilda ärendena. Krav på ett formellt beslut i frågan synes bara behöva ställas för det fallet att länsstyrelsen beslutar om prövning. Om något beslut inte har fattats inom den angivna tidsfristen, tre veckor, har staten, bortsett från möjligheterna till planföreläggande, således förlorat sin rätt till ingripande enligt 12 kap.

Det bör även fortsättningsvis vara länsstyrelsen som ensam avgör om prövning skall ske eller inte. Som utvecklats i det föregående bör således inte statliga verk ha rätt att påkalla prövning. Inte heller bör regeringen kunna ingripa självmant för att få en prövning till stånd.

Om länsstyrelsen fattat ett beslut om prövning, inställer sig frågan om och i så fall på vilket sätt ärendet skall kunna underställas regeringens prövning.

Beslut från statens sida att inte upphäva ett planbeslut torde bara kunna möta invändningar från en grannkommun eller ett regionplaneorgan, som hävdar att beslutet strider mot 12 kap. 1 § 2, således bristande mellankommunal samordning. Ingripanden mot kommunala beslut på denna grund är ytterst sällsynta och hos regeringen har det bara förekommit något enstaka ärende av sådant slag. I det föregående har jag konstaterat att länsstyrelsen i förhållande till statliga sektorsmyndigheter bör ta självständig ställning till om det finns anledning att pröva kommunala beslut. Liknande skäl kan anföras för länsstyrelsens ställning i förhållande till grannkommuner och regionplaneorgan. Övervägande

skäl talar alltså för att ett avgörande som innebär att ett kommunalt beslut inte upphävs, bör kunna träffas slutligt av länsstyrelsen.

Saken ställer sig något annorlunda när det gäller beslut om upphävande av ett kommunalt beslut. Kommunen kan ha gjort omfattande ekonomiska investeringar, bl.a. i planarbetet, och planbeslutet har efter samråd med medborgarna fattats i demokratisk ordning i kommunen. Det framstår då som rimligt att för dessa undantagsfall då staten finner sig föranlåten att ingripa i den kommunala beslutsprocessen, kommunen skall kunna kräva att beslutet skall fattas av regeringen. Vidare syns det angeläget att praxis rörande hävdande och precisering av riksintressen och andra väsentliga allmänna intressen formas av regeringen.

Beslutsordningen måste utformas så att besked från statens sida inte tar längre tid än nödvändigt. Vidare bör tillses att regeringen inte belastas med onödigt många ärenden. Ett alternativ är att reglerna utformas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som gäller i dag, således att länsstyrelsen först fattar beslut i samtliga ärenden, varefter kommunen kan begära att frågan överlämnas till regeringen för omprövning. En sådan ordning begränsar visserligen ärendetillströmningen till regeringen, men tidsåtgången för prövningen blir onödigt lång. Det bör i stället tillses att ärenden rörande kommunala beslut som enligt länsstyrelsen bör upphävas, snarast överlämnas till regeringen för prövning. Visserligen kan sägas att det går snabbare om länsstyrelsen själv beslutar i de fall då regeringen delar länsstyrelsens uppfattning. Men det torde vanligtvis inte vara dessa ärenden som brådskar för kommunerna och byggintressenterna utan snarare de ärenden där regeringen med ändring av länsstyrelsens beslut förklarar att det kommunala beslutet inte skall upphävas. För dessa fall medför det alltså en tidsvinst, om länsstyrelsen snarast överlämnar ärendet till regeringen, och enligt min mening bör hänsynen till kommunens och fastighetsägarnas behov av snabba besked gå före intresset av att begränsa ärendetillströmningen till regeringen.

Antalet ärenden hos regeringen rörande besvär över länsstyrelsebeslut enligt 12 kap. är mycket begränsat. Fr.o.m. år 1992 till i dag har det bara kommit in fem ärenden. Enligt uppgifter som inhämtats från länsstyrelserna avseende åren 1992 och 1993 beslutade länsstyrelserna om prövning enligt 12 kap. 2 § i 61 fall och i 27 av dessa fall upphävdes det kommunala beslutet helt eller delvis. Med utgångspunkt från dessa siffror skulle mitt förslag leda till att det till regeringen kommer att överlämnas omkring 15 ärenden om året. Detta kan jämföras med de om-

kring 700 besvärärenden om året som kommer att föras bort från regeringen genom den nu föreslagna reformen.

Även om det blir en viss ökning hos regeringen av ärenden rörande beslut enligt 12 kap. måste dessa ärendens särprägel beaktas. Det rör sig inte om besvärärenden utan om ärenden i vilka staten skall ta ställning till hur väsentliga allmänintressen, ofta av riksintressekaraktär, har beaktats och tillvaratagits i den kommunala planeringen. Det framstår enligt min mening som rimligt att det skall vara regeringen som beslutar i de fall länsstyrelsen har funnit att det kommunala beslutet inte är godtagbart från statlig synpunkt och därför bör upphävas.

Jag föreslår alltså att länsstyrelsen inte själv skall kunna upphäva ett kommunalt beslut i dessa fall. Om länsstyrelsen anser att det kommunala beslutet bör upphävas, skall ärendet i stället snarast överlämnas till regeringen för prövning. Därvid bör länsstyrelsen bifoga ett eget yttrande. I övriga ärenden skall länsstyrelsen själv fatta besluten. För att om möjligt begränsa ärendetillströmningen till regeringen skulle man kunna tänka sig att skyldigheten att överlämna ärendet till regeringen görs beroende av att kommunen inom viss tid efter länsstyrelsens beslut om prövning begär det. Sannolikt skulle dock en sådan begäran framställas i flertalet fall och därmed vore inget vunnet.

I direktiven för utredningen ifrågasätts om hänsynen till miljön och hushållningen med naturresurser alltid har behandlats på ett tillfredsställande sätt i länsstyrelsens prövning av planer. Jag har i det föregående funnit att det i huvudsak saknas fog för den ibland framförda kritiken mot länsstyrelserna och att det finns bärande skäl för att även framdeles låta länsstyrelsen företräda de samlade statliga intressena under planprocessen. I vissa fall synes dock länsstyrelsen ha underlåtit att ingripa till skydd för riksintressen när detta kan ha varit befogat. Det tycks framför allt ha rört sig om fall då länsstyrelsens styrelse har fattat beslut rörande politiskt kontroversiella planer. I fortsättningen bör länsstyrelsens ställningstaganden i nu aktuella frågor enligt min mening göras av enbart tjänstemän, inklusive landshövdingen. Det är således inte meningen att länsstyrelsen skall ta ställning i politiskt hänseende. Om det anses att ett kommunalt planbeslut bör upphävas på sakliga grunder, bör således ärendet överlämnas till regeringen, varefter det får bli regeringens sak att väga in eventuella politiska hänsynstaganden i bedömningen. Ett beslut om överlämnande är enligt min mening av sådan vikt att det normalt bör fattas av landshövdingen.

Som tidigare nämnts är ett viktigt skäl till den här föreslagna beslutsordningen att stärka och renodla länsstyrelsens roll i den statliga kontrollen. Länsstyrelsen kan med den ordning som jag föreslår på ett mer sakligt konsekvent sätt ta det övergripande ansvaret för hävdandet av statliga intressen under planprocessen. Ärenden bör dock givetvis inte överlämnas till regeringen i andra fall än sådana där det enligt länsstyrelsens uppfattning finns övervägande skäl för ett upphävande av det kommunala beslutet. Det åligger således länsstyrelsen att ta självständig ställning i förhållande till centrala statliga sektorsmyndigheter och inte överlämna ärenden bara för att eventuella meningsskiljaktigheter skall lösas av regeringen.

Det som har sagts ovan rörande beslutanderätten på den statliga sidan rör ingripandegrunderna enligt nuvarande 12 kap. 1 § 1 – 3 samt eventuella nya grunder som en följd av en miljöbalk. Vad gäller den ovan föreslagna nya ingripandemöjligheten vid formella brister i det kommunala planförfarandet bör länsstyrelsen kunna fatta beslut om upphävande. Dessa ärenden är uppenbart inte av sådant slag att några politiska hänsynstaganden av regeringen erfordras, eller ens är önskvärda.

När det härefter gäller den statliga överprövningen av lov och förhandsbesked enligt 12 kap. 4 § får ett områdesförordnande av länsstyrelsen i dag inte överklagas hos regeringen och det saknas anledning att i framtiden ha några föreskrifter om att sådana ärenden skall överlämnas till regeringen.

Länsstyrelsens efterföljande beslut rörande lov eller förhandsbesked får däremot för närvarande överklagas av sökanden hos regeringen.

Den statliga överprövningen av beslut om lov och förhandsbesked är rättsligt sett av annan karaktär än överprövningen av planbeslut. Överprövningen av ett planbeslut rör i första hand bara förhållandet mellan staten och kommunen. Ett beslut om lov eller förhandsbesked däremot rör främst förhållandet mellan den enskilde sökanden och det allmänna, representerat av i första hand kommunen, men vid fall av överprövning även av staten. Lika lite som den enskilde kan kräva att det kommunala beslutet fattas av ett byggnadsnämnden överordnat organ, bör han kunna kräva att det statliga beslutet skall fattas av regeringen. Oavsett om det slutliga avgörandet träffas av kommunen eller staten skall sökanden ha rätt att få till stånd en domstolsprövning av beslutet. Av hänsyn till den enskilde finns det alltså inte skäl att ha några regler om att länsstyrelsen skall överlämna ärendet till regeringen.

○ Ett upphävande av ett kommunalt beslut kan emellertid också ses som ett ingripande i den kommunala beslutsprocessen, vilket skulle kunna leda till att hänsynen till de kommunala intressena motiverar att den statliga prövningen i vissa fall skall ankomma på regeringen.

○ Det statliga ingripandet i enskilda lovärenden torde visserligen normalt vara av mindre betydelse för kommunen än när det gäller planärenden. Det enskilda lovärendet kan dock i vissa fall ha mycket stor betydelse för en precisering av de riksintressen som hanterats inom ramen för den översiktliga planeringen. Om en oenighet i dessa frågor finns kvar mellan stat och kommun, synes det rimligt att det statliga intresset läggs fast av regeringen. Liknande skäl kan också anföras för att upphävande av enskilda lovbeslut med hänsyn till mellankommunal samordning samt hälsa och säkerhet bör beslutas av regeringen. För dessa undantagsfall då staten genom ett särskilt förordnande förbehållit sig rätten att bevaka den kommunala lovgivningen, bör därför enligt min mening länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning, om den finner att beslutet bör upphävas med hänsyn till riksintressen, mellankommunal samordning eller hälsa och säkerhet. I likhet med motsvarande planärenden kan det förutses att ett mycket begränsat antal lovärenden kommer att överlämnas till regeringen för prövning. Mina överväganden ovan rörande hanteringen vid länsstyrelsen och länsstyrelsens ställning är relevanta även för dessa ärenden.

○ I de följande fallen i 12 kap. är det regeringen som beslutar. Det gäller prövningen av regionplan, planföreläggande samt beslut rörande detaljplan och områdesbestämmelser. Någon anledning att ändra beslutsordningen i dessa frågor finns inte.

Överklagande av statliga beslut enligt 12 kap.

Genom bestämmelserna om överprövning i 12 kap. har avgjorts att staten i förhållandet mellan stat och kommun skall ha det avgörande inflytandet i fråga om tillvaratagande av vissa väsentliga allmänna intressen. Besluten från statens sida skall enligt förslagen i det föregående fattas av länsstyrelsen eller regeringen. Åtminstone en del av dessa beslut rör civila rättigheter i Europakonventionens mening och det måste därför i dessa fall finnas en möjlighet för den enskilde att få besluten prövade av domstol. Behovet av en möjlighet till domstolsprövning kan visserligen tillgodoses genom rättsprövningslagen, men det bör övervägas om inte

de statliga besluten i stället skall kunna underkastas prövning av Miljödomstolen.

Beslut enligt 12 kap. som uppenbarligen måste kunna bli föremål för domstolsprövning enligt Europakonventionen är beslut av regeringen att upphäva ett beslut om bygglov eller att anta en detaljplan. Om det inte finns någon möjlighet att få sådana beslut överprövade av domstol på ordinär väg, har den enskilde rätt att få till stånd rättsprövning enligt rättsprövningslagen. Detta skulle innebära att prövningen av kommunala beslut att vägra bygglov eller anta en detaljplan skall göras av Miljödomstolen som sista instans, medan prövningen av motsvarande statliga beslut skall göras av Regeringsrätten. Av flera skäl är en sådan ordning enligt min mening inte tillfredsställande.

De överväganden som ligger till grund för myndigheternas beslut enligt PBL är principiellt desamma, oavsett om det är kommunen eller staten som beslutar. Det blir en fråga om en avvägning mellan olika motstående intressen. Det måste självfallet anses innebära en nackdel att frågor av likartat slag prövas av olika slutinstanser. Härtill kommer emellertid att rättsprövning hos Regeringsrätten och besvärprövning hos Miljödomstolen inte torde ha samma omfattning. Rättsprövning är visserligen inte bara en laglighetsprövning, men den torde ändå vara något mer begränsad än den prövning som skall företas av Miljödomstolen enligt de principer som jag har redovisat i det föregående. Starka skäl talar alltså för att både kommunala och statliga beslut skall prövas av Miljödomstolen som slutinstans.

En ordning som innebär att regeringsbeslut kan angripas med ordinära rättsmedel och inte bara genom rättsprövning innebär en nyhet för svensk rätt. Jag kan emellertid inte finna att det skulle föreligga några principiella hinder mot en sådan ordning och föreslår därför att även regeringsbeslut i förekommande fall skall överklagas hos Miljödomstolen.

Först skall här tas upp frågan om överklagande av länsstyrelsens eller regeringens beslut rörande planer.

Kommunen skall självfallet inte genom överklagande kunna få till stånd en domstolsprövning av frågan om det berättigade i ett statligt ingripande mot ett kommunalt planbeslut på de grunder som för närvarande finns upptagna i 12 kap. 1 §. Inte heller skall en berörd grannkommun kunna klaga på ett statligt beslut att inte upphäva ett planbeslut.

Statligt ingripande på grund av formella brister i beslutsförfarandet är av en annan karaktär. Det är fråga om en rent rättslig prövning och med hänsyn till önskemålet om en enhetlig rättstillämpning bör ett länsstyrelsebeslut om upphävande av ett planbeslut kunna överklagas till Miljödomstolen av den berörda kommunen.

Frågan om enskilda skall ges möjlighet att klaga på ett beslut varigenom staten upphäver ett kommunalt planbeslut är mer komplicerad.

I PBL-propositionen anförs i specialmotiveringen till 13 kap. 4 § andra stycket (s. 817) följande: "Om t.ex. en plan, som medger en viss byggrätt, upphävs av länsstyrelsen såsom stridande mot ett riksintresse enligt NRL, kan den vars rättigheter på det sättet utsläcks överklaga länsstyrelsens beslut hos regeringen".

I överensstämmelse med detta uttalande tar regeringen upp till prövning besvär som anförs av fastighetsägare i sådana fall.

Regeringsrätten har i ett beslut den 10 april 1992 (Mål nr 1094-1991) i ett rättsprövningsärende angående strandskydd tagit ställning till ett närliggande problem. Omständigheterna i ärendet var följande. Länsstyrelsen hade upphävt strandskyddet inom vissa områden. I anledning av besvär av Naturvårdsverket upphävde regeringen länsstyrelsens beslut. Fastighetsägarna ansökte om rättsprövning av regeringens beslut och framförde därvid som andrahandsgrund för upphävande av regeringsbeslutet att de inte fått möjlighet att som sakägare yttra sig till regeringen i ärendet.

Enligt Regeringsrätten innebar regeringens beslut att strandskyddet återinfördes inom de aktuella områdena och att markägarnas rådighet över sin mark inskränktes i förhållande till vad som gällde enligt länsstyrelsens beslut. Regeringens beslut ansågs därför innefatta myndighetsutövning mot enskilda. Regeringsrätten konstaterade vidare att regeringen hade fattat sitt beslut utan att sökandena beretts tillfälle att yttra sig, vilket enligt Regeringsrätten utgjorde ett klart brott mot den allmänna princip om kommunikationsskyldighet som för regeringens del kommit till uttryck i 7 kap. 2 § andra meningen regeringsformen. I det nämnda lagrummet gäller undantag från kommunikationsskyldigheten, bl.a om kommunikation är uppenbart obehövlig. Enligt Regeringsrätten kunde dock kommunikation i det aktuella fallet inte anses ha varit obehövlig. Det kunde således inte uteslutas att parternas argumentation skulle ha kunnat leda till annan utgång vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Regeringsrätten upphävde därför regeringens beslut.

I överensstämmelse med det citerade uttalandet i PBL-propositionen och Regeringsrättens rättstillämpning torde den enskilde kunna få till stånd rättsprövning av regeringens beslut att enligt 12 kap. upphäva ett planbeslut. Det finns emellertid enligt min mening anledning att ifrågasätta det rimliga i denna rättstillämpning.

Ett beslut om att en detaljplan skall upphävas avser ett kommunalt planbeslut som ännu inte har vunnit laga kraft. Det har alltså ännu inte uppstått några rättigheter. Ett kommunalt beslut att inte anta en detaljplan kan bara överklagas genom kommunalbesvär (13 kap. 1 § första stycket 3). Det synes då inte finnas någon anledning till att ett beslut av en besvärinstans att upphäva ett planbeslut skall kunna överklagas.

Även om man accepterar ståndpunkten att den enskilde skall ha rätt att klaga i den nyssnämnda situationen, inställer sig frågan om han också skall ha rätt att överklaga ett beslut av regeringen enligt 12 kap. att upphäva ett kommunalt planbeslut.

Till en början finns det anledning att beröra förhållandet till Europakonventionen. Enligt konventionens artikel 6 skall den enskilde när det gäller hans civila rättigheter ha rätt till domstolsprövning. Frågan om regeringsbeslut av aktuellt slag omfattas av konventionens krav togs upp i plan- och byggnämndspromemorian (s. 149 f.). Där konstateras, på samma sätt som jag har gjort ovan, att det kommunala planbeslutet aldrig har gett upphov till några rättigheter och att ett statligt beslut om upphävande av planbeslutet därför inte torde omfattas av konventionens artikel 6. Vid remissbehandlingen framfördes inte någon annan uppfattning i denna fråga. Enligt min mening saknas skäl att göra någon annan bedömning och jag konstaterar därför att det med hänsyn till Europakonventionen inte finns anledning att låta den enskilde överklaga beslut av regeringen enligt 12 kap. Även om således Europakonventionen inte kräver domstolsprövning av de statliga besluten, torde en prövning enligt rättsprövningslagen kunna komma till stånd. Det sammanhänger med att rättsprövningslagens tillämpningsområde är vidare än vad som är nödvändigt för att tillgodose Europakonventionens krav.

I och för sig kan göras gällande att samma regler för rätten att överklaga bör gälla oavsett om ett planbeslut upphävs av länsstyrelsen efter besvär eller av regeringen efter överprövning enligt 12 kap. Hänsyn måste emellertid tas till vad besvärspövningen skall omfatta i de båda fallen.

Om länsstyrelsen i anledning av besvär upphäver ett planbeslut och en sakägare överklagar detta beslut, kommer prövningen hos Miljödomstolen i huvudsak att bestå i en prövning av avvägningen mellan planintresset och motstående enskilda intressen. Även om jag, som nämnts ovan, ställer mig kritisk till att en sådan besvärprövning överhuvudtaget skall kunna komma till stånd, blir arten av prövningen dock inte helt orimlig. Om däremot en enskild ges rätt att överklaga ett av regeringen fattat beslut om upphävande av ett planbeslut på grund av reglerna i 12 kap., skulle domstolens prövning komma att avse avvägningen mellan planintresset och motstående väsentliga allmänintressen. En möjlighet för den enskilde att få till stånd en sådan prövning kan enligt min mening inte accepteras. Prövningen kommer visserligen inte i konflikt med de principer för prövningens omfattning som jag har förespråkade i det föregående, men den faller ändå utanför ramen för PBL:s beslutssystem. Om kommunen vid bedömningen av ett planförslag finner att motstående allmänna intressen väger så tungt att förslaget inte bör antas, kan den enskilde inte få denna bedömning överprövad. Detsamma bör uppenbarligen gälla om staten i samband med överprövning finner att planen inte kan accepteras med hänsyn till sådana motstående allmänintressen som staten skall tillvarata enligt reglerna i 12 kap.

Jag föreslår således att enskilda inte skall kunna överklaga ett beslut av regeringen att upphäva ett planbeslut. Följden härav torde visserligen bli att den enskilde i stället får möjlighet att begära rättsprövning av regeringsbeslutet, men olägenheterna härmed synes inte vara så stora att de motiverar en annan lösning för PBL:s del.

Även i fortsättningen skall ett planbeslut med kommunens medgivande kunna upphävas i en viss del. Om besvär har anförts mot planbeslutet, kommer då besvärprövningen att avse planbeslutet i kvarvarande del.

När det gäller regeringens beslut att upphäva beslut om lov eller förhandsbesked ligger saken till på ett annat sätt än beträffande planbeslut. Sökanden skall enligt PBL ha rätt att erhålla ett lov eller positivt förhandsbesked, om vissa förutsättningar är uppfyllda. Besluten rör således den enskildes civila rättigheter och han skall därför enligt Europakonventionen ha rätt att få frågan prövad av domstol. Jag föreslår därför att sökanden skall ha rätt att överklaga ett regeringsbeslut varigenom ett beslut om lov eller förhandsbesked upphävs.

En domstolsprövning av dessa fall torde inte vara förenad med några principiella komplikationer. En lovprövning innefattar alltid en avvägning i förhållande till bl.a. motstående allmänintressen. Huruvida dessa är av sådant slag som avses i 12 kap. 1 § eller av mer begränsad karaktär har ingen annan betydelse än att intresset i det förra fallet ofta kan antas väga tyngre. Det statliga ställningstagandet är emellertid inte oätkomligt för invändningar. Sökanden kan t.ex. mot ett regeringsbeslut om upphävande av ett lovbeslut på grund av intrång i ett riksintresse hävda att det sökta företaget är förenligt med riksintresset.

Regeringens beslut att upphäva ett beslut om regionplan och regeringens planföreläggande skall naturligtvis inte kunna överklagas. När det däremot gäller regeringens beslut att enligt 12 kap. 7 § själv anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, måste det finnas samma rätt att klaga som på motsvarande kommunala beslut. Överklagandet skall ske direkt hos Miljödomstolen.

Sammanfattningsvis innebär mina förslag att det inte längre torde komma att finnas något behov av rättsprövning av PBL-beslut för tillgodoseende av Europakonventionens krav på möjlighet till domstolsprövning.

Samordning av prövningen enligt 12 och 13 kap. PBL

Beslut om upphävande av planbeslut på andra än formella grunder skall enligt mitt förslag fattas av regeringen. Om besvär över ett planbeslut har anförts hos länsstyrelsen och länsstyrelsen samtidigt har beslutat att prövning av planbeslutet skall ske enligt 12 kap. och överlämnat ärendet till regeringen, bör länsstyrelsen avvakta regeringens avgörande innan besvärsprövningen påbörjas. Om regeringen upphäver planbeslutet, skall det inte finnas någon rätt att överklaga regeringsbeslutet. Länsstyrelsen kan då skilja sig från besvärerna genom att helt enkelt konstatera att de inte föranleder någon vidare åtgärd.

Planbeslut skall enligt mitt förslag även kunna upphävas på formella grunder. Sådana beslut skall fattas av länsstyrelsen och kunna överklagas av kommunen hos Miljödomstolen. Denna möjlighet till statligt ingripande är framför allt tänkt som en säkerhetsventil för det fallet att ingen besvärar sig över planbeslutet. Om besvär anförts över planbeslutet på formella grunder, saknas i allmänhet anledning för länsstyrelsen att ingripa med stöd av 12 kap. Några problem rörande samordningen mel-

lan besvärspövning och prövning enligt 12 kap. torde därmed inte uppstå.

I frågor om lov eller förhandsbesked kan besvärspövning i vissa fall komma att aktualiseras samtidigt vid länsstyrelsen och Miljödomstolen. I fall då ett beslut om lov eller förhandsbesked har överklagats hos länsstyrelsen och länsstyrelsen har överlämnat beslutet till regeringen för prövning enligt 12 kap., bör länsstyrelsen på samma sätt som vid planbeslut avvakta regeringens beslut innan besvärspövningen påbörjas. Om regeringen upphäver det överprövade beslutet och regeringens beslut vinner laga kraft, kan länsstyrelsen avskriva besvärärendet.

Sökanden kan emellertid klaga på regeringens beslut hos Miljödomstolen. Besvärspövningen hos länsstyrelsen och hos Miljödomstolen kommer därvid att avse olika beslut. Länsstyrelsen skall pröva det kommunala beslutet, medan Miljödomstolen skall pröva regeringens beslut att upphäva det kommunala beslutet. Så länge Miljödomstolen inte har upphävt regeringens beslut finns det vid länsstyrelsens besvärspövning inte något kommunalt beslut att pröva. Länsstyrelsen bör därför avvakta Miljödomstolens avgörande innan besvärspövningen påbörjas.

3 Övriga frågor

3.1 Planavgift m.m.

Förslag: I 11 kap. 5 § PBL skall uttryckligen föreskrivas att kommunen har rätt att ta ut planavgift för kostnader för arbete med upprättande av miljökonsekvensbeskrivning. Vidare skall avgifter enligt denna paragraf få tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens självkostnad för åtgärderna.

Genom PBL utvidgades kommunernas rätt att genom avgifter täcka kostnaderna för sin myndighetsutövning på plan- och byggområdet. Utvidgningen innebar bl.a. att byggnadsnämnden i samband med bygglov, förutom en avgift för kostnader för behandlingen av lovärenden, gavs rätt att ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för åtgärder som erfordras för att upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. I 11 kap. 5 § andra stycket PBL anges vidare som villkor för uttag av planavgift att bygglov lämnas för uppförande, tillbyggnad eller ombyggnad av en byggnad eller annan anläggning samt att fastighetsägaren har nytta av planen eller områdesbestämmelserna. Enligt 5 § tredje stycket får avgift tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Av paragrafens fjärde stycke följer att planavgifter får tas ut i förskott i samband med bygglovet.

Vad gäller kravet på att fastighetsägaren skall ha nytta av planen anför i PBL-propositionen (s. 797) att sådan nytta i regel får anses föreligga, om bygglov lämnas för ny-, om- eller tillbyggnad som medges i planen. Vidare uttalas att endast sådana kostnader som erfordras för att upprätta själva planförslagen eller förslagen till planändring skall kunna täckas. Som exempel på kostnader som inte skall kunna täckas med planavgift nämns framtagandet av idéer eller skissförslag i form av planillustrationer eller program som skall politiskt förankras. Planavgiften får således enbart avse de kostnader som uppkommer vid upprättandet av formella planhandlingar för detaljplaner, områdesbestämmelser eller fastighetsplaner och i samband med att planförslagen förs fram till antagande.

Svenska Kommunförbundet har i en skrivelse, som av regeringen överlämnats till utredningen, föreslagit ändringar i bestämmelserna om planavgift och här därvid anför bl.a. följande:

En ändring av 11 kap. 5 § PBL bör främst ta sikte på att frikoppla planavgiften från bygglovsbeslutet. Planavgiften bör kunna tas ut av fastighetsägaren. Den bör också kunna tas ut i samband med planupprättandet, och inte vid lovbeslutet. Normalt bör planavgiften tas ut när planen antas/vinner laga kraft. Genom avtal med en exploatör kan även andra betalningsmodeller överenskommas för mer omfattande planärenden där planprocessen drar ut över en längre tid.

Kopplingen till kommunens självkostnad bör finnas kvar, liksom en koppling till att fastighetsägaren har nytta av planen. Nyttorekvisitet får då inte tolkas så snävt att det enbart begränsas till att fastighetsägaren får bygglov. Även ny eller ändrad bygg rätt eller en ny fastighetsindelning som är gynnsam för fastighetsägaren ska betraktas som nytta.

Som motiv för dessa ändringar anförs att kommunerna riktat kritik mot gällande regler i följande avseenden:

a) Att avgiften får tas ut först i samband med bygglovet innebär att det kan gå lång tid mellan kommunens arbete och betalningen för detta.

b) Bedömningen att den som söker bygglovet är den som har nytta av planen är i många fall tveksam. Planläggningen innebär en förädling av marken som ofta gör att det är fastighetsägaren som har nytta av planen på så sätt att han kan sälja marken till ett helt annat pris än om planen inte tillkommit. I dessa situationer är det snarare fastighetsägaren och inte den bygglovssökande som har nytta av planen.

c) Det utarbetas ett stort antal små planer som begränsas till en fastighet eller ett projekt. I sådana fall är det svårt att få en rimlig kostnadstäckning för det arbete som läggs ner. Kravet att avgiften får motsvara högst en genomsnittlig kostnad för planarbetet i kommunen gör att små planer regelmässigt måste subventioneras av andra planer – detta trots att de ofta har en klar koppling till ett enskilt projekt och kanske t.o.m. initierats i samband med en lovansökan.

Kritiken från kommunal håll rör således främst tidsutdräkten mellan kommunens planarbete och bygglovet, då avgift kan debiteras, samt vissa svårigheter i övrigt att få en rimlig kostnadstäckning för nedlagt arbete.

Vad först gäller den anförda tidsutdräkten gör jag följande bedömning. Med hänsyn till att det ofta är först i samband med byggstart som fastighetsägaren har medel tillgängliga och det inte är uteslutet att vissa fastighetsägare kan vara motståndare till planförslaget eller i övrigt oin-

tresserade av att utnyttja den nya byggrätt som givits i en ny plan, anser jag inte att det finns tillräckliga skäl att genom lagbestämmelser ge kommunerna rätt att ta ut planavgift före tidpunkten för bygglov. Som Kommunförbundet anfört kan genom exploateringsavtal en annan betalningstidpunkt avtalas i vissa fall. Genom mitt förslag i det följande avsnittet kan också kommunen säkerställa att planavgift erläggs som förskott i samband med bygglovsansökan.

Kommunförbundet har vidare anfört att kravet i 11 kap. 5 § tredje stycket att avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna, medför att det är svårt att få kostnadstäckning för det arbete som läggs ner på små detaljplaner. På denna punkt är jag benägen att hålla med kritiken. Enligt min mening är det rimligt att avgiftssystemet på ett bättre sätt än i dag avspeglar de faktiska kostnaderna för det enskilda projektet. Ett ytterligare skäl för en ändring av denna bestämmelse är det nya tillsyns- och kontrollsystem rörande byggnaders tekniska egenskaper som jag föreslog i betänkandet (SOU 1993:94) Anpassad kontroll av byggandet och som enligt riksdagens beslut träder i kraft den 1 januari 1995. I detta system kan förväntas att byggnadsnämndens insatser i högre grad än i dag kommer att variera för olika projekt beroende på bl.a. byggherrens kompetens och egna kontrollsystem. Mot denna bakgrund föreslår jag att det i 11 kap. 5 § tredje stycket skall föreskrivas att avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens självkostnad för åtgärderna. Utöver timkostnaden för handläggande tjänstemän får i avgiften givetvis räknas in även genomsnittliga administrationskostnader, såsom kostnader för assistentpersonal, kontorslokaler, resor etc.

I betänkandet (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering har jag föreslagit att en detaljplan skall grundas på program om det inte är onödigt och att det vid utarbetandet av programmet skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning i de fall planen medger åtgärder som innebär betydande inverkan på miljön, hälsan och säkerheten eller hushållningen med naturresurser. Jag uttalade därvid att rätten för kommunerna att ta ut planavgift måste anses omfatta även kostnader för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning. Denna rätt bör enligt min mening uttryckligen framgå av 11 kap 5 § andra stycket och jag föreslår därför en lagändring i detta avseende. I likhet med nuvarande ordning anser jag det dock inte rimligt att kommunerna i planavgiften får inräkna kostnader för programarbete o.d.

3.2 Förskott på bygglovsavgift

Förslag: Sökanden skall kunna föreläggas att betala förskott på avgift i ärenden som avses i 11 kap. 5 § första stycket PBL inom viss tid. Om föreläggandet inte följs, skall ansökningen få avvisas.

Justitieombudsmannen, JO, har den 1 februari 1994 fattat beslut i ett ärende som rör möjligheterna att ta ut förskottsavgifter enligt 11 kap. 5 § PBL. Beslutet har av regeringen överlämnats till Plan- och byggtredningen.

Enligt 11 kap. 5 § första stycket PBL får byggnadsnämnden ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Enligt sista stycket samma paragraf tas avgifterna ut av sökanden och får tas ut i förskott.

I det nämnda ärendet hos JO aktualiserades flera frågor rörande vilka möjligheter en byggnadsnämnd kan ha att framtvinga betalning av bygglovsavgift. JO anför avslutningsvis följande:

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att en byggnadsnämnd saknar laglig möjlighet att söka framtvinga fullgörande av en sökandes betalningsskyldighet – oavsett om avgift ålagts honom förskottsvis eller sedan ett ärende avslutats – genom att underlåta att vidta erforderliga handläggningsåtgärder eller på annat sätt fördröja ett ärendes avgörande. Om en beslutad avgift inte betalas står således endast normala indrivningsåtgärder byggnadsnämnden till buds för att framtvinga betalning. Boverket har i sitt yttrande bedömt det vara lämpligt att överväga en ändring av 11 kap. 5 § PBL på så sätt att förskottsavgifter skulle komma att likställas med de ansökningsavgifter vars erläggande till statliga myndigheter i vissa fall utgör ett villkor för att en ansökan skall tas upp till prövning. Jag finner därför – utan att för egen del göra någon bedömning av behovet eller lämpligheten av en sådan lagändring – anledning att tillstålla Miljö- och naturresursdepartementet en kopia av detta beslut

I fastighetsbildningslagen (1970:988) och lantmäteritaxan (1971:1101) har gjorts ändringar som innebär att fastighetsbildningsmyndigheten givits möjlighet att avvisa en ansökan om fastighetsbildning, om

sökanden inte betalar ett förelagt förskott på förrättningskostnaderna (prop. 1993/94:27). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1994.

Det är enligt min mening en brist i gällande lagstiftning att byggnadsnämnden inte kan framtvunga förskottsbetalning innan arbete läggs ned på bygglovsärenden m.m. Av ärendet hos JO framgår att kommunen genom att vara hänvisad till enbart normala indrivningsåtgärder i efterhand kan förlora avsevärda belopp.

Jag föreslår därför att det i likhet med vad som gäller i fastighetsbildningslagstiftningen förs in en bestämmelse om att en ansökning om bygglov m.m. skall få avvisas, om ett föreläggande om förskottsbetalning inte har följts. Bestämmelsen bör tas in som ett nytt stycke i 8 kap. 20 § PBL. Genom hänvisning i 8 kap. 34 § fjärde stycket blir bestämmelsen även tillämplig på ansökningar om förhandsbesked. För övriga fall då förskott kan beslutas saknas anledning att införa en avvisningsmöjlighet.

4 Författningskommentar

4.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

5 kap.

30 a §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.4.

I 5 kap. 30 § finns bestämmelser om vilka som skall underrättas om ett detaljplanebeslut. Enligt beslut av Regeringsrätten den 28 november 1991 (Mål nr 2218-1990) har den som fått en sådan underrättelse och besvärshänvisning också rätt att överklaga beslutet med stöd av 13 kap. 5 § PBL.

Här föreslås att bestämmelsen i 22 § förvaltningslagen (1986:223) skall tillämpas vid överklagande utan hinder av vad som stadgas i 5 kap. 30 § PBL. Enligt 22 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Det är alltså denna bestämmelse som skall vara avgörande för vilka som är besvärberättigade och inte vilka som faktiskt har underrättats.

8 kap.

20 §

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.2.

Enligt 11 kap. 5 § fjärde stycket får avgifter i ärenden angående lov och förhandsbesked samt i vissa andra ärenden tas ut i förskott. Det här föreslagna fjärde stycket innebär att sökanden kan föreläggas att fullgöra skyldigheten att betala förskott inom viss tid och att ansökningen får avvisas, om föreläggandet inte följs. Bestämmelsen avser avgifter i lov-ärenden. Genom hänvisningen i 8 kap. 34 § fjärde stycket blir den tillämplig även på avgifter i ärenden om förhandsbesked.

11 kap.**5 §**

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.1.

Andra stycket

I betänkandet (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering har föreslagits vissa ändringar i 5 kap. 18 § PBL. Således skall detaljplan grundas på ett program, om det inte är onödigt, och i vissa fall skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. upprättas vid utarbetandet av programmet.

Genom ett tillägg i andra stycket i förevarande paragraf ges kommunen rätt att i planavgiften räkna in kostnader för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning. Samtidigt klargörs att andra kostnader som hänger samman med åtgärder enligt 5 kap. 18 §, således kostnader för programarbete o.d., inte får räknas in i planavgiften.

Tredje stycket

Ändringen innebär att avgifter som avses i första och andra styckena i paragrafen får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens självkostnad för åtgärderna.

12 kap.**1 §**

Förslaget såvitt avser denna och övriga paragrafer i 12 kap. har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.8.

Första stycket

Enligt den gällande lydelsen av bestämmelserna om den statliga kontrollen framgår förutsättningarna för att ett kommunalt beslut skall upphävas av en sammanställning av bestämmelserna i 1 och 3 §§. Enligt 1 § skall länsstyrelsen pröva vissa kommunala beslut, om det kan befaras att beslutet innebär att sådana förhållanden som avses i de följande punkterna i paragrafen föreligger. Förutsättningen för att ett beslut skall upphävas är emellertid enligt 3 § att något förhållande som avses i 1 § verkligen föreligger, inte bara att detta kan befaras.

I förslaget har bestämmelsernas ordningsföljd ändrats så att det i förrevarande paragraf först anges under vilka förutsättningar kommunala beslut skall upphävas, varefter formerna för beslutsfattandet regleras i de följande paragraferna.

Enligt en ny punkt 4 skall kommunala beslut upphävas, om lagens förfaranderegler har åsidosatts eller beslutet annars inte har tillkommit i laga ordning.

Att beslutet inte har kommit till i laga ordning innebär först och främst att någon föreskrift i PBL om förfarandet inte har iakttagits. I första hand avses här reglerna i 5 kap. 18–36 §§. Där finns bestämmelser om samråd, kungörelser, utställning, underrättelser m.m., vilka skall tillgoda krav på rättssäkerhet för sakägarna och på möjligheter till insyn och påverkan från allmänheten.

Däremot tar punkten inte sikte på de föreskrifter i 5 kap. som rör det sakliga innehållet i områdesbestämmelser och detaljplaner. Brister i detta avseende kan de besvärberättigade få prövade efter överklagande.

Det är inte bara bestämmelserna i PBL som skall iakttagas vid beslutsfattandet. Granskningen på formella grunder kan gå utöver förfaranderegler som har tagits in direkt i PBL. För den formella handläggningen finns således regler i kommunallagen (1991:900) och – för byggnadsnämndens verksamhet – i förvaltningslagen (1986:223). Där finns t.ex. regler om jäv.

Meningen är inte att länsstyrelsen skall företa en heltäckande granskning av de kommunala besluten. Länsstyrelsens möjlighet att ingripa skall ses som ett komplement till enskildas besvärsmöjlighet. Det bör således inte förekomma att länsstyrelsen beslutar om prövning enbart för att få tid till en mer ingående kontroll.

Av 3 § andra stycket följer att beslut om upphävande på den nu behandlade grunden skall fattas av länsstyrelsen.

Ett speciellt problem är i vad mån en förnyad handläggning inom kommunen, sedan någon brist i förfarandet har upptäckts av länsstyrelsen, bör innefatta alla föreskrivna moment eller om handläggningen på något sätt kan begränsas. Detta problem måste lösas från fall till fall. Givetvis skall kommunen bota de brister som har konstaterats. Det betyder att förfarandet bör göras om åtminstone i den kritiserade delen. Om man i efterhand rättar till t.ex. ett bristande samråd, är det dock inte givet att hela förfarandet därefter behöver upprepas. Av stor betydelse är därvid om det i sak kommit fram nytt material som kan utgöra besluts-

underlag. Ett nytt antagandebeslut måste dock alltid fattas, eftersom det är antagandebeslutet som har blivit upphävt av länsstyrelsen.

Andra stycket

Bestämmelsen, som gör det möjligt att upphäva ett beslut i en viss del, är hämtad från den nuvarande 3 §.

2 §

Ändringen hänger i huvudsak samman med att föreskriften i den nuvarande bestämmelsen i 1 § för länsstyrelsen om när prövning skall ske har flyttats till förevarande paragraf. Uttrycket "om det finns anledning" avses motsvara uttrycket "om det kan befaras" i den nuvarande bestämmelsen i 1 §. Den prövning som skall kunna företas enligt bestämmelsen har kallats särskild prövning till skillnad från den prövning som företas dessförinnan. Ett formellt beslut behöver meddelas bara om särskild prövning skall ske.

3 §

I paragrafen ges föreskrifter om vem som skall fatta det slutliga beslutet, länsstyrelsen eller regeringen. Om länsstyrelsen vid prövningen av ett kommunalt beslut finner att beslutet bör upphävas, får länsstyrelsen själv fatta beslutet bara i sådana fall då ingripande har skett på formell grund. I andra fall skall länsstyrelsen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande.

13 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.7.

Ändringen innebär att ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en fastighetsplan skall överklagas genom förvaltningsbesvär i fortsättningsen.

3 §

Förslaget, som har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.6, innebär att förvaltningslagens regler om hur beslut överklagas i princip blir tillämpliga på alla beslut enligt PBL som får överklagas till länsstyrelsen.

Första stycket

Ändringen innebär att reglerna att en skrivelse med överklagande skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet och att det är den myndigheten som skall pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid som huvudregel skall tillämpas även i förvaltningsärenden enligt PBL. Vissa undantag från huvudregeln är emellertid nödvändiga huvudsakligen från praktisk synpunkt. Dessa anges i andra stycket.

Andra stycket

I andra stycket anges undantagen från förvaltningslagens tillämplighet vad gäller ordningen för överklaganden. Det första undantaget gäller tiden för överklagande av beslut enligt 2 § första stycket avseende planer. Den ändringen är närmast av redaktionell art. Tiden skall således för dessa beslut även i fortsättningen räknas från den dag då justeringen av protokollet tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

I enlighet med huvudregeln skall beslut enligt PBL fortsättningsvis överklagas genom att skrivelsen med överklagandet ges in till den som meddelat beslutet. Eftersom uppgiften att företa prövningen om överklagandet kommit in i rätt tid inte lämpar sig för behandling i kommunfullmäktige, har uppgiften i stället lagts på kommunstyrelsen. Denna har i motsats till fullmäktige möjlighet att delegera sina befogenheter till en tjänsteman.

4 §

Ändringen i *första stycket* är föranledd av den föreslagna ändringen i 12 kap. 2 §, som innebär att länsstyrelsen bara behöver fatta ett formellt beslut om prövning skall ske.

Ändringarna i *andra stycket*, som har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitten 2.3.3 och 2.3.8, innebär att länsstyrelsens beslut

skall överklagas till Miljödomstolen i stället för kammarrätten eller regeringen. Stycket har inletts med ett klargörande av att det rör sig om två typer av beslut av länsstyrelsen, dels beslut i dit överklagade ärenden, dels beslut som länsstyrelsen enligt PBL har att fatta som första beslutsmyndighet.

4 a §

Paragrafen är ny. Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.8.

Enligt *första stycket* får regeringens beslut överklagas i två fall, dels beslut enligt 12 kap. 4 § att upphäva ett beslut om lov eller förhandsbesked, dels beslut enligt 12 kap. 7 § rörande detaljplan eller områdesbestämmelser. I *andra stycket* klargörs att andra beslut av regeringen inte får överklagas.

7 §

Tredje stycket är nytt. Det har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.4.

Enligt förslaget ges Vägverket rätt att överklaga beslut om bygglov eller förhandsbesked som rör byggnader och andra anläggningar samt skyltar och ljusanordningar invid allmän väg. Som framgår av ordalydelsen innefattar rätten att överklaga inte beslut som rör väkanslutningar m.m.

7 a §

Paragrafen är ny. Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.2.

Bestämmelsen innebär att besvärmyndigheten – länsstyrelsen eller Miljödomstolen – i samband med prövningen av vissa beslut inte får beakta mot beslutet åberopade allmänna intressen.

Besvär får anföras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Vid överklagandet får klaganden som stöd för sin besvärstalan åberopa intrång i egna enskilda intressen. Enligt gällande rätt kan klaganden härutöver åberopa och få till stånd en prövning även av intrång i motstående allmänna intressen. Anta t.ex. att en detaljplan läggs ut över jordbruksmark och att ägaren till en angränsande jordbruksfastighet i

samband med besvär över detaljplanebeslutet åberopar dels att planen leder till intrång i hans jordbruksdrift, dels att bestämmelsen i 2 kap. 4 § NRL om skydd för brukningsvärd jordbruksmark inte har beaktats. I sistnämnda hänseende åberopas alltså ett mot planbeslutet stående allmänt intresse som skall prövas trots att intrånget i detta hänseende inte berör klaganden. Han berörs av att angränsande mark tas i anspråk, inte av att det är just värdefull jordbruksmark.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att besvärsmyndigheten vid prövningen inte skall beakta mot beslutet åberopade allmänna intressen, således i det nämnda exemplet intrånget på skyddsvärd åkermark.

Innebörden av bestämmelsen kan också uttryckas på följande sätt. Om den klagande i exemplet endast hade åberopat intrång i det allmänna intresset, skulle han inte ha ansetts besvärberättigad, eftersom beslutet på grund av enbart ett sådant åberopande inte kan anses ha gått klaganden emot. En grund som således ensam inte kan berättiga ett överklagande skall heller inte kunna åberopas i samband med en talan där det görs gällande att beslutet kränker den klagandes enskilda intressen.

Bestämmelsen är tillämplig på prövningen av besvär över beslut att anta eller ändra en detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser eller att bevilja lov eller meddela ett positivt förhandsbesked. Vid beslut att upphäva planer eller att vägra lov eller förhandsbesked saknas utrymme för en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen.

Vid tillämpningen av bestämmelsen är det viktigt att besvärsmyndigheten utreder vad den klagande menar med sina åberopanden. Ett påstående om intrång i ett allmänintresse kan vid närmare betraktande visa sig gälla intrång i egna enskilda intressen.

Övergångsbestämmelser

p. 1

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1995, dvs. samtidigt med en miljöbalk enligt prop. 1994/95:10.

p. 2 och 3

Vanligen brukar i övergångsskedet efter en instansändring redan anhängiga mål och ärenden prövas av den tidigare besvärinstansen. En sådan ordning bör också i det här fallet gälla för de mål som vid ikraftträdandet är anhängiga hos kammarrätterna. När det däremot gäller de

ärenden som enligt äldre bestämmelser skall avgöras av regeringen talar dock övervägande skäl för en annan ordning. Det kommer vid ikraftträdandet att finnas ett stort antal ärenden hos regeringen. Avsikten med reformen är emellertid bl.a. att den organisation som finns i Miljö- och naturresursdepartementet för ärendehandläggning skall kunna i huvudsak avvecklas. Det skulle dock medföra avsevärda problem att ändra departementets arbetsförhållanden i takt med en successivt minskande balans. Jag föreslår därför att Miljödomstolen omedelbart vid ikraftträdandet skall kunna ta över samtliga regeringsärenden som enligt de föreslagna ändringarna skall ankomma på domstolen.

4.2 Förslaget till lag om Miljödomstolen

Förslaget såvitt avser denna lag har behandlats i den allmänna motivationen, avsnitt 2.3.5.

1 §

Paragrafen innehåller en upplysning om Miljödomstolens verksamhetsområde genom en uppräkningslista av de beslut av en länsstyrelse som skall överklagas till domstolen. De överklaganderegler som innebär att ett beslut skall överklagas till Miljödomstolen återfinns i de lagar och föreskrifter som omfattas av uppräkningslistan. Där regleras också frågan om Miljödomstolens dom kan överklagas.

2 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om vilka ledamöter av olika slag som skall finnas i Miljödomstolen. Domstolen består av juristledamöter och sakkunniga ledamöter. De fast anställda juristledamöterna skall benämnas miljödomare. Skilda benämningar på fast anställda och andra juristledamöter har valts för att på ett enkelt sätt i sammansättningsreglerna kunna föreskriva när någon fast anställd juristledamot skall delta i domstolens avgöranden.

Enligt sista meningen skall regeringen förordna en av miljödomarna att vara domstolens ordförande. Som framgår av 5 § skall regeringen även förordna avdelningsordförande.

3 §

I paragrafen anges de formella kraven på juristledamöterna. De skall vara lagfarna, varmed avses att de skall ha avlagt juristexamen eller motsvarande (jfr KK 1964:29 i lydelse enligt förordningen 1991:540). Miljödomarna skall utnämnas av regeringen. De skall således vara fast anställda ordinarie domare. Övriga juristledamöter, som skall vara eller ha varit innehavare av ordinarie domartjänst, skall förordnas av regeringen. De juristledamöter som inte är miljödomare skall således också vara knutna till Miljödomstolen, men tjänstgöra endast vid behov av förstärkning. Bakgrunden till detta är att framför allt antalet PBL-mål kan förväntas växla över tiden beroende på bl.a. konjunktursvängningar.

4 §

I paragrafens *första mening* anges de formella kraven på de sakkunniga ledamöterna. Mot bakgrund av vidden på de frågor som kan prövas av domstolen måste utbildningskravet vara något oprecist. Nästan undantagsvis måste det dock vara fråga om något slag av akademisk utbildning, i de flesta fall med teknisk, naturvetenskaplig eller samhällsvetenskaplig inriktning. Det är emellertid inte uteslutet att domstolen också kan ha behov av någon sakkunnig ledamot med humanistisk utbildning för att t.ex. bedöma antikvariska frågor. I *andra meningen* stadgas att sakkunniga ledamöter skall utnämnas eller förordnas av regeringen. Avsikten är att det skall finnas såväl fast anställda sakkunniga ledamöter som sådana som endast tjänstgör vid behov. Principen är således densamma som för juristledamöterna. Ett skäl för en sådan flexibilitet har redovisats i kommentaren till 3 §. Vad gäller de sakkunniga ledamöterna kan det emellertid också finnas skäl att knyta experter till domstolen som kan medverka i sådana mål som inte är tillräckligt frekventa för att det skall motivera en fast anställd sakkunnig ledamot.

5 §

Av paragrafen framgår att Miljödomstolen skall vara indelad i avdelningar samt att domstolens ordförande skall vara ordförande på en avdelning och att ordförandena på övriga avdelningar skall förordnas av regeringen. Enligt *andra stycket* skall det finnas ett kansli vid Miljödomstolen.

6 §

Paragrafen innehåller huvudregeln för Miljödomstolens sammansättning. Bestämmelserna innebär att Miljödomstolen i ordinär sammansättning är domför med tre ledamöter, varav två jurister och en sakkunnig. När domstolen skall avgöra mål i vilka domstolen är slutinstans, skall denna sammansättning förstärkas med ytterligare en juristledamot. Oavsett om två eller tre juristledamöter skall ingå i domstolen får det ingå två sakkunniga ledamöter, om det finns skäl för det med hänsyn till målets beskaffenhet. En sammansättning med två sakkunniga ledamöter torde bli vanligare i mål enligt miljöbalken än i de mål som har anknytning till PBL. En sådan sammansättning torde t.ex. vara erforderlig i merparten av de mål som rör miljöfarlig verksamhet. Det finns dock även mål enligt PBL där det kan finnas behov av olika slags specialistkompetens.

De sakkunniga ledamöterna skall givetvis medverka i den eller de målgrupper där sakfrågorna är sådana att de motsvarar deras kompetens och erfarenhet. En sådan uppdelning av domstolens sakkunniga ledamöter på skilda målgrupper bör föreskrivas i instruktionen för Miljödomstolen.

För att säkerställa en enhetlig rättstillämpning vid domstolen bör i instruktionen för Miljödomstolen också tas in bestämmelser som säkerställer att det alltid deltar miljödomare vid handläggningen av målen. Det är möjligt att föreskriva t.ex. att ordföranden alltid skall vara miljödomare och normalt också ordförande på avdelning.

7 §

Första stycket

Stycket innehåller huvudregeln om när Miljödomstolen är domför i en mindre sammansättning. Uppräkningen innehåller de frågor där man kan förutse att domstolens prövning är av enkelt slag. Domstolen är då domför med en miljödomare och en sakkunnig ledamot.

Andra stycket

Bestämmelsen innebär att Miljödomstolen kan vara domför med två juristledamöter i den mindre sammansättningen, om det finns skäl för det med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet. Närmast till hands för denna sammansättning är frågor om avvisning och andra frågor som inte kräver någon särskild kunskap i sakfrågan.

Tredje stycket

Bestämmelsen innebär att målet eller frågan skall avgöras av Miljödomstolen i ordinär sammansättning i stället för den mindre sammansättningen, om en av ledamöterna i den mindre sammansättningen begär det.

8 §

Bestämmelserna innebär att Miljödomstolen blir domför med en juristledamot i samma utsträckning som en kammarrätt.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om en utökad sammansättning för avgörande av frågor av principiell betydelse eller för ändring av domstolens praxis i de fall Miljödomstolens dom eller beslut inte kan överklagas. Som framgår av den allmänna motiveringen har utökad sammansättning valts framför plenum, eftersom det kan vara svårt att samla domstolens samtliga ledamöter då det kan förutsättas att avdelningarna ofta är på resa. Som framgår av bestämmelsen skall den utökade sammansättningen bestå av sex jurister och tre sakkunniga. Dominansen av juristledamöter är således stor i denna sammansättning. Det motiveras av att en prejudikatsammansättning, som det ju här är fråga om, framför allt behövs för att främja förutsättningarna för mycket kvalificerade juridiska bedömningar, grundade på domstolens samlade erfarenheter. Av detta skäl ställs också olika krav på de juristledamöter och de sakkunniga som ingår i den utökade sammansättningen. I princip bör samtliga juristledamöter vara miljödomare – alltså fast anställda vid Miljödomstolen. Att ställa upp ett motsvarande krav på att de sakkunniga ledamöter som deltar skall vara fast anställda är inte befogat. Av de sakkunniga bör framför allt krävas att de väl behärskar sakområdet för det aktuella målet.

Bestämmelsen medger att en av juristledamöterna inte är miljödomare. Denna öppning har lämnats huvudsakligen för att det inte skall vara nödvändigt att byta referent, om denne inte är miljödomare. Det kan dock finnas andra skäl för att en juristledamot som inte är miljödomare skall delta i utökad sammansättning. Bestämmelsen innehåller därför inte någon begränsning i detta avseende.

Bestämmelsen har vidare utformats så att Miljödomstolens ordförande nästan undantagslöst skall ingå i en utökad sammansättning. Det är önskvärt att så många som möjligt av avdelningsordförandena också ingår. I bestämmelsen ställs emellertid endast upp minimikravet att två ledamöter av denna kategori skall delta.

Beslut att hänskjuta ett mål eller en fråga till avgörande i den utökade sammansättningen skall tas av Miljödomstolen i ordinär sammansättning, dvs. med två eller tre juristledamöter och en eller två sakkunniga ledamöter.

10 §

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen att utfärda en instruktion för Miljödomstolen.

11 §

Paragrafen motsvarar 28 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

12 §

Paragrafen innehåller en erinran om att förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall tillämpas vid Miljödomstolen.

13 §

Enligt paragrafen skall Miljödomstolen sammanträda på den ort där den har sitt säte. Sammanträde på annan ort kan komma ifråga vid syn eller när behovet att ta upp annan bevisning eller andra skäl gör det lämpligt att domstolen sammanträder utanför kansliorten.

14 §

Bestämmelsen motsvarar 26 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

4.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

1 §

Förslaget, som har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.5, innebär att förvaltningsprocesslagen även skall gälla för rättskipningen i Miljödomstolen.

9 §

Förslaget innebär att vad som föreskrivs för kammarrätt och länsrätt om muntlig förhandling även skall gälla för Miljödomstolen.

4.4 Förslagen till lagar om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149)

Förslagen har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.7.

Ändringarna i 4 kap. 25 a § fastighetsbildningslagen, 21 § ledningsrättslagen och 23 § anläggningslagen innebär att länsstyrelsens beslut i anledning av besvär över i bestämmelserna angivna beslut av en kommunal nämnd skall överklagas hos Miljödomstolen i stället för regeringen. Övergångsbestämmelserna till lagförslagen har samma innebörd som övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i PBL.

4.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

17 §

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.7.

Ändringen innebär att en nämnds beslut enligt första stycket i paragrafen får överklagas hos länsstyrelsen i stället för hos allmän förvaltningsdomstol och att länsstyrelsens beslut får överklagas hos Miljödomstolen.

4.6 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

3 kap.

7 §

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.3.8.

Ändringen i *första stycket* innebär att inte bara områden som har betydelse på grund av deras kulturvärden utan även byggnader och andra anläggningar med särskilt stora kulturvärden omfattas av bestämmelsens skydd. Sådana byggnader och andra anläggningar skall alltså så långt möjligt skyddas mot åtgärder som innebär att deras karaktärsdrag förvanskas.

Genom ändringen i *andra stycket* kommer byggnader och andra anläggningar som är av riksintresse för kulturmiljövården att omfattas av det mer kvalificerade skydd som följer av den bestämmelsen.

Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande av Fredrik Bonde

Besvärsprövningens omfattning

Utredningsmannen föreslår att en enskild medborgare, som vill överklaga ett kommunalt plan- eller lovbeslut, till skillnad mot idag inte skall kunna få prövat ett av den enskilde mot beslutet åberopat allmänt intresse. Lämplighetsavvägningar mellan skilda allmänna intressen skall alltså i framtiden inte kunna göras till föremål för överprövning på talan av enskild.

En konsekvens av förslaget blir att möjligheterna till ingripande mot kommunala avvägningar mellan allmänintressen som inte är av sådan betydelse att de omfattas av bestämmelserna i 12 kap. PBL (riksintresse, lämplig mellankommunal samordning eller hälso- och säkerhetskrav) bortfaller. Följande exempel med anknytning till det agrara området kan belysa detta. En kommun beslutar anta en detaljplan om lokalisering av bebyggelse för fritidsändamål inom ett i den kommunala översiktsplanen avsatt område av särskilt intresse för jordbruket. Några lantbrukare med lantbruksföretag i det utlagda bebyggelseområdets grannskap överklagar beslutet och yrkar upphävande av detaljplanen. Som grund för yrkandet åberopar de dels att bebyggelselokaliseringen strider mot jordbrukets intressen, dels att bebyggelsen kommer att leda till störningar i driften av deras jordbruksföretag. Den senare grunden rör ett mot planintresset stående enskilt intresse och får därför prövas. Den förra grunden avser däremot ett mot planintresset stående allmänt intresse, jordbruksintresset, och får därför inte beaktas av överprövningsmyndigheten. Kommunens avvägning i planärendet mellan behovet av fritidsboende och jordbruksintresset kan alltså inte överprövas genom besvär enligt reglerna i 13 kap. PBL. Den kan heller inte bli föremål för statlig prövning enligt 12 kap. PBL, eftersom jordbruk enligt lagen om hushållning med naturresurser m.m. är en näring av enbart nationell betydelse och alltså inte har dignitet av riksintresse. Något överklagande *inom* den kommunala sektorn är inte heller möjligt. Om det ifrågavarande detaljplanebeslutet har fattats av t.ex. byggnadsnämnden kan det således inte överklagas hos ett överordnat kommunalt organ.

Jag anser att både principiella och praktiska skäl talar mot den begränsning av besvärsprövningens omfattning som utredningsmannen nu förordar.

Enligt allmänna förvaltningsprocessuella principer gäller att den som är berättigad att klaga på ett förvaltningsbeslut har rätt att få prövat inte enbart en avvägning mellan den klagandes enskilda intresse och ett motstående allmänt intresse utan även en avvägning mellan olika motstående allmänna intressen. Detta har också slagits fast av Regeringsrätten i några avgöranden under senare tid (se RÅ 1993 ref. 97 och Regeringsrättens dom den 2 maj 1994). Varken grundsatsen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt som PBL bygger på eller andra av utredningsmannen anförda omständigheter, utgör tillräckliga skäl för att i strid mot de nämnda förvaltningsprocessuella principerna införa en särreglering för PBL-ärenden. En sådan reform skulle inte sällan hindra besvärsmyndigheten från att utöva den kontroll av kommunernas tillämpning av 2 och 3 kap. PBL som regelsystemet förutsätter. Utredningsmannen har inte heller kunnat leda i bevis att den nuvarande ordningen uppfattas som ett problem. Om ett kommunalt beslut innefattar en uppenbart felaktig avvägning mellan två motstående allmänna intressen, såsom i exemplet ovan där bebyggelselokalisering beslutats i strid mot översiktsplanens intentioner beträffande jordbruket, och beslutet inte går att angripa vare sig enligt reglerna i 12 eller 13 kap. PBL står rättssäkerheten på spel.

Mot utredningsmannens förslag kan, som nyss antydde, även riktas invändningar av praktisk natur. I verkligheten är det inte alltid så lätt att urskilja om de mot exempelvis ett planintresse åberopade motstående intressena är av allmän eller enskild natur. Enskildas åberopande av olägenheter innefattar ofta påståenden om intrång i både allmänna och enskilda intressen. Dessa är inte sällan så sammanvävda att de inte går att särskilja. Besvärsmyndigheten skulle sannolikt ofta ställas inför vanskliga avvägningsproblem. För att kunna göra en fullständig överprövning av det överklagade beslutet och till undvikande av konstlade ställningstaganden skulle myndigheten troligen i de allra flesta fall känna sig tvingad att pröva alla åberopade grunder.

Sammanfattningsvis anser jag sålunda att en besvär berättigad enskild medborgare även fortsättningsvis skall kunna grunda sin talan mot kommunala PBL-beslut på alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som överklagandet rör.

Instansordningen för överklagande

Utredningsmannen har på ett övertygande sätt argumenterat för att besvärspövningen beträffande kommunala PBL-beslut skall föras över från länsstyrelse till domstol i första instans samt att samtliga besvärshandlingar i andra instans skall föras bort från regeringen och i stället underkastas domstolsprövning.

När det gäller besvärspövningen i första instans utmynnar utredningsmannens överväganden dock i att övergången till domstolsprövning skall ske på sikt. Motivet härför är att även andra utredningar arbetar med frågan om instansordningen på det förvaltningsrättsliga området. Utredningsmannen menar därför att förslag om den framtida domstolsorganisationen bör anstå och tas upp till en samlad bedömning längre fram på grundval av utredningarnas betänkanden och remisskritiken över dessa.

Så långt finns inte några invändningar mot vad utredningsmannen lägger fram. Utredningsmannen stannar emellertid inte vid detta ställningstagande. I stället föregriper han resultatet av den samlade bedömning han själv förespråkar. Utredningsmannen binder sig nämligen för en framtida domstolsorganisation som i första instans skall bestå av särskilda regionala miljödomstolar och i andra och sista instans av en miljööverdomstol, tillskapad genom en ombildning och sammanslagning av Koncessionsnämnden för miljöskydd och Va-nämnden. Utredningsmannen tänker sig att de regionala miljödomstolarna skall pröva besvärshandlingar enligt PBL och den föreslagna miljöbalken m.m. men även de mål som idag handläggs av fastighetsdomstol och vattendomstol.

Enligt min mening saknar utredningsmannen tillräckligt underlag för att tillskapa en ny specialdomstolsorganisation. Utredningsmannen diskvalificerar på mycket lösa grunder de nuvarande domstolsorganisationerna, dvs. alternativen med en överprövning inom de allmänna domstolarna respektive de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Från principiell synvinkel kan mot tillskapande av nya specialdomstolar invändas att detta strider mot statsmakternas intentioner om att de måltyper som för närvarande handläggs av specialdomstolar i framtiden bör prövas av de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 1993/94:200 och 1993/94:JuU 31). Härutöver måste starkt ifrågasättas om överprövning av exempelvis beslut rörande bygglov, som hör till de mest frekventa besvärshandlingarna på PBL-området,

innefattar prövning av miljöaspekter i sådan grad att det motiverar inrättande av särskilda miljödomstolar.

Det ter sig även som anmärkningsvärt att utredningsmannen så lättvindigt avskriver fastighetsdomstolen som första prövningsinstans. Denna domstol handlägger redan idag ärenden med anknytning till PBL. Hit hör exempelvis plangenomförandefrågor. Vidare har fastighetsdomstolen tillgång till särskild sakkunskap i fastighetsrättsliga frågor genom det till domstolen knutna fastighetsrådet.

Överhuvudtaget går utredningsmannen alldeles för snabbt förbi väsentliga frågor. Om utredningsmannen i en ny specialdomstolsorganisation vill blanda samman mål som idag styrs av rättegångsbalkens regler med mål som idag handläggs enligt regler i förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen reser sig flera frågetecken. Ett spörsmål gäller rättegångskostnader. Vad skall gälla härvidlag i de nya specialdomstolarna? Ett annat rör frågan om förfarandet i de nya domstolarna skall vara en enpartsprocess, dvs. en process i vilken den enskilde saknar en offentlig motpart, eller en tvåpartsprocess med exempelvis den förvaltningsmyndighet som meddelat det överklagade beslutet som motpart till den klagande. Ett ytterligare spörsmål gäller officialprincip contra förhandlingsprincip. Skall i de nya specialdomstolarna gälla den i såväl dispositiva som indispositiva tvistemål förhärskande förhandlingsprincipen eller skall den för förvaltningsmål gällande officialprincipen råda? Dessa och andra fundamentala rättssäkerhetsfrågor ger utredningsmannen inte något närmare svar på.

Jag finner slutligen det mindre välbetänkt av utredningsmannen att lägga fram ett detaljerat förslag om hur slutinstansen, miljööverdomstolen, skall vara organiserad när det inte klart framgår i vilka former de särskilda miljödomstolarna skall verka.

Sammanfattningsvis anser jag att utredningsmannen borde stannat vid förslaget om att besvärprövningen beträffande kommunala PBL-beslut skall föras över till domstol i samtliga besvärinstanser. Frågan om den närmare utformningen av domstolsorganisationen borde han ha överlämnat till avgörande i ett senare skede, då det är möjligt att beakta resultatet från samtliga de kommittéer som utrett frågan om instansordningen på det förvaltningsrättsliga området.

2. Särskilt yttrande av Rolf A Karlsson, Annika Gustafsson och Per-Magnus Nilsson

Instansordningen för överklagande

PBL innehåller regler som ger utrymme för ett betydande mått av lämplighetsbedömningar. Vi anser att det från kommunal synpunkt är viktigt att beslut som är fattade av en politiskt sammansatt nämnd, och som avser lämplighetsfrågor, överprövas av instanser med ett politiskt ansvar. Möjlighet till rättsprövning för enskilda i domstol måste självfallet finnas.

Om PBL-beslut i framtiden redan i första instans ska överprövas i domstol, krävs det enligt vår uppfattning en genomgripande översyn av lagstiftningens uppbyggnad och innehåll i syfte att begränsa maktförskjutningen från politiskt sammansatta organ till domstolar.

Vi anpassar f.n. vår lagstiftning till rättstraditioner som gäller inom EU:s medlemsstater. EU-rätten bygger på en historisk utveckling och kulturtradition som i viktiga avseenden skiljer sig från den svenska. Sedan rättsprövningsinstitutet infördes i det svenska rättssystemet tillgodoses i princip kraven i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

I Sverige saknas från statsmakternas sida en klart redovisad helhetsyn vad gäller det framtida prövningssystemet. Fri- och rättighetskommittén har t.ex. inte någon egen bedömning av lämplig instansordning för överprövning av beslut enligt miljölagstiftningen eller plan- och bygglagen.

Plan- och byggtredningen har lagt ner stor energi på att i detalj diskutera för och nackdelar med olika domstolslösningar för besvärspövningen. Centrala frågor har gällt om vi ska bygga upp en ny specialdomstolsorganisation eller om överprövningen kan ligga inom de nuvarande allmänna domstolarna eller förvaltningsdomstolarna. Vi är för vår del inte beredda att ta ställning för någon av de diskuterade domstolslösningarna så länge som bl.a. gränsdragningen mellan lämplighetsfrågor och laglighetsfrågor inte klarats ut med tillräcklig tydlighet av statsmakterna.

Utredaren har tagit upp frågorna om besvärspövningens art och omfattning på ett väl genomarbetat sätt. Förslaget om en uttrycklig begränsning av grunderna för överprövning får ses som en självklar konsekvens av att föra över besvärspövningen från regeringen till domstol.

Ett kommunalt beslut i t.ex. ett detaljplaneärende innehåller som regel breda lämplighetsöverbäganden. Om besvärsprövningen i framtiden endast ska omfatta en ren laglighetsprövning samt en snäv begränsning av prövningen till frågor som är av betydelse för den klagande i egenskap av sakägare eller boende, kommer medborgarinflytandet i praktiken att begränsas. Ett minskat sådant inflytande ligger i linje med vad som gäller i flertalet av EU:s medlemsländer. Domstolsprövningen är där inriktad i huvudsak på formaliafrågor.

En utveckling i den av utredaren föreslagna riktningen kan enligt vår uppfattning hota den kommunala självstyrelsen genom att kommunerna kan uppfattas som näst intill enväldiga vad avser lämplighetsbedömningar i plan- och byggärenden. Det är därför inte uteslutet att opinionen – om utredarens förslag genomförs – kommer att kräva antingen att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna ytterligare förskjuts i statlig riktning eller att bestämmelserna i PBL ändras så att utrymmet för lämplighetsbedömningar minskar också på den kommunala nivån.

Avgränsning av riksintressen på kulturmiljöområdet

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) ska enligt gällande bestämmelser efter samråd med berörda länsstyrelser i skriftlig form lämna uppgifter om områden som ämbetet bedömer vara av riksintresse för kulturminnesvården (2 kap. 6 § NRL). RAÄ svarar för att NRL-underlag utarbetas och för metodutvecklingen inom kulturminnesvårdsområdet. Länsstyrelserna och de centrala verken ska bl.a. vid uppsikten inom sina verksamhetsområden göra regeringen uppmärksam på om formerna för att ta tillvara riksintressen enligt 2 kap. behöver regleras närmare.

Mycket sent i utredningsarbetet har det kommit upp en fråga om ändring av NRL:s grundläggande hushållningsbestämmelser för kulturmiljövården. Vi anser att aktuella regler i NRL är väl anpassade till flertalet planeringssituationer. Att "områdesbegreppet" inte skulle innefatta byggnader eller grupper av byggnader som riksintressen anser vi vara felaktigt.

3. Särskilt yttrande av Kerstin Kärnekull och Thomas Miller

I delbetänkandet Miljö och fysisk planering föreslog utredningen att 5 kap. 18§ första och andra styckena PBL skall ges följande lydelse:

Detaljplanen skall grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt.

I de fall en detaljplan medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande inverkan på miljön, hälsan och säkerheten eller hushållningen med naturresurser skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. upprättas vid utarbetandet av programmet.

I det nu aktuella betänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden föreslås en ändring i 11 kap. 5 § PBL, som uttryckligen föreskriver att kommunen har rätt att ta ut planavgift för kostnader för arbetet med upprättande av miljökonsekvensbeskrivning.

Jag anmälde tveksamhet till förslaget i det tidigare betänkandet och jag anser att det finns anledning, bl.a. utifrån begränsningsförordningen, att begrunda konsekvenserna av de två förslagen. Enligt dessa förslag får kommunen besluta att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas. Kostnaden, som kan vara betydande, läggs på fastighetsägaren i samband med ansökan om bygglov. Hur agerar en fastighetsägare som tycker att en miljökonsekvensbeskrivning är obehövlig i den aktuella situationen eller att kostnaden är orimlig? Möjligheterna att överklaga kommunens bedömning torde vara obefintliga.

Enligt de regler som i dag gäller för beräkning av planavgift får kommunen inte debitera kostnader för utarbetande av program utan enbart kostnader i samband med framtagande av formella planhandlingar m.m. Enligt min mening strider förslaget om att låta kommunen ta ut planavgift för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning mot denna princip. Eftersom en miljökonsekvensbeskrivning upprättas "vid utarbetandet av programmet" bör miljökonsekvensbeskrivningen rimligtvis betraktas som en del av programmet och således inte kunna ingå i planavgiften.

Nu hävdas i det tidigare betänkandet att arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen regelmässigt kommer att vidareutvecklas under det fortsatta planarbetet. Om så är fallet kan det vara rimligt att göra en uppdelning av kostnaderna där planavgiften omfattar den del av arbetet

som görs i samband med detaljplanen men inte den del som utförs i samband med programmet.

Slutligen föreslås i det senaste betänkandet att avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens självkostnad för åtgärderna. Motivet är bl.a. att kostnaderna kan variera kraftigt från fall till fall. Detta är en förbättring jämfört med att som hittills utgå ifrån genomsnittliga kostnader. Men det återstående problemet är att det saknas kostnadspress på kommunen så länge man kan övervältra kostnaden på fastighetsägarna. Detta bör tas upp i en allsidig utredning av kommunala taxor och avgifter som påverkar bygg- och boendekostnader.

Ka

Öve

Da

De

Se

Mu

BILAGOR

Ja

frige

U

me

Er

forp

I

fyg

tem

Bak

L

med

en

cent

och

St

ar

gor

ligt

på

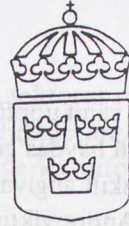
och

som görs i samband med det tillägg som inte ska tas ut i samband med programmet.

Ställigen förslås i det senaste betydsunderet att avgifterna för tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens självkostnad för åtgärderna. Motivet är bl a, att kostnaderna ska vara kraftigt från till till fall. Detta är en förbättring jämfört med att som hittills utgå från genomsnittliga kostnader. Men det återstående problemet är att det saknas kostnadspress på kommunen så länge man kan övervärda kostnaden på fastighetsägarna. Detta bör tas upp i en allsidig utredning av kommunala taxor och avgifter som påverkar bygg- och handverkstjänster.

BILAGOR

Kommittédirektiv



Dir. 1992:104

Översyn av plan- och bygglagen, m.m.

Dir. 1992:104

Beslut vid regeringssammanträde 1992-11-26

Statsrådet Thurdin anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att se över vissa frågor i plan- och bygglagen (1987:10), PBL.

Utredarens förslag skall tillgodose kraven på större miljöhänsyn, stärkt medborgarinflytande, avreglering och förenklad lagstiftning.


Erfarenheter från andra länder bör tas till vara i översynsarbetet. Sveriges förpliktelser i förhållande till EG skall beaktas.

I uppgiften ingår också att samordna bestämmelserna i PBL med en ny byggproduktlag. Jag har i denna fråga samrått med chefen för Näringsdepartementet.

Bakgrund och allmänna utgångspunkter

Lagstiftningen inom plan- och byggområdet samt i fråga om hushållningen med mark- och vattenresurserna genomgick i och med 1987 års lagreformer en samlad och genomgripande förändring. Den viktigaste nyheten var decentraliseringen till kommunerna av ansvaret för den fysiska planeringen och för byggnadsväsendet.

Statens ansvar inom detta område begränsas i huvudsak till en bevakning av riksintressen, mellankommunala intressen samt hälso- och säkerhetsfrågor. De statliga myndigheternas uppgifter har därigenom kommit att väsentligt förändras. Tillsynen och uppsikten från statens sida riktas nu mindre in på bevakning och kontroll av enskilda beslut i den kommunala planeringen och mer mot samråd och samverkan med kommunerna kring långsiktiga frå-



gor samt uppföljning av lagstiftningens tillämpning. De allmänna intressena skall hävdas genom omprövning av länsstyrelse eller av regeringen endast i särskilt angivna fall.

Andra viktiga förändringar i PBL var reglerna om ett utökat medborgarinflytande och förenklingar som främst innebar vissa lättnader för den enskilde samt ett ökat ansvar för byggherren. PBL innebar också en modernisering och förenkling av plansystemet och att större vikt har lagts vid plan genomförandefrågor.

Nya förutsättningar

Samhällsutvecklingen förändrar förutsättningarna för planeringen av mark- och vattenanvändningen och för byggandet. Inom den fysiska planeringen och stadsbyggandet ställs bl.a. nya och ökade krav på miljöhänsyn, på aktsamhet om kulturvärden och på resurshushållning. Ökad uppmärksamhet behöver därvid ägnas den befintliga bebyggelsemiljöns egenskaper och åt att möjliggöra successiva förändringar och kompletteringar. FN-konferensen om miljö och utveckling (UNCED) sommaren 1992 måste följas upp. En huvuduppgift blir att skapa förutsättningar för och underlätta en långsiktigt hållbar utveckling. För att klara denna uppgift måste samhället riktas in mot ett mer effektivt resursutnyttjande bl.a. genom återanvändning och återvinning (kretsloppsprincipen). Tillämpningen av kretsloppsprincipen i planering och byggande måste underlättas. Behovet har ökat av att kommunerna samordnar olika infrastrukturinvesteringar och att sektorsövergripande och ändamålsenliga planerings- och beslutsprocesser utvecklas på såväl regional som lokal nivå. Tunga investeringar som ofta rör flera kommuner ställer allt större krav på mellankommunal samverkan och på tidiga bedömningar av olika utbyggnadsalternativs påverkan på miljön, på kulturvärden och på hushållningen med mark- och vattenresurserna. Integrationssträvandena i Europa aktualiserar frågor om harmonisering av såväl miljökrav som av reglerna för fysisk planering och byggande.

Nya lagar har tillkommit som berör byggandet. Behovet av en avreglering och förenkling av olika regelsystem växer sig allt starkare. Dessa krav måste förenas med att stat och kommun tar ett ansvar för att hävda viktiga allmänna intressen. Inom bostadsfinansieringsområdet pågår ett arbete med avreglering och förenkling bl.a. i syfte att pressa produktionskostnaderna samt att främja konkurrens och effektivitet.

Den ekonomiska utvecklingen har lett till att den statliga och kommunala administrationen måste minskas och den offentliga sektorns kostnader ses över.

Andra förändringar rör synen på hur grundläggande tjänsteproduktion

bör organiseras och innebär bl.a. en ändring av den offentliga sektorns roll i förhållande till den enskilda. Stärkt äganderätt, minskad detaljreglering och ökad privatisering är exempel på sådant som också kan påverka utformningen av lagstiftningen.

Samhällsutvecklingen har lett till nya arbetssätt och organisationsformer inom förvaltningen i stat och kommun. Kommunerna har fått större frihet att organisera sin verksamhet, som – utanför området för myndighetsutövningen - i allt större utsträckning kommer att utföras genom konkurrensutsett upphandling.

Medborgarnas växande krav på den demokratiska processen måste tillgodoses genom förbättrade möjligheter att tidigare än för närvarande delta i planeringsprocessen och påverka bebyggelseutvecklingen och utformningen av den byggda miljön.

Uppföljning, utvärdering och översyn

Uppföljningen och utvärderingen av PBL-reformen inleddes kort efter det att den nya lagen trädde i kraft den 1 juli 1987. Huvudsyftena med reformen har i stort uppnåtts. Samtidigt visar de erfarenheter som vunnits bl.a. genom Boverkets uppsiktsverksamhet att reformen på vissa viktiga punkter ännu inte fått sitt genombrott. Det gäller bl.a. i fråga om sådana lättnader för den enskilde som förutsätter kommunala beslut. Det finns också oklarheter i fråga om det stöd som PBL ger kommunerna i uppgiften att hävda miljöns kulturvärden.

En översyn av PBL behövs enligt min mening med hänsyn till den nyss skisserade samhällsutvecklingen samt för att säkerställa att lagstiftningens grundläggande intentioner, som jag inledningsvis nämnde, fullföljs. En särskild utredare bör därför tillkallas med uppgift att se över PBL och angränsande lagstiftning med utgångspunkt i nämnda förhållanden.

Uppdraget

Vid min anmälan till budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 15) erinrade jag om den fysiska planeringens huvuduppgifter under 1990-talet. Dessa är att

- säkerställa en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenresurserna,
- främja en långsiktigt förnuftig lokalisering av bebyggelse, anläggningar och infrastruktur samt utveckla en rik och levande stadsmiljö,
- ta hänsyn till naturens kretslopp i samhällsplaneringen.

Lagstiftningen bör skapa förutsättningar för teknisk utveckling, ökad miljöhänsyn och en effektiv konkurrens. Kvalitetstänkande och kostnadsmed-

vetande skall främjas. Långsiktighet i förvaltning och underhåll av befintlig bebyggelse bör premieras. Ökad valfrihet för den enskilde skall tillgodoses utan att väsentliga allmänna intressen för den skall ställs åt sidan.

Dessa huvuduppgifter bör vara vägledande i översynsarbetet.

Översynen bör leda till förslag till ändrad lagstiftning där så behövs eller förslag till andra lösningar där lagstiftning inte bedöms vara nödvändig för att nå målen. De samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen skall redovisas.

Allmänna och enskilda intressen

Fysisk planering är i första hand en kommunal uppgift. Denna grundläggande utgångspunkt skall självfallet gälla också fortsättningsvis. Kommunen skall ha ansvaret för planläggning av mark och vatten och ha möjlighet att utforma en i kommunen önskvärd utveckling inom ramen för bestämmelserna i PBL.

Enligt PBL skall, om inte annat är föreskrivet, både allmänna och enskilda intressen beaktas (1 kap. 5 §). Gränsen mellan dessa intressen är i praktiken svår att dra på ett entydigt sätt. Många frågor som normalt behandlas i samband med fysisk planering och byggande är av intresse från allmän synpunkt. Allmänna och enskilda intressen sammanfaller i många fall. Det bör vara möjligt att närmare precisera de allmänna och enskilda intressena – och de rättigheter och skyldigheter som åligger kommunen respektive den enskilde. Vilka medel stat och kommun skall förfoga över för att kunna värna de allmänna intressena behöver övervägas närmare. Detsamma gäller i vilken utsträckning hänsynen till kommunalekonomin och kommunernas skyldighet att i vissa fall tillhandahålla service skall beaktas vid prövningen av ärenden om lov enligt PBL.

Det behövs ett klarläggande av vilka allmänna intressen som är så väsentliga att de bör ha företräde framför enskilda intressen. Hälsa och säkerhet är väsentliga allmänna intressen. Därutöver måste bl.a. miljöhänsyn, liksom hänsyn till natur- och kulturmiljön och hushållning med naturresurserna m.m. anses vara viktiga allmänna intressen. Tillgängligheten i den byggda miljön för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga måste också anses vara ett viktigt allmänt intresse.

Det är viktigt att dessa allmänna intressen preciseras och att detta tydligt framgår av lagtexten.

Av lagtexten bör också framgå vilka enskilda intressen som bör skyddas vid en avvägning mellan olika enskilda intressen.

Det är viktigt att grundläggande rättssäkerhetsaspekter beaktas vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen och mellan olika enskilda in-

tressen.

I denna del bör utredaren samråda med Fri- och rättighetskommittén (JU 1992:01), som har i uppdrag att redovisa bl.a. frågor om förstärkt grundlagskydd för äganderätten.

Jag återkommer längre fram till frågan om omfattningen och formerna för den statliga kontrollen när det gäller allmänna intressen.

Utgångspunkten i fråga om byggande bör vara att det är byggherren som har ansvaret för att de tekniska egenskapskraven är uppfyllda. Kommunen skall i detta avseende främst ha ett ansvar för att väsentliga allmänna intressen blir tillgodosedda.

Ökad miljöhänsyn

Genom PBL har kommunerna fått det huvudsakliga ansvaret för utformningen av bebyggelsemiljön på lokal nivå. Statens ansvar för den lokala miljön har i och med PBL begränsats.

Utvecklingen av och omsorgen om vår gemensamma miljö, även i en vidare mening, behöver uppmärksammas mera än hittills. Kraven på miljöhänsyn i planering och byggande ökar. Detta har ett naturligt samband med strävandena mot en förebyggande miljövård och en effektivare resursanvändning baserad på kretsloppsprincipen. Bebyggelsemiljön har också stor betydelse för människors trivsel och välbefinnande och är en av grundförutsättningarna för ett rikt socialt liv. Det är viktigt att stat och kommun samverkar i omställningen till en varaktigt hållbar utveckling och en god miljö i landets alla delar.

Den fysiska planeringen är av central betydelse i sammanhanget. Lokalisering av bebyggelse, anläggningar och infrastruktur behöver samordnas för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv transportförsörjning. Utformningen av såväl befintliga som nya bostads- och arbetsområden behöver anpassas så att kretsloppslösningar kan åstadkommas. En långsiktigt god hushållning med naturresurser måste främjas genom en förutseende fysisk planering. Det innebär att kraven på miljöhänsyn – i den vidare mening som jag nu har beskrivit – i den fysiska planeringen måste göras tydligare.

Vid UNCED-konferensen antogs bl.a. Agenda 21 som är ett handlingsprogram för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling. Ansatsen i Agenda 21 är att problem skall förebyggas genom miljöanpassning av politiken på olika områden. Fysisk planering kan vara ett viktigt instrument i arbetet med att förebygga miljöproblem, åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande och hushållning med naturresurserna.

Genom en förutseende planering kan konflikter undvikas, konflikter som i ett senare skede kan leda till låsningar och därmed effektivitetsförluster.

Regeringen avser därför att, som ett första steg, föreslå riksdagen att 1 kap. 1 § PBL ändras så att det klart framgår att PBL:s bestämmelser syftar till en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. Utredaren bör pröva på vad sätt reglerna i PBL i övrigt kan behöva förtydligas i syfte att främja en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

Förutom överväganden i fråga om fysisk planering, bör utredaren ägna uppmärksamhet åt den miljöpåverkan som kommer från byggnader och byggnadsmaterial. Här är det fråga om att inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) påverka utvecklingen så att vi får krav på produkter som inte skadar hälsa och miljö och som i möjligaste mån kan ingå i ett kretslopp. Vidare bör svenska tillverkare och importörer stimuleras att utveckla system för återanvändning och återvinning och se till att skadliga material och produkter byts ut. Jag vill peka på att omloppstiden för byggnader – och därmed de material som ingår i en byggnad – är förhållandevis lång, vilket kräver särskilda överväganden bl.a. när det gäller återanvändning och återvinning.

Det är särskilt angeläget att den fysiska planeringen av våra städer och tätorter sker utifrån en helhetssyn på miljöfrågorna.

Miljöproblemen är i dag påtagligast i storstadsområdena. För närvarande studeras miljösituationen och effekterna av olika styrmedel av Boverket och Statens naturvårdsverk. I Boverkets uppdrag ingår bl.a. att studera behovet av natur- och grönområden för att bevara en god stadsmiljö.

I mindre städer och på landsbygden är miljöproblemen av delvis annan karaktär än i storstäderna. Men även här behövs insatser – bl.a. genom fysisk planering – i syfte att främja en god livsmiljö. En framsynt fysisk planering bör självfallet inte bara medverka till att begränsa miljöproblemen, utan också värna de miljökvantiteter som ofta är dessa orters relativa fördel. Detta är nödvändigt för att främja en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling.

Utredaren bör mot bakgrund bl.a. av Boverkets och Naturvårdsverkets studier göra en bedömning av möjligheterna att i fysisk planering enligt PBL ta större hänsyn till miljöfrågorna i såväl befintlig som nyttillkommande bebyggelse.

I samband med upprättande av planer och i hanteringen av till regeringen överklagade planer har svårigheterna att bedöma miljö- och hälsorisker uppmärksamats. Svårigheterna beror bl.a. på att det i många fall saknas underlag för att göra sådana bedömningar. För närvarande pågår ett utvecklingsarbete inom Boverket rörande hälsa och säkerhet i fysisk planering. Frågor om yttre ljudstörningar behandlas av den utredare som tillkallats för att utarbeta ett förslag till samlad handlingsplan mot buller (M 1992:02). Riktlinjer för hur miljö- och hälsofrågor skall hanteras i planeringen behöver enligt min mening utvecklas. Utredaren bör därför i anslutning till detta hålla sig underrättad om pågående arbete och överväga möjligheterna att

tillämpa sådana kvalitetskrav i fysisk planering.

Av särskilt intresse i sammanhanget är utvecklingen av miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Kraven i 2 kap. PBL innebär som regel att miljö- och hushållningsfrågor belyses som en del av underlaget i fråga om miljökonsekvenser för planer enligt PBL. Erfarenheterna visar emellertid att underlaget för beslut om planer m.m. i många fall bör förbättras. Frågan aktualiseras också av EG:s bestämmelser på området.

Ett viktigt syfte med miljökonsekvensbeskrivningar är att redovisa vilken inverkan en verksamhet eller en åtgärd får på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurserna och ge allmänheten möjligheter att yttra sig. Därigenom kan också beslutsprocessen många gånger förenklas. Den svenska lagstiftningen på området utgörs bl.a. av 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL). När det gäller PBL finns för närvarande inte något krav på att kommunerna skall upprätta miljökonsekvensbeskrivningar. I propositionen 1992/93:60 med förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m. föreslås dock, i syfte att uppfylla bestämmelserna i ett EG-direktiv, att PBL ändras så att miljökonsekvensbeskrivningar skall utarbetas när detaljplaner upprättas för vissa i EG-direktivet angivna ändamål och den tilltänkta verksamheten samtidigt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Utredaren bör överväga om kravet på miljökonsekvensbeskrivningar skall utvidgas och ges en mer generell tillämpning i ärenden enligt PBL.

Värnet av vårt kulturarv är också en viktig miljöfråga som behöver belysas i sammanhanget. Det är i första hand vid tillämpningen av PBL som frågor om bevarande av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer prövas. Tillämpningen av lagstiftningen på området visar att tolkningsutrymmet i många fall blivit alltför stort och att kulturvärdena alltför ofta inte kan hävdas mot andra intressen. Utredaren bör överväga hur kulturmiljöhänsynen kan ges en starkare ställning. Utredaren bör därvid utvärdera hur PBL:s regler om ersättning till fastighetsägare har tillämpats och vilka effekter de har fått.

Översiktsplanen skall ha en nyckelroll för tillämpningen av PBL och naturresurslagen. Utredaren bör, mot bakgrund av de hittillsvarande erfarenheterna, pröva om PBL:s krav i fråga om former, innehåll och redovisning behöver förändras. Möjligheterna att främja en ökad miljöhänsyn genom en förebyggande fysisk planering bör särskilt belysas. Översiktsplanens roll i dialogen mellan stat och kommun bör också ses över. Därutöver bör belysas hur översiktsplanen kan användas för att på ett bättre sätt än i dag skapa förutsättningar för en positiv utveckling av landsbygden och kulturlandskapet i vid mening. Utredaren bör ta del av Boverkets rapport Erfarenheter av översiktsplanarbetet. Rapporten har remissbehandlats.

Även om huvudansvaret för att åstadkomma en god miljö ligger på kom-

munerna, är den enskilda kommunens möjligheter att lösa eller förebygga vissa miljöproblem relativt begränsade. Det mellankommunala och det regionala perspektivet behöver därför utvecklas. Den regionala planeringen enligt bl.a. PBL bör ses över. Även i detta avseende utgör de kommunala översiktsplanerna ett viktigt underlag. Utredaren bör lämna förslag till hur en sådan planering kan främjas.

Miljöskyddskommitténs (ME 1989:04) arbete har beröringspunkter med översynen av PBL i nu berörd del. Utredaren bör därför samråda med Miljöskyddskommittén.

Förenkling i fråga om detaljplan och bygglov

Ett av de främsta syftena med PBL var att möjliggöra förenklingar i förhållande till den äldre lagstiftningen. En studie av PBL:s tillämpning i 20 kommuner, som genomförts av Boverket i samarbete med Svenska kommunförbundet och dåvarande Näringslivets byggnadsdelegation, visar att detta syfte endast delvis har uppnåtts.

Som framgått av vad jag nu har sagt bör kraven på miljöhänsyn i vissa avseenden höjas och en rik och levande bebyggelsemiljö främjas. Inom denna ram bör nu prövas möjligheterna till förenkling och avreglering. Uppmärksamheten bör i första hand riktas in på sådana förändringar som innebär en minskad detaljstyrning och som medför lättnader för den enskilde. Syftet bör vara att skapa förutsättningar för kommunerna att ägna tid och kraft åt de mest angelägna frågorna, t.ex. hälsofrågor i byggandet och planfrågor av större betydelse från miljösynpunkt samt att bedriva ett mer långsiktigt syftande arbete. Samtidigt kan en minskad detaljreglering och en effektiv planprocess leda till kostnadsbesparingar både för den enskilde och för det allmänna.

I uppdraget bör ingå att göra en analys av hela processen från programskedet till dess att bygglov vunnit laga kraft och bygget har slutbesiktigats. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas följande frågor.

I 5 kap. 1 § PBL anges när en detaljplan skall upprättas, det s.k. detaljplanekravet. Detaljplanekravet är primärt riktat till kommunen. Emellertid ger 8 kap. 12 § första stycket 2 samma lag kommunen rätt att vägra bygglov i de fall den sökta åtgärden bedöms kräva detaljplanläggning. Den som vägrats lov med hänvisning till detaljplanekravet kan emellertid inte tvinga fram planläggning, även om det borde ha varit möjligt att avgöra ärendet direkt med stöd av 2 kap. PBL. Tillämpningen av paragrafen har alltså stor betydelse för den enskilde. Utredaren bör mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits beträffande detaljplanekravets tillämpning i samband med prövningen av bygglov göra en bedömning i vad mån lagstiftningen kan behöva

preciseras ytterligare för att bl.a. stärka den enskildes ställning.

Regleringen i detaljplaner har i huvudsak byggts på att ange markens och byggnaders användning för olika ändamål. Detta sätt att reglera användningen har medverkat till en funktionsuppdelning i staden, som utarmat vissa områden och lett till ökat transportbehov. Det finns anledning överväga om en mindre detaljerad reglering kan underlätta en friare etablering och en blandning av boende och olika verksamheter som gör det möjligt att utforma mer allsidigt sammansatta stadsdelar och samhällen. I det sammanhanget bör också övervägas användningen av bestämmelser beträffande utformningen av byggnader. I vissa miljöer kan krävas mer långtgående hänsyn till omgivande bebyggelse. I andra miljöer kan å andra sidan bestämmelser som styr utformningen helt undvaras. Enligt 5 kap. 7 § PBL får inte en detaljplan göras mer detaljerad än vad som erfordras. Utredaren bör mot denna bakgrund överväga vilka ytterligare avregleringar och förenklingar som är möjliga och lämpliga.

Efter en ändring i 5 kap. 7 § PBL (prop. 1991/92:51, BoU 10, rskr. 112) får kommunerna inte längre precisera handelsändamål i detaljplaner till att avse viss form av detaljhandel. Riksdagen uttalade i samband med beslutet att den något förändrade synen på konkurrensen borde få genomslagskraft också i gällande planer, men att det krävs ytterligare överväganden om man genom lagstiftning skall ändra innehållet i sådana planer. Utredaren bör därför belysa möjligheterna att ändra gällande planer i syfte att få till stånd ökad konkurrens inom handeln.

Konkurrensfrågor aktualiseras också i annat sammanhang. Regelsystemet för byggandet bör vara utformat så att det i största möjliga utsträckning underlättar konkurrens mellan olika byggherrar och entreprenörer och uppmuntrar kostnadsmedvetande och kvalitetstänkande. Detaljplaner bör utformas så att de så långt möjligt ger utrymme för olika tekniska lösningar. Tillstånds- och kontrollreglerna bör vara utformade så att tillämpningen kan anpassas till och underlätta användningen av företagens egna kvalitetssäkringssystem.

Regeringen har nyligen – till följd av EES-avtalet – föreslagit riksdagen en ny byggproduktlag (prop. 1992/93:55) i syfte att genomföra EG:s byggproduktdirektiv i Sverige. Samordningen mellan den föreslagna byggproduktlagen och PBL måste nu ses över. PBL:s tekniska egenskapskrav på byggnader m.m. bör flyttas över till byggproduktlagen. Därvid kommer frågan om bygglov i fokus. Byggproduktlagen innehåller inga regler om bygglov. Utredaren bör lämna förslag på hur tillsynen och kontrollen lämpligen utformas i framtiden.

Byggherren bör kunna planera byggstart och genomförandet av byggnadsarbetena på ett ekonomiskt rationellt sätt. Den tekniska kontrollen och tillsynen bör vara så utformad att byggherren kan planera byggnadsarbetena

utan att vara beroende av att avvakta ett slutligt beslut från berörda myndigheter. Samtidigt bör han – för att inte tvingas ta alltför stora risker – ha en möjlighet att vid behov kunna begära besked från myndigheterna huruvida arbetena eller ett visst arbetsmoment utförs enligt gällande regler. Det är här viktigt att notera att kommunen bara skall behöva ge besked om och ingripa i frågor som samhället har ansvar för.

Enligt PBL gäller för i princip all lokalisering av bebyggelse att den först skall prövas lämplig från allmän synpunkt. Det bör vara möjligt att i vissa fall avstå från förhandsprövning av varje enskilt byggnadsföretag när varken det allmännas intressen eller grannars rätt träds för när. Det är således angeläget att pröva om den enskilde i större utsträckning kan ges frihet att också uppföra nya byggnader. Därigenom kan bl.a. byggande på landsbygden underlättas. Mot den bakgrunden bör möjligheterna att begränsa bygglovsprövningen belysas, främst när det gäller byggnadsföretag utanför samlad bebyggelse. Om det å andra sidan – t.ex. i områden med särskilt värdefulla kulturmiljöer – finns behov av en striktare bygglovsprövning bör detta uppmärksammas av utredaren.

Det bör också övervägas om bygglovsprövningen i nuvarande form behöver bibehållas inom sådana detaljplaneområden där bebyggelsen redan i planen prövats på ett sådant sätt att olika berörda intressen beaktats. Utredaren bör beakta vad som har anförts i betänkandet (SOU 1992:47) Avreglerad bostadsmarknad Del II. Betänkandet har remissbehandlats.

Som jag nämnde inledningsvis är tillgängligheten för handikappade ett viktigt allmänt intresse. Utredaren bör därför göra en analys av vilka effekter de nuvarande bestämmelserna i PBL har fått i fråga om tillgängligheten för personer med funktionshinder. I sammanhanget kan erinras om den ökning av antalet äldre personer över 80 år som sker under det närmaste decenniet. Utredaren bör i sina överväganden i tillgänglighetsfrågan ta del av de förslag som lagts fram av Handikapputredningen i betänkandet (SOU 1992:52) Ett samhälle för alla. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Ett annat viktigt syfte med PBL-reformen var att öka effektiviteten i bl.a. planprocessen. Sverige har vid en internationell jämförelse en kort och effektiv planprocess. Det bör inte hindra att möjligheterna till ytterligare effektiviseringar bör prövas. I översynsarbetet bör därför belysas hur PBL:s förfaranderegler tillämpas och om det i PBL eller annan lagstiftning finns regler som försvårar kommunala åtgärder i syfte att effektivisera hanteringen av planer och beslut. Alternativa arbetssätt bör undersökas. Även bestämmelserna om kommunikation med berörda – kungörande och annonsering – liksom om delgivning efter antagandet bör ses över.

Bestämmelserna om förfarandet när planer upprättas och antas är omtatande. Från reglerna om detaljplan finns ett antal undantag vid s.k. enkelt

planförfarande, vilket kan användas om planförslaget är av begränsad betydelse och saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen (5 kap. 28 § PBL). Undantagen innebär i huvudsak att samrådet kan förenklas och kungörande undvaras. Utredaren bör, med hänsyn till demokratiska krav och de verkningar för offentliga organ och enskilda som planer får, pröva om det är möjligt och lämpligt att i ökad utsträckning tillämpa enkelt planförfarande. Möjligheterna att förtydliga eller ändra reglerna för enkelt planförfarande bör därvid övervägas.

De rationaliseringsmöjligheter som översiktsplanen kan innebära bör också uppmärksammas.

Även samrådsförfarandet behöver granskas från effektivitetssynpunkt. Medborgarinflytandet bör komma till uttryck tidigt i planeringsprocessen. Erfarenheter som bl.a. redovisats i den s.k. överklagandeutredningen som Boverket överlämnade till regeringen hösten 1990, visar att ett väl genomfört samråd i ett tidigt skede leder till att överklaganden uteblir eller kraftigt begränsas och att betydande förseningar därigenom kan undvikas. Utredaren bör undersöka bakgrunden till de stora skillnader som för närvarande råder mellan olika kommuner i detta hänseende och därvid överväga i vilka avseenden samrådsförfarandet kan utvecklas.

Utredaren bör slutligen belysa möjligheterna till delegation av beslut enligt PBL samt till en bättre samordning mellan PBL och kommunallagen (1991:900).

Medborgarinflytande

Att människorna är intresserade av samhällsfrågor och deltar i samhällsdebatten är grunden för demokratin. De senare årens debatt i bl.a. frågor om samhällsbyggande och miljö har fäst uppmärksamheten på frågan om medborgarnas insyn i och inflytande på den fysiska planeringen.

Reglerna för medborgarinflytandet enligt PBL bör nu ses över. Utredaren bör till en början utvärdera medborgarinflytandet med hänsyn till målen för reformen och effekterna. Därefter bör utredaren överväga möjligheterna att stärka medborgarinflytandet och förbättra insynen i planeringen, utan att planeringsprocessen byråkratiseras och blir ineffektiv och kostnadsdrivande. Som nämnts finns det stora effektivitetsvinster att hämta i att medborgarna kommer in tidigt i planeringsprocessen, förutom det egenvärde som ligger i medborgardeltagandet. Utredaren bör bl.a. studera om en lämplig informations- och samrådsstrategi i ett tidigt skede, t.ex. i ett utvecklat programstadium till en detaljplan eller en fördjupning av översiktsplanen, kan underlätta processen och höja kvaliteten i såväl beslutsunderlaget som i planeringens resultat och minska kostnaderna. Alternativa former för

samråd och inflytande jämfört med förfarandereglerne i PBL bör studeras. Tidiga kontakter med sakägare och andra intressenter samt användningen av miljökonsekvensbeskrivningar i planer och program kan underlätta samrådet och samtidigt fördjupa medborgarinflytandet.

Erfarenheterna efter fem års tillämpning av PBL tyder på att överklagandeinstituttet inte sällan kommit att användas som ett medel för medborgarinflytande i stället för som en yttersta rättssäkerhetsventil. Rätten att överklaga beslut om planer m.m. bör nu ses över i syfte att effektivisera och tydliggöra överklagandeinstituttets funktion. Utredaren bör därvid överväga i vad mån rätten att klaga kan avgränsas och göras tydligare. Utredaren bör även i denna del samråda med Miljöskyddskommittén och med Fri- och rättighetskommittén.

En företeelse som har uppmärksamrats sedan PBL trädde i kraft är den s.k. förhandlingsplaneringen, dvs. en planering som tidigt binder exploateringens inriktning, omfattning och finansiering genom ett avtal mellan kommun och exploatör. Denna typ av planering, som ofta sker utan närmare överväganden om konsekvenserna för miljön och hushållningen med naturresurser m.m., kan i viss mån ändra förutsättningarna för planeringen enligt PBL. Det finns dessutom en risk för att konkurrensen i byggandet åsidosätts och att markprisutvecklingen snedvrids. Genom avtalet kan också kommunala kostnader övervältras på exploatören på ett sätt som ytterst leder till högre kostnader för medborgarna. Det finns nu skäl att utvärdera effekterna av sådana förhandlingsuppgörelser. Förhållandena i andra länder bör studeras.

Statlig kontroll

Ett grundläggande syfte med PBL är som nämnts att kommunerna med bindande verkan skall kunna besluta i frågor som rör den lokala miljön. Staten utövar sitt inflytande över planläggningen genom att länsstyrelsen dels deltar i pågående planeringsarbete genom samråd, dels i vissa angivna fall på eget initiativ skall överpröva kommunens beslut. Vidare prövar länsstyrelsen kommunens beslut efter överklagande.

Den statliga kontrollen enligt 12 kap. 1 § PBL utövas alltså i första hand av länsstyrelsen. Det innebär att länsstyrelsen kan överpröva kommunens beslut om det kan befaras att ett riksintresse enligt naturresurslagen inte tillgodoses, att frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller att bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Genom att tyngdpunkten i den statliga kontrollen när det gäller allmänna

intressen ligger på länsstyrelsen, har denna givits en självständig roll i förhållande till regeringen.

Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen av både kommunen och enskilda. Däremot har sektorsmyndigheterna ingen rätt att överklaga. Om regeringen anser att den bör agera för att värna riksintressen, har den i vissa begränsade fall möjligheter att ge kommunen ett planföreläggande enligt 12 kap. 6 § PBL. Prövningsgrunden hälsa och säkerhet skiljer sig dock från riksintressen och mellankommunal samordning bl.a. genom att brister vad gäller hälsa och säkerhet inte kan föranleda planföreläggande.

Under den tid som PBL har varit i kraft har ett antal fall uppmärksammats där det kan ifrågasättas om hänsynen till miljön och hushållningen med naturresurser har behandlats på ett tillfredsställande sätt i den kommunala planeringen och i länsstyrelsens prövning av planer. Vissa sektorsmyndigheter har vidare framfört kritik mot att länsstyrelsen inte har ingripit mot planer som enligt sektorsmyndigheten innebär att riksintressen har skadats påtagligt.

Också i andra sammanhang aktualiseras problemen när kommunen i sin planering enligt PBL skall tillgodose intressen som rör hushållningen med naturresurser och där staten är huvudman för eller annars har väsentliga intressen i ett exploateringsföretag. Det kan gälla statliga investeringar i anläggningar, väg- eller järnvägsutbyggnad och där exploateringsföretaget är ett riksintresse enligt NRL. En tidigare prövning i regeringen kan begränsa förseningar i senare skeden.

I regeringens tillämpning av PBL har det också konstaterats att frågan om riksintressen eller andra allmänna intressen sällan kan prövas av regeringen på talan av en enskild person. Utgångspunkten i PBL är nämligen att omfattningen av regeringens prövning av överklaganden styrs av den klagandes yrkanden. Vidare kan en enskild inte klaga över länsstyrelsens beslut om inte den klagande själv är direkt berörd av beslutet.

Som jag nyss nämnde kan regeringen som en yttersta åtgärd förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det behövs för att tillgodose riksintressen enligt naturresurslagen eller mellankommunal samordning. Planföreläggande enligt PBL är emellertid inget lämpligt instrument i de flesta fall där delade meningar mellan stat och kommun kan tänkas råda om hur ett riksintresse skall behandlas i kommunal planering, eftersom det lika ofta står ett lokalt intresse av en exploatering mot ett övergripande statligt bevarandeintresse. Planföreläggande underlättar inte heller en dialog i frågor där olika intressen står mot varandra.

Grundtanken i PBL om den kommunala självstyrelsen på planområdet talar för en restriktiv syn på omfattningen av den statliga kontrollen. Erfarenheterna av tillämpningen av PBL talar dock för att formerna för regeringens prövning och möjligheter att ingripa i dessa frågor nu bör ses över. Stor vikt

bör läggas vid kraven på effektivitet i planeringsprocessen och möjligheterna till kostnadsbesparingar för det allmänna. Utredaren bör därvid överväga sådana alternativ som innebär att frågor om riksintressen eller andra väsentliga allmänna intressen enklare och tidigare än i dag kan aktualiseras och vid behov bli föremål för överväganden hos regeringen. Det är naturligt att utredaren prövar möjligheterna till samordning med de bestämmelser i 4 och 6 kap. naturresurslagen som i särskilda fall ger regeringen möjlighet till tidiga initiativ i planeringsprocessen enligt PBL och andra lagar som knutits till naturresurslagen.

Även frågor i övrigt rörande samordningen mellan PBL och annan lagstiftning – t.ex. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. – kan behöva belysas och övervägas.

Instansordningen för överklagande

Det har länge bedrivits ett arbete med att avlasta regeringen löpande ärenden. Detta arbete har berört också PBL-ärendena. Förslag vad gäller sådan avlastning har redovisats i promemorian (Ds 1991:84) Plan- och byggnämnd. Jag anser dock att dessa frågor behöver övervägas ytterligare bl.a. mot bakgrund av den översyn i övrigt av PBL som utredaren har att göra. Det är därvid viktigt att den svenska lagstiftningen anpassas till vad som krävs för att Sverige skall uppfylla sina åtaganden enligt Europakonventionen. I detta syfte bör utredaren pröva den nuvarande gränsdragningen mellan regeringen och förvaltningsdomstolarna. Utredaren bör även i denna del samråda med Fri- och rättighetskommittén. Utredaren bör också lämna förslag till hur regeringen kan avlastas besvärärenden. En enhetligare besvärsordning bör eftersträvas. Det bör påpekas att gränsdragningen mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor inte är ett problem som är specifikt för svensk lagstiftning. De kontinentala modellerna är därvid särskilt intressanta från svensk synpunkt, eftersom även dessa modeller bygger på existensen av förvaltningsdomstolar. Erfarenheterna från andra länder bör därför studeras. Utredaren bör hålla sig underrättad om de ställningstaganden som görs med anledning av Domstolsutredningens betänkande (1991:106) Domstolarna inför 2000-talet som för närvarande bereds inom Justitiedepartementet. Utredarens förslag i denna del bör i lämplig omfattning tillgodose de särskilda krav på snabbhet och effektivitet i förfarandet som bör ställas inom plan- och byggområdet.

Övrigt

När kommunen i egenskap av huvudman för allmänna platser skall anlägga eller förbättra gator m.m. får kommunen besluta att kostnader för så-

dana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov skall betalas av ägarna till fastigheterna i området. Kostnaderna skall fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund. I samband med översynen bör belysas bl.a. hur reglerna tillämpas och om kostnaderna från såväl allmän som enskild synpunkt fördelas skäligt och rättvist. Härvid bör även erfarenheter från tillämpningen av s.k. exploateringsavtal vägas in. Möjligheterna till förenklingar bör övervägas.

I samband med bygglov får i vissa fall en planavgift tas ut för att täcka kommunens kostnader för planarbetet. Från kommunalt håll har det riktats kritik mot dessa regler. Kritiken avser bl.a. den avsevärda tiden mellan kommunens arbete med planerna och ersättningen för detta och svårigheter att få en rimlig kostnadstäckning för nedlagt arbete. Även reglerna om planavgift bör nu ses över.

Tidplan, arbetsformer m.m.

Utredningen bör bedrivas i etapper. Förslag i fråga om samordning av reglerna i PBL med en byggproduktlag bör lämnas senast den 30 april 1993. Överväganden och förslag rörande bygglov i övrigt och i fråga om detaljplan, miljöhänsyn och medborgarinflytande samt om den statliga kontrollen bör redovisas senast den 30 november 1993. Övriga förslag bör redovisas senast den 31 mars 1994.

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43) samt om att redovisa verksamhetens regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om planläggning, markanvändning och bebyggelse

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att se över plan- och bygglagen, m.m. samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

Tabell a. Sammanställning av länsstyrelsernas svar i nedan angivna frågor:

1 a. Hur många besvärshandlingar, fördelade på besvär över beslut om planer och besvär över beslut enligt PBL i andra frågor, kom det in till länsstyrelsen åren 1992 och 1993? (Uttrycket besvärshandling kan vara mångtydigt. Länsstyrelsema torde i allmänhet registrera ett ärende för varje besvärshandling. I b. Vi önskar dock även uppgift på hur många kommunala beslut som har överklagats.)

2. Hur många kommunala beslut – beslut rörande planer och beslut i andra frågor – ändrades av länsstyrelsen?

3. Hur många beslut av länsstyrelsen överklagades?

4. Hur många av dessa överklaganden gick till kammarrätt respektive regeringen?

	Fr 1a			Fr 1b			Fr 2			Fr 3			Fr 4			
	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993
	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut	Övr. beslut
Stockholm	365	218	585	85	506	3	159	1	117	55	225	57	191	K- R 55	K- R 18	K 164 R 27
Uppsala	42	46	103	31	155	22	102	0	15	19	46	17	45	K- R 19	K- R 17	K 37 R 8
Södermanland	77	65	96	13	78	12	58	3	5	9	23	9	28	K- R 9	K 7 R 16	K 8 R 20
Östergötland	72	85	79	32	66	23	64	4	27	19	23	27	33	K- R 19	K 20 R 3	K 28 R 5
Jönköping	22	11	73	15	60	10	53	1	24	11	30	4	26	K- R 11	K 23 R 7	K 20 R 6
Kronoberg	19	22	37	14	40	9	37	0	10	4	19	6	21	K- R 4	K 16 R 3	K 15 R 6
Kalmar	75	93	137	27	126	13	93	5	23	16	43	4	32	K- R 16	K 33 R 10	K 20 R 12
Gotland	11	23	57	6	61	3	34	1	8	4	27	3	11	K- R 4	K 15 R 12	K 7 R 4
Blekinge	-	-	-	9	104	18	95	1	22	3	22	7	19	K- R 3	K 18 R 4	K 15 R 4

	Fr 1a						Fr 1b						Fr 2			Fr 3			Fr 4					
	1992			1993			1992			1993			1992			1993			1992			1993		
	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut	Detalj- planer	Övr. beslut
Kristian- stad	61	217	35	167	39	141	22	101	0	38	1	37	16	46	3	48	K- R16	K35 R11	K- R3	K46 R2	K- R30	K98 R5	K- R8	K100 R8
Malmö- hus	280	432	85	334	61	251	34	185	3	81	0	30	32	103	30	108	K- R32	K98 R5	K- R30	K100 R8	K- R11	K59 R17	K47 R7	
Halland	197	232	148	183	42	205	29	161	0	55	1	37	17	76	11	54	K- R17	K59 R17	K- R11	K47 R7	K- R11	K59 R17	K47 R7	
Göteborgs- o Bohus	220	461	187	449	77	350	54	384	3	57	6	133	52	130	35	173	K- R52	K117 R13	K- R35	K156 R17	K- R100	K46 R54	K15 R19	
Älvsborg	146	266	158	271	28	172	33	154	8	52	6	41	21	69	100	73	K- R21	K46 R23	K- R100	K54 R19	K- R100	K46 R54	K15 R19	
Skara- borg	39	64	19	52	21	0	6	0	0	2	0	5	11	19	3	16	K- R11	K12 R7	K- R3	K13 R3	K- R3	K12 R2	K13 R3	
Värml- land	41	81	35	73	22	71	20	68	0	22	0	11	8	19	5	26	K- R8	K9 R10	K- R5	K20 R6	K- R5	K9 R10	K20 R6	
Örebro	121	81	17	34	22	43	13	31	0	3	0	7	14	20	6	14	K- R14	K17 R3	K- R6	K12 R2	K- R6	K17 R3	K12 R2	
Västman- land	-	-	-	-	27	36	9	35	0	11	0	10	17	15	2	7	K- R17	K13 R3	K- R2	K7 R-	K- R2	K13 R3	K7 R-	
Dalarna	125	164	13	102	25	154	10	87	2	45	1	13	6	76	11	42	K- R6	K60 R16	K- R11	K34 R8	K- R11	K60 R16	K34 R8	
Gävle- borg	35	82	12	86	19	80	12	71	0	26	4	21	9	20	7	9	K- R9	K14 R6	K- R7	K7 R2	K- R7	K14 R6	K7 R2	
Väster- norrland	32	54	29	72	16	50	10	65	1	12	0	4	7	20	6	18	K- R7	K12 R8	K- R6	K13 R8	K- R6	K12 R8	K13 R8	
Jämt- land	37	90	23	43	13	88	3	42	2	2	0	1	9	25	4	16	K- R9	K10 R15	K- R4	K11 R5	K- R4	K10 R15	K11 R5	
Väster- botten	42	36	20	39	21	36	8	38	0	5	1	4	9	9	4	11	K- R9	K7 R2	K- R4	K8 R3	K- R4	K7 R2	K8 R3	
Norr- botten	76	148	44	132	39	95	19	86	4	23	3	12	10	25	8	25	K- R10	K9 R16	K- R14	K11 R14	K- R14	K9 R16	K11 R14	
SUMMA	2135	3874	1388	3204	728	3018	477	2550	41	765	33	617	378	1130	369	1046	K- R378	K886 R245	K- R369	K853 R196	K- R369	K886 R245	K853 R196	

Tabell b. Sammanställning av länsstyrelsernas svar i nedan angivna frågor:

1. I hur många fall under åren 1992 och 1993 fattade länsstyrelsen beslut om prövning enligt 12 kap. 2 § PBL och hur fördelade sig dessa på prövningsgrunderna i 12 kap. 1 § PBL?
2. I hur många av de under 1 angivna fallen upphävdes, helt eller delvis, kommunens planbeslut?
3. I hur många fall under åren 1992 och 1993 beslutade länsstyrelsen om prövning av lov eller förhandsbesked enligt 12 kap. 4 § PBL?

Län	Fr 1	Fr 2	Fr 3	Anmärkningar
	92-93	92-93	92-93	
Stockholm	9 *)	4	1	*) 3 st 12:1 1 p, 5 st 12:1 3 p, 1 st 12:1 1 p o 3 p
Uppsala	1 *)	1	0 x)	*) 12:1 1 p, x) Sex ärenden aktualiserades inom redan beslutade 12:4-områden.
Södermanland	1*)	0	2	*) 12:1 3 p
Östergötland	4 *)	3	-	*) 2 st 12:1 3 p, 2 st 12:1 1 p
Jönköping	0	0	0	
Kronoberg	0	0	0	
Kalmar	1 *)	0	0	*) 1 st 12:1 3 p
Gotland	0	0	4	
Blekinge	1 *)	0x)	0	*) 1 st 12:1 3 p x) Kommunen omarbetade planen
Kristianstad	5 *)	3	0	*) 1 st 12:1 1 p, 4 st 12:1 3 p
Malmöhus	4 *)	3	0	*) 2 st 12:1 1 p, 2 st 12:1 3 p
Halland	4 *)	0	0	*) 4 st 12:1 3 p
Göteborgs- o Bohus	9 *)	2	28	*) 2 st 12:1 1 p, 2 st 12:1 1 p o 3 p, 5 st 12:1 3 p
Älvsborg	7 *)	4	1	*) 5 st 12:1 3 p, 2 st 12:1 1 p
Skaraborg	1*)	0x)	0	*) 12:1 1 p o 3 p, x) Kommunen omarbetade planen
Värmland	2 *)	2	0	*) 2 st 12:1 3 p
Örebro	1 *)	1	0	*) 12:1 1 p
Västmanland	0	0	6	
Dalarna	7 *)	1	0	* 6 st 12:1 3 p, 1 st 12:1 1 p
Gävleborg	1 *)	1	0	*) 1 st 12:1 1 p
Västernorrland	0	0	0	
Jämtland	1 *)	1	0	*) 1 st 12:1 1 p + 3 p
Västerbotten	0	0	0	
Norrbotten	2 *)	1	10	*) 1 st 12:1 1 p, 1 st 12:1 3 p
SUMMA	*)61	27	52	*) 17 st 12:1 1 p, 39 st 12:1 3 p, 5 st 12:1 1 p o 3 p

Tabell c. Sammanställning av svar av länsstyrelserna i Kalmar, Göteborgs- och Bohus, Norrbottens och Värmlands län. Avser ärenden som kom in till länsstyrelsen 1:a halvåret 1992.

1. Hur många kommunala beslut rörande planer och lov, inklusive förhandsbesked, har överklagats av besvärberättigade utanför sakägarkretsen?
2. I hur många av dessa ärenden är det enbart besvärberättigade utanför sakägarkretsen som har klagat?
3. I hur många av de under 2 avsedda ärendena har länsstyrelsen bifallit besvärstalan helt eller delvis?
4. Resurser i överklagandehantering 1993 med särskilt angivande av juristresurser.
5. Genomsnittlig handläggningstid.

	Fr 1 Pla- ner	Fr 1 Lov	Fr 2 Pla- ner	Fr 2 Lov	Fr 3 Pla- ner	Fr 3 Lov	Fr 4 Resur- ser	Fr 5 Handl.- tid Planer	Fr 5 Handl.- tid Lov
Kalmar	16	5	0	5	0	0	1,6 (1)	120 dgr	53 dgr
Göteborgs- och Bohus	12	7	6	3	0	2	8,0 (6)	90 dgr	90 dgr
Norrbotten	7	0	2	0	0	0	2,75 (1,60)	90 dgr	150 dgr
Värmland	0	0	0	0	0	0	1,7 (1,0)	135 dgr	120 dgr

Tabell d. Sammanställning av svar av länsstyrelserna i Västerbottens, Örebro, Malmöhus och Göteborgs- och Bohus län.

1. På vilken organisatorisk enhet handläggs (bereds) ärendena rörande överklagade planer och övriga PBL-beslut?
2. Vilka deltar i den slutliga handläggningen och vem fattar beslut? (fattas några beslut av landshövding eller styrelse?)
3. Hur sker det interna samrådet inför beslut?
4. Hur skulle handläggningen och beslutsfattandet enligt din mening kunna effektiviseras och göras mer rättssäker?

	Fr 1	Fr 2	Fr 3	Fr 4
Västerbotten	Rättsavdelningen	Föredragande jurist, beslutande normalt chefsjuristen samt företrädare/Planfunktionen och i särskilda fall företrädare/Miljö- o kultur, Lantbruk och Rennäring. (Nej)	Förslag till beslut/föredragande. Förslaget diskuteras tillsammans med övriga deltagare. I vissa fall upprättar expert PM som kommuniceras.	Förbättringar genom ändringar i förordningen med länsstyrelseinstruktion.
Örebro	Plan- och bostadsenheten	Länsarkitekten är beslutande och en bitr länsarkitekt föredragande. En jurist deltar alltid i besluten. I övrigt deltar vid behov representanter från övriga enheter. (Ja) ¹	Föredragande och representanter från de olika enheterna har kontinuerlig kontakt.	Inget svar.
Malmöhus	Planbeslut /Planenheten Övriga överklaganden/ Juridiska enheten	Jurister samt företrädare för Ist:s expertomr. Besluten fattas av länsarkitekten (planärenden) eller jurist på juridiska enheten (övr. beslut). (Nej)	De som deltar i handläggningen träffas och diskuterar ärendet.	Genom organisationsförändring 1 juli-94 flyttas handläggningen av överklagade planer till en ny rättsenhet.

¹Länsstyrelsens styrelse beslutar i ärenden där Ist ändrar ett kommunalt beslut.

Göteborgs- och Bohus	Rättsenheten	Föredragande jurist samt företrädare för de enheter inom lst vars intressen berörs. Planbesvärärenden beslutas alltid av chefsjuristen. Övriga ärenden av denne eller av erfaren länsassessor. (Nej) ²	Det sker på ett informellt sätt under ärendets beredning. Ibland inhämtas uppgifter muntligen/skriftligen.	Allmänt sett är det inte tillräckligt att en jurist deltar i handläggningen av besvärärenden. Det bör vara jurister som föredragande och som beslutande
----------------------	--------------	---	--	---

²Landshövdingen har någon gång beslutat när det gällt politiskt betydelsefullt ärende.

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertutspatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och concernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
 70. Inomkommunal utjämning. Fi.
 71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
 72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. S.
 73. Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
 74. Punktskatterna och EG. Fi.
 75. Patientskadelag. C.
 76. Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. M.
 77. Tillvarons trösklar. C.
 78. Citytunneln i Malmö. K.
 79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
 80. Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
 81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
 82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
 83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
 84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
 85. Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
 86. Teknologi och vårdkonsumtion inom slutet somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
 87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
 88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
 89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
 90. Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. M.
 91. Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
 92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
 93. Levande skärgårdar. Jo.
 94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
 95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
 96. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
 97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
 98. Beskattning av förmåner. Fi.
 99. Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. Ju.
 100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
 101. Hög ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
 102. Analys och utvärdering av bistånd. UD.
 103. Studiemedelsfinansierad polisutbildning. Ju.
 104. PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan. M.
 105. Ny lagstiftning om radio och TV. Ku.
 106. Sjöarbetstid. K.
 107. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader. M.
 108. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader – Underlagsrapporter. M.
 109. Tåget kommer. K.
 110. Omsorg och konkurrens. S.
 111. Bilars miljöklassning och EG. M.
 112. Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser. Jo.
 113. Växande råvaror. M.
 114. Avfallsfri framtid. M.
 115. Sjukvårdsreformer i andra länder. S.
 116. Skyldighet att lagra olja och kol. N.
 117. Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Ju.
 118. Informationsteknologin-Vingar åt människans förmåga. SB.
 119. Livsmedelspolitik för konsumenterna. – Reformen som kom av sig. Jo.
 120. Finansiell leasing av lös egendom. Ju.
 121. Bosparande. Fi.
 122. Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning, principiella synpunkter och förslag. Ju.
 123. Miljöombudsman. M.
 124. Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns. Ju.
 125. Samordnad insamling av miljödata. K.
 126. Husläkarreformens första halvår. S.
 127. Kronan Spiran Äpplet. En ny universitetsstruktur i södra Stockholmsområdet. U.
 128. Lokal Agenda 21 – en vägledning. M.
 129. Företagares arbetslöshetsersättning. A.
 130. Försäkring under krigsförhållanden. Fi.
 131. Skyddet vid den inre gränsen. Ju.
 132. Landstingens ansvar för kliniskt forsknings- och utvecklingsarbete. S.
 133. Miljöpolitikens principer. M.
 134. Överprövning av beslut i plan- och byggärenden. M.
-

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]
Informationsteknologin
-Vingar åt människans förmåga. [118]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekreteressen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer – integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden
– utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete.
Del A + B. [99]
Studiemedelsfinansierad polisutbildning. [103]
Domstolsprövning av förvaltningsärenden. [117]
Finansiell leasing av lös egendom. [120]
Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning,
principiella synpunkter och förslag. [122]
Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns. [124]
Skyddet vid den inre gränsen. [131]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.

Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom slutna somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]
Omsorg och konkurrens. [110]
Sjukvårdsreformer i andra länder. [115]
Husläkarreformens första halvår. [126]
Landstingens ansvar för kliniskt forsknings- och utvecklingsarbete. [132]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxid – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]
Sjöarbetstid. [106]
Tåget kommer. [109]
Samordnad insamling av miljödata. [125]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2
– Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]
Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. [85]
Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. [87]
Mervärdesskatten och EG. [88]
Tullagstiftningen och EG. [89]
Beskattning av förmåner. [98]
Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. [100]
Bosparande. [121]
Försäkring under krigsförhållanden. [130]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. [80]
Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. [84]
Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. [101]
Kronan Spiran Äpplet. En ny universitetsstruktur i södra Stockholmsområdet. [127]

Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljöinsatser i jordbruket
– svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]
Levande skärgårdar. [93]
Konsumenterna och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. [112]
Livsmedelspolitik för konsumenterna.
– Reformen som kom av sig. [119]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]

Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]
Dagspressen i 1990-talets medielandskap. [94]
Ny lagstiftning om radio och TV. [105]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]
Skyldighet att lagra olja och kol. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]
Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. [83]
Företagares arbetslöshetsersättning. [129]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]
Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. [73]
Patientskadslag. [75]
Tillvarons trösklar. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]
On the General Principles of Environment Protection. [69]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

- Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. [76]
Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. [90]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [96]
Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. [97]
PVC – en plan för att undvika miljöpåverkan. [104]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader. [107]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader – Underlagsrapporter. [108]
Bilars miljöklassning och EG. [111]
Växande råvaror. [113]
Avfallsfri framtid. [114]
Miljöombudsman. [123]
Lokal Agenda 21 – en vägledning. [128]
Miljöpolitikens principer. [133]
Överprövning av beslut i plan- och byggärenden. [134]

- Miljö- och naturresursdepartementet
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [135]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [136]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [137]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [138]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [139]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [140]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [141]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [142]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [143]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [144]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [145]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [146]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [147]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [148]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [149]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [150]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [151]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [152]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [153]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [154]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [155]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [156]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [157]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [158]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [159]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [160]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [161]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [162]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [163]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [164]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [165]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [166]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [167]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [168]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [169]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [170]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [171]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [172]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [173]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [174]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [175]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [176]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [177]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [178]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [179]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [180]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [181]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [182]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [183]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [184]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [185]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [186]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [187]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [188]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [189]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [190]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [191]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [192]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [193]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [194]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [195]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [196]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [197]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [198]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [199]
Kommunikation, verksamhetsutveckling och utbildning. [200]