



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Nils Dahlström

Tillvaratagandet av allmänna intressen

En diskussion av allmänna intressen i miljöprocessen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Bengt Lundell

Termin för examen: VT 2014

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsning	7
1.4 Metod och material	8
1.5 Disposition	9
2 BEGREPPET ALLMÄNNA INTRESSEN	11
2.1 Inledning	11
2.1.1 Ordet intresse	11
2.1.2 Begreppet intresse ur ett juridiskt och miljörettsligt perspektiv	11
2.1.2.1 Begreppet intresse kan peka ut sakägare	12
2.1.2.2 Intressen och intressenter – kan sammanfalla	12
2.1.2.3 Intresselagstiftning – för att möta problem	13
2.1.2.4 Vems är ett miljöintresse?	14
2.2 Vad är ett allmänt intresse?	15
2.2.1 En lagstiftningsteknisk åtgärd	15
2.2.2 Allmänna och enskilda intressen – en avgränsning mellan offentlig- och civilrätt	16
2.2.3 Allmänna intressens processuella roll	16
2.2.4 Allmänna intressens karaktär och omfattning	17
2.2.5 Allmänna intressen kan tilldelas en företrädare	18
2.3 Det allmännas intresse	18
2.4 Commons – eller gemensamma nyttigheter	19
2.5 Min definition av allmänt intresse	20
2.5.1 Allmänmänskliga intressen	20
2.5.2 Varför liknar allmänna intressen varandra?	21
2.5.3 Sammanfattning - min definition	21

3	INTRESSELAGSTIFTNINGEN OCH MILJÖPROCESSEN	22
3.1	Vad som är ett allmänt intresse är en politisk fråga	22
3.1.1	Frågans närhet till politiska överväganden inverkar på valet av lagstiftningstyp	22
3.1.1.1	Hur skapas ett allmänt intresse?	23
3.1.2	Intresselagstiftning ger förrättsliggande	23
3.1.3	Intresselagstiftning ställer krav på styrning	25
3.1.3.1	Indirekt styrning och governace	26
3.1.3.2	Processregler och principer styr tillämparen	27
3.2	Miljörättens särdrag och dess process	27
3.2.1	EKMR och Århuskonventionen	27
3.2.1.1	Europakonventionen och processen	28
3.2.1.2	Århuskonventionen	28
3.2.2	Miljökonsekvensbeskrivning – ett sätt att erhålla tillräcklig grund för beslut	30
3.2.2.1	Idén om att pröva hela frågan i ett	30
3.2.2.2	Några tankar om MKB och att pröva helheten	31
3.2.3	Samråd	31
3.2.4	Offentlighetsrättsliga principer påverkar beslutsprocessen	31
3.2.4.1	Legalitetsprincipen	31
3.2.4.2	Proportionalitetsprincipen	32
3.2.4.3	Objektivitetsprincipen	32
3.2.4.4	Officialprincipen	32
3.2.5	Miljörättsliga bestämmelser som styr tillämparen	34
3.2.5.1	De allmänna hänsynsreglerna	34
3.2.5.2	Hushållningsbestämmelserna	35
3.2.6	Kraven som ställts på processen styr omfattningen av tillämparens fria skön	35
3.2.6.1	Diskussion – tillämparen och processen	37
3.2.7	Vem får då tillvarata allmänna intressen?	38
3.3	Myndigheter och allmänna intressen	39
3.3.1	Inledning	39
3.3.2	Kommunen och allmänna intressen	39
3.3.2.1	Slutsatser kommunen	40
3.3.3	Länsstyrelsen	40
3.3.3.1	Inledning - ett brett ansvar	40
3.3.3.2	Tillståndsprövning	41
3.3.3.3	Miljöprövningens organisation	41
3.3.3.4	Tillsyn	42
3.3.3.5	Länsstyrelsens tale – och klagorätt	42
3.3.3.6	Sammanfattning och slutsatser	42
3.3.4	Myndigheters talerätt	43
3.3.4.1.1	Slutsats myndigheter och allmänna intressen	43
3.3.4.2	Regeringens tillåtlighetsprövning	43
3.3.4.2.1	Slutsatser tillåtlighetsprövning	44
3.3.4.3	Tvåpartsprocess vid förvaltningsbeslut	44
3.3.4.4	Domstolars officialprövning och allmänna intressen	45
3.3.4.5	Diskussion om domstolars ansvar	48
3.3.4.6	Slutsatser; balansen mellan tillämpare och tillsyn är viktig	50
4	SAKÄGARSKAP ÖPPNAR FÖR OBEROENDE TILLSYN	52
4.1	Sakägarskap ger tale- eller klagorätt	52

4.2 Vem är sakägare, eller anses berörd?	52
4.2.1 Enskilds talerätt	52
4.2.1.1 Vilka gränser känner enskildas talerätt?	53
4.2.1.2 Gränsers, riskers och speciallags verkan	54
4.2.1.3 Berörda intressen påverkar prövningens vidd vilket återverkar på talerätten	54
4.3 Talerätt endast utifrån allmänna intressen	55
4.3.1 Organisationers och föreningars talerätt	55
4.3.2 Miljöorganisationers klagorätt	56
4.3.2.1 Inledning	56
4.3.2.2 Kraven för klagorätt	57
4.3.2.3 Vilka andra förutsättningar inverkar?	57
4.3.2.4 Miljöorganisationens klagorätt i praxis	58
4.3.2.4.1 Skogsvårdsfallet – visar klagorättens generaliserbarhet	59
4.3.2.4.2 Doktrin påtalar inkonsekvens i MÖD 2013-01-04	60
4.3.2.5 Diskussion – var går den bortre gränsen?	61
4.4 Analys av enskildas och organisationers tale- och klagorätt	61
5 AVSLUTANDE DISKUSSION	63
5.1 Inledning	63
5.2 Avslutande diskussion	63
5.3 Slutsatser	66
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	69
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	75

Summary

The aim of this essay is to investigate the role of public interests in Swedish environmental law. Furthermore the essay aims to explain under which circumstances individuals, organizations and government agencies may represent public interests. The essay also discusses the question of who rules in matters concerning public interests. Since a variety of different public interests may occur in Swedish environmental law, a delimitation has been made to the weaker public interests, in the first hand environmental issues such as habitats and clean air, which focuses the essay on environmental law. To discern which interests can qualify as public, the term is initially defined. As public interests first and foremost are a way for legislators to regulate certain matters, there are few common denominators other than that the selection made by the legislator is based on sociopolitical consideration. Public interests are interesting as the protection established by law means that they can form the basis for standing or right to complain. Particularly interesting is the fact that associations and non-governmental organizations can represent them. The essay focuses on standing and right to complain according to the 16th chapter 12, 13 §§ in the Swedish environmental code. It is also concerned with the importance of the Aarhus Convention, for the partaking of individuals and organizations in the environmental law process. The fact that legislation is founded in the regard of public interests, as a rule is open-natured will affect the guarding of public interests. The type of legislation can connote a shift of power from politics to law, which forces the applier of the law to take a stand in political matters. This can affect their work, as according to the principle of objectivity, decisions made in public administration has to be founded in the starting conditions of the case, without being affected by irrelevant aspects. The essay concerns the significance of some public law principles for public interests as well as the responsibility of investigation put on authorities and environmental and land courts in certain types of cases. The parts of environmental and public law intended to ensure that legal decisions are well founded can protect public interests. The essay discusses some errors that may prevent such investigation. As influence of different kinds can affect the practitioner, especially on a local level where the interests in politics can trump the interests in a strict practice, the parts of the environmental law intended to inhibit errors also are an interesting subject of discussion. Such a counterweight can be that individuals or organizations are allowed to appeal against decisions they consider incorrect. The essay is concluded with some words concerning the future development of the right to standing in regarding public interests. Finally, it is found that as the Aarhus Convention drives the development of the possibility to represent the public interests and as the legislator is hesitant to a broaden right to complain, eventual adaptation will probably happen in the court level through change of practice.

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att undersöka vilken roll allmänna intressen spelar i den svenska miljöprocessen. Vidare avser arbetet redogöra för de förutsättningar under vilka enskilda, organisationer och myndigheter kan företräda sådana intressen. Uppsatsen berör även vilka som beslutar i frågor som rör allmänna intressen. Då det finns en mängd allmänna intressen som kan aktualiseras i svensk rätt har en avgränsning gjorts. Uppsatsen fokuserar på svagare allmänna intressen, såsom miljöintressen, biotoper och ren luft, vilket ger ett fokus på miljörätten. Inledningsvis definieras begreppet allmänna intressen för att se vilka intressen som kan kvalificera sig som sådan. Då allmänna intressen främst är ett sätt för lagstiftaren att reglera vissa frågor, finns få andra gemensamma nämnare än att lagstiftaren har valt ut dem och att urvalet ofta bygger på sociopolitiska överväganden.

Allmänna intressen är intressanta då det skydd som upprättats genom lag innebär att de kan grunda tale- eller klagorätt. Särskilt intressant är att de kan företrädas av intresseorganisationer vilket tidigare varit mindre vanligt i svensk rätt. Uppsatsen fokuserar på tale- och klagorätt enligt 16 kap 12, 13 §§ MB, samt berör Århuskonventionens betydelse för utvecklingen av enskilda och organisationers deltagande i miljöprocessen.

Då lagstiftning som bygger på beaktandet av allmänna intressen i regel är öppen till sin natur inverkar detta faktum på bevakandet av allmänna intressen. Lagstiftningstypen kan innebära att en maktförskjutning från politiken till juridiken, vilket gör att rättstillämparen måste ta ställning i politiska frågor. Det kan påverka dennes arbete då förvaltningsbeslut enligt objektivitetsprincipen ska utgå från förutsättningarna i fallet, utan att ovidkommande aspekter tillåts inverka. Några offentlighetsrättsliga principers betydelse för allmänna intressens del berörs samt det utredningsansvar som lagts på myndigheter och mark- och miljödomstolar inom ramen för vissa måltyper. De delar av miljöprocessen och de offentlighetsrättsliga regler som är tänkta att tillse att beslut är välgrundade kan innebära ett skydd för allmänna intressen. Uppsatsen berör några felkällor som kan motverka sådan utredning. Då påverkan av olika slag kan inverka på rättstillämparen, särskilt på kommunal nivå där intresset för politik kan övertrumfa intresset för en rigid praxis blir även de delar av miljöprocessen som är tänkta att motverka fel intressanta. En sådan motvikt kan utgöras av att enskilda och organisationer tillåts överklaga beslut som de anser vara felaktiga. Då Århuskonventionen innebär en successiv utveckling av enskildas och organisationers tale- och klagorätt, samtidig som andra samhällstendenser inverkar på skyddet för allmänna intressen avslutas uppsatsen med några resonemang kring den framtida utvecklingen av tale- och klagorätten. Avslutningsvis konstateras att då Århuskonventionen driver utvecklingen av möjligheten att företräda allmänna intressen och då lagstiftaren är tveksam till en vidgad klagorätt kommer eventuell anpassning förmodligen att ske på domstolsnivå genom ändring av praxis.

Förord

Jag vill tacka min handledare Bengt Lundell för goda synpunkter och intressanta pratstunder.

Nils Dahlström, Lund den 27:e maj

Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
ERT	Europarättslig tidsskrift
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HovR	Hovrätt
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
JT	Juridisk tidsskrift
KU	Konstitutionsutskottet
LMM	Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar
MB	Miljöbalk (1998:808)
MD	Miljödomstol
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NE	Nationalencyklopedin
NJA	Nytt juridiskt arkiv
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
ÅL	Lag (1996:242) om domstolsärenden

1 Inledning

1.1 Introduktion

Det kan inte sägas helt enkelt att under rådande förutsättningar inom den allmänna förvaltningsrätten och miljørätten peka ut vem som får föra talan i viss sak. Ännu svårare kan det sägas vara att avgöra vem som får överklaga beslut rörande så kallade *allmänna intressen*, samt under vilka förutsättningar det är möjligt. Det är heller inte helt klart vilka som på annat sätt tillåts bevaka dessa intressen av mer kollektiv karaktär, såsom miljöintressen, eller ren luft vilka ligger närmre till hands att betrakta som samhällsintressen än enskilda medborgares intressen.

Problematiken väckte mitt intresse och jag bestämde mig för att göra en sammanställning av vilka som är behöriga att företräda allmänna intressen och under vilka förutsättningar det kan ske.

Frågor där allmänna intressen berörs har ofta en politisk dimension, något som förstärks av att lagstiftaren lämnat ett brett mandat till rättstillämparen. Detta kan i sin tur innebära att olika intressenter kan verka politiskt i beslutsprocessen. Lagstiftaren har försökt hantera detta problem genom att ställa en mängd krav på processens utformning och hantering av beslutet. Att en mängd olika faktorer inverkar på beslutsfattandet kan få betydelse för om och hur allmänna intressen beaktas. Denna problematik vill jag lyfta fram genom att studera vilka som beaktar allmänna intressen vid sitt beslutsfattande och vilka faktorer som kan påverka deras beslutsfattande.

Beslutsprocessen blev än mer intressant genom de krav som lagstiftaren ställt på processen, såsom det utredningsansvar som officialprincipen ålägger myndigheter och domstolar. Att frågan utreds väl innebär ett slags tillvaratagande i sig, då svagare allmänna intressen löper mindre risk att förbises vid en helhetsbedömning utifrån alla relevanta parametrar. Därför kan processen sägas utgöra en del av skyddet för sådana intressen.

Historiskt har allmänna intressen betraktas som liktydiga med statens intressen, då staten ägt frågan genom att vara den enda med behörighet att företräda intresseslaget.¹ Sedan enskilda, miljöorganisationer och även olika myndigheter fått möjlighet att företräda allmänna intressen och överklaga beslut vilka berör dem har denna syn börjat utmanas. Allmänna intressen har kvar sin karaktär av samhällsintresse då de berör stora delar av befolkningen. Fler aktörer tillåts numera företräda allmänna intressen och inte sällan är stat, kommun eller myndighet deras motpart.

¹ Även om organisationer i omgångar haft klagorätt i vissa avgränsade typer av frågor.

Utvecklingen är intressant och gjorde att jag ville veta mer om hur ansvarsfördelningen såg ut mellan olika delar av staten och vilka möjligheter mer fristående aktörer hade att företräda allmänna intressen. För att få en bättre insikt i allmänna intressens roll i svensk rätt och miljöprocess valde jag att behandla detta i mitt examensarbete.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med min uppsats är att undersöka vilket skydd allmänna intressen har i den svenska miljöprocessen. Jag kommer även att göra vissa utvecklingar och beröra den allmänna förvaltningsprocessen då de är närbesläktade och ibland tangerar varandra.

Inledningsvis redogör jag för begreppet allmänna intressen för att ge en bakgrund till problemet och en mer fullständig bild av vad som är ett sådant intresse. Redogörelsen resulterar i en begreppsdefinition som jag sedan använder under arbetets gång. Vidare har jag behandlat vilka som beslutar i frågor om allmänna intressen, samt vilka som får företräda allmänna intressen i svensk rätt. Miljöprocessen har viss egenart, vilket inverkar på hur beslut avseende allmänna intressen fattas, samt vad som ska beaktas vid beslutsfattandet. Jag har därför velat undersöka vilka processuella krav som påverkar beslutsfattaren, samt vilka återverkningar processen får för allmänna intressens del.

Detta har resulterat i tre frågeställningar vilka jag har arbetat utifrån;

F1. Vad är ett allmänt intresse?

Denna fråga avser ge en begreppsdefinition som kan ligga till grund för de efterföljande resonemangen. I samband med denna fråga berörs även om allmänna intressen har några speciella karaktärsdrag eller egenskaper.

F2. Vilka regler styr tillämparen och på vilket sätt kan regler som styr processen bidra till att skydda allmänna intressen?

Denna fråga är medvetet öppet ställd, då jag har velat beröra processens inverkan på beslutsfattandet och visa på att allmänna intressens egenskaper kan kräva att en helhet beaktas för att de inte ska förbises. Vidare har jag velat visa på vilka problem lagstiftaren avsett lösa, samt de effekter det fått för beslut i frågor om allmänna intressen. Jag har med denna fråga velat tillhandahålla en helhet och lägga en god grund för diskussion.

F3. Vilka är behöriga att företräda allmänna intressen enligt svensk rätt och vilka ska beakta dem vid beslutsfattande?

Denna fråga kan enkelt besvaras med att de som berörs av ett beslut kan överklaga det. Något som gäller både inom den allmänna förvaltningsrätten och inom miljörätten. Då det närmare avgörandet av vilka som är

taleberättigade avgörs av domstolarna, krävs en genomgång av praxis för att besvara frågan vika som är berörda, det vill säga vilka som får företräda allmänna intressen och under vilka förutsättningar det kan ske.

1.3 Avgränsning

För att avgränsa min framställning har jag valt att fokusera på möjligheten att bevaka vissa allmänna intressen och miljöintressen och då främst sådana som delar egenskaper med det engelska begreppet *commons*. Min framställning får därmed en mer miljörettslig inriktning. Som framgår av arbetet är det svårt att ringa in allmänna intressens karaktär, varför jag får nöja mig med en uppräknig av några exempel på allmänna intressen, även om en sådan aldrig kan bli komplett.

Jag är intresserad av möjligheten att tillvarata miljöintressen, ren luft och andra frågor som berör människors hälsa. Vidare intresserar jag mig för möjligheten att ta tillvara biotoper, arters intressen, natur- och kulturmiljöer, samt andra sådana intressen som räknas upp i 1 kap 1 § MB. Jag är särskilt intresserad av sådana intressen som riskerar att förbises, då de har en svag karaktär. Av dessa skäl är jag exempelvis inte intresserad av de allmänna intressen som nämns i 2 kap 3§ 4 p PBL såsom god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens. Utmärkande för flera av de svagare intressen som intresserar mig är att de kan stå i motsättning till kommuners, statens eller *det allmännas* intressen, även om kommuner och myndigheter uppdragits att bevaka dessa intressen. Jag har valt denna avgränsning då jag är intresserad av möjligheten att bevaka ovan nämnda typer av allmänna intressen i svensk rätt. Vidare är jag intresserad av vilken betydelse processens utformning kan ha för skyddet av allmänna intressen.

Uppsatsen fokuserar huvudsakligen på miljörettsprocessen, särskilt tale- och klagorätt enligt 16 kap 12, 13 §§ MB. Vidare intresserar jag mig främst för myndigheters talerätt enligt 22 kap 6 §, samt officialprincipens omfattning i mark- och miljödomstol, vilket regleras i 22 kap 11 § MB samt även i ÄL 12 §. Jag har valt att inte beröra friluftorganisationers klagorätt enligt 16 kap 14 § MB, då den är så snävt formulerad att den blir ointressant.

Århuskonventionens berörs, då den spelar stor roll för miljöprocessens utformning, samt tale- och klagorättens utveckling i svensk rätt under senare år. Däremot fördjupar jag mig inte i EKMR:s betydelse för tillvaratagandet av allmänna intressen, även konventionen berörs i korta ordalag.

Myndighets rätt att bli motpart enligt 7 a § FPL behandlas endast ytligt i samband med en kort redogörelse för tvåpartsprocessen. Även den berörs endast kort. Dels som en kommentar till myndigheters möjlighet att delta i processer rörande frågor om allmänna intressen, dels angående dess inverkan på utvecklingen av den förvaltningsrättsliga officialprincipen.

Vidare avser jag inte beröra expropriation eller skadestånd vid miljöskada, även om några av resonemangen kring vad som enligt doktrin är ett allmänt intresse berör expropriation. Inte heller har jag valt att särskilt beröra rättsprövningsinstitutet.

Jag har vidare avgränsat mig och valt att inte beröra JO:s eller JK:s verksamhet. De inte är omedelbart relevanta för min fråga utan är främst tillsyns och kontrollorgan, men inte en del av den ordinarie processen. Jag gör ingen fullständig utredning av myndigheternas bedömning i frågor om allmänna intressen. Här berör jag endast de parametrar som kan inverka på bedömningen och på vilket vis det berör skyddet av allmänna intressen.

De källor som legat till grund för diskussionen om omfattningen av domstolars officialprövning är till stor del hämtade ut förvaltningsrättslig doktrin. Då det ursprungligen rör sig om samma förvaltningsrättsliga princip bör deras resonemang kunna tillföra något även på miljörättens område. Dock måste områdenas olika grundförutsättningar beaktas vid användandet. Förvaltningsrättslig doktrin kan ge god ledning men bör kontextualiseras.

I min framställning kommer jag inte separat behandla tillstånd och tillsyn, utan de kommer att behandlas när de som omständighet kan inverkar på tale- eller klagorätten. Därefter kommer de att behandlas som en parameter bland andra vilka inverkar på tillämpningen.

Jag avser inte att redogöra för fågeldirektivet, vattendirektivet, Natura 2000-områden eller liknande regelverk. De nämns dock i förbigående där de inverkar på möjligheten att företräda allmänna intressen.

1.4 Metod och material

Uppsatsen har genomförts enligt rättsvetenskaplig metod.² Inledningsvis har jag valt att undersöka vad som är ett allmänt intresse och på vilka plan sådana aktualiseras, samt vilka som är behöriga att bevaka dem. Jag har därför studerat förarbeten, doktrin, lag och praxis för att se hur allmänna intressen används och vilka egenskaper de tillskrivs. I min utredning av vad som är ett allmänt intresse har jag använt mig av källor som berört expropriationsrätt, förarbeten till regleringen av grupptalan samt äldre förvaltningsrättslig doktrin, samt miljörättslig doktrin. Detta angreppssätt har jag valt då jag sökt efter en gemensam nämnare mellan olika allmänna intressen och inte velat sluta mig till någon enskild definition initialt.

För att hitta relevant litteratur har jag använt mig av sökord som exempelvis *allmänna intressen* och *miljöprocess* i Kungliga bibliotekets sökmotor. Jag har vidare använt mig av Lunds universitets databas för examensarbeten, med olika sökord varigenom jag fått fram flera arbeten vilkas litteraturlistor gett intressanta tips på möjliga nedslag i doktrin. De författare jag fått fram

² Kleinman, Jan ”Rättsdogmatisk metod” i *Juridisk metodlära* 2013 s. 21-44.

har i sin tur genererat litteraturlistor och refererat till andra intressanta rättskällor. De författare som jag funnit mest intressanta för mitt ämnesområde har jag undersökt vidare för att se om de har publicerat annat material av relevans för mitt arbete. Jag har undersökt om det funnits festskrifter i deras namn, samt vidare om de publicerat artiklar i tidskrifter som SvJT, JT eller ERT.

Efter att ha gjort en övergripande genomgång och identifierat vissa relevanta lagrum, har jag sedan läst kommentarer till dessa på Zeteo. Jag har även läst propositioner, förarbeten och avgöranden som jag kunnat finna i dessa databaser efter sökning på exempelvis *allmänna intressen* och *talerätt*.

Vid besvarandet av frågan om vilka processer som styr tillämparens beslut har jag kompletterat den information jag funnit i juridisk doktrin inom områdena miljörätt och allmänna förvaltningsrätt, med statsvetenskaplig litteratur som kommenterar styrningsproblematik. Jag har särskilt använt denna för att understryka samband och problem som även beskrivits i förarbeten och juridisk doktrin, om än inte lika ingående. Vidare har jag använt förvaltningsrättslig doktrin när de offentligrättsliga principerna behandlats. Då principernas innebörd kan skilja mellan olika rättsområden har litteraturen sedan diskuterats och satts i ett miljörättsligt sammanhang.

Under mitt arbete har jag utifrån lag, praxis, förarbeten och doktrin gjort en sammanställning av vilka möjligheter myndigheter, domstolar, enskilda och organisationer har att företräda allmänna intressen och när de är ålagda att bevaka dem eller beakta dem vid bedömningar inför beslut. Då lagstiftaren varit sparsam med instruktioner avseende talerättens närmare avgränsning, har denna del av arbete kommit att till stor del baseras på praxis.

1.5 Disposition

Arbetet inleds med en begreppsdefinition vilken avser att besvara min första fråga, vad som är ett allmänt intresse. För att ge en bakgrund till problematiken kring allmänna intressen redogörs initialt för begreppet intresse, hur det används i lagstiftning och på vilket sätt intressen kan peka ut personer som är behöriga att påverka i viss sak.

Vidare behandlas vad som är ett allmänt intresse, hur lagstiftning inverkar på vad som är ett sådant, vilka effekter användandet av sådan lagstiftning haft längre tillbaka och vilka effekter användandet medför idag. Därefter nämns de egenskaper som utmärker allmänna intressen. Sedan berörs att de kan tilldelas en företrädare, att de historiskt har företräts av staten, men att de inte länge bör ses som statliga intressen. Avslutningsvis presenteras begreppet commons, vilket delar egenskaper med vissa allmänna intressen. Därefter presenteras min definition av allmänna intressen.

I uppsatsens andra del berörs de processer som inverkar på tillämparens beslutsfattande på olika nivåer. Allmänna intressens politiska dimension

berörs mer ingående och det nämns hur allmänna intressen blir till. Därefter behandlas att öppen lagstiftning kan ge en maktförskjutning. Vidare nämns även att lagstiftaren genom lag styr rättstillämparen på olika sätt vilket kan inverka på beslutsprocessen. För att ge en god insyn i problematiken följer en redogörelse av de olika regelverk som inverkar på miljöprocessen, såsom EKMR, Århuskonventionen, kravet på MKB och samråd, olika rättsliga principer, de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna.

Avslutningsvis följer en genomgång av hur dessa olika krav inverkar på rättstillämparens beslutsfattande och fria skön, samt hur det påverkar det indirekta skydd av allmänna intressen som processen kan innebära om de regler som styr processen praktiseras fullt ut.

I uppsatsens tredje del besvaras halva frågan om vilka som får tillvarata allmänna intressen i svensk rätt då myndigheters möjlighet att företräda allmänna intressen berörs. Vidare redogörs för i vilka frågor respektive myndighet beslutar. Inledningsvis redogörs för under vilka förutsättningar kommun och myndigheter får föra talan för att tillvarata allmänna intressen. I samband med detta nämns också i vilka fall respektive myndighet besluta i frågor som berör allmänna intressen. Här lämnas även lite mer utrymme för att redogöra för länsstyrelsens olika funktioner, vilka inverkar på allmänna intressen på olika nivåer, samt vidare behandlas den organisatoriska indelning som gjorts för att motverka jäv i fråga om allmänna intressen. I det följande nämns de fall när regeringen beslutar i frågor om allmänna intressen och därmed ska beakta dem inom ramen för beslutet.

Därefter redogörs kort för tvåpartsprocessen, hur den inverkar på myndigheters rätt att tala i frågor om allmänna intressen, samt vilken inverkan den haft på officialprincipen innebörd i förvaltningsrätten. Vidare redogörs för domstolars beslut i fråga om allmänna intressen, samt det ansvar för att bevaka allmänna intressen som officialprincipen rymmer i miljöprocessen enligt 22 kap 11 § MB. Domstolarnas ansvar för allmänna intressen diskuteras, samt om de bidrar till skyddet av dessa.

I uppsatsens fjärde del följer en genomgång av under vilka förutsättningar enskilda och organisationer kan tillvarata allmänna intressen. Här redogörs mer ingående för praxis avseende tale- och klagorätten, vilket följs av ett resonemang kring utvecklingen av nämnda rätt.

Den avslutande diskussionen rör miljöprocessen, vilka som får företräda allmänna intressen, vilken roll de spelar i processen, samt vilket ansvar beslutsfattaren har för att frågan utreds så att intressen inte förbises. Här diskuteras vilka roller och vilken funktion aktörerna har i processen, samt att obalans kan följa om förskjutningar av ansvar sker. Det följs av några förslag på hur sådan obalans kan åtgärdas, samt ett resonemang kring vilken utveckling som är trolig utifrån rådande förutsättningar.

2 Begreppet allmänna intressen

2.1 Inledning

Denna del av arbetet avser besvara frågan vad som är ett allmänt intresse. Inledningsvis kommer ordet *interesse* att beröras, samt vilken funktion det har i rättsliga sammanhang. Vidare kommer begreppet *allmänt intresse* att beröras mer ingående. Detta följs av en redogörelse för begreppet *det allmännas intresse* vilket regelmässig används för att beskriva stat, kommun och myndigheters intressen. Därefter kommer begreppet *commons* att beröras följt av en kort redogörelse för hur jag resonerat mig fram till min definition av begreppet allmänt intresse.

2.1.1 Ordet interesse

I doktrin har uppmärksammats att termen *interesse* saknar en allmänt gällande juridisk definition varför den vardagliga betydelsen möjligen kan ha viss relevans vid analyserandet av den juridiska definitionen.³

Enligt Nationalencyklopedin, är ett *interesse* något av vikt, något som angår någon, eller något som kan medföra nytta eller skada. Det kan vidare röra sig om en önskan att ta del av något, eller en viktig faktor för tillfredsställandet av en enskilds eller ett kollektivs behov, önskemål eller rättigheter.⁴ *Intressen* utmärker sig vidare enligt juridisk doktrin, genom att de växlar, samt att de medför en positiv eller negativ inställning.⁵ Nationalencyklopedin erbjuder ingen definition av allmänna intressen, men hänvisar till samhällsinteresse, samt till skogsvårdslagen (1979:429), vilken nämner att allmänna intressen berättigas hänsyn vid skötsel.⁶

2.1.2 Begreppet interesse ur ett juridiskt och miljörättsligt perspektiv

Ordet *interesse* används av lagstiftaren i olika sammanhang, bland annat i MB där begreppet förekommer både i lagtext, som exempelvis i 2 kap 10 § MB där allmänna intressen nämns, men även i förarbeten som SOU 2009:10 ”för att ta tillvara miljöintressen och andra allmänna intressen”.⁷ Begreppet har sedan långt tillbaka förekommit i lagtext. Det förekom exempelvis redan

³ Nordh, Robert: *Talerätt i miljömål* 1999 s. 371.

⁴ Nationalencyklopedin, www.NE.se; ”interesse” 2014-04-23.

⁵ Strahl, Ivar: *Fyra expropriationsrättsliga uppsatser* 1927 s. 33.

⁶ www.NE.se; ”allmänna intressen” 2014-04-23.

⁷ Skogsvårdslag (1979:429) 1§, SOU 2009:10 s. 361.

1917 års lag om expropriation, i regler om avstående av jord till förmån för allmänt intresse.⁸

2.1.2.1 Begreppet intresse kan peka ut sakägare

I doktrin förekommer begreppet intresse eller intressenter ofta i tale- eller klagorättslig mening, med innebörden sakägare, för att peka ut processbehöriga eller berörda av ett förvaltningsbeslut.⁹ När enskilda intressen berörs kan det exempelvis röra sig om privatpersoner som är sakägare då de nekats bygglov, eller om företag som önskar bedriva viss verksamhet för vilken de söker tillstånd.

Talerätten, eller klagorätten regleras i 22 § FL och 16 kap 12, 13 §§ MB, samt i 22 kap 6 § MB avseende enskildas, organisationers och myndigheters rätt att företräda allmänna intressen. I framställningen kommer fokus att vila på talerätt enligt MB:s regler, men då möjligheten att företräda allmänna intressen även kan aktualiseras genom 22 § FL, kommer även den att beröras. Miljöbalken utgår från ett enhetligt sakägarbegrepp varför samma förutsättningar för rätten att föra talan eller överklaga beslut gäller inom hela MB. För att säkra tillvaratagandet av allmänna intressen, har Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, samt länsstyrelse och kommun getts möjlighet att överklaga beslut eller dom som rör vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet.¹⁰

Sådan rätt tillkommer även enskilda om beslutet kan anses angå dem och de berörs av beslutet. Den som berörs av ett beslut och därmed kvalificerar sig som part i mål får även lov att till stöd för sin talan åberopa andra intressen, både allmänna och enskilda.¹¹

Rätt att överklaga domar och beslut har för att bevaka allmänna intressen även givits ideella föreningar och andra ideella organisationer eller juridiska personer med miljöskydd som ändamål.¹² Denna rätt har även vidgats på senare år, delvis med anledning av Sveriges internationella åtaganden genom Århuskonventionen. (Se nedan 3.2.1.2) EU-domstolen har även bidragit till förändringen genom praxis, till stor del baserad på Århuskonventionen.¹³

2.1.2.2 Intressen och intressenter – kan sammanfalla

I doktrin har en möjlig uppdelning av intressen och intressenter presenterats, vilken bygger på att skillnad kan göras mellan innehavare av ett intresse och

⁸ Lagen (1917:189) om expropriation 1 §.

⁹ Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt: *Allmän förvaltningsrätt* 2011 s. 94-95.

¹⁰ 22 kap 6 § MB, Bengtsson, Bertil m.fl.: ”Miljöbalken en kommentar. Del II (1 jan 2013b, Zeteo), kommentären till 16 kap 12 § s. 16:24, SOU 2011:86 s. 199.

¹¹ RÅ 1993 ref. 97, SOU 2011:86 s. 199-200.

¹² SOU 2011:86 s. 200, 16 kap 13 § MB.

¹³ Darpö, Jan: ”Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning” del 1 *Europarättslig tidskrift(ERT)* 2013 s. 221-224, Ebbesson, Jonas: *Miljörätt* 2008 s. 91-92.

dess företrädare. Tillåts en enskild åberopa ett allmänt intresse till stöd för sin talan inom allmän förvaltningsrätt eller miljö rätt blir innehavaren av det enskilda intresset även företrädare för det allmänna intresse som han eller hon valt att lyfta. En sådan uppdelning innebär att en företrädare för ett intresse, kan ha ett annat faktiskt intresse än det han eller hon säger sig företräda.¹⁴ Sådana resonemang blir särskilt intressanta i samband med frågan om vem som är berättigad att företräda olika enskilda eller allmänna intressen. Myndigheter ska enligt den förvaltningsrättsliga officialprincipen se till att ett ärende utreds tillräckligt. Det kan innebära att de ser på en fråga ur flera perspektiv vilket aktualiserar flera intressen både enskilda och allmänna.¹⁵ Ibland förekommer även konflikter där allmänna intressen står mot varandra. Det har förekommit i exempelvis M 2966-04, i vilket riksintresset vindkraft ställdes mot naturvård.

2.1.2.3 Intresselagstiftning – för att möta problem

Användningen av intressen i lagstiftning kan enligt förarbeten vara ett sätt att hantera samhällets specialisering och ökade komplexitet. I ett läge där det vore orimligt att lagstifta i varje enskilt fall, kan lagstiftaren välja att istället utse olika skyddsvärda intressen som en myndighet eller domstol uppdras att beakta. Urvalet baseras ofta på sociopolitiska överväganden av något slag.¹⁶ Det kan röra sig om intressen som inte förmår föra sin talan eller är svaga i förhållande till andra konkurrerande intressegrupper, varför lagstiftningstypen passar väl i miljöfrågor.¹⁷

Miljörätten har genom sin speciella karaktär ett annorlunda fokus än andra rättsområden då den behandlar frågor som kan beröra individer men främst har relevans för samhällets i stort. Beträktelsesättet ger ett vidare perspektiv och möjliggör därmed beaktandet av länders och generationers intressen i en sak. Därmed kan enskilds intresse av viss markanvändning vägas mot exempelvis användningens långsiktiga påverkan på grundvatten eller en närliggande biotop. Vidare kan vikt läggas vid frågor som människors tillgång till stränder och arters förutsättningar för överlevnad, vid bedömning av ett exploateringsprojekt eller enskilds bygglovsansökan.¹⁸ Att frågorna är bredare gör även en mer tillåtande talerätt naturlig.¹⁹

¹⁴ Nordh 1999 s. 372-373.

¹⁵ Dahlgren, Göran: "Allmän förvaltningsdomstols officialprövning" *Svensk Juristtidning*(SvJT)1994 s. 391.

¹⁶SOU 1994:151 del A s. 157-158, 211, Lagstiftaren avser kanske att korrigera utfall som inte stämmer med den rådande samhällsmoralen, mer om detta i Lindell, Bengt "Partsautonomins gränser" 1988 s. 87-89.

¹⁷ SOU 1994:151 Del A s. 157-158, 211, jämför även; Hollo, Erkki J: "Regulatory techniques and balancing of interests" i *Vänbok till Staffan Westerlund* 2002 s. 255-256

¹⁸ Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta: *Den svenska miljörätten* 2012 s. 27-29, Nordh 1999 s. 375.

¹⁹ NJA 2004 s. 590 I och II, Prop. 1997/98:45 del 1 s. 478, SOU 1994:151 del A s. 211, SOU 2011:86 s. 199.

2.1.2.4 Vems är ett miljöintresse?

Då miljöhänsyn, biotoper, vattenkvalitet och liknande parametrar kan beaktas som intressen aktualiseras frågan om så kallade allmänna intressen ska ses som en samling av mänskliga intressen, såsom samhällets kollektiva intressen, eller om de skyddsvärda objekten kan anses ha ett eget intresse av att existera. I förarbetena till MB berörs frågan. Där konstateras att naturen har ett värde i sig, utöver det värde den har som resurs för människan.²⁰

Att naturen har ett fristående värde indikeras också av stadgandet i 1 kap 1 § MB, vari hållbar utveckling betonas, med målet att säkerställa en god och hälsosam miljö för kommande generationer.²¹ Naturen konstateras vara skyddsvärd i sig, vilket gör att människans brukande av den förenas med ett förvaltaransvar. Det ska läsas som att den ekonomiska vinningen av visst projekt eller viss markanvändning inte ska beaktas vid skadebedömningar.²²

I doktrin har idén lyfts att naturen kan tillmätas ett eget intresse av att existera, som dock inte ska svara mot några för dess räkning utkrävbara rättigheter. Det fristående intresset skulle baseras på miljörettens sätt att betrakta miljön som skyddsvärd i sig, varför dess nytta för enskilda inte spelar någon roll, utan intresset utgår från naturens egna skyddsvärde, bevarandointressen samt kommande generationers intressen.²³ Då intressen därmed inte måste härröra ur den nytta människor kan få av dem bör miljöintressen kunna existera utan att vara knutna till juridiska eller fysiska personer.²⁴

Frågan vems ett intresse är berörs även på annat håll. I förarbeten till lagen om gruppptalan konstaterats att även om en intressegemenskap delas av en grupp kan de enskilda i gruppen ha olika motiv till delaktighet i gruppen.²⁵ En enskilds intresse kan exempelvis variera över tiden och glida mellan ett genuint engagemang i en fråga och ett intresse av att nå upprättelse.

Om gruppintressen kan existera oavsett vilken grund de olika medlemmarna i gruppen har, borde intresset av att skydda naturen stå fritt utan krav på att det ska kunna härledas ut den nytta naturen erbjuder människor i egenskap av resurs. Därmed borde allmänna intressen som av lagstiftaren ansetts skyddsvärda vara skyddsvärda i sig och därmed kunna existera utan att de påkallas av någon. Ett allmänt intresse är ett slags kollektivt intresse vilket enligt detta synsätt kan beaktas. Det bör däremot inte ses som en bärare av utkrävbara rättigheter. Inte heller är ett allmänt intresse detsamma som ett enskilt intresse, även om enskilda både kan dela och bevaka allmänna intressen.²⁶

²⁰ Bengtsson, Bertil: *Speciell fastighetsrätt: miljöbalken* 2010 s. 25, Nordh 1999 s. 375-376, Prop. 1997/98:45 del 2 s. 8-9.

²¹ Lindblom, Per Henrik: *Miljöprocess del 1* 2001 s. 78-79, Nordh 1999 s. 375-376.

²² Nordh 1999 s. 375-376, Prop. 1997/98:45 del 2 s. 8-9.

²³ Nordh 1999 s. 375-376, 459.

²⁴ Lindblom 2001 s. 80, Nordh 1999 s. 375-376, 459.

²⁵ SOU 1994:151 del A s. 167.

²⁶ Nordh s. 376, RÅ 1993 ref. 97.

2.2 Vad är ett allmänt intresse?

Begreppet allmänt intresse används ofta för att ringa in mål eller grundsatser som omfattas av stora grupper, eller för att peka ut intressen av allmän natur som rör exempelvis samhällets förutsättningar i stort.²⁷

Intressen kan kvalificera sig som allmänna intressen på olika sätt. Antingen rör det sig om en fråga av stor vikt, eller berör intresset en större, eller mindre del av befolkningen. Då enskilda i en grupp kan vara starkare påverkade av en fråga kan därmed medlemmar i en friluftsförbund som bor nära en fabrik ha ett enskilt intresse av att hindra utsläpp från en grannfastighet då immissionen stör dem i hemmet. Samtidigt kan de dela det allmänna intresset av friluftslivet i ett närliggande område, vilket även det hotas av immissionen.²⁸

2.2.1 En lagstiftningsteknisk åtgärd

Att utse något till ett allmänt intresse innebär att lagstiftaren använder en lagteknisk åtgärd för att skapa skydd på ett område som till sin natur är så komplext och föränderligt att det vore svårt att detaljreglera.²⁹ Det har länge funnits lagstiftning vilken begagnat intressebegreppet, exempelvis inom fastighetsrätten där frågor om expropriation ofta krävt att samhällsintressen och exploatörers intressen vägts mot enskildas intressen.³⁰ Områden av denna typ ökar i takt med samhällets komplexitet och tekniska utveckling, då exempelvis användning av avancerade produkter medföra svåröverblickbara miljöeffekter.³¹ Miljölagstiftning utgörs ofta av nyare lagkonstruktioner, vilka för att anpassa sig till sin tid och förutsättningarna ofta består av programförklaringar och öppnare regler av målskaraktär. Denna utveckling sägs även vara ett resultat av rättens europeisering och globalisering.³² Sättet att lagstifta är dock något ospecifikt. Den berörda kretsen kan därför vara svår att avgränsa och om allmänna intressen är vida ökar sannolikheten att de sammanfaller med andra intressen.³³ I doktrin har det konstaterats att intressen kan korsa varandra på alla möjliga sätt och att både offentliga, allmänna och enskilda intressen mycket väl kan sammanfalla med varandra, även om de inte måste göra det.³⁴

²⁷ SOU 1994:151 del A s. 209, SOU 1994:151 del B s. 527, Strahl 1927 s. 35.

²⁸ SOU 1994:151 del A s. 209-210.

²⁹ Bengtsson 2010 s. 32-33, SOU 1994:151 del A s. 156-157

³⁰ Strahl 1927 s. 31-32, 47-48.

³¹ Bengtsson 2010 s. 32-33, Nordh 1999 s. 379-380, SOU 1994:151 del A s. 157-158, SOU 1994:151 del B s. 527.

³² Sterzel, Fredrik: "Förvaltningspolitiken – ett rättsligt perspektiv" i *Festskrift till Lena Marcusson* 2013 s. 351-352, Wiklund, Ola: "Europeisering och globalisering av svensk rätt" i *Festskrift till Ulf Bernitz* 2001 s. 232-233.

³³ SOU 1994:151 del B s. 527, 529.

³⁴ Herlitz, Nils: *Föreläsningar i förvaltningsrätt I – Inledning till förvaltningsrättens studium* 1937 s. 21-22, Lindblom s. 85, Strahl 1927 s. 48.

2.2.2 Allmänna och enskilda intressen – en avgränsning mellan offentlig- och civilrätt

Det har sedan långt tillbaka ansetts viktigt att skilja på allmänna och enskilda intressen, då distinktionen använts som en avgränsning mellan offentlig- och civilrätt.³⁵

Miljörättens utveckling och intresset av en samlad prövning av olika frågor har gjort att denna uppdelning utmanats och idag förekommer regeltyperna ofta sida vid sida.³⁶ Miljörätten berör intressen som naturvård, miljöskydd, bevarandet av biologisk mångfald, miljö- och hälsoskyddsaspekter, samt sociala- och kulturella intressen.³⁷ Dessa intressen kan komma i konflikt med andra intressen exempelvis sysselsättning, arbetsmiljö och rikets försvar, samt enskildas intressen.

Med anledning av detta bör sammanvägningar av så mångtydiga frågor ske samtidigt, oavsett om de juridiskt är att hänföra till civil- eller offentligrätt.³⁸

För att säkerställa att argument framförs och att myndigheter bevakar intressen på ett korrekt sätt, samt gör riktiga avvägningar mellan berörda intressen bör enskilda och organisationer tillförsäkras klagorätt.³⁹ Vid sammanvägningen mellan olika intressen ges överväganden av politisk karaktär genomslag oftare än vad som normalt sker vid juridiska bedömningar.⁴⁰ Ett exempel på detta är att beslut om tillåtandet av stora infrastrukturprojekt och dylikt kan lämnas över till regeringen enligt 17 kap MB.⁴¹ (Se nedan 3.3.4.2)

2.2.3 Allmänna intressens processuella roll

Att miljörätten inte på samma sätt som tidigare respekterar skiljelinjen mellan offentlig- och civilrätt, innebär dock inte att skillnaden mellan allmänna och enskilda intressen försvunnit. Talerättsligt skiljer sig förutsättningarna markant, både gällande vem som får företräda allmänna intressen och när en myndighet får företräda dem.⁴²

Den processuella verkan allmänna intressen har är att de kan ge myndigheter anledning att agera vid tillståndsprövning, omprövning eller med anledning av andra typer av beslut. Vidare kan det faktum att ett intresse betraktas som allmänt innebära att enskildas möjlighet att föra talan för att bevaka det beskärs. Om inte enskild berörs av ett beslut är personen i fråga inte heller berättigad att åberopa allmänna intressen, varigenom de

³⁵ Herlitz 1937 s. 19-22, Lindblom 2001 s. 79, 82, Nordh 1999 s. 378.

³⁶ Nordh 1999 s. 378- 379, SOU 1994:151 del A s. 165-166.

³⁷ 1 kap 1 § MB, Bengtsson 2010 s. 24, Nordh 1999 s. 378- 379.

³⁸ Bengtsson 2010 s. 31, Nordh 1999 s. 379.

³⁹ Bengtsson 2010 s. 33, SOU 1994 del B s. 528-534.

⁴⁰ Bengtsson 2010 s. 31, Nordh 1999 s. 379.

⁴¹ 17 kap MB, Rubenson: *Miljöbalken* 2008 s. 144-146.

⁴² Nordh 1999 s. 378-380.

hindras från att företräda allmänna intressen. Behovet av att bevaka sådana intressen anses då tillgodosett av staten.⁴³ Så är fallet typiskt sett i fråga om strandskydd där sökandes intresse endast vägs mot allmänna intressen. Andra enskilda släpps bara in undantagsfall, om annan rätt, exempelvis servitut påverkas.⁴⁴ Talan på endast allemansrättslig grund anses otillräcklig.⁴⁵ Allmänna och enskilda intressen kan som tidigare nämnts sammanfalla och även bevakas av samma person, men vid rättstillämpningen ska de behandlas som två olika typer av intressen.⁴⁶ Förekomsten av allmänna intressen kan vidare inverka på omfattningen av det utredningsansvar som åläggs domstol enligt officialprincipen.⁴⁷

2.2.4 Allmänna intressens karaktär och omfattning

Alla syften värda lagstiftningsansatser skulle ur ett visst perspektiv kunna ses som allmänna. Var avsikten att uppmuntra visst beteende, gynna visst utfall, eller verka för förändring eller förstärkning av en samhällsnorm, kan det intresse lagstiftaren velat skydda enligt ett sådant synsätt vara allmänt.⁴⁸ En riktlinje är dock att ett allmänt intresse bör beröra ett flertal för att kvalificera sig som allmänt och inte enskilt. Intresset bör vidare delas av medlemmarna i en grupp, men kan vara antingen vara egoistiskt, eller sträva efter bevakandet av mer altruistiska intressen.⁴⁹

Allmänna intressen sägs av vissa kunna variera över tiden, då frågan delvis är av politisk karaktär. Till stöd för ett sådant betraktelsesätt står yttranden i motiven. Där nämns att vad som är ett allmänt intresse är en fråga som kan bli föremål för politisk värdering och därför kan påverkas genom den politiska beslutsprocessen.⁵⁰ Detta uttalande ligger i linje med Europadomstolens syn på allmänna intressen. De anser att det är upp till lagstiftare, myndigheter eller domstolar att avgöra vad som är ett allmänt intresse och att då sociala, politiska och ekonomiska hänsyn grundar bedömningen bör länderna därför lämnas en rörelsefrihet avseende beslutet. Dock måste avgörandet av vad som är ett allmänt intresse följa nationell lag och folkrättens allmänna grundsatser.⁵¹

⁴³ Ebbesson 2008 s. 95-96, Nordh 1999 s. 380, SOU 2011:86 s. 200.

⁴⁴ Ebbesson 2008 s. 95-96.

⁴⁵ Lindblom 2001 s. 226, Prop. 1997/98:45 s. 478.

⁴⁶ Nordh 1999 s. 380-381.

⁴⁷ Wennergren, Bertil & Essen, Ulrik von: *Förvaltningsprocesslagen m.m.* 2013 s. 90-91, Lavin, Rune: "Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse" *Juridisk Tidsskrift(JT)* 1989/90 s. 76-77.

⁴⁸ Nordh 1999 s. 380, SOU 1994:151 del A s. 213-214.

⁴⁹ Nordh 1999 s. 381, Lindblom 2001 s. 84, 86-87, Bengtsson, Bertil: "Friluftsliv, naturskydd, markägarintresse och grannhänsyn enligt miljöbalken" *Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek* 2013 s. 85.

⁵⁰ Lindblom 2001 s. 84-85, Bengtsson, Bertil: *Grundlagen och fastighetsrätten* 1996 s. 32, Prop. 1993/94:117 s. 15-16, 1993/94:KU 24 s. 29.

⁵¹ Danelius, Hans: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* 2012 s. 544-546.

I doktrin har även nämnts att rena statliga eller offentliga intressen, såsom när staten för talan för medborgarnas räkning, eller grundar sitt agerande på ägande av fastighet, inte bör kvalificera sig som ett allmänt intresse. Det rör sig snarare om handlande i ”*det allmännas intresse*”.⁵² (Se nedan 2.3)

Allmänna intressen kan utgöras av en väldigt snäv grupp. Har något utifrån moraliska eller etiska resonemang, genom lag ansetts skyddsvärt och därför utsetts till ett allmänt intresse, kan det åberopas även om det i visst fall endast träffar en väldigt liten krets. För att så ska ske krävs i regel att alternativet skulle vara att anse som oacceptabelt. Om några få grannar till en fabrik drabbades av sjukdom eller livshotande skador från dess utsläpp skulle det mycket troligt vid en sammanvägning anses vara tillräckligt för att stoppa verksamheten utifrån folkhälsoskäl som är ett allmänt intresse.⁵³

Däremot borde det enligt doktrin inte röra sig om allmänna intressen i RF:s mening när en organiserad grupp grannar önskar påverka lokaliseringen av vårdhem eller liknande om inte det samlade intresset dessutom överensstämmer med lagstiftning i linje med gruppens syfte.⁵⁴ För att kvalificera sig som ett allmänt intresse bör det därför röra något som pekats ut som ett sådant av lagstiftaren.⁵⁵

2.2.5 Allmänna intressen kan tilldelas en företrädare

Allmänna intressen kan även utgöras av sådant som inte förmår bevaka sin egen rätt. Djurarters livsmiljöer, biotoper eller strövområden är sådana exempel vilka ansetts vara allmänna intressen. Saknar ett sådant intresse möjlighet att företräda sig själv kan det åtgärdas genom att någon utses till dess företrädare, såsom när en myndighet utses att ansvara för att ett intresse bevakas och därmed ges rätt att företräda det i viss fråga.⁵⁶

2.3 Det allmännas intresse

Det allmännas intresse är ett begrepp som förekommer bland annat inom fastighetsrätten. Uttrycket *det allmänna* används exempelvis i regeringsformen 2 kap 15 § RF där det stadgas att det allmänna får inskränka användningen av mark eller byggnad endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.⁵⁷ Begreppet används i regel med åsyftande på stat, kommun eller dess anställda.⁵⁸

⁵² Lindblom 2001 s. 84-85, Bengtsson 1996 s. 36, Herlitz 1937 s. 21.

⁵³ Nordh 1999 s. 381, jfr även SOU 2013:69 s. 63-64; om stoppregeln som medför att inte ens regeringen kan godkänna verksamhet som innebär att skadeverkningar för allmänheten.

⁵⁴ Bengtsson 1996 s. 36.

⁵⁵ Prop. 93/94:117 s. 15-16, 48.

⁵⁶ Lindblom 2001 s. 94, Nordh 1999 s. 381.

⁵⁷ 2 kap 15 § RF, Bengtsson 1996 s. 31-33.

⁵⁸ www.NE.se ”det allmännas intresse” 2014-04-23

Gränsdragningen mellan allmänna intressen och det allmännas intresse har diskuterats sedan länge. I äldre doktrin framlades att stöd borde finnas för att anse allmänna intressen såsom varandes detsamma som mänskliga intressen, men därefter konstaterades att ett sådant synsätt grundas på en fiktion vilken utgår från uppvärderandet av somliga intressen.⁵⁹

Det problematiska i likställandet av allmänna intressen och det allmännas intressen, vilket avser offentliga intressen, har lyfts på flera håll i doktrin.⁶⁰ Likställande av intresstyperna skulle medföra att alla offentliga projekt gavs den typ av förtur som förbehålls socioekonomiska, sociala eller på annat sätt skyddsvärda intressen, oaktat anledningen till varför ingreppet sker. Att ge det allmänna särskild hänsyn vid utförandet av samma typ av verksamhet som privata bolag bedriver kan inte ha varit lagstiftarens avsikt.⁶¹

En ytterligare källa till förvirring i sammanhanget är att det allmänna, såsom stat, kommun och länsstyrelse ofta utsetts att företräda allmänna intressen på olika sätt.⁶² Detta trots att de samtidigt kan ha ett eget intresse i frågan. Då alternativet skulle resultera i ett orimligt utfall, bör enligt min mening noggrann åtskillnad göras mellan allmänna intressen och det allmännas intresse.

2.4 Commons – eller gemensamma nyttigheter

Ett begrepp som inte är så vanligt inom juridiken är commons. Det förekommer däremot andra, snarlika uttryck, såsom allmänningar eller gemensamma nyttigheter, vilket kan vara en anledning till att begreppet inte fått så brett genomslag i svensk rätt.⁶³ Commons delar dock vissa egenskaper med en viss typ av allmänna intressen och de kan hjälpa till att illustrera vilket urval av allmänna intressen jag främst intresserar mig för i mitt skrivande. En klassisk syn på commons, eller allmänningar som de ibland kallas, är att de riskerar att skadas om de nyttjas mycket eller belastas hårt. Vanligen anförda lösningar på detta problem är att resursen privatiseras eller görs föremål för offentligrättslig reglering. Alternativet offentligrättslig regleringen framställs som det bästa alternativet om resurser är svåra att dela upp, som exempelvis luften vi andas.⁶⁴

⁵⁹ Herlitz 1937 s. 21-22.

⁶⁰ Bengtsson 1996 s. 36, Herlitz 1937 s. 21-22, Lindblom 2001 s. 84.

⁶¹ Bengtsson 1996 s. 35-36.

⁶² SOU 2011:86 s. 199-200, Westerberg, Ole: *Allmän förvaltningsrätt* 1971 s. 110.

⁶³ Rothstein, Bo: "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet" i *Politik som organisation* 2010 s. 24.

⁶⁴ Hardin, Garrett: *The Tragedy of the Commons* 1968 s. 1245. Senast hämtad: 2014-03-17 <http://links.jstor.org/sici?sici=0036-8075%2819681213%293%3A162%3A3859%3C1243%3ATTOTC%3E2.0.CO%3B2-N>

Commons gestaltas i regel av att en individs nyttjande av resursen påverkar andra individers nyttjande. Vidare är commons svåra att avgränsa och det är svårt att utesluta andra från att använda dem. Social interaktion kring resursen nämns av vissa som en lösning, genom att den därmed kan komma att ses som allmän och samhällsägda vilket skulle begränsa problemen. Vidare nämns att ett stabilt samhälle gör att individer vågar investera i en sådan resurs. Bevakas en common genom interaktion och reglering så att överutnyttjande beivras kan resursen bevaras för kommande generationer. För att uppnå bibehållandet krävs reglering på en lämplig nivå så att de som berörs av reglering känner sig delaktiga och respekterar reglerna.⁶⁵

Commons och vissa allmänna intressen delar egenskaper. Frisk luft, biotoper, arter och andra miljöintressen lider alla av att de är svåra att avgränsa, att det är svårt att hindra personer från att nyttja dem och att vissa personers användning inverkar på andras, såsom när utsläpp sker i luften och det drabbar alla som andas den.

Behovet av offentligrättslig reglering för att bevara ett gemensamt intresse och det faktum att social interaktion och förankring på lokal nivå sägs kunna lösa problemen är intressant då vi i Sverige fokuserat på lagreglering.

2.5 Min definition av allmänt intresse

2.5.1 Allmänmänskliga intressen

Allmänna intressen, presenteras ibland såsom besläktade med någon form av allmänmänskliga intressen, som skulle härröra ur en högre källa såsom religioners moralkoder eller något slags sanna intressen som stammar ut lagstiftarens samlade livserfarenhet. Vid en närmare betraktelse framgår dock viss inkonsekvens bland de intressen som getts denna status, där nationalekonomiska intressen; intressen som gynnar en stor del av befolkningen eller en fiktiv samhällsnytta, har skyddats såsom allmänna.⁶⁶ Förutom att allmänna intressen är av en generaliserbar karaktär och att de utpekats av lagstiftaren, finns inte fler entydiga likheter bland de många intressen av skiftande karaktär som anses vara allmänna än att de ansetts skyddsvärda grundat på hänsyn av social karaktär av varierande styrka.⁶⁷

Som jag ser det, kan därför endast intressen som utpekats av lagstiftaren betraktas såsom varandes allmänna. Detta synsätt grundar jag på att den mest utmärkande egenskapen hos allmänna intressen är att de kan grunda

Rothstein 2010 s. 24-25, Valguarnera, Filippo: "Commons: framtid eller rättsligt kätteri?" i *Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek* 2013 s. 524.

⁶⁵ Valguarnera 2013 s. 528-529.

⁶⁶ Strahl 1926 s. 35-37, Se exempelvis 2 kap 3 § PBL; vari intressen som en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens utpekats som allmänna intressen.

⁶⁷ SOU 1994:151 Del A s. 157-158, 211, Strahl 1926 s. 37, 56; mer om synen på tillvaratagandet av miljöintressens som en social anpassning, se Hollo 2002 s. 255-256.

tale- eller klagorätt, något som endast tillkommer de intressen som lagstiftaren utpekat och därmed upphöjt till allmänna intressen.

2.5.2 Varför liknar allmänna intressen varandra?

Vissa av de intressen som lagstiftaren valt att peka ut delar egenskaper. Detta samband, kan snarare härledas till de förutsättningar som gör lagstiftning av intresstyp praktisk. Det rör sig ofta om intressen av viss karaktär, eller om problemtyper vilka kan vara svåra att reglera. Då kan intresselagstiftning framstå som enda sättet att uppnå ett bra skydd.

De intressen som berörs kan vara: miljöintressen, friluftslivet, ren luft, eller andra intressen vars egenskaper gör att de kanske skulle falla under det ovan redogjorda begreppet commons. Det kan alltså snarare sägas att de delar egenskaper, vilka medför en förhöjd risk att åsidosättas eller förbises, vilket troligen påverkat lagstiftaren vid valet att utse dem till allmänna intressen.

Det finns vidare exempel på hur exploateringsintressen vilka endast har ett svagt sociopolitiskt element, kunnat bli föremål för sådant upphöjande. (Se nedan 3.1.1.1) Därför bör lagstiftarens val, snarare än andra egenskaper anses avgöra vad som är ett allmänt intresse.

2.5.3 Sammanfattning - min definition

Utifrån mitt synsätt är alltså ett allmänt intresse något av lagstiftaren utsett, vilket kan beaktas under vissa förutsättningar och vid vissa typer av prövning. Det har däremot inte sådan status att det kan ligga till grund för utkrävandet av rättigheter.⁶⁸

⁶⁸ Även om en utveckling i den riktningen kanske kan skönjas på sikt, både på EU nivå och nationell nivå, enligt Hollo, Erkki J: ”Läran om naturlig miljö rätt (Natural environmental law) de primära miljö rättsprinciperna ” i *Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek* 2013 s. 265-266.

3 Intresselagstiftningen och miljöprocessen

3.1 Vad som är ett allmänt intresse är en politisk fråga

3.1.1 Frågans närhet till politiska överväganden inverkar på valet av lagstiftningstyp

Politiken har som tidigare nämnt stark påverkan på vad som är att anse som ett allmänt intresse då lagstiftaren utser sådana intressen. (Se ovan 2.5.3) Eftersom allmänna intressen är beroende av lagstiftarens vilja kan de även variera något över tid. I regel grundas valet av allmänna intressen på sociopolitiska överväganden där moralargument, samt svaga grupper, eller intressens behov av skydd blir ledande för urvalet.⁶⁹

Intresselagstiftning passar därmed när svaga intressen berörs, men kan samtidigt erbjuda en enkel väg till politiska beslut. Lagstiftningstekniken bygger på uppställandet av mål, rättigheter eller stadganden om att vissa intressen ska beaktas. Vaga beskrivningarna av denna typ gynnar politiska kompromisser, då olika läger kan läsa in olika innebörder i en formulering.⁷⁰ Intressant i sammanhanget är även att denna typ av lag, ges större tyngd inom miljörätten än inom andra rättsområden.⁷¹

Att låta en fråga bero på en avvägning mellan olika intressen, utifrån en mängd uppställda parametrar, är alltså en vanlig miljörettslig lösning, då många svaga intressen gör sig gällande inom området.⁷² Problemet kan delvis sägas inbyggt i miljöretten, då exempelvis begrepp som ”hållbar utveckling” vilket uppställts som mål enligt 1 kap 1 § 1 st MB, utgår från delvis motstridiga krav på miljöhänsyn, socioekonomisk hänsyn och ekonomisk hänsyn. Enligt motiven ska vidare stadgandet i 1 kap 1 § MB klargöra att naturen ses som värdefull i sig. Samtidigt lämnas i många fall utrymme för sammanvägningar, vilket i sig öppnar för kompromisser och intressekonflikter.⁷³ Miljörätt kan därmed genom sitt fokus på långsiktighet

⁶⁹ Lindell 1987 s. 88-89, kallar typen av omständigheter eller överväganden för sociala normer, allmänna erfarenhetssatser eller allmänna rättviseföreställningar.

⁷⁰ SOU 1994:151 Del A s. 211-212, Bengtsson 2010 s. 31, 33, Sannerstedt, Anders: ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i *Politik som organisation* 2003 s. 30-31.

⁷¹ Sterzel 2013 s. 352.

⁷² Bengtsson 2010 s. 31-33.

⁷³ Bengtsson 2010 s. 24-25, Rubenson 2008 s. 21, Sannerstedt 2003 s. 30-31, Wiklund 2001 s. 232-233.

och hållbarhet och de lösningar som valts sägas ha närmre till politisk argumentation än den traditionella rätten.⁷⁴

3.1.1.1 Hur skapas ett allmänt intresse?

Allmänna intressen skapas som ovan konstaterat av lagstiftaren. Ett exempel på skapandet av ett allmänt intresse kan ses i 2 kap 3 §, 5 p PBL, vilken tillkom genom Prop. 2012/13:178. Efter tillägget av punkten, ska även bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet behandlas som ett allmänt intresse inom ramen för bedömningar enligt PBL.⁷⁵

En kommun kommenterade utnämmandet av bostadsförsörjningen med att intresset skulle komma att tillmätas större vikt vid avvägningar mellan motstående intressen. Utnämmandet förutsågs även komma att inverkan på kommunernas hantering av strandskyddsfrågor och riksintressen.⁷⁶

Utnämmandet av bostadsbyggandet och utveckling av bostadsbeståndet sänder en signal om att intresset ska prioriteras. Försättningsvis ska nyproduktion av bostäder vid en intresseavvägning jämföras med exempelvis värden som; från social synpunkt god livsmiljö tillgänglig för alla, eller mål som långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror, eller målet goda miljöförhållanden.⁷⁷

3.1.2 Intresselagstiftning ger förrättsliggande

Ett problem med användandet av vagt formulerad lag, utan tydliga definitioner är dock att den inneboende konflikten inte löses utan förflyttas från riksplanet till kommunnivån, eller från politikerna till praktikerna.⁷⁸ Det gör kommunala tjänstemän, länsstyrelsens anställda, domare eller rättstillämpare, som de med ett ord kan kallas, mycket intressanta.

Inte bara konflikten förflyttas från riksplanet, utan även makten att besluta i frågan. Intresselagstiftning och annan vag lag, där många parametrar ska beaktas, leder enligt doktrin till att det slutgiltiga avgörandet överförs från politiken till juridiken.⁷⁹ Sker en alltför vid överföring av bestämmande, riskeras en politisering av domstolarna, något som ofta nämns i samband med förrättsliggande eller judikalisering.⁸⁰ Förskjutningen innebär alltså att

⁷⁴ Hollo 2013 s. 262-263.

⁷⁵ 2 kap 1, 3 §§ PBL, Prop. 2012/13:178 s. 23-24.

⁷⁶ Prop. 2012/13:178 s. 23-24.

⁷⁷ 2 kap 1, 3 §§ PBL.

⁷⁸ Sannerstedt, 2003 s. 31; om s.k. indirekt styrning.

⁷⁹ Petersson, Olof: *Den offentliga makten* 2009 s. 150-151, Sterzel 2013 s. 351-352, Wiklund 2001 s. 233.

⁸⁰ Bengtsson 2010 s. 31, SOU 1994:151 Del A s. 211-212, SOU 1999:58 s. 55-58; samt vidare läsning om judikalisering s. 57-84.

något går från att ha varit ett politiskt beslut till att avgöras utifrån ett juridiskt sätt att resonera.⁸¹

Överförandet av avgörandet från lagstiftaren till myndigheter och domstolar är vidare en av anledningarna till att både talerätten och andra frågor enligt MB mer noga definieras i praxis.⁸² En bieffekt av denna förskjutning är att olika intressenter kan använda de juridiska processerna som ett sätt att försöka uppnå politiska eller ekonomiska fördelar. Sådant processande i politiska intressekonflikter kan leda till ett politiserande av rätten.⁸³

Samtidigt finns anpassningar inom systemet till det faktum att miljöbeslut kan ha en väldigt politisk karaktär, ett exempel är den ”hiss” som gör att beslut kan bli föremål för regeringens bedömning genom reglerna om tillåtlighetsprövning i 17 kap MB.⁸⁴ (Se nedan 3.3.4.2). I doktrin nämns att en rättssäkerhetsproblematik kan medfölja den nämnda maktförskjutningen och att den kan motarbetas genom välutbildade tjänstemän och domare, vilka utövar sina uppgifter enligt den juridiska normhierarkin och följer de syften som uppställts i förarbetena.⁸⁵

Då lagstiftning och offentlighetsreglering genom mål eller krav blir vanligare och beslut övergår i tillämparens händer är det inte heller säkert att det som politiker beslutar om blir utfört. Att politiker inte längre har makten att styra över förvaltningen, i kombination med att det kan vara svårt för enskilda att utkräva ansvar från samma förvaltning, kallas ibland demokratins svarta hål.⁸⁶ Detta problem kan sägas modifierat inom miljörätten där det finns ett intresseslag, allmänna intressen, vilka lättare förbises. Lagstiftaren har bestämt att allmänna intressen ska tas med i bedömningar och ålagt vissa organ att bevaka dess rätt om de riskerar att förbises, men vad som görs är upp till myndigheter eller förvaltning vid det faktiska tillämpandet av lagen.

Detta faktum aktualiseras båda mina frågeställningar.

Dels, vilka regler som styr tillämparen och på vilket sätt regleringen av processen kan bidra till att skydda allmänna intressen, dels vilka som kan tillvarata allmänna intressen och föra deras talan.

För att besvara den första frågan måste lagstiftarens möjlighet att styra tillämparen beröras lite mer ingående.

⁸¹ Brännström, Leila: ”Internrapport förrättsliggande” s. 15-16, 18-19. Senast hämtad 2014 05-26

http://qr.jur.lu.se/Quickplace/juan02/Main.nsf/h_Toc/7BA763D5DCA73F3CC1257C1C00318397/?OpenDocument

⁸² Nordh 1999 s. 382.

⁸³ Wiklund 2001 s. 235.

⁸⁴ Rubenson 2008 s. 144-147.

⁸⁵ Bengtsson 2010 s. 33.

⁸⁶ Rothstein 2003 s. 67-68.

Att beslutet förs över från lagstiftaren till myndigheter och domstolar, eller från politiker till praktiker är intressant. Då det mandat som lagstiftaren lämnar tillämparen kan framstå som brett är det därför intressant att se vilka andra förutsättningar som kan inverka på beslutet och styra rättstillämparen. Vidare blir lagstiftarens sätt att hantera förskjutningen av makten intressant.

Vilka regler styr då tillämparen, och på vilket sätt kan regler som styr processen bidra till att skydda allmänna intressen?

3.1.3 Intresselagstiftning ställer krav på styrning

Då makt överflyttas genom svävande regler som ger myndigheter och domstolar i uppdrag att sköta det slutgiltiga avgörandet, måste lagstiftaren ägna sig åt styrning för att säkerställa att det avsedda syftet uppnås. Redan uppställandet av mål är en form av styrning och detaljerade instruktioner i lag och förarbeten kan vara en annan.

Målstyrning, som intresselagstiftning kan sägas vara en variant av, utmärker sig som en lös form av styrning då den endast kräver beaktandet av vissa parametrar i form av intressen. Styrningen sägs även kräva löpande uppföljning. Sådan uppföljning försvåras dock, då vag lag är svår att följa upp, varför lagstiftaren försökt finna andra sätt att styra tillämparen.⁸⁷

Ett sådant möjligt sätt är indirekt styrning eller reflexiv rätt. Styrningen går ut på att ställa krav på tillämparen eller beslutsprocessen. Det kan vara krav på att tillämparen ska ha viss utbildning, att beslutsprocessen ska ha viss form, att viss information ska grunda beslutet eller att vissa berörda ska höras. Styrningen påverkar tillämparens arbete, men endast indirekt, då vilket beslut som fattas inom de givna ramarna är upp till tillämparen.⁸⁸

Nedan kommer att presenteras en mängd sådana regler, vilka även om de skapats av rättssäkerhetsskäl, inverkar på tillämparens beslutsfattande och beskära dennes skönmässiga utrymme (Se nedan 3.2).

Några exempel är olika typer av principer, såsom officialprincipen, vilken ställer krav på att tillämparen utreder en fråga tillräckligt, så att beslutet blir korrekt. Vidare kan objektivitetsprincipen spela viss roll. De är tänkt att säkerställa att tillämparen grundar sitt beslut på rätt typ av parametrar och inte beaktar något ovidkommande vid beslutsfattandet.⁸⁹

Nedan berörs även flera institut hänförliga till miljöprocessen som syftar till att berika processmaterialet. Exempel på detta är kravet på MKB, eller att ett

⁸⁷ Petersson 2009 s. 151-153, Vedung, Evert: *Utvärdering i politik och förvaltning* 2009 s. 97-98.

⁸⁸ Petersson 2009 s. 153, Sannerstedt 2003 s. 20.

⁸⁹ Petersson 2009 s. 156.

samråd ska hållas, vilket leder till att nytt material fogas till processen. Materialet påverkar tillämparens beslutsfattande, då denne vid beslutet ska beakta allt som framkommit i processen. Enligt lag ska beslutande organ i miljöprocessen ha viss sammansättning. Kraven stadgar även att vissa ledamöter ska ha sakkunskap inom det område vilket beslutet rör.⁹⁰

Doktrin nämner en annan möjlighet för politikerna att styra tillämparen, nämligen att reglera förvaltningens ekonomiska medel.⁹¹ Att tillämpare ofta får arbeta med begränsade medel och tvingas prioritera mellan olika ärenden, samt använda sig förenklad behandling av vissa ärendetyper nämns också. Vidare sägs att även om politiker ställer upp höga mål för förvaltningen, är de inte alltid tänkta att uppnås. Den verkliga ambitionen kan istället bli synlig genom de anslag en verksamhet tilldelas.⁹²

3.1.3.1 Indirekt styrning och governace

I samband med indirekt styrning nämns ibland även att strävan efter att finna ändrade sätt att styra, innebär att det äldre styrningssättet government, överges till fördel för det nya styrningssättet kallat governance. Vad som mer exakt ska betraktas som governance är svårt att säga då begreppet ges en mängd olika betydelser, men det förekommer i samband med global governance, som är ett led i en strävan att skapa reglering och samarbete kring globala frågor, såsom miljöfrågor och gränsöverskridande problem. En delambition är att inlemma allt från länder till organisationer och företag i beslutsprocesser.⁹³

Europeiska unionen har velat delta i sökandet efter styrelseformer, vilket resulterade i kommissionens vitbok från 2001. Syftet med vitboken var att motverka centralisering och engagera unionsmedborgarna genom en demokratisering av sättet att styra, ibland kallat European governance. Målen med styrelseformen var öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens. Syftet var att angripa många av de problem som nämndes ovan angående målstyrning, såsom behovet av lokal förankring och ett viktigt mål var att nå tydliga resultat. Det skulle ske genom avtal mellan regioner, medlemsstater, myndigheter och kommissionen, varav lokala myndigheter skulle spela stor roll då de skulle bära ett huvudansvar. De olika aktörerna skulle ta på sig att åta vissa åtgärder, för att nå konkreta mål. Vidare avsåg arbetet inkludera tillsynsbestämmelser. Ett område där denna typ av lagstiftning eller styrning nämndes som lämplig var miljöpolitiken. Doktrin menar att vitbokens föreslagna styrelseformer inte fått något större genomslag ännu och att många av de problem som vitboken avsåg lösa finns kvar, såsom brist på medborgarförankring och effektivitet.⁹⁴

⁹⁰ 2 kap 1, 2 §§ Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, Lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar (2011:587)

⁹¹ Sannerstedt 2003 s. 22-23, Stertzel 2013 s. 354.

⁹² Sannerstedt 2003 s. 35-36.

⁹³ Petersson 2009 s. 153-154.

⁹⁴ Petersson 2009 s. 153-154.

I samband med EU och styrning förekommer även begreppet *sustainable governance* eller ”hållbara styrelseformer” som det också kallas. Det syftar till en politik i linje med målet om en hållbar utveckling inom unionen. Styrningstypen går ut på skapandet av nätverk bestående av organisationer, forskare, regionala och lokala självstyrelseorgan, intresseorganisationer, gräsrotsgrupper och andra frivilligsammanslutningar vilka ska komplettera myndigheters och förvaltnings arbete och syftar till att åstadkomma en effektiv politik för att nå en hållbar utveckling.⁹⁵

3.1.3.2 Processregler och principer styr tillämparen

Här nedan kommer flera regelkomplex som inverkar på rättstillämparnas arbete att presenteras. Först nämns EKMR och Århuskonventionen, vilka främst reglerar tillgången på rättsmedel och vilka som släpps in i miljöprocessen. Därefter behandlas kravet på upprättandet av en MKB, samrådets funktion, samt vidare behandlas miljöprocessens ambition att pröva hela frågan i ett, samt vilka processuella effekter det kan få.

Vidare presenteras flera offentligrättsliga principer, som legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och officialprincipen.

Därefter, presenteras de för miljöprocessen så viktiga allmänna hänsynsreglerna, vilka även de inverkar på tillämparens beslutsfattande i frågor som rör allmänna intressen och hushållningsreglerna nämns även de.

Avslutningsvis följer en diskussion om vilken inverkan dessa regler har på tillämparens fria skön och vilken betydelse det får för allmänna intressen.

Flera av dess regler är ett led i rättssäkerhetssträvanden från lagstiftarens sida, men andra syftar till att säkerställa lokal förankring av ett beslut, eller att säkerställa ett gott faktaunderlag. Gemensamt för reglerna är att de inverkar på processen genom att de kan beskära tillämparens fria skön. Därmed inverkar de även på tillämparens beaktande av allmänna intressen.

3.2 Miljörättens särdrag och dess process

3.2.1 EKMR och Århuskonventionen

Två regelverk som kan inverka både på tillsyn och på de krav som ställs på myndigheter inom ramen för officialprincipen är EKMR och Århuskonventionen. EKMR inverkar främst på enskildas tillgång till rättsmedel och ställer krav på rätt att yttra sig, möjlighet att få ett beslut prövat i domstol och att den prövning som tillhandahålls är effektiv.

⁹⁵ Petersson 2009 s. 153-154.

Århuskonventionen spelar stor roll för enskildas och miljöorganisationers tillgång till miljöbeslutsprocesser. Den reglerar tillgången till information, rätt till prövning och har även vissa kopplingar till samrådsförfarande och MKB, vilka är några av sätten på vilka denna konvention implementerats.

3.2.1.1 Europakonventionen och processen

När det gäller enskildas och miljöorganisationers talerätt angående allmänna intressen, kan Århuskonventionen till största del sägas täcka denna. Rätten till domstolsprövning i artikel 6 EKMR avseende förvaltningsbeslut som rör enskild kan spela roll för möjlighet att tala och därmed möjligheten att företräda allmänna intressen. Artikeln avser försäkra enskilda en rättvis rättegång, vilket även inbegriper möjlighet rätt att få medborgerliga rättigheter och skyldigheter prövade i en opartisk domstol.⁹⁶ Äganderätt till fast egendom kan också grunda rätt till domstolsprövning. Vidare kan beslut i miljömål aktualisera artikel 13 EKMR, vilken garanterar tillgång till effektivt rättsmedel. Stater måste vidare erbjuda prövning av beslutsprocesser i domstol så att eventuella kränkningar kan åtgärdas.⁹⁷

Rätten till privatliv, familjeliv, hem och korrespondens i artikel 8 kan också aktualiseras angående möjligheten att tala i miljöfrågor. I doktrin nämns fallet Lopez Ostra mot Spanien, vari enskild gavs rätt mot kommun som befanns ha agerat alltför passivt när det gällde att skydda närboende från lukt och gas från en avfallsanläggning.⁹⁸ Intressant är att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna uttalat att EKMR utgör en del av det moderna miljöskyddet, vilket visar på en ambition i sådan riktning.⁹⁹

Jag ämnar inte vidare beröra EKMR, men vill ändå ha nämnt detta viktiga regelsystem och konstatera att jag känner till att det kan ha, och kan komma att få, betydelse för tale- och klagorättens utveckling inom miljöprocessen och särskilt då enskildas möjlighet att företräda allmänna intressen.

3.2.1.2 Århuskonventionen

Århuskonventionen är ett viktigt verktyg när det gäller att erbjuda enskilda och organisationer möjlighet att företräda allmänna intressen. Konventionen är undertecknad både av EU och de olika medlemsstaterna, vilket delvis förklarar de tolkningar som EU-domstolen gjort i de fall som diskuteras under miljöorganisationers talerätt nedan.¹⁰⁰ (Se nedan 4.1.2.2.4)

Enligt Århuskonventionens 9 artikel, ska privatpersoner och miljöorganisationer tillförsäkras viss delaktighet i beslutsprocesser som rör miljöfrågor. Har hantering av förfråga om information missköts eller har

⁹⁶ Darpö: *ERT 2/2013* s. 220, Ebbesson 2008 s. 91-92.

⁹⁷ Ebbesson 2008 s. 91-92.

⁹⁸ Darpö, Jan: "Rätten till en god miljö" i *Fastighetsrättsliga studier till minnet av Sten Hillert* 2002 s. 101, Ebbesson s. 108.

⁹⁹ Darpö 2002 s. 111.

¹⁰⁰ Darpö *ERT 2/2013* s. 219

någon inte fått del av miljöinformation kan det bli föremål för prövning enligt konventionens art 9 (1). Genom artikel 9 (2) ges enskilda och miljöorganisationer vidare möjlighet att få ett besluts, eller tillstånds materiella eller formella giltighet prövat i domstol, under förutsättning att typen av beslut nämns i konventionens artikel 6. Typen av projekt som listas i artikel 6, är stora ingrepp eller verksamheter vilka ger upphov till ansenlig miljöpåverkan. Genom artikel 9 (3), ges även möjlighet att överklaga personers eller myndigheters handlingar eller underlåtenhet om de uppfyller de krav för klagorätt som uppställts i nationell rätt. De rättsmedels som tillhandahålls måste vara effektiva och tillräckliga enligt artikel 9 (4). Nämnda krav på effektivitet rymmer även möjlighet till inhibition. De tillhandahållna rättsmedlen ska vidare vara objektiva, rättvisa, snabba och inte onödigt dyra.¹⁰¹ För att anpassa miljölagstiftningen i EU och uppfylla kraven i konventionen har flera regleringar som MKB-direktivet, IPPC-direktivet och ramdirektivet för vatten och miljöansvar antagits.¹⁰²

Århuskonventionen skiljer på beslutsprocessen och rätten att få en fråga prövad i domstol, trots att de hänger ihop. Beslutsprocessen omfattas inte av rätten att yttra sig, som tillgodoses genom officialprincipen och MKB-processen, utan syftar på möjligheten att påverka tillståndsbeslut, vilken uttrycks i Art 6 (2 e). Målet är att alla beslut ska kunna bli föremål för domstolsprövning, vilket möjliggör utvärdering, samt rättelse vid behov. Då inga undantag görs, kan även de beslut som ryms inom regeringens tillåtlighetsprövning (Se nedan 3.3.4.2) bli föremål för utvärdering.¹⁰³

Enligt kraven i Århuskonventionen räcker det att en person sannolikt påverkas av ett miljöbeslut för att vederbörande ska anses berörd av det och därmed berättigas delta i dess prövning.¹⁰⁴ Kraven i konventionen syftar till att göra allmänheten delaktig i ett tidigt stadium av miljöprocessen, genom kungörelse eller information direkt till enskilda. Målet är att alla inblandade tidigt bjuds in att lämna synpunkter och yttranden, skriftligt eller muntligt genom olika samrådstyper. Synpunkterna ska sedan läggas till grund för det slutgiltiga beslutet. Århuskonventionen är även tillämplig på plan- och policybeslut, men stater måste däremot inte tillförsäkra allmänheten domstolsprövning när det gäller planbeslut.¹⁰⁵

Konventionens krav på att inkomna synpunkter ska beaktas och tillåtas påverka beslutet anses delvis tillgodosett genom beaktandet av den förvaltningsrättsliga officialprincipen. Den innebär att domstol eller myndighet vid sin bedömning inte binds av parternas yrkanden, utan själva har ett ansvar att se till att målet blir tillräckligt utrett. Detta är extra viktigt i

¹⁰¹ Darpö *ERT 2/2013* s. 218, Prop. 2009/10:184 s. 58, Århuskonventionen art 6, 9, Ebbesson 2008 s. 92.

¹⁰² Darpö *ERT 2/2013* s. 219.

¹⁰³ Ebbesson "Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt – Del 1", *JT 1999/2000* s. 6-7.

¹⁰⁴ Ebbesson *JT 1999/2000* s. 7.

¹⁰⁵ Ebbesson *JT 1999/2000* s. 8-9.

miljömål, då domstolens bedömning även kan påverka tredje man, eller allmänna intressen som berörs i målet.¹⁰⁶

3.2.2 Miljökonsekvensbeskrivning – ett sätt att erhålla tillräcklig grund för beslut

Kravet på MKB, är ett sätt att samla, peka ut och dokumentera direkta och indirekta effekter av en verksamhet eller åtgärd.¹⁰⁷ Eftersom miljörätten strävar efter ett helhetsgrepp avseende miljöproblem måste alla aspekter av ett företag beskrivas och dokumentationen, vara tillräckligt ingående. Syftet med beskrivningen är att ge ett gott underlag av tillräcklig bredd så att projektets möjliga konsekvenser redovisas. Ibland jämförs de beskrivna verkningarna av ett företag med de verkningar beslutet att inte tillåta företaget hade fått. MKB aktualiseras främst angående miljöfarlig verksamhet, täkt, hälsoskyddsfrågor, vattenverksamhet, samt tillståndsplikt i fråga om EU-regler. MKB kan grundas på föreskrifter i nyss nämnda fall, men förekommer även i samband med regeringens tillåtlighetsprövning.¹⁰⁸

3.2.2.1 Idén om att pröva hela frågan i ett

I praxis har det fastslagits att ett av miljöbalkens grundläggande syften är att det ska ske en samlad prövning av alla störningar en verksamhet ger upphov till.¹⁰⁹ Detta fastslogs i samband med prövningen av citytunneln där MD delat upp prövningen på ett felaktigt sätt.¹¹⁰ Att bedömningen i miljömål måste utgå från att alla relevanta miljömässiga konsekvenser beaktas har tidigare sagts i bland annat MÖD 2006:54.¹¹¹

Vidare har det konstaterats att det vid prövning av tillståndspliktiga verksamheter, måste även annan verksamhet som inte kräver tillstånd men som kan påverka miljön eller människors hälsa, beskrivas så väl i en MKB att tillräckligt underlag för att göra en bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna tillhandahålls.¹¹² MKB avseende tillstånd för verksamhet måste därmed även inbegripa den påverkan framtida drift av anläggningen förväntas ha, inte bara den påverkan byggandet av den förväntas ha.¹¹³

¹⁰⁶ Ebbesson *JT 1999/2000* s. 9-10, Ebbesson 2008 s. 93-94.

¹⁰⁷ Darpo, Jan ”Behövlig bakläxa i EU-domstolen”, *ERT 1/2010* s. 131.

¹⁰⁸ Rubenson 2008 s. 66.

¹⁰⁹ Något som även diskuterats av Lindblom 2001 s. 107, i samband med vidden av officialprövningen.

¹¹⁰ MÖD 2004:10

¹¹¹ NJA 2008 s. 748, Miljööverdomstolens dom den 17 november 2006 i mål nr M 3613-06, MÖD 2006:54.

¹¹² NJA 2008 s. 748; en bedömning vilken grundades på en fördragskonform tolkning.

¹¹³ MÖD 2006:57.

3.2.2.2 Några tankar om MKB och att pröva helheten

Att domstolen i ovan presenterade fall ansetts ha ett så långtgående mandat att den kunnat vidga prövningen och därmed påverka ramarna för målet är intressant. En MKB betraktades av domstolen som för snäv, då den endast berört den tillståndspliktiga delen av en ansökan, men inte utrett vilken miljö- och hälsopåverkan den verksamhet som hörde samman med tillståndet förväntades ha. Underkännandet av ramarna för den inlämnade MKB:n kan tolkas som att domstolen använt sig av officialprincipen i dess vida bemärkelse och tagit ett långtgående utredningsansvar genom att utmana de av sökanden satta processramarna. Konstaterandet, att den utredning som gjorts inte gav tillräckligt underlag ligger i linje med iden om att pröva den samlade påverkan på miljö i ett. Att ett av miljörettens grundläggande syften är att göra en samlad prövning stämmer även väl överens med den välkomnande hållningen i frågor om talerätt.

3.2.3 Samråd

Ett annat sätt att implementera delar av Århuskonventionen är samrådsförfarandet, vid vilket preliminära planer och förväntade verkningar redovisas, samtidigt som olika parter tillåts komma med synpunkter och görs delaktiga på ett tidigt stadium. Vissa verksamheter är tillståndspliktiga och måste föregås av samråd. Till ett sådant bjuds länsstyrelsen, verksamhetens tillsynsmyndighet och berörda enskilda in. Syftet med samrådet är att dokumentera hur omfattande verkningar ett projekt förväntas få för miljön och exempelvis kringboende enskilda. Samrådet anses vara en viktig del av skapandet av en MKB.¹¹⁴ Till samråd bjuds i regel in en bredare krets in än de som anses vara klagoberättigade.¹¹⁵

3.2.4 Offentlighetsrättsliga principer påverkar beslutsprocessen

Förvaltningsprocessen styrs av flera offentlighetsrättsliga principer, vilka funnits under lång tid, men varav vissa ändrat innebörd eller omfattning efter inverkan från europarätten.¹¹⁶ Dessa principer är avsedda att främja rättssäkerhet genom att reglera myndigheternas arbete och förhållningssätt gentemot medborgarna. Syftet med processreglerna kan sägas vara att uppnå rättssäkerhet, men även i viss mån förutsägbarhet.¹¹⁷

3.2.4.1 Legalitetsprincipen

En viktig princip är legalitetsprincipen vilken stadgar att all myndighetsutövning måste ske med stöd i lag och principen syftar till att nå

¹¹⁴ Rubenson 2008 s. 68.

¹¹⁵ Darpö ERT 1/2010 s. 135.

¹¹⁶ Sterzel, Fredrik: *Författning i utveckling* 2009 s. 136-137, 146-147.

¹¹⁷ Nilsson, Annika: *Rättssäkerhet och miljöhänsyn*, 2002 s. 20-22.

en rättssäker behandling av frågor. Legalitetsprincipen innebär att myndigheter och domstolar endast får besluta i frågor där de tilldelats befogenhet genom lag.¹¹⁸ Exempelvis, får en tjänsteman på kommunen inte grunda beslut på annan lagstiftning än den som berörs i viss sak, i vilken kommunen har makt att besluta.

3.2.4.2 Proportionalitetsprincipen

En annan viktig sådan princip är proportionalitetsprincipen, vilken är tänkt att säkerställa att en åtgärd inte blir mer ingripande än nödvändigt för att nå det avsedda ändamålet. Principen ska stävja onödigt hård maktutövning.¹¹⁹ Det har i doktrin nämnts, att principen länge existerat inom svensk offentlig rätt, men att den genom inflytande av EU-rätten fått ett vidare genomslag, från att tidigare bara ha gällt i specialfall. Principen avser endast peka ut vikten av att balans bör råda, mellan de krav som ställs och det mål som avser nås. Detta syfte har alltid eftersträvat, men det har skett under olika etiketter. Det är inte troligt att principen förändrar förutsättningarna nämnvärt på miljörettens område då andra avvägningsregler finns. (Se nedan 3.2.5.1) Däremot kan principer av detta slag få en utfyllande funktion, när vag lag blir vanlig och förarbetenas vikt minskar.¹²⁰

3.2.4.3 Objektivitetsprincipen

Objektivitetsprincipen syftar till att säkerställa att myndigheters och domstolars beslut är opartiska och sakliga. Principen är ett led i en strävan att motverka godtycke, diskriminering och andra hänsyn som ej är hänförliga till lagstiftningens syfte eller mål.¹²¹ Enligt denna princip ska beslutet syfta till att nå det resultat som är det objektivt riktiga utifrån förutsättningarna i fallet.¹²²

3.2.4.4 Officialprincipen

Alla som önskar, har rätt att yttra sig och ta del av de handlingar som fogats till ett ärende, när det gäller tillstånds- och planbeslut. Det gör att alla enskilda och miljöorganisationer som inte anses taleberättigade, ändå ges utrymme att exempelvis informera om hur verksamhet eller åtgärd kan påverka ett allmänt intresse. Ett gjort yttrande, måste dock inte leda till något annat än att det sagda läggs till handlingarna, men rent principiellt ska myndighet eller domstol som mottagit ett yttrande beakta den inkomna synpunkten.¹²³ Förhållningssättet grundar sig i officialprincipen, vilken enligt 22 kap 11 § MB ålägger domstolen, en långtgående

¹¹⁸ Nilsson 2002 s. 27-29, Petersson 2009 s. 156, Sterzel 2009 s. 114.

¹¹⁹ Petersson 2009 s. 156, Se även Nilsson, Annika: "Något om JO:s syn på miljöskydd och rättssäkerhet" i *Miljörätten i förändring* 2003 s. 57-58; om att rättsäkerhetssträvanden kan ge motsatt effekt för andra intressen vilka inte skyddas på av lagstiftaren avsett sätt då domstolarna är restriktiva vid maktutövning mot enskild.

¹²⁰ Sterzel 2009 s. 137-138, 146-147.

¹²¹ Petersson 2009 s. 156.

¹²² Sterzel 2009 s. 137.

¹²³ Ebbesson 2008 s. 93

utredningsskyldighet, eller som förarbetena uttrycker det, ”full utredningsskyldighet” om det rör sig om prövning av tillstånd.¹²⁴ Officialprincipen regleras i 8 § FPL, 22 kap 11 § MB och 12 § ÄL. Formuleringarna i FPL och ÄL är i stort sett likalydande, men den i 22 kap 11 § MB skiljer sig åt, genom att den ålägger rätten att tillse att målet får den inriktning och omfattning som krävs, vilket enligt doktrin medför en full utredningsskyldighet.¹²⁵ Domstolen är alltså skyldig att bedriva aktiv materiell och formell processledning. MD:s fulla utredningsskyldighet i tillståndsärenden kan därför rymma exempelvis att granska om verksamhetsutövarens underlag är tillräckligt, påpeka brister i det presenterade materialet, ålägga part att komplettera det, eller att begära in yttranden från myndigheter med expertis på området.¹²⁶ Inom ramen för officialprincipen ryms inte bara bevakandet av parternas intresse, utan enligt viss doktrin har domstolen även visst ansvar för att bevaka allmänna intressen.¹²⁷ Detta uppdrag kan enligt andra även rymma tillvaratagandet av allmänna intressen som parterna ej gjort gällande.¹²⁸ En sådan skyldighet att utreda målet skulle delvis grunda sig i att ett beslut kan få återverkningar för allmänheten och personer vilka inte deltar i prövningen.¹²⁹

För att målet ska utredas och för att jämna ut obalans mellan parterna, är domstolen även ålagd att göra det enklare för privatpersoner som deltar i processen då de sällan tar hjälp av juridisk expertis i sin processföring.¹³⁰

Att officialprincipen innebär ett ansvar som ålägger domstol full utredningsskyldighet har i MÖD 2003:66 ansetts kunna bidra till avslag på parts begäran om rättshjälp, då svagare parts intressen, kunde anses tillgodosedda inom ramen för denna utredningsskyldighet.¹³¹

Utredningsskyldigheten medför att domstolen till skillnad från i tvistemål, inte är bunden av parternas yrkanden och grunder, vilket inom miljörätten innebär att domstolen kan påverka ramarna för målet, varför ansvaret att tillse att målet utreds tillräckligt kan anses väldigt brett.¹³² Ett eget ansvar

¹²⁴ Lindblom, Per Henrik: *Miljöprocess del 2* 2002 s. 742-743, Nordh 1999 s. 213, Prop. 1997/98:45 del 2 s. 240, Bengtsson, Bertil m.fl.: ”*Miljöbalken en kommentar. Del II* (1 jan 2013b, Zeteo), kommentaren till 22 kap 11 § s. 22:21-22:22.

¹²⁵ Bengtsson m.fl. 2013b s. 22:21-22:22.

¹²⁶ Ebbesson 2008 s. 93, Ebbesson *JT* 1999/2000 s. 9-10, Bengtsson m.fl. 2013b s. 22:21-22:22, Nordh 1999 s. 213, Prop. 1997/98:45 del 1 s. 466, Prop. 1997/98:45 del 2 s. 240.

¹²⁷ Dahlgren *SvJT* 1994 s. 391, Vidare gör Nordh 1999 s. 213, gällande att utredningsansvaret omfattar allmänna intressen.

¹²⁸ Denna ståndpunkt företräds Bengtsson m.fl. 2013b s. 22:21-22:22; främst av Lindblom 2001 s. 104, 107-108. Ett synsätt vilket kan jämföras med Ebbesson 2008 s. 93; som nämner att förfarandet även påverkar andra enskilda och allmänna intressen vilka inte deltar i målet. Motsvarande ansvar kan enligt SOU 2009:10 s. 309 även vila på myndighet vid förrättningsförfarande.

¹²⁹ Ebbesson *JT* 1999/2000 s. 9-10, Ebbesson 2008 s. 93-94, Se även Lindell, Bengt: *Civilprocessen* 2003 s. 56, 58-59; om officialprincipens verkan i mål med allmänna intressen och vikten av materiellt riktiga domar.

¹³⁰ Bengtsson m.fl. 2013b s. 22:21-22:22, Ebbesson 2008 s. 93.

¹³¹ Bengtsson m.fl. 2013b s. 22:21-22:22, även MÖD 2003:66 (M1894-03).

¹³² Ebbesson *JT* 1999/2000 s. 9-10, Ebbesson 2008 s. 93.

för att frågor utreds tillfredsställande, åligger enligt den förvaltningsrättsliga officialprincipen även myndighet, vid beslutsfattande.¹³³

Officialprincipen kan vidare få en intressant utfyllande funktion då de enskilda eller miljöorganisationer som inte anses berörda och därmed klagoberättigade, fortfarande har rätt att yttra sig och kan foga ytterligare material till processen i första instans. Detta att allmänheten släpps in i processen, följer principen om allmänhetens insyn i förvaltningen.¹³⁴

3.2.5 Miljörättsliga bestämmelser som styr tillämparen

3.2.5.1 De allmänna hänsynsreglerna

Ett annat regelkomplex som påverkar tillämparens arbete, samt utgör styrning av beslutsprocessen, är de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB. De erbjuder ett sätt att hantera problemet med intressekonflikter och den avsaknad av hierarki som lagstiftning av intresse- eller måltyp medför. Hänsynsreglerna i 2 kap MB har många funktioner, varav en är att säkerställa att grundläggande materiella krav ställs för att skydda miljön.¹³⁵

Reglerna är tillämpbara på all verksamhet och alla åtgärder som inte är försumbara. De är tänkta att tillse att beslutsfattaren utgår från de lokala förutsättningarna, men kan även användas för att väga en verksamhets nytta mot dess miljöbelastning.¹³⁶ Reglerna utgör styrning då de ska säkerställa att tillämparen beaktar rätt faktorer vid beslutsfattande. De kräver exempelvis att en verksamhet ska vägas mot MB:s syfte. Vidare ska de förebyggande åtgärder som krävs och den hänsyn en verksamhetsutövare måste ta, bedömas utifrån hur ingripande en verksamhet är.¹³⁷

Reglerna innehåller en försiktighetsprincip, ett krav på bästa möjliga teknik, samt ställer krav på att en verksamhets material och energianvändning ska beaktas vid beslutsfattande.¹³⁸

Vidare ger de riktlinjer för hur markanvändning ska bedömas. Hänsynsreglerna innehåller även krav på skälighet och rimlighet, så att nyttan av en myndighets krav, ska vägas mot kostnaden för den mot vilken kravet riktas.¹³⁹ Skälighetsregeln är vidare kopplad till systemet med miljö kvalitetsnormer. De utgör riktmärken som kan ha bindande verkan

¹³³ Ebbesson 2008 s. 93, Darpö *ERT 1/2010* s. 135, jfr. att myndighet självmant ska bevaka allmänna intressen vid förrättningsförfarande enligt SOU 2009:10 s. 309.

¹³⁴ Ebbesson 2008 s. 93-94.

¹³⁵ Bengtsson 2010 s. 31-32, MÖD 2003:66 (M1894-03)

¹³⁶ SOU 2013:69 s. 57.

¹³⁷ SOU 2013:69 s. 58, Rubenson s. 32-34.

¹³⁸ Rubenson 2008 s. 36, SOU 2013:69 s. 59-60.

¹³⁹ SOU 2013:69 s. 60-63.

efter viss tid och är tänkta att hålla lagstiftningen modern samt att skärpa den utan att aktivitet krävs från lagstiftarens sida.¹⁴⁰

De allmänna hänsynsreglerna är alltså tänkta att ge tillämparen en slag instruktion om vad beaktandet bör rymma och vilka frågeställningar det är lämpligt att ta utgångspunkt i vid avgörandet. De utgör procedurregler vilka erbjuder en minimistandard och markerar vikten av försiktighet, samt betonar att skador som kan uppstå, ska begränsas. Vidare ska ställda krav balanseras mot den nytta en anpassning medför, vilket kan sägas stämma med det ideal som hållbarhetsprincipen uppställer. Hänsynsreglerna är i regel tillämpliga även i förhållande till speciallagar, men får en utfyllande funktion om andra hänsynsregler finns.¹⁴¹

3.2.5.2 Hushållningsbestämmelserna

Andra exempel på procedurregler eller krav på parametrar som ska beaktas är hushållningsbestämmelserna i 3, 4 kap MB, vilka det tidigare hänvisades till gällande lokalisering i hänsynsbestämmelserna.¹⁴² Reglerna är tänkta att ge ledning vid olika slags fysisk planering av mark eller vatten och tillämpas bland annat vid frågor om områdesskydd, tillståndsprövning och regeringens tillåtlighetsprövning. Bestämmelserna pekar ut olika riksintressen ska beaktas och beredas hänsyn vid bedömningar på samma sätt som allmänna intressen även om de har en något annan karaktär.¹⁴³

3.2.6 Kraven som ställts på processen styr omfattningen av tillämparens fria skön

Det som påverkar utrymmet inom vilket tillämparen har att besluta är för det första de lagregler som är tillämpliga inom det bestämda området. Som kommer att beröras nedan, (Se 4.1.1) påverkar det vilka tillämparen släpper in i processen som parter. Exempelvis kan reglerna kring strandskydd exkludera enskilda från möjligheten att påverka, samtidigt som att särskild rätt till fastighet eller särskilt farlig verksamhet kan göra att fler enskilda än normalt släpps in i processen.

Reglerna avgränsar vilket utrymme rättstillämparen får besluta inom. I miljörätten kan det ofta handla om ett ganska stort område vilket beskärs av andra parametrar.

Sådana kan vara regler vilka syftar till att styra beslutsprocessen. Viktiga exempel på MB:s område är de ovan nämnda allmänna hänsynsreglerna, vilka i sin tur kan aktualisera hushållningsbestämmelserna om det rör sig om lokaliseringsfrågor. Andra processregler som kravet på MKB eller samråd

¹⁴⁰ Rubenson 2008 s. 57-59.

¹⁴¹ Rubenson 2008 s. 29-32.

¹⁴² Bengtsson, Bertil m.fl.: *Miljöbalken en kommentar. Del I* (1 jan 2013a, Zeteo), kommentaren till 2 kap 6 § s. 2:28.

¹⁴³ Ebbesson 2008 s. 76-77.

syftar till en god utredning för att beslutet ska fattas på goda grunder. Vidare ska de leda till ett gott underlag och se till att berörda hörs och får ta del av processen. Århuskonventionen syftar till att enskilda och miljöorganisationer ska informeras och göras delaktiga i processen.

En annan typ av regler som inverkar på rättstillämparens beslutsfattande i frågor om allmänna intressen är de ovan behandlade offentlighetsrättsliga principerna. Vissa av dem såsom legalitetsprincipen syftar till att säkerställa att myndigheter agerar utifrån ett mandat givet i lag så att all maktutövning delegerats från en demokratiskt vald församling. Proportionalitetsprincipen ska vidare förhindra maktmissbruk så att ingen onödig maktutövning sker.

Objektivitetsprincipen påverkar även den tillämparens beslutsfattande då den ska se till att tillämparens avgöranden inte grundas på ovidkommande parametrar. De hänsyn lagstiftaren avsett ska tas men inga andra ska få genomslag eller tillåtas styra processen. Principen ska motverka dolda motiv så att tillämparens beslut inte fattats på felaktig grund, trots att det uppnådda resultatet ändå vilar inom ramen för det skön han givits.¹⁴⁴

Andra regler av denna typ är officialprincipen. Den styr vilket material som görs del av processen, då domstol ska ansvara för att utredningen blir tillräcklig, samt ansvarar för att expertyttranden och annat material förs in i processen. Domstol eller myndighet ska även ålägga parter att komplettera underlaget om det är otillräckligt. Vidare innebär det faktum att domstol och myndighet enligt officialprincipen ska beakta allt som förts till handlingarna så att en större krets än de som är parter kan påverka i vissa fall.

Principen kan även ålägga myndighet att jämna ut ett ojämnt partsförhållande och för domstols räkning innebära ett ansvar för att lyfta allmänna intressen. Tillämparen åläggs alltså ett ansvar att utreda frågan till viss grad, och stödja eller lyfta vissa intressen under vissa förutsättningar.

De fakta som fogats till handlingarna genom parternas, tillämparens eller andras försorg, inverkar på processen genom att de utgör en grund för bedömningen. Om krav finns på att tillämparen ska ha egen sakkunskap, ska den inverka på beslutet och kan då påverka tillämparens beaktande av allmänna intressen.

Alla dessa faktorer sätter ramarna för tillämparens fria skön. Lagen sätter de yttre ramarna, viss fakta aktualiserar kanske andra regler vilka i sin tur styr det möjliga beslutet. Processregler styr vilka som måste få yttra sig och den nya informationen det medför kan inverka på förutsättningarna. Det som därefter kvarstår är det mandat som tillämparen givits genom lagstiftarens delegerande, det fria skön inom vilket ett beslut ska fattas utifrån sakkunskap, de lokala förutsättningarna och de övriga fakta som framkommit i målet.

¹⁴⁴ Vedung 2009 s. 99.

I doktrin har nämnts att när ett myndighetsbeslut bedöms sker en laglighetsprövning och en lämplighetsprövning samtidigt, varför även de fakta som framkommit i målet bör anses begränsa det utrymme tillämparen har att besluta inom.¹⁴⁵ Miljörätten bör anses vara ett typiskt sådant område där tillämparen anses beskuren i sitt skön av omständigheterna då lagstiftaren genom uppställandet av en mängd procedurregler vinnlagt sig om att beslutet hela tiden ska utgå från förutsättningarna.

3.2.6.1 Diskussion – tillämparen och processen

Tillämparens utredningsansvar kan sägas utgöra ett slags tillvaratagande av allmänna intressen då sådana intressen gynnas av att en helhetsbedömning, men kan missgynnas av att allt för snäva ramar sätts för prövningen.

Då intresselagstiftning och beslut i sådana frågor har politisk karaktär är det viktigt att inga ovidkommande parametrar tillåts inverka på beslutet. Att så kan ske, har nämnts i doktrin vari domstolar sagts vara bättre på att upprätthålla god rutin av en konsekvent praxis, varför förutsägbarhet kan upprätthållas. Oro har dock uttryckts över att andra myndigheter kanske inte upprätthåller detta ideal i alla lägen, något som kan inverka på enskildas rättssäkerhet.¹⁴⁶ Andra menar att även de regler som uppställts för att säkerställa enskildas rättssäkerhet, såsom vissa av de ovan nämnda principerna, kan inverka på bedömningen på ett sätt som kan vara ofördelaktigt för allmänna intressen. Om lagstiftaren redan beaktat ett jämviktsförhållande mellan två intressen vid lagstiftandet och tillämparen sedan tar ytterligare hänsyn till enskilda innebär det dubbel hänsyn. Det kan leda till att det skydd som lagstiftaren avsett inte uppnås, då en enskild görs föremål för oskäligt långtgående hänsyn, till allmänna intressens nackdel.¹⁴⁷

När lagstiftaren utpekar nya allmänna intressen, vilka dessutom kan betraktas som ekonomiskt starka, riskeras den ursprungliga balansen. Att vissa starkare intressen, exempelvis exploateringsintressen, ska ges samma processuella hänsyn som svagare allmänna intressen framstår i mina ögon som tveksamt. Vidare kan det faktum att bostadsfrågan får mycket medialt utrymme, kombinerat med att bostadsbyggande ges status av allmänt intresse inom ramen för bedömningar enligt PBL leda till att intresset bereds felaktig hänsyn vid andra bedömningar där sådan särskild hänsyn inte är avsedd. Exempelvis kan en vanemässig hantering eller att tillämparen vet att både lagstiftaren och media tycker att intresset är viktigt, inverka på bedömningen av frågor utanför PBL.

Tillämparen riskerar även att både i denna och andra politiska frågor lockas att ta felaktiga hänsyn genom att andra i den beslutande organisationen

¹⁴⁵ Marcusson, Lena: "Laglighet- och lämplighetsprövning. En titt i backspegeln och framåt" *Förvaltningsrättslig tidsskrift* 1992 s. 126-129, Von Essen, Ulrik "Likheter och skillnader i nordisk förvaltningsrätt" s. 610, 614. Internet: Senast hämtad 2014 05-26 <http://jura.ku.dk/njm/39/609-620-likheter-och-skillnader-i-nordisk-forvaltningsratt-red2.pdf>

¹⁴⁶ Bengtsson 2010 s. 32-33.

¹⁴⁷ Nilsson 2003 s. 57-58.

uppmuntrar, önskar eller beordrar visst beslut. En kommunal vision om bostadsbyggande kanske ligger till grund för strandskyddsdispenser vilka inte borde ha getts med beaktande av förutsättningarna. Att vara en attraktiv kommun för företag kan innebära att den beslutande delen av en kommunal förvaltning uppvaktas av intressenter med krav eller önskemål, vilka inte borde beaktas enligt de processuella regler som lagstiftaren ställt upp. Den lokala förankringen kan dock inte ifrågasättas.

Ett allmänt intresse kan alltså påverkas genom att tillämparen missuppfattar en instruktion eller får en felaktig instruktion av någon som inte borde påverka beslutet. En sådan instruktion kan exempelvis utgöras av en lokalpolitikerns uttalande eller att statsministern säger att något är viktigt.

Denna typ av ovidkommande parametrar kan forma tillämparens beslutsfattande, men leda till ett resultat som vilar inom det skönsmässiga utrymmet, trots att påtryckning eller felaktiga hänsyn legat till grund för det. Beslut grundade på ovidkommande hänsyn, såsom politiska influenser kan vila inom tillämparens befogenhet men beroende på vad som beaktats kan de ändå strida mot exempelvis objektivitetsprincipen.

I politiska frågor¹⁴⁸ är det därför som jag ser det ännu viktigare att medborgare och organisationer ges tillgång till rättsmedel så att de kan få ett beslut prövat för att säkerställa att det är fattat i korrekt ordning. Särskilt viktigt blir möjligheten att kunna pröva beslut om det vid beslutsfattandet finns utrymme för omedveten jäv. I detta fall kan beslutfattaren lockas genom politikerns påverkan, varför andra intressen än de som lagstiftaren avsett kan komma att ligga till grund för bedömningen.

3.2.7 Vem får då tillvarata allmänna intressen?

De förskjutningar som redogjorts för ovan innebär att det slutliga avgörandet förflyttats från lagstiftaren till myndigheter, förvaltning och domstolar. Det innebär att den som avser undersöka möjligheten att tillvarata allmänna intressen, måste söka på en mängd olika nivåer dit den beslutande makten förflyttats.

Maktförskjutningen, i kombination med den politiska dimensionen, aktualiserar frågan *vilka som får företräda allmänna intressen i svensk rätt, samt vilka som ska beakta dem vid bedömningar.*

Jag kommer inledningsvis att beröra myndigheters, kommuners och länsstyrelserns möjlighet att företräda allmänna intressen och vidare nämna en mängd beslutstyper i vilka de ska beakta allmänna intressen. Något kommer också att nämnas om länsstyrelsens tillsynsansvar.

¹⁴⁸ Vilket enligt Sannerstedt 2003 s. 19, i någon mån alla förvaltningsrättsliga frågor kan sägas vara.

Därefter presenteras myndigheters rätt att företräda allmänna intressen, vilket följs av en redogörelse för reglerna kring tillåtlighetsprövning, vilket är regeringens beslutsfattande i frågor som kan beröra allmänna intressen.

Vidare kommer tvåpartsprocessen i förvaltningsprocessen att beröras som en summering av myndigheters och andra organs rätt att besluta i frågor om allmänna intressen och deras möjligheter att företräda sådana.

Tvåpartsprocessen är intressant då den hör samman med de beslutande organens fullföljdsrätt. Denna rätt ger dem en möjlighet att driva sin antagna ståndpunkt i domstol om exempelvis en enskild överklagar ett fattat beslut. Tvåpartsprocessen är även intressant då den haft inverkat på officialprincipens betydelse för domstolarna. Det berörs som nästa punkt.

Då delar av den politiska makten överförs till domstolarna blir deras avgöranden mycket viktiga. Domstolarnas ansvar för att utreda frågor om allmänna intressen regleras genom officialprincipen, vars omfattning inte är helt fastslagen. Den påverkas av förutsättningarna i fallet och har olika omfattning inom miljörettens och den allmänna förvaltningsrättens område.

Enligt vissa i doktrin har domstolar ett ansvar att självständigt lyfta allmänna intressen vilket kan sägas innebära ett slags ansvar för tillvaratagande av allmänna intressen, om än svagt. Därför följer en redogörelse för officialprincipens omfattning för domstols räkning, vilken är mer ingående än den ovan gjorda presentationen av officialprincipen.

3.3 Myndigheter och allmänna intressen

3.3.1 Inledning

Här följer en redogörelse av vilka myndigheter som ansvarar för att tillvarata allmänna intressen i svensk rätt. Vidare redogörs för vilka som beslutar i olika typer av frågor som rör allmänna intressen och därmed ska beakta allmänna intressen inom ramen för beslutsprocessen.

Därefter berörs tvåpartsprocessen i förvaltningsrätten följt av en utredning av domstolars ansvar i miljömål enligt officialprincipen.

3.3.2 Kommunen och allmänna intressen

Genom 22 kap 6 § MB ges kommun rätt att företräda allmänna intressen som berörs inom kommunens område.¹⁴⁹ Stadgandet innebär att kommunen får föra talan för att tillvarata allmänna intressen och andra miljöintressen inom kommunens område. Vidare kan de företräda intressen vilka aktualiseras vid handlande inom ramarna för den kommunala befogenheten.

¹⁴⁹ 22 kap 6 § MB.

Stadgandet i 22 kap 6 § MB ger kommun rätt att träda in som part för ett intresses räkning, varvid medföljer klagorätt, samt möjlighet att framställa yrkanden. Kommunen får företräda allmänna intressen i alla måltyper, även vid överklagande när länsstyrelse avgör fråga om miljöfarlig verksamhet.¹⁵⁰

Vidare kan kommun besluta i frågor om områdesskydd såsom naturreservat, kulturresevat samt avseende djur- och växtskyddsområden. Kommuner beslutar även om tillstånd för viss miljöfarlig verksamhet samt i hälsoskyddsfrågor som berör exempelvis luftkvalitet. I fråga där kommun tidigare fattat ett beslut för att tillvarata ett allmänt intresse, har den rätt att överklaga om ett beslut senare i processen går emot kommunens beslut. (Se nedan 3.3.4.3).¹⁵¹ I MÖD 2003:19 fick exempelvis kommunal nämnd sådan fullföljdsrätt då beslut om bygglov överprövats och gått den emot.¹⁵²

3.3.2.1 Slutsatser kommunen

Kommunen ska beakta allmänna intressen som aktualiseras vid den bedömning som görs i exempelvis tillståndsfrågor och frågor om områdesskydd. Kommuner har möjlighet att företräda allmänna intressen men har inte ålagts att göra det.

3.3.3 Länsstyrelsen

3.3.3.1 Inledning - ett brett ansvar

Länsstyrelsen har lämnats ett mycket brett uppdrag bestående av tre funktioner; utfärdandet av tillstånd, uppföljning av tillstånd det vill säga skötseln av tillsynen, samt bevakandet av allmänna intressen. Uppdraget rymmer många typer av beslut vilka kan aktualisera den ovan nämnda officialprincipen.¹⁵³ Vidare regleras processen av flera olika regelverk. När länsstyrelsen beslutar som första instans gäller FL:s processuella regler. Det kan jämföras med de fall då Mark- och miljödomstol beslutar som första instans då istället RB:s processuella regler kommer i fråga.¹⁵⁴ I överklagandemål där myndighet tidigare beslutat i frågan gäller ÄL:s processregler.¹⁵⁵

En särskild mindre del av organisationen, den så kallade miljöprövningsdelegationen har inrättats för att motverka problem som kunde uppkomma då länsstyrelsen ansvarar för både tillstånd och tillsyn av

¹⁵⁰ Bengtsson 2013 s. 22:21-22:22.

¹⁵¹ Rubenson 2008 s. 150, 166, Warnling-Nerep, Wiweka: *Förvaltningsrättens grunder* 2008 s. 264-265.

¹⁵² MÖD 2003:19, men fullföljdsrätt gavs ej i MÖD 2009:23, då beslutet ej gått emot allmänt intresse, varför kommunal nämnd ej ansåg klagoberättigad.

¹⁵³ 2009:10 s. 233, Prop. 1997/98:45 s. 464.

¹⁵⁴ 4 kap 1 § Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, SOU 2004:38 s. 99.

¹⁵⁵ 5 kap 1 § Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, SOU 2004:38 s. 99, SOU 2009:10 s. 375-376.

verksamhet.¹⁵⁶ Vidare ansvarar länsstyrelsen för tillsyn av breda områden inom MB, tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet, naturvårdsärenden, markavvattnings-, skapandet av natur- och kulturresevat, djur-, växt och biotopskydd, samt frågor om vattenskydd och strandskydd. Myndigheten ansvarar även för dispens från områdesskydd samt frågor om kemikalieimport och hantering av avfall och kemikalier. Överprövning av kommunala miljöbeslut faller även det inom myndighetens breda ansvar.¹⁵⁷

3.3.3.2 Tillståndsprövning

Förfarandet kring utfärdande av tillstånd inleds med ett samråd enligt 6 kap 4 § MB varvid länsstyrelsen eller annan tillsynsmyndighet ska konsulteras. Länsstyrelsen ska delta och verka för att verksamhetens MKB får rätt inriktning och att alla frågor klarläggs. Vidare ska länsstyrelsen undersöka om verksamheten kan få sådan omfattning eller inverkan på andra, så att regeringen ska underrättas, eller samrådsretsen vidgas. Detta påverkar kretsen av taleberättigade.¹⁵⁸ Samrådets mål är att den MKB som görs ska bli ett tillräckligt beslutsunderlag och att brister ska åtgärdas av sökanden.¹⁵⁹

3.3.3.3 Miljöprövningens organisation

Miljöprövningsdelegationen är en avskild del av länsstyrelsen och består av en person med notarieerfarenhet och en miljöskunnig med särskild miljö- eller hälsoskyddskompetens. De fattar gemensamt beslut om tillstånd för verksamhet. En handläggare anställd vid länsstyrelsens miljöförhållandenheten lämnar sedan ett yttrande om länsstyrelsens inställning till verksamheten till miljöprövningsenheten. Handläggaren arbetar antingen vid samma länsstyrelse, eller vid en annan länsstyrelse som fått i uppdrag att företräda det allmänna intresset. Proceduren är avsedd att upprätta ett partsförhållande mellan enskilda och allmänna intressen. Länsstyrelsens uppdrag att tillvarata allmänna intressen rymmer även bevakandet av riksintressen.¹⁶⁰

Länsstyrelsen har genom stadgandet i 22 kap 6 § MB uppdragits att vid behov tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen, varför myndighet självant ska tillvarata allmänna intressen när de riskeras. Detta uppdrag fullgörs delvis genom att en person uppdras att företräda de allmänna intressena vid tillståndsprövning.¹⁶¹

¹⁵⁶ SOU 2009:10 s. 233.

¹⁵⁷ Ebbesson 2008 s. 57-58, Rubenson 2008 s. 149.

¹⁵⁸ Bengtsson, Bertil m.fl.: *Miljöbalken en kommentar. Del I* (1 jan 2013a, Zeteo), kommentaren till 6 kap 5 § s. 6:17-6:19, SOU 2009:45 s.191-192.

¹⁵⁹ Bengtsson m.fl. 2013a s. 6:17-6:19.

¹⁶⁰ SOU 2009:45 s. 192, SOU 2008:48 s. 148.

¹⁶¹ 22 kap 6 § MB, Bengtsson, Bertil m.fl.: *Miljöbalken en kommentar. Del II* (1 jan 2013b, Zeteo), kommentaren till 22 kap 6 § s. 22:15-22:16.

3.3.3.4 Tillsyn

Tillsyn sker för att kontrollera åtföljd av reglerna i MB. Myndigheten genomför tillsyn antingen självmant, eller efter anmälan. Få krav ställs på tillsynens form, utöver att den ska vara fackmannamässig utförd. Inom ramen för tillsynsansvaret ryms att ansöka om begränsningar eller bättre skyddsåtgärder, om villkoren för verksamheten var för milda, samt begränsa eller förbjuda fortsatt verksamhet om risk för miljöskada uppstår.¹⁶²

3.3.3.5 Länsstyrelsens tale – och klagorätt

Genom 22 kap 6 § MB åläggs vissa myndigheter att vid behov företräda miljöintressen och andra allmänna intressen. Länsstyrelsen är en av dem och kan därmed överklaga domar om tillstånd av vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet, samt uppdras genom stadgandet att tillvarata allmänna intressen, samt får inträda som part och överklaga beslut som inverkat negativt på allmänna intressen.¹⁶³ Länsstyrelsen får däremot inte företräda enskilda intressen och gavs därför inte fullföljdsrätt i MÖD 2004:54. Överprövande organ hade beslutat att inte godkänna den av länsstyrelsen lämnade strandskyddsdispensen och fullföljdsrätt gavs inte, då syftet att lämna strandskyddsdispens inte kunde sägas vara ett allmänt intresse.¹⁶⁴

3.3.3.6 Sammanfattning och slutsatser

Länsstyrelsens uppdrag är så brett att verksamheten måste organiseras på visst vis för att motverka jäv. Lagstiftaren har förenklat processen genom att tillåta länsstyrelser att byta ärenden med varandra, även det för att motverka jävssituationer. Myndigheten har rätt att tala för att företräda allmänna intressen, men har inte getts fullföljdsrätt för enskilda intressen.

Officialprincipen, rymmer för länsstyrelsens del att granska verksamhetsutövares ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar för att ordna så att de är tillräckliga, samt peka ut brister och se till att de kompletteras för att säkerställa ett fullständigt underlag som kan ligga till grund för myndighetens bedömning, samt eventuell överprövning i domstol.

Att länsstyrelsen organisatoriskt fått lyfta ut prövningen av allmänna intressen för att skapa en partsställning för dessa är intressant. Det kan jämföras med att domstolar, enligt doktrin har i uppdrag att lyfta berörda allmänna intressen, men att länsstyrelsernas ålagts ett annat angreppssätt.

Länsstyrelsen ska beakta allmänna intressen vid bedömningen av tillstånd, samt vid alla beslut där sådana intressen berörs av bedömningen.

¹⁶² Rubenson 2008 s. 160, 172-173.

¹⁶³ Rubenson 2008 s. 166, SOU 2011:86 s. 199, Bengtsson m.fl. 2013b s. 22:15-22:16.

¹⁶⁴ MÖD 2004:54.

Vidare ska länsstyrelsen tala för allmänna intressen, vid behov och har möjlighet att träda in som part, samt framställa yrkanden och överklaga för allmänna intresses räkning enligt 22 kap 6 § MB.

3.3.4 Myndigheters talerätt

Genom 22 kap 6 § MB åläggs Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att vid behov företräda miljöintressen och andra allmänna intressen.¹⁶⁵ Liksom i fallet med länsstyrelsen kan nämnda myndigheter inträda som part för att representera sådant intresse i en process, samt kan både yrka för intressets del, och överklaga beslut för dess räkning.¹⁶⁶

3.3.4.1.1 Slutsats myndigheter och allmänna intressen

De myndigheter som ska företräda allmänna intressen, har fått i uppdrag att göra det självmant, vid behov.

3.3.4.2 Regeringens tillåtlighetsprövning

Prövning av vissa beslutstyper faller under 17 kap 1 § MB, vilket innebär att regeringen beslutar om verksamhetens tillåtlighet. Sådant verksamhet kan vara motorvägar, uranbrytning, verksamhet enligt kärntekniklagen, eller fjärtrafik på väg och järnväg.¹⁶⁷ Urvalet av verksamheter utgår från att vissa projekt kräver politiska överväganden, varför regeringen ansetts bäst lämpad att besluta i sådana frågor.¹⁶⁸

Skulle regeringen vilja pröva andra frågor kan de få så kallad fakultativ rätt genom stadgandet i 17 kap 3 § MB. Regeringen kan på så vis förbehålla sig en vidare prövningsrätt än den enligt 17 kap 1 §. Ska regeringen förbehålla sig rätt, krävs dock att projektet förväntas få en betydande omfattning eller vara särskilt ingripande, som i fall då flera nationella intressen står i konflikt med varandra exempelvis energipolitik och mineralutvinning. Bedömningen som regeringen gör ska dock utgå från syftet i 1 kap 1 § MB.¹⁶⁹

Andra myndigheter har även möjlighet att överlämna frågor om tillåtlighet till regeringen. Det kan ske genom att kommun, myndighet, miljödomstolen eller naturvårdsverket begär att regeringen ska förbehålla sig rätt att pröva frågan. Enligt stoppreglerna i 2 kap 9, 10 §§ MB ska en myndighet som vill tillåta verksamhet i strid med stoppreglerna överlämna ärendet till regeringen. Om regeringen utnyttjar sitt förbehåll utreds frågan normalt av myndighet eller domstolar inför regeringens beslut. Skulle regeringen besluta att tillåta miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet överlämnas

¹⁶⁵ 22 kap 6 § MB.

¹⁶⁶ Bengtsson m.fl. 2013b s. 22:15-22:16, Rubenson 2008 s. 160.

¹⁶⁷ Rubenson 2008 s. 145.

¹⁶⁸ Rubenson 2008 s. 145, Prop. 1997/98:45 del 1 s. 466-467.

¹⁶⁹ Rubenson 2008 s. 145-146.

frågan därefter till miljödomstolen, som i vanlig ordning får fastställa sådana villkor som krävs för att verksamheten inte ska innebära några miljörisker.¹⁷⁰ I sammanhanget kan vidare nämnas att regeringen inte är förvaltningsmyndighet, men att den beslutat att följa förvaltningslagens regler när den beslutar i ärenden.¹⁷¹

3.3.4.2.1 Slutsatser tillåtlighetsprövning

Regeringen har inte rätt att företräda allmänna intressen utan ska endast såsom alla beslutande myndigheter beakta de allmänna intressen som frågan aktualiserar inom ramen för bedömningen som grundar beslutet.

Då frågan som görs föremål för tillåtlighetsprövning ansetts så speciell och av så politisk karaktär att visst organ ska befatta sig med den, kommer beslutet troligen att betraktas som korrekt oavsett vad som beslutas. Att regeringen visserligen ska följa förvaltningslagen är intressant, liksom att bedömningen ska utgå från 1 kap 1 § MB, men bedömningen måste anses friare än när övriga myndigheter beslutar, även om allmänna intressen ska beaktas i vanlig ordning.

3.3.4.3 Tvåpartsprocess vid förvaltningsbeslut

Initialt fanns ingen motpart för enskilda i förvaltningsprocessen utan processen var av mer inkvisitorisk karaktär.¹⁷² Efter en reform av instansordningen gavs beslutande myndighet rätt att inta partsställning om enskild anförde besvär mot myndighetens beslut, vilket även gällde beslut som gått myndighet emot i högre instans.¹⁷³ Genom förändringen fick den enskilde en motpart som även den drev utredningen. Det nya angreppssättet var även tänkt att leda till ett bättre tillvaratagande av det allmännas intresse.¹⁷⁴ Rätten för myndighet att bli motpart regleras i 7 a § FPL. På detta sätt kan besvär rätt även tillfalla kommunal nämnd.¹⁷⁵ Även centrala förvaltningsmyndigheter kan bli part för att tillvarata allmänna intressen, genom specialbestämmelser såsom exempelvis 22 kap 11 § MB.¹⁷⁶

Innan införandet av tvåpartsprocessen ansvarade domstolen, enligt doktrin, för bevakandet av det allmänna intresset. Detta förhållande har nämnts som problematiskt då domstolen därmed kunde framstå som partisk. Idag har domstols ansvar för bevakandet av allmänna intressen fallit tillbaka inom förvaltningsprocessen, även om visst sådant ansvar kan möjligen kvarstå inom vissa specialkategorier av mål.¹⁷⁷ Enligt miljörettslig doktrin finns ett

¹⁷⁰ Rubenson 2008 s. 145-146.

¹⁷¹ Petersson 2009 s. 154.

¹⁷² Lavin, Rune "Förvaltningsprocessen 2000" *JT 2000/01* s. 99-100.

¹⁷³ HFD 2011 ref. 51, Warnlig-Nerep 2008 s. 270-272.

¹⁷⁴ Lavin *JT 2000/01* s. 99-100.

¹⁷⁵ MÖD 2003:19.

¹⁷⁶ Warnlig-Nerep, Förvaltningsrättens grunder 2008 s. 270-272.

¹⁷⁷ Dahlgren, Göran "Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol" *JT 1991/92* s. 243, 246, Wennergren & Essen 2013 s. 90-93, 119-120.

liknande ansvar inom miljöprocessen, genom vilket domstol uppdras att beakta även sådana allmänna intressen vilka inte åberopats av part. Ett möjligt undantag för sådana intressen vars beaktande part uttryckligen motsätter sig nämns som en begränsning för ansvaret.¹⁷⁸

Domstols officialprövningsansvar vilket berörs i nästa stycke kan sägas vara en rest från den tid då domstolen och det allmänna intresset var ett. Det har påtalats att domstols ansvar för att tillvarata allmänna intressen helt borde bortfalla vid införandet av tvåpartsprocess. Detta då allmänna intressen idag företräds av myndigheter.¹⁷⁹

Jag förstår mycket väl resonemanget, men anser själv att vissa problem kunde uppstå om domstolens ansvar för allmänna intressen helt försvann och jag avser utveckla mina tankar mer ingående, efter utredningen av officialprincipens omfattning i domstol som följer nedan.

3.3.4.4 Domstolars officialprövning och allmänna intressen

Att viss osäkerhet kring officialprincipens omfattning avseende domstolarna råder, kan enligt doktrin delvis förklaras genom att den materiella processledningen och domstolarnas utredningsansvar utvecklades under välfärdsstatens uppbyggnad, med det tydliga syftet att skydda svaga parter. Då nedskärningar blev vanliga i offentlig sektor under 1990-talet, drabbades även rättssystemet. Därmed påverkades statens styrning och kontroll vilket ledde till en osäkerhet kring vidden av statens uppdrag. Osäkerheten på vissa områden kan därför ses som en följd av den krympande staten. Vidare innebar nedskärningar att ansvaret för uppgifter som tidigare fullgjorts av offentlig sektor, i viss mån överfördes till enskilda.¹⁸⁰ Vissa befäror att det ansvar som lagts på domstolar enligt officialprincipen kan komma att naggas i kanten till följd av ökade effektiviseringskrav.¹⁸¹

Frågan är, om inte ändringen av lydelsen av tilläggsregeln i 8 § FPL är ett tecken på att förändring av domstolarnas utredningsansvar fortfarande pågår. Officialprincipen regleras i nämnda lagrum, men enligt förarbetena innebär stadgandet i 8 § FPL inte att domstol åläggs en skyldighet att tillämpa officialprincipen, utan stadgandet tillåter snarare användandet av den. Regleringen i 8 § FPL består av en huvudregel, enligt vilken domstolen ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vidare består regleringen av två tilläggsregler varav en gör att rätten kan avvisa material och den andra behandlar vem som bär ansvaret för utredningen i målet.¹⁸² Den nyligen gjorda ändringen avser enligt förarbetena inte ändra officialprincipens omfattning, utan syftar endast till att klargöra för parterna

¹⁷⁸ Bengtsson m.fl. 2013 s. 22:21-22:22, MB. Lindblom 2001 s. 104, 106-107.

¹⁷⁹ Dahlgren *JT 1991/92* s. 246.

¹⁸⁰ Lindell, Bengt *Notoritet och kontradiktion* 2009 s. 157.

¹⁸¹ Wennergren 2005 s. 148.

¹⁸² 8 § FPL, Prop. 2012/13:45 s. 113-115.

att de ansvarar för utredningen.¹⁸³ Samtidigt nämns att förändringen från enpartsprocess till tvåpartsprocess förbättrat det underlag som tillhandahålls av parterna, varför behovet av aktivitet från domstolens sida minskat.¹⁸⁴ Ändringen signalerar dock en möjlig skillnad på omfattningen av officialprincipen i förvaltningsrätt och miljö rätt, då lydelsen nu skiljer sig mellan 12 § ÄL och 8 § FPL, jämfört med formuleringen i 22 kap 11 § MB.

I fråga om tillsyn och tillstånd sägs officialprincipen enligt vissa medföra att domstolarna uppdras att självmant lyfta allmänna intressen som är berörda i målet, oaktat om parterna påtalat dem.¹⁸⁵ I förarbeten nämns att miljödomstolarna har en officialprövningsplikt i ansökningsmål och när myndighet tidigare beslutat i ärende om tillstånd för verksamhet och ärendet överklagats.¹⁸⁶

I fallet MÖD 2003:66 tillerkändes part inte rättshjälp, baserat på att myndighets utredningsskyldighet ansågs tillräcklig, varför svagare intressen kunde anses tillvaratagna genom domstols utredningsskyldighet.¹⁸⁷ Detta ställningstagande skulle därmed kunna indikera att utredningsskyldigheten är så vid, att ett självmant bevakande av allmänna intressen ska anses rymmas inom domstolens fullständiga utredningsskyldighet, vilket ibland kallas officialprövningsansvar.¹⁸⁸

Doktrin är dock långt ifrån enig i frågan och vissa menar att då andra myndigheter kan uppdras tillvaratagandet av allmänna intressen, borde domstolens ansvar i detta avseende tonas ned. Ett annat problem som nämns i samband med domstols officialprövningsansvar, är att ett sådant kan bidra till att rubba jämvikten mellan parterna, om det allmänna intresset samtidigt företräds av en myndighet, varför det bör reduceras i sådana fall, för att inte domstolen ska framstå som partisk.¹⁸⁹ Problemet att domstolar framstår som partiska, benämns ibland förvaltningsdomstolarnas dubbla ansikte och sägs medföra att domstolarna snarare skulle hörsamma sina kollegors, förvaltningsmyndigheternas argument, än att beakta den enskildes synpunkter. Denna tendens anses sammankopplad med domstolarnas ”förvaltningsuppdrag” att tillvarata allmänna intressen, vilket sägs förstärkas ju längre det enskilda och de allmänna intressena står från varandra.¹⁹⁰ Samtidigt kan domstolars utredningsansvar vara en god hjälp

¹⁸³ Prop. 2012/13:45 s. 114-115.

¹⁸⁴ Prop. 2012/13:45 s. 114.

¹⁸⁵ Lindblom 2001 s. 107-108, Nordh 1999 s. 213.

¹⁸⁶ SOU 2009:10 s. 375-376, Vilket kan jämföras med konstaterandet i SOU 2009:10 s. 318, vari nämns att förvaltningsmyndigheters officialprövningskyldighet vanligen rymmer bevakandet av både allmänna intressen och enskilda intressen.

¹⁸⁷ Bengtsson m.fl. 2013b s. 22:21-22:22, även MÖD 2003:66 (M1894-03), jfr. SOU 2009:10 s. 318 om myndighets beaktande av allmänna och enskilda intressen.

¹⁸⁸ Lindblom 2001 s. 107-108, Wennergren, Bertil ”En förvaltningsdomstols rättsskipningsuppdrag” *SvJT* 1995 s. 74.

¹⁸⁹ Dahlgren SvJT 1994 s. 390, 401-402, Lavin JT 1989/90 s. 76.

¹⁹⁰ Wennergren SvJT 1995 s. 70-71.

för enskilda, vilka har svårt att bevaka sin rätt, i fall där de står i motsatsställning till det offentliga.¹⁹¹

På många håll i förarbeten och doktrin nämns att officialprincipen bör anses medföra ett utredningsansvar av varierande omfattning beroende på vad saken kräver, vilket ska framgå av formuleringen tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Samtidigt har den ovan nämnda ändringen av skrivelsen skett, genom vilken lydelsen blir snävare, då ansvaret för utredningen synbart läggs på parterna.¹⁹²

Att officialprincipen medför olika långtgående ansvar har nämnts i doktrin, samt att den i vissa förvaltningsmål ges ett starkare inslag, nästan lika starkt som i brottmålen.¹⁹³ Vidare sägs att officialprincipen får en svagare verkan när allmänna intressen företräds av annan. Vissa i doktrin har även föreslagit att parterna bör få styra processramen, men andra ställer sig frågande till denna inställning. Den rådande synen verkar vara att domstolen är obunden av parternas yrkanden i mål där allmänna intressen aktualiseras.¹⁹⁴ Utreds en fråga som tvåpartsprocess, kan det enligt doktrin minska officialprincipens verkan. Denna verkan är också avhänglig måltyp och parternas processvana.¹⁹⁵ Flerpartsmål, där flera enskilda är del av processen bör vidare mildra utredningsansvaret något enligt förvaltningsrättslig doktrin, eller i alla fall leda till viss försiktighet från domstolens håll. Det gäller främst då något som är till fördel för en part kan vara till nackdel för den andra enskilde, varför enskild kan drabbas av domstolens agerande. Officialprincipen får olika verkan beroende på hur många och hur starka allmänna intressen som gör sig gällande i fallet.¹⁹⁶

Att förekomsten av allmänna intressen kan förstärka utredningsansvaret och att de skyddsintressen som lagstiftaren avsett främja kan påverka officialprincipens verkan är intressant. I förvaltningsrätten nämns att mål av indispositiv karaktär, såsom mål rörande tvångsvård kan inverka på domstols utredningsansvar.¹⁹⁷

Frågan är om inte det faktum att allmänna intressen är särskilt frekvent förekommande på miljörettens område, kan innebära att en annorlunda syn på domstols officialprövning kan vara befogad i vissa måltyper som faller under MB. Att förespråkare för ett snävare officialprövningsansvar har reserverat sig något angående detta område, är även det intressant. Genom nämndet att koncessionsnämnden enligt miljöskyddslagen (1969:387),

¹⁹¹ Wennergren SvJt 1995 s. 74.

¹⁹² Prop. 2012/13:45 s. 114-115, Zeteo kommentar 8 § FPL under rubriken officialprincipens syfte och förhållande till bevisbördereglerna, första stycket.

¹⁹³ Dahlgren SvJT 1994 s. 392, Warnling-Nerep 2008 s. 276, Prop. 2009/10:215 s. 165-166, Wennergren 2005 Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 148.

¹⁹⁴ Dahlgren SvJT 1994 s. 401-443, jfr; Lindblom 2001 s. 102, Wennergren SvJT 1995 s. 74, Wennergren 2005 s. 158-159.

¹⁹⁵ Prop. 2012/13:45 s. 114, Zeteo.se kommentar 8 § FPL under rubriken målets beskaffenhet & rubriken målets karaktär.

¹⁹⁶ Wennergren & Essen 2013 s. 90-91, 94, Lavin JT 1989/90 s. 76-77.

¹⁹⁷ Wennergren & Essen 2013 s. 89-91, 94.

skulle sörja för fullständig utredning av ärenden som föll under nämndens prövning och att detta avsåg officialprövning, lämnas viss öppning för att ett sådant kan vara gällande idag, även om det konstateras att motsvarande stadgande saknas i MB.¹⁹⁸

Att officialprincipen kan innebära särskilda krav inom MB:s område illustreras även av att frågan om domstols ansvar diskuterats i förarbeten där ÄL:s och FPL:s verkan vid överklaganden inom miljö och fastighetsområdet diskuterats ingående. I förbifarten nämns även att RB är mindre lämplig avseende handläggning i tillståndsfrågor¹⁹⁹, vilket enligt mig är ett utpekande av frågetypen som berättigande viss hänsyn och varandes av särskild karaktär. I samband med valet mellan FL, RB och ÄL, nämns att det är viktigt att det normala förfarandet behålls, så att inte förändringen ger upphov till osäkerhet avseende domstolarnas officialprövningsskyldighet gällande viktiga regler om miljöhänsyn i miljöbalken. Intresset av att bibehålla de rådande förutsättningarna ansågs så starkt att det kunde föranleda undantagsregler. Avslutningsvis tydliggörs i samband med denna diskussion att domstolarna har en generell officialprövningsskyldighet.²⁰⁰

3.3.4.5 Diskussion om domstolars ansvar

Som en grund för dessa reflektioner bör nämnas att miljörätten har vissa särdrag från den allmänna förvaltningsrätten, varför vissa av de ovan presenterade resonemangen inte tillfullo kan sägas gälla ur ett miljörättsligt perspektiv, även om de utgör intressanta synpunkter för en diskussion. Att skillnader i officialprincipens verkan kan förekomma i förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol, understryks i mina ögon genom ändringen av 8 § FPL²⁰¹, vilken enligt den nyare lydelsen minskar förvaltningsdomstols ansvar. Även om endast ett klagande avsågs, är det inte sällan sådana ändrar rättsläget. Värt att notera är att ändringen i 8 § FPL inte åtföljts av en motsvarande ändring av 22 kap 11 § MB.

Vidare kan det vara värt att nämna miljödomstolars utredningsansvar med vilket officialprincipen kan sägas höra samman, regleras i olika lagrum beroende på måltyp. När ett mål överklagas efter att ha prövats av länsstyrelse sker prövningen enligt ÄL, vilket stadgas i 5 kap 1 § LMM. I mål där mark- och miljödomstol är första instans och annat inte är föreskrivet sker däremot prövning enligt RB:s regler, vilket stadgas i 4 kap 1 § LMM. Det gäller bland annat i stämningssmål, exempelvis mål om miljöskada. Utredningsansvaret kan variera efter måltyp och det är mer omfattande i de fall mark- och miljödomstol är första prövande instans.

¹⁹⁸ Wennergren 2005 s. 146-147, 158-159. Detta kan jämföras med Wennergren 2013 vari MB inte kommenteras överhuvudtaget, utan nämns att domstol bör agera endast i undantagsfall, vilket tar stöd i bland annat Prop. 2012/13:45 s. 116.

¹⁹⁹ SOU 2009:10 s. 413, jfr att tillståndsmål även nämns av Lindblom 2001 s. 101-102.

²⁰⁰ SOU 2008:31 s. 120, SOU 2009:10 s. 414-415

²⁰¹ Prop. 2012/13:45 s. 115; om vidden av utredningsskyldigheten i 8 § FPL.

De bedömningar som görs inom miljöretten bör inte i min mening betraktas som enbart en avvägning mellan allmänna intressen och enskilda intressen, då redan grunduppdraget är vidare än så. Syftet med lagstiftningen, nämnt i 1 kap 1 § MB stadgar genom användandet av begrepp som ”hållbar utveckling” att det ska finnas utrymme för beaktanden av miljöhänsyn, socioekonomiska hänsyn samt ekonomiska hänsyn. Att då som föreslagits i förvaltningsrättslig doktrin låta parterna råda över ramarna för processen vore varken i linje med en samlad prövning eller särskilt funktionellt.

Domstolarnas agerande i fallen (Se ovan 3.2.2) där domstolen kunde råda över processramarna genom att underkänna sökandes snäva avgränsning av ansökan indikerar att officialprincipen praktiseras i lika vid, eller vidare bemärkelse än inom förvaltningsprocessen.

Det synes mig logiskt att se till att prövningen blir så omfattande, att de nationella åtagandena enligt Århuskonventionen hedras, genom att den vidaste möjliga gruppen av behöriga ringas in. För att uppnå det bör alla verksamheter sammanhörande med det sökta tillståndet ingå i bedömningsmaterialet genom en grundlig MKB. En noggrann genomgång kan även leda till ett mer korrekt utfall och ge bättre prejudikat.

Då miljöhänsyn uttryckts som en grundläggande förutsättning för bedömningen, borde därmed allmänna intressen av svag karaktär ges lika stor omsorg som skyddandet av processovana enskilda. Ett fullt så långtgående ansvar är osäkert om det existerar, men domstolen ska utreda frågan för att se till att allmänna intressen och tredje man inte förbises, varför ett officialprövningsansvar borde anses gälla för miljödomstolar, i vart fall i de fall domstolen är första instans, varför officialprövningsansvaret även kan sägas bero av förutsättningarna i fallet.

Ett annat argument för varför officialprincipen ej bör anses rymma tillvaratagandet av allmänna intressen, är att myndigheten besitter expertis i form av specialkunskaper vilka domstolen inte har.²⁰² I förarbeten nämns lekmannainslaget²⁰³ som viktigt gällande domstolarnas tillvaratagande av allmänna intressen, när de står i konflikt med andra allmänna- eller enskilda intressen. Då flera allmänna intressen nämns, bör domstolen därför ha ett ansvar för att företräda alla sådana, särskilt om de saknar företrädare, eller inte har lyfts av parterna. Vidare nämns att domstolen har en annan typ av särskild sakkunskap, vilken borde kunna fylla denna funktion.²⁰⁴ Det faktum att domstolen utrustats med särskild sakkunskap genom användandet av tekniska råd²⁰⁵, indikerar att de frågor som avgörs i miljödomstol, kraftigt skiljer sig från de förvaltningsrättsliga problem som beskrivits ovan. Även denna skillnad talar för att officialprincipen för domstols del, enligt 22 kap

²⁰² Dahlgren *SvJT* 1994 s. 404.

²⁰³ Prop. 2009/10:215 s. 127, 381.

²⁰⁴ Prop. 2009/10:215 s. 127.

²⁰⁵ 2 kap 1, 2 §§ Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, Lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar (2011:587)

11 § MB kan rymma ett sådant officialprövningsansvar som förordats av vissa i doktrin.

Att ett sådant nämns i förarbeten gällande tillståndsprövning och att det tydliggörs att domstolarna har ett generellt officialprövningsansvar, vilket särskilt gäller i förhållande till regler om miljöhänsyn anser jag starkt indikerar att ett visst tillvaratagande av allmänna intressen ryms inom miljödomstolarnas uppdrag, i alla fall avseende vissa ärende- och måltyper.

3.3.4.6 Slutsatser; balansen mellan tillämpare och tillsyn är viktig

Det kan utan tvekan anses problematiskt att domstolen kan anses agera som företrädare om den lyfter förbisedda allmänna intressen samtidigt som den ansvarar för den dömande verksamheten. Problemet är detsamma som när domstolen underlättar för enskilda svaga intressen eller parter som saknar processvana. Domstolens omsorger kan då komma att motverka allmänna intressens position. Motsättning har ansetts så problematisk att anpassningar gjorts i länsstyrelsens organisation, där funktioner kring tillståndsprövning brutits ut. Tillsynsansvaret kan dock ha inverkat på beslutet. Allmänna intressen företräds nu av en del av organisationen och beslutet fattas av en annan.

Jag anser att en ordning där svagare eller dåligt företrädade intressen generellt ansågs värda extra uppmärksamhet och omsorg från domstolens sida vore att föredra. Det skulle ge bättre prejudikat då ett sådant förfarande säkerställer en god grund för prövningen. Vidare kan endast ett avgörande med beaktande av samtliga intressen vara försvarbart när ett beslut indirekt drabbar andra intressenter. Här blir det snarare en fråga om demokrati och allmänhetens tillgång till processen. Att allmänheten ges tillgång genom en öppen miljöprocess, sägs lösa problemet, då alla får yttra sig och ges utrymme att påverka. Som jag ser det måste domstol få åtgärda luckor i materialet oaktat vilken part som kan tänkas drabbas och ett avgörande på korrekt grund måste därmed väga tyngre än hänsyn till något annat intresse.

Det rådande systemet har konstruerats med målet att beslut ska förankras, utgå från de lokala förutsättningarna och grundas på relevanta fakta vilka bedöms utifrån sakkunskap. Domstols ansvar för att lyfta allmänna intressen följer, som jag ser det av idén att pröva hela frågan i ett. Skulle officialprincipens innebörd komma att ändras också inom miljörätten, borde anpassningar ske genom lagändringar så att allmänna intressen antingen bereds större hänsyn, eller att fler aktörer tillåts företräda dem.

Det ansvar domstolar har för att lyfta allmänna intressen vilka inte påtalas av parterna kan sägas ha en utfyllande funktion för det fall myndighet väljer att inte företräda ett allmänt intresse. Beslutar myndighet att inte företräda ett intresse, då det bedöms som överflödigt under rådande förutsättningar, kan det få vissa följder.

Det vore oproblematiskt om ett allmänt intresse berörs och ansvarig myndighet väljer att inte företräda det för att beslutets inverkan är försumbar. Andra faktorer kan dock inverka på tillämparens val i denna typ av frågor. Har tillämparen instruerats att skära ner på avdelningens kostnader, eller anser tillämparens chef eller annan person med inflytande att vissa typer av hänsyn ges för stort utrymme kan detta möjligen påverka beslutet. Budgetaspekten är känslig, då det är problematiskt om det blir resursertillgången och inte lagen som styr vad tillämparen gör och inte gör, samtidigt som det avsedda skyddet inte uppnås. Det bör det nämnas att jäv och indirekt påverkan är vanligt förekommande och inget unikt för miljöprocessen. Problemet förstärks när intressen inte själva kan agera.

Här aktualiseras enskilda och organisationers möjlighet att agera motvikt genom att träda in i processen. Enskilda och organisationer ges under vissa förutsättningar möjlighet att delta i processen och företräda allmänna intressen vilka de anser är berörda, trots att myndighet gjort en annan bedömning. Att skjuta över ansvaret på andra subjekt än staten är problematiskt av ett helt annat skäl, men de kan definitivt ha en utfyllande och kompletterande funktion.

Detta leder oss in på andra halvan av min frågeställning, nämligen vilka andra subjekt, utöver de ovan presenterade som tillåts tillvarata allmänna intressen i svensk rätt.

4 Sakägarskap öppnar för oberoende tillsyn

4.1 Sakägarskap ger tale- eller klagorätt

Här följer en genomgång av under vilka förutsättningar enskilda och organisationer tillåts företräda allmänna intressen.

4.2 Vem är sakägare, eller anses berörd?

Vid införandet av miljöskyddslagen (1969:387) tillkom kontrollsystem för tillsyn och tillstånd avseende vissa verksamheter. Vidare förbättrades möjligheten att väga enskilda och allmänna intressen mot varandra och en möjlighet att fästa avseende vid in miljö- och hälsoeffekter tillkom. Lagen gav enskilda visst tillträde till beslutsprocesser och de tillåts även överklaga tillståndsbeslut som rörde dem.²⁰⁶

Innan miljöbalken infördes innehöll miljöskyddslagen därmed det vidaste sakägarbegreppet inom det område som kom att falla inom miljöbalken. För klagorätt krävdes endast att klaganden lidit skada eller drabbats av olägenhet till följd av ett beslut och detta vida sakägarbegrepp kom att ligga till grund för talerätt enligt miljöbalken.²⁰⁷

Nedan följer en genomgång av förutsättningarna för enskilda att tala i miljösmål, med hänvisningar till praxis. Genomgången är inte tänkt att vara uttömmande, men då enskilda endast får företräda allmänna intressen utöver egen talan, om de själva kan anses berörda, måste förutsättningarna för enskild talan redovisas.²⁰⁸

4.2.1 Enskilds talerätt

Talerätten för enskilda regleras i 16 kap 12 § MB, vari stadgas att beslut får överklagas av den det angår, om det gått vederbörande emot.²⁰⁹ Talerätt ska vidare enligt förvaltningsrättsliga principer tillkomma den som kan ta skada av, eller komma att träffas av olägenhet till följd av ett beslut, liksom den som har ett av rättsordningen erkänt intresse i saken. Denna negativa påverkan, ska vidare vara mer än teoretisk eller helt obetydlig.²¹⁰ Vidare har

²⁰⁶ Ebbesson 2008 s. 16.

²⁰⁷ Prop. 1997/98:45 s. 476-478, NJA 2004 s. 590 I, Darpö 2002 s. 106.

²⁰⁸ SOU 2011:86 s. 200, RÅ 1993 ref 97, Ebbesson *JT 1999/2000* s. 13.

²⁰⁹ Ebbesson 2008 s. 94, SOU 2011:86 s 199, NJA 2004 s. 590 I

²¹⁰ RÅ 1997 ref. 38.

det i förarbetena till MB sagts att bedömningen av talerätt ska ske utifrån ett generöst förhållningsätt.²¹¹

Enligt propositionen till MB är det dock inte möjligt för enskilda att bli sakägare endast baserat på allmänna intressen eller allemansrätten, utan det krävs att de berörs personligen.²¹² Därmed godkänns inte talan på allmän grund, oberoende av det egna intresset i frågan, så kallad *actio popularis*.²¹³ I sammanhanget kan nämnas att talerätten getts vissa begränsningar för att undvika en opraktiskt stor krets av personer vilka tillåts påverka en fråga.²¹⁴

Genom MÖD 2000:4 fastslogs att det för talerätt inte krävs att någon fört talan i första instans, utan är kraven på sakägarskap är fyllda, tillåts ändå överklagan av dom eller beslut. Att föra talan i en instans och därefter inte överklaga, för att slutligen önska delta i senare instans, ibland kallat hoppande passivitet, är däremot inte tillåtet.²¹⁵

Enskilda tillåts vidare om kraven i 16 kap 12 § MB uppfyllts, överklaga myndigheters 0-beslut, det vill säga beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av anmälan. Sådan talan stämmer väl överens med Århuskonventionen och grundas på förvaltningsrättsliga principer.²¹⁶

4.2.1.1 Vilka gränser känner enskildas talerätt?

I praxis har några riktlinjer etablerats i svensk rätt. Grannar och närboende har talerätt enligt fastighetsrättslig tradition, men det har normalt även personer som frekvent befinner sig på en plats eller rör sig inom ett område, varför personer som bor, arbetar, går i skolan, regelbundet motionerar eller lämnar barn på dagis i närheten kan påverkas, vilket kvalificerar dem som sakägare med anledning av ett miljöprocessuellt beslut.²¹⁷

Två viktiga rättsfall avseende talerättens omfattning är NJA 2004 s. 590 I och II, vari påverkan för närboende tagits upp. Liksom det ovan nämnda om närboendes rätt, ansågs i första fallet en person berörd, då denne bodde granne med en planerad utbyggnad av en småbåtshamn. Att bo 100 meter från platsen var tillräckligt trots att påverkan var begränsad till utsikten, viss grumling i vattnet, samt risk för värdeminskning av fastigheten. Grannarna gavs därför ersättning för rättegångskostnader.²¹⁸

I det andra fallet rörde det sig också om närboende till en småbåtshamn för vilken utbyggnad planerades. Flera personer hade överklagat beslutet och

²¹¹ SOU 2011:86 s. 199, NJA 2004 s. 590 I och II (angående vattenverksamhet), Prop. 1997/98:45 del 1 s. 478.

²¹² Prop. 1997/98:45 s. 478, Rubenson 2008 s. 166-167.

²¹³ Ebbesson *JT 1999/2000* s. 6.

²¹⁴ Lindblom 2001 s. 130.

²¹⁵ SOU 2011:86 s. 200, Darpö 2002 s. 117-118.

²¹⁶ SOU 2011:86 s. 200, MÖD 2004:31, MÖD 2011:46.

²¹⁷ Ebbesson 2008 s. 94, Hellners & Malmqvist: *Förvaltningslagen med kommentarer* 2007 s. 281-282, 286-287, stycket om närboende.

²¹⁸ NJA 2004 s. 590 del I, Rubenson 2008 s. 153.

alla ansågs taleberättigade utom den som bodde mest avlägset, 700 meter bort, samt varken gränsade till, eller hade utsikt över viken där hamnen låg. Övriga befanns kunna påverkas, trots att några av dem endast gränsade mot viken och såg platsen. Domstolen påtalade att utsikten kunde komma att påverkas påtagligt och att större båtplatser kunde rymma större och fler båtar, vilket kunde öka bullernivåerna från hamnen.²¹⁹

4.2.1.2 Gränsers, riskers och speciallags verkan

Praxis tillhandahåller ofta en geografisk begränsning av talekretsen, vilket kan vara praktiskt i frågor där grannar eller kringboende träffas av buller eller får förändrad utsikt. Vem som är berörd kan dock även påverkas av den aktuella lagens materiella regler och de intressen som ska beaktas.²²⁰

Är huvudfrågan verksamhetens risker såsom magnetism, genmodifierade grödor, elledning eller strålning, krävs ett annat betraktelsesätt. Kravet på enbart teoretisk eller helt obetydlig påverkan, i så fall inte innebära att enskild ska bevisa en viss risknivå. Vilka som är klagoberättigade bör istället bedömas utifrån de materiella grundprinciperna och lagkraven. Försiktighetsprincipen, nämnd i avsnittet om de allmänna hänsynsreglerna är en sådan princip som gör att kretsen av klagoberättigade bör kunna variera med riskerna som en verksamhet kan medföra.²²¹

Kritik har i doktrin framförts mot att praxis avseende den geografiska begränsningen av klagorätten inte är konsekvent, I MÖD 2003:112 gav domstolen talerätt till boende på 2 kilometers avstånd från en planerad järnvägsbro, men i MÖD 2003:56 tilläts inte en person som bodde på 1-2 kilometers avstånd klaga trots att muddringen som utfördes medförde störande buller, skakningar och dålig lukt.²²² En utveckling kan skönjas, där vissa slags frågor ger utrymme för en vidare talerätt, såsom när både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet aktualiseras. Ett områdes specialregler kan dock beskära talerätten för enskilda, såsom vid strandskyddsfrågor, där prövningen inriktas mot en intresseavvägning mellan allmänna intressen och sökandes intresse. Önskar andra enskilda påverka ett sådant beslut får de inrikta sig på bygglovsprövningen av samma företag.²²³

4.2.1.3 Berörda intressen påverkar prövningens vidd vilket återverkar på talerätten

Beroende på vilka andra frågor som berörs i samband med ett beslut, kan andra än sökanden ges talerätt även vid strandskyddsdispens. I MÖD 2006:3 hade bygglov getts för brygga på samfällighets fastighet. Delar av vägen till grannes fastighet gick över samfälligheten, men grannfastigheten hade även

²¹⁹ NJA 2004 s. 590 del II.

²²⁰ Ebbesson *JT 1999/2000* s. 10-11, SOU 2011:86 s. 200.

²²¹ Ebbesson 2008 s. 94-95.

²²² Ebbesson 2008 s. 94-95.

²²³ Rubenson 2008 s. 167-168.

den ett vägservitut till förmån för samfällighetens fastighet. Då en ny brygga kunde leda till ökad trafik över grannens fastighet och påverka dennes möjlighet att använda vägen, befanns grannen ha talerätt i dispensfrågan.²²⁴

Vill enskild klaga i strandskyddsfråga kan specialregler alltså medföra en högre tröskel, då strandskyddsdispens ses som en fråga emellan sökandens enskilda och olika allmänna intressen. På samma sätt är klagorätten begränsad vid samråd. Denna mer restriktiva syn på kretsen taleberättigade kan även gälla vid prövning av andra typer av områdesskydd, angående, exempelvis Natura 2000-område. Om myndighet samtidigt prövar andra frågor i samband med ett beslut, kan bedömningen bli en annan.²²⁵

I MÖD 2006:23 tillerkändes servitutshavare rätt att överklaga beslut i tillståndsfråga, som länsstyrelsen bedömt sakna verkningar för enskilda eller allmänna intressen. MÖD konstaterade att servitutshavarna var taleberättigade då beslutet fick faktiska rättsverkningar mot dem.²²⁶

Genom MÖD 2011:46 gavs enskilda även rätt att överklaga det fall då myndighet valt att inte följa enskilds begäran om att ompröva eller återkalla givet tillstånd enligt 24 kap MB.²²⁷ Detta innebar en förändrad praxis, då enskildas möjlighet att påverka redan tillståndsgiven verksamhet varit begränsad tidigare genom 32 kap 12 § MB. Den tidigare begränsningen har kritiserats för att inte överensstämmer med enskildas möjlighet att tillvarata sina rättigheter enligt art 6 och 8 EKMR.²²⁸

4.3 Talerätt endast utifrån allmänna intressen

4.3.1 Organisationers och föreningars talerätt

Talerätt för miljöorganisationer diskuterades länge och redan på 1950-talet gavs några organisationer bland annat Svenska Naturskyddsföreningen sådan rätt. Senare drogs organisationers möjlighet att företräda allmänna intressen tillbaka, då stat och kommun ansågs kunna tillgodose denna funktion.²²⁹ Längre tillbaka krävdes för att föreningar eller organisationer skulle tillåtas överklaga ett beslut att de ideella eller andra intressen vilka föreningen representerade skulle ha påverkats av beslutet. Bakgrunden till detta krav var att föreningens, eller den ideella organisationens talerätt skulle grunda sig på det gemensamma intresset i en fråga och inte härröra ur ett besluts verkan för en enskild medlem. Förenings- eller organisationstalan skulle därmed grunda sig i medlemmarnas intresse i allmänhet. För talerätt

²²⁴ Rubenson 2008 s. 168.

²²⁵ Ebbesson s. 96, Rubenson 2008 s. 168.

²²⁶ Rubenson 2008 s. 168.

²²⁷ MÖD 20011:46, Hov R M 5074-11.

²²⁸ Darpö ERT 2/2013 s. 224.

²²⁹ Ebbesson JT 1999/2000 s. 16, Darpö ERT 1/2010 s. 129.

krävdes att organisationen hade en erkänd ställning på det berörda området.²³⁰ Markinnehav eller tillräckligt stark anknytning till ett område har även kunnat ge miljöorganisationer klagorätt före införandet av MB.²³¹

Genom reglerna om grupptalan från 2002 gavs organisationer talerätt angående skadestånd och förbud samt vissa andra frågor. Sådan talan regleras närmare i 32 kap 13, 14 §§ MB och det enda tydliga krav som numera ställs är att organisationen är en ideell förening.²³² Även om jag nämner andra organisationer ämnar jag fortsättningsvis fokusera på miljöorganisationers klagorätt då de har bäst förutsättningar att företräda de allmänna intressen och miljöintressen som intresserar mig. (Se ovan 2.5)

4.3.2 Miljöorganisationers klagorätt

4.3.2.1 Inledning

Vid införandet av MB gavs miljöorganisationer möjlighet att överklaga domar och vissa beslut. Efter att klagorätten vidgats något, kan de idag överklaga domar, beslut om tillstånd, godkännande eller dispenser enligt MB. Vidare får de klaga vid beslut om upphävande av områdesskydd enligt 7 kap MB, samt vid tillsyn enligt 10 kap, eller tillsyn enligt föreskrifter med grund i MB:s regler. Det regleras i 16 kap 13 § MB.²³³

Miljöorganisationer har även möjlighet att överklaga villkor eller bestämmelse som uppställts i dom, oavsett om domen grundar sig på prövning enligt 22 kap 26 §, 24 kap 2, 3, 5, 6, 8 §§ MB eller prövning enligt 7 kap 13, 14, 16 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1998:812). Klagorätt ges dock inte i mål som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.²³⁴

Värt att nämna är också att miljöorganisationer genom 16 kap 13 § MB endast ges klagorätt. De kan klaga med anledning av ovan nämnda beslut, men saknar initiativmöjlighet och kan inte heller väcka talan eller träda in som part i redan inledd process.²³⁵

Från början krävdes för klagorätt att miljöorganisationer skulle ha 2000 medlemmar, ha varit verksamma i tre år, samt ha syftet att främja natur och miljövard inskrivet i stadgarna. Anledningen till att klagorätten begränsades på så sätt, var att den befarades leda till missbruk vid införandet.²³⁶ Genom ratificeringen av Århuskonventionen 2005 vidgades miljöorganisationernas

²³⁰ Westerberg 1971 s. 106-109.

²³¹ Ebbesson 2008 s. 98.

²³² Bengtsson, Bertil: ”Miljöbalken en kommentar. Del II (1 jan 2013b, Zeteo), kommentaren till 16 kap 13 § s. 16:30, SOU 2011:86 s. 201.

²³³ 16 kap 13 § MB, SOU 2011:86 s. 199.

²³⁴ 16 kap 13 § MB

²³⁵ Bengtsson m.fl. 2013b s. 16:30-16:31.

²³⁶ Bengtsson m.fl. 2013b s. 16:31, Darpö *ERT 1/2010* s. 130.

klagorätt. År 2008 begärdes ett förhandsavgörande från EU-domstolen, i mål C-263/08. I denna dom underkändes de svenska kriterierna för miljöorganisationers klagorätt, bland annat för att kraven inte stämde med MKB och IPPC-direktiven, samt då så högt ställda krav ansågs motverka lokala miljöorganisationers möjlighet att klaga.²³⁷

4.3.2.2 Kraven för klagorätt

Numera kan en ideell förening eller annan juridisk person få klagorätt om dess huvudsyfte är att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. För att en organisation ska tillerkännas klagorätt krävs också att den saknar vinstsyfte, har varit aktiv i tre år och har ett medlemsantal om 100 personer, men även mindre organisationer kan kvalificera sig som klagoberättigade om de har tillräcklig samhällsförankring.²³⁸

Kravet att natur- och miljöskydd ska vara organisationens huvudverksamhet konkretiserades något i fallet MÖD 2006:22. Domstolen lutade sig på ett förarbetesuttalande när den fastslog att det var otillräckligt att syftet natur- och miljöskydd var inskrivet i stadgarna. Föreningen ålades att påvisa att den varit verksam, eller eftersträvat nämnda syfte, vilket den inte klarade.²³⁹

Ska klagorätt tillfalla en miljöorganisation får det intresse organisationen företräder inte sammanfalla med ett till sökande konkurrerande exploateringsintresse. Organisationen får inte heller ha andra syften, såsom bevakandet av fastighetsägar- ekonomiska eller enskilda intressen.²⁴⁰

För klagorätt enligt 16 kap 13 § MB, krävs att en organisation kan visa att den uppfyller grundläggande organisationsrättsliga krav. Delar av organisationens verksamhet kan vidare få syfta till vinst, så länge kravet att den huvudsakliga verksamheten är natur- eller miljöskydd uppfylls.²⁴¹

Kravet på 100 medlemmar är tänkt att indikera att organisationen är aktiv och verksam. Det finns dock alternativa möjligheter då organisationer genom att bedriva omfattande verksamhet inom miljöområdet, delta i samråd, eller ha många stödmedlemmar kan visa på samhällets stöd, eller lokal förankring och därmed kan få klagorätt.²⁴²

4.3.2.3 Vilka andra förutsättningar inverkar?

I doktrin har nämnts att praxis gett indikationer som möjliggör ett åsidosättande av samtliga ovanstående kriterier, om förutsättningarna i fallet

²³⁷ Darpö *ERT 1/2010* s. 129-134, *SOU 2011:86* s. 200-201.

²³⁸ 16 kap 13 § MB, Darpö *ERT 2/2013* s. 230-231.

²³⁹ MÖD 2006:22, Prop. 1997/98:45 del 1 s. 488.

²⁴⁰ Bengtsson m.fl. 2013b s. 16:33, Prop. 2009/10:184 s. 66-67.

²⁴¹ Bengtsson m.fl. 2013b s. 16:33.

²⁴² Bengtsson m.fl. 2013b s. 16:34, Prop. 2009/10:184 s. 64-66, I NJA 2012 s. 921; ansågs namnlistor med 900 underskrifter kunna påvisa allmänhetens stöd för föreningens sak, men inte för föreningen som sådan. Föreningen ansågs inte klagoberättigad.

pekar på att en organisation kan anses representera allmänheten. Kriterierna kan i sådana fall degraderas till hållpunkter.²⁴³

Liksom för privatpersoner, krävs inte aktivitet i underinstans för att en miljöorganisation ska få behålla sin klagorätt.²⁴⁴ I NJA 2011 s. 884, konstaterades att talan enligt 16 kap 13 § MB inte kräver att organisation varit part i miljööverdomstolen för att anses berättigad att ansöka om resning och klaga över domvilla. Domen rörde både tillåtlighet av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.²⁴⁵

Miljöorganisationer har vidare liksom enskilda rätt att överklaga myndighetsbeslut om att inte vidta någon åtgärd med anledning av anmälan.²⁴⁶ Att klagorätten avser tillstånd kan numera utläsas ur lagtexten. Enligt förarbeten avses med tillstånd, även de villkor som grundar tillstånd och på så vis är en förutsättning för det. Därmed ryms även rätt att klaga på avsaknad av villkor som miljöorganisationen anser att tillståndet kräver.²⁴⁷

Vidare kan miljöorganisation överklaga tillsynsbeslut som får karaktär av tillstånd, om EU-rätten berörs, vilket kommer att beröras i nästa stycke.²⁴⁸

Största skillnaden mellan enskildas talerätt och miljöorganisationers klagorätt är, förutom att enskilds möjlighet att ta initiativ, den höga tröskeln för enskildas i mål om områdesskydd och strandskydd. Miljöorganisation gavs däremot i MÖD 2013:6 möjlighet att överklaga länsstyrelses beslut i samband med prövning av kommunal strandskyddsdispens.

4.3.2.4 Miljöorganisationers klagorätt i praxis

Ett mål som tydliggör omfattningen av miljöorganisationers klagorätt är C-240/09, genom vilket konstaterades att artikel 9 (3) i Århuskonventionen inte har så kallad direkt effekt, varför artikeln inte är tillämplig rakt av på det nationella planet. Däremot ansågs nationell domstol skyldig att så långt som möjligt tolka den nationella processrätten ändamålsenligt så att villkoren för prövning överensstämmer med Århuskonventionens krav.²⁴⁹

I målet aktualiseras unionsrätten i form av art- och habitatdirektivet, vilket innebar att Århuskonventionen aktualiserades, då konventionen binder EU. De krav som därmed ställdes, enligt Århuskonventionens artikel 9 (3) var möjlighet för de som bedömdes behöriga enligt reglerna i nationell rätt att få frågan prövad i domstol, samt att medlemsstaten skulle tillhandahålla effektivt domstolsskydd.²⁵⁰

²⁴³ Darpö ERT 2/2013 s. 230-231.

²⁴⁴ MÖD 2000:4, Ebbesson 2008 s. 97.

²⁴⁵ NJA 2011 s. 884.

²⁴⁶ MÖD 2004:31, MÖD 2011:46 jfr om miljöorganisationers rätt i Prop. 2006/07:95 s. 136.

²⁴⁷ SOU 2011:86 s. 201, Prop. 2005/06: 182 s. 132-134.

²⁴⁸ MÖD 2012:47.

²⁴⁹ MÖD 2012:48, Darpö 2/2013 ERT 222-223.

²⁵⁰ SOU 2011:86 s. 201, MÖD 2012:48, Darpö 2/2013 ERT 2013 s. 222-223.

Då miljöorganisationen uppfyllde de nationella kriterierna befanns den berättigad att få beslut eller förfarande som kunde strida mot unionsrättens miljölagstiftning prövad i domstol.²⁵¹

Det innebär att en miljöorganisation som är behörig att driva miljöfrågor enligt kraven i nationell rätt är klagoberättigad enligt unionsrätten.

Domstolens avgörande i C-240/09 påverkade bedömningen i MÖD 2012:47, vari uttalades att beslut om föreläggande av skyddsåtgärd med utgångspunkt i MB:s regler är sådant beslut som kan ge talan enligt art 9 (3) Århuskonventionen. Då målet rört fråga om artskyddsförordningen ansågs det härröra ur MB, varför miljöorganisation befanns klagoberättigad.²⁵²

Resonemangen i C-240/09 återkommer i MÖD 2012:48, vari konstaterades att Naturskyddsföreningen bedömdes vara sådan organisation som avses i 16 kap 13 §. Föreningens intresse ansågs påverkat, då tillstånd enligt Natura 2000-reglerna berörts och en tolkning i linje med unionsrätten och Århuskonvention krävdes. Domstolen konstaterade att ärendet rymdes inom konventionens art 9 (3). Därmed ansågs organisation klagoberättigad även i fråga om anmälningssärende innehållande villkor, då domstolen tog fasta på att ärendet kunde ses som tillståndssärende enligt Natura 2000-reglerna.²⁵³

4.3.2.4.1 Skogsvårdsfallet – visar klagorättens generaliserbarhet

Ett nytt domslut som kommer att inverka på utvecklingen av klagorätten för miljöorganisationer är HFD:s domslut den 14 februari 2014, mål nr 5962-12, i vilket domstolen tillerkände miljöorganisation klagorätt enligt 22 § FL, i fråga som inte tydligt berörde EU-rätten. Miljölagstiftning som reglerar jakt och skogsvård ligger utanför MB, varför tale- eller klagorätten enligt MB inte kunde aktualiseras rakt av.²⁵⁴ Då skogsvårdslagen saknar särskild överklagandehänvisning gäller den generella regeln i 22 § FL. Därmed kom frågan om klagorätt att bedömas enligt principerna i praxis. Domstolen nämnde att för att icke part ska ges klagorätt krävs att denne är berörd, eller har ett intresse i saken. Vidare bedömde domstolen om avverkningsbeslutet var sådant som omfattades av 9 (2) Århuskonventionen, vilket det inte ansågs vara, då det inte var särskilt ingripande eller ansågs ha betydande miljöpåverkan.²⁵⁵

Därefter prövade domstolen om beslutet var sådant att det enligt 9 (3) Århuskonventionen kunde grunda rätt för sådan organisation som utpekats i nationell rätt att få beslutet prövat i domstol. Domstolen refererade till de ovan nämnda domarna C-240/09, MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48 samt uttalade att handling eller försummelse är tillräckligt för att aktualisera 9 (3)

²⁵¹ SOU 2011:86 s. 201, MÖD 2012:48, Darpö 2/2013 ERT 2013 s. 222-223.

²⁵² MÖD 2012:47.

²⁵³ MÖD 2012:48

²⁵⁴ Darpö ERT 2/2013 s. 220, HFD:s dom den 14 februari 2014, Mål nr. 5962-12.

²⁵⁵ Mål nr. 5962-12 s. 12-13.

Århuskonventionen. En artikel som är tänkt att säkerställa en möjlighet att handling eller underlåtenhet enligt nationell rätt kan prövas i domstol.²⁵⁶ Domstolen utgår från handboken till Århuskonventionen och konstaterar att artikel 9 (3) har en bredare tillämpning, samt att den endast kräver att miljörelaterade avvägningar skett. Då skogsvårdslagen ansågs ha sådan anknytning och då beslutet aktualiserade avvägningar som rörde natur- och kulturmiljövård ansågs beslutet omfattas av Århuskonventionens artikel 9 (3).²⁵⁷

Domstolen konstaterade att unionsrätten tangerades då beslutet kunde få verkningar för ett Natura 2000-område. Av detta skäl borde nationell rätt enligt uttalandet i C-240/09 i så stor utsträckning som möjligt tolkas konsekvent och i linje med unionsrätten, vilket innebär att miljöskyddsförening som förekommit i målet bör ges möjlighet att väcka talan i domstol mot domslut som eventuellt inte överensstämmer med unionsrätten. För att uppfylla kravet på att effektivt rättsmedel ska tillhandahållas ansågs beslutet angå miljöorganisationen i fråga varför kraven i 22 § FL ansågs uppfyllda.²⁵⁸

En möjlig slutsats avseende detta och ovan presenterade fall, är att närvaron av unionsrätten är den gemensamma nämnaren, varför miljöorganisationer borde kunna ges klagorätt så fort miljörelaterade avvägningar skett inom ett område som regleras i eller tangeras av EU-rätten.

4.3.2.4.2 Doktrin påtalar inkonsekvens i MÖD 2013-01-04

I doktrin har berörts att miljöorganisation i MÖD 2013-01-04 (M 8969-12) inte fått gehör när den begärt att länsstyrelser skulle ompröva givna tillstånd att fiska i närhet av Natura 2000-områden. När länsstyrelsen valde att inte inleda prövning överklagade miljöorganisationen det beslutet, men avvisades av domstolen med motivationen att det handlade om ett tillsynsbeslut som inte omfattas av 16 kap 13 § MB. Att ett annat område av EU-rätten, den gemensamma fiskepolitiken, samt att vissa avtal mellan flera nordiska länder aktualiserades kan ha inverkat på bedömningen. Beslutet att inte ge miljöorganisationen klagorätt har dock kritiserats i doktrin då frågan enligt visst synsätt rörde beslut om tillstånd.²⁵⁹

Däremot understryks vikten av avgörandet i HFD:s domslut den 14 februari 2014, då det var det första exemplet där artikel 9 (3) Århuskonventionen användes vid ett tillfälle där endast nationella miljörättsliga regler aktualiserades, samt att det rörde sig om en tung beslutsinstans vilket lär inverka på rättsutvecklingen. Vidare konstateras att då domen berör 22 § FL kommer den att inverka på tolkningen av möjligheten att överklaga alla miljöbeslut utanför MB.²⁶⁰

²⁵⁶ Mål nr. 5962-12 s. 12-13.

²⁵⁷ Mål nr. 5962-12 s. 12-13.

²⁵⁸ Mål nr. 5962-12 s. 13-14.

²⁵⁹ Darpö 2/2013 ERT s. 226-227.

²⁶⁰ Darpö, Jan ”Med lagstiftaren på åskådarplats” Hämtad senast: 2014-05-20

Hur miljöorganisations klagorätt sträcker sig är alltså oklart, är det så att EU-rätten generellt ger miljöorganisationer klagorätt om miljömässiga överväganden skett, eller är det så att art- och habitatdirektiven, Natura 2000-reglerna ger sådan tillgång, men att vissa områden av EU-rätten inte omfattas, såsom när fiskeripolitiken berörs? Eller var det så att fallet inte rörde ett tillståndsbeslut, varför domen inte ska ses som vägledande?

4.3.2.5 Diskussion – var går den bortre gränsen?

Här är vi idag: EU-rätten erbjuder en god grund för miljöorganisationer att klaga i fråga om allmänna intressen, då Århuskonventionen är frikostig, ofta mer frikostig än nationell rätt. Däremot är det svårt att säga exakt hur långt klagorätten sträcker sig i dagsläget och likaså hur långt den kommer att sträcka sig, då det är tydligt att den fortfarande är under utveckling.

Frågan är om den svenska rättstillämparen varit öppnare än nödvändigt, genom att konstatera att det är tillräckligt att miljörelaterade avvägningar skett. Den svenska lagstiftaren verkar mån om att en endast en hanterbar krets får företräda allmänna intressen. Kretsen påverkas dock inte lika mycket, så länge kraven i 16 kap 13 § MB kvarstår, men även här kan en möjlig uppluckring skönjas. (Se ovan 4.1.2.2.3) Däremot är det kanske inte längre den svenska lagstiftaren som styr, sedan införlivandet av Århuskonventionen, varför den lagstiftarens önskemål inte måste styra utvecklingen. Rättstillämparen handlande kan därmed vara korrekt även om utfallet inte ligger i linje med lagstiftarens önskemål.

4.4 Analys av enskildas och organisationers tale- och klagorätt

Enskildas och miljöorganisationers klagorätt bedöms i regel enligt den förvaltningsrättsliga principen om att de ska vara berörda och att beslutet ska ha gått dem emot. Både enskilda och organisationer får numera överklaga en mängd beslut och vi ser fortfarande en utveckling på området. Organisationer får i regel överklaga samma beslutstyper som enskilda, även om viss eftersläpning finns i rättsutvecklingen. Dock kan det dröja från det att enskild får påverka visst beslut till dess att organisation ges samma rätt.

Enskilda kan få talerätt på många olika grunder, men för miljöorganisations del krävs att ett allmänt intresse eller ett miljöintresse berörs. Organisationer kan inte heller ta några initiativ såsom anmälningar eller liknande till myndighet, utan dess klagorätt begränsar sig endast till rätt att överklaga myndighetsbeslut av olika stark karaktär. Här är det sista exemplet som kommenterats i doktrin intressant, då miljöorganisation kunde begära omprövning av tillstånd, men gavs sedan inte klagorätt mot beslut som gått

den emot. Att organisationen redan från början agerade i utkanten av den rätt som normalt tillkommer miljöorganisationer kan konstateras, då organisationer i regel inte tillåts göra anmälningar, eller ta initiativ. Om det var så att beslutet inte var överklagbart eller om domstolen vägrade miljöorganisation klagorätt har det enligt ovan framförts olika syn på.

Miljöorganisation ges genom lagreglers utformning dock bättre möjlighet än enskilda att tillvarata allmänna intressen vid strandskyddsdispens och liknande frågor. Detta visar liksom exemplet med EU-rätten, att om andra rättsområden och lagregler aktualiseras i visst fall, får stor betydelse för möjligheten att företräda allmänna intressen.

Införlivandet av Århuskonventionen är en viktig del av denna utveckling och har bidragit till en successiv förändring av klagorätten för enskilda och organisationer. Enligt nuvarande praxis krävs att EU-rätten aktualiseras, för att miljöorganisationer ska tillerkännas vidaste möjliga talerätt, enligt vilken det är tillräckligt att miljömässiga överväganden skett för att organisation ska anses klagoberättigad. Om denna regel gäller generellt är inte helt klart, då vissa frågetecken kvarstår, men en möjlig sådan regel börjar skönjas. Att möjligheten att företräda allmänna intressen ännu är i utveckling, gör det även svårt att sia om hur långt klagorätten kan komma att sträcka sig på sikt.

Kanske kan klagorätten på det nationella planet komma att förändras så till den grad att miljöorganisationer ges klagorätt endast grundat på att miljömässiga överväganden skett, oaktat vilka övriga regler som berörts. En sak är dock säker, sedan införlivandet av Århuskonventionen är det inte bara den svenska lagstiftaren som styr utvecklingen av tale- och klagorätten.

5 Avslutande diskussion

5.1 Inledning

Här följer en de resonemang jag slutit mig till under mitt arbete med allmänna intressen i miljöprocessen. De kommer att beröra de nivåer och aktörer jag nämnt ovan och till stor del utgör det sammanfattningar och vidare bearbetningar av de analyser och diskussioner som följt styckena ovan avseende tillämparens roll, omfattningen av officialprincipen i domstol och klagorätten för enskilda och organisationer. Jag kommer även att presentera mina funderingar avseende möjliga lösningar på problemet med felaktig påverkan på tillämparen och presentera några tankar kring den framtida utvecklingen av miljöprocessen.

5.2 Avslutande diskussion

Processen skyddar allmänna intressen indirekt, då de gynnas av att helheten bedöms. Längre tillbaka fanns en syn på allmänna intressen såsom varandes ett statligt, eller det allmännas intressen. Synen kvarstår här och var i doktrin och förstärks, då staten ofta företräder allmänna intressen dem och därmed kan sägas äga problemet. Då lagstiftningen kring allmänna intressen utformats på ett mycket öppet sätt har lagstiftaren fått ta till andra medel för att säkerställa att de avsedda målen nås. Det har skett genom att en mängd krav ställs på processen. Kraven syftar till likabehandling, förankring i förutsättningarna, att beslut ska fattas utifrån sakkunskap och att de intressen som ska beaktas i processen ska vägas mot varandra med förankring i lagverk och förutsättningar så att ett gott beslut utifrån en helhet nås. Dessa krav riktas mot den som fattar beslutet, rättstillämparen.

Allmänna intressen kan sägas dra nytta av denna behandling, då risken att de förbises minskar om processen följs och beslut fattas utifrån fakta och risker, i linje med det uppställda miljöskyddssyftet. Processen sätter dock tillämparen i fokus.

Tillämparen kan utsättas för olika slags påverkan, vilket kan missgynna allmänna intressen om processen åsidosätts. Ovan har beskrivits att andra parametrar än de som lagstiftaren avsett kan ha effekt på tillämparens beslutsfattande. Något som kan inverka negativt på allmänna intressen då de drar nytta av en korrekt process. Skyddet för allmänna intressen påverkas därmed av eventuella fel, misstag eller avsteg från en korrekt process.

Av detta skäl är all påverkan på rättstillämparen intressant. Det kan röra sig om medveten eller omedveten påverkan, men det drabbar allmänna intressen om det får återverkningar på beslutet. Skulle tillämparen i sitt beslutsfattande beakta önskemål från chefer eller politiker, eller låta sig

influeras av politiska visioner, är det otillbörlig påverkan. Vidare kan krav på effektivisering eller besparingar innebära att den utredning som lagstiftaren avsett inte fullgörs på grund av tidbrist eller rationaliseringar. Sådana verksamhetsbeslut kan även inverka på principer som styr processen såsom objektivitetsprincipen och officialprincipen då även deras verkan kan påverkas av besparingsplaner eller rationalisering av beslutsprocessen.

Här blir tillsynen av beslutssystemet viktigt.

Tillsyn och tillvaratagande av allmänna intressen kan utföras inom systemet av myndigheter eller utom systemet av enskilda och organisationer. De två sistnämndas roller är ett viktigt komplement då de är mer oberoende.

Lagstiftaren har även byggt in ett skydd mot felaktig process genom att utse företrädare för allmänna intressen. Kommuner, länsstyrelser och myndigheter kan, eller ska företräda dem vid behov och se till att de inte åsidosätts. Detta är en förnämlig utformning, men dessa företrädare har även de budgetkrav på sig, något som ovan nämnts som en möjlig problemkälla.

Här spelar de mer fristående aktörerna en viktig roll, då enskilda och miljöorganisationer getts tale- och klagorätt. Enskilda tillåts lyfta allmänna intressen utöver sin egen tala, när de ändå är i processen. De får dock inte tillvarata allmänna intressen annars. Både enskilda och miljöorganisationer har den fördelen att de inte är en del av den ordinarie beslutsprocessen. De är fristående och riskerar därmed inte att färgas av lokalpolitiken på samma sätt då de måste ha ett tydligt engagemang för intresset eller frågan antingen genom att de personligen berörts eller genom att de kvalificerat sig enligt de ovan redogjorda kraven i 16 kap 13 § MB. De tvingas vidare inte att på samma sätt rationalisera utifrån effektivitetshänsyn, eller begränsas i sitt engagemang i viss fråga på grund av tidsbrist. Därmed kan de engagera sig full ut i den fråga de valt, om de upplever att felaktighet skett vid beslutsfattande, även om även de har begränsade resurser. De utomstående aktörerna kan på så vis bidra med intressanta vinklar och berika processen.

Det kan däremot sägas vara problematiskt att andra aktörer får ta ett ansvar som lagstiftaren utsett myndigheter att fullgöra. Att myndigheter inte alltid har medel eller fokus nog att fullt ut bevaka de olika ansvarsområden som vilar på dem är dock inget unikt för miljörätten.

Domstolars officialprövning medför visst skydd för allmänna intressen

Domstolar kan även de sägas ha en mer fristående roll då officialprincipen rymmer ett ansvar för att lyfta berörda allmänna intressen oaktat om parterna behandlat dem. Den roll domstolen har är dock passiv jämfört med enskilda och organisationers bevakande av allmänna intressen då domstol ej har klagorätt. Domstolar har även de en begränsad budget även om de inte påverkas i lika hög grad av problemets politiska dimension.

Officialprövningen kan ses som en rest från tiden innan införandet av tvåpartsprocessen inom förvaltningsrätten, då domstolarna företrädde det allmänna. Att domstolarna åläggs att företräda någon av parterna, om än i

liten skala nämns som problematiskt då det anses inverka på domstols objektivitet. Att länsstyrelsens beslutsfattande organiserats på visst sätt genom inrättandet av miljöprövningsdelegationen för att motverka att frågor blandas understryker vidare motsättningen i domstolens uppdrag.

Även om jag förstå det problematiska i uppdraget anser jag att ett utredningsansvar behövs utifrån förutsättningarna i miljörätten och för att säkerställa en samlad prövning. Vidare anser jag att det regelverk som byggts upp i övrigt inte är så starkt att det vore försvarbart att minska domstolens ansvar för allmänna intressen. Då myndigheter kan ha begränsade resurser och andra parametrar kan inverka på processen, exempelvis frågans politiska dimension är skyddet inte heltäckande.

Att officialprincipen kan tänkas mildras successivt, genom att resurser beskärs eller att parterna blir duktigare över lag, såsom skett inom förvaltningsrätten, innebär att något borde träda i dess ställe, gärna någon med samma egenskaper som domstolarna eller miljöorganisationer, det vill säga en mer fristående roll i förhållande till det ordinarie beslutssystemet.²⁶¹

Århuskonventionen har delvis tillhandahållit en lösning genom att bredda basen för vilka som släpps in i processer samt ökat antalet beslutstyper som enskilda och organisationer kan påverka. Då organisationer inte är en del av myndighetssfären och dessutom måste uppfylla vissa krav på förankring, kan de sägas vara en kvalificerad företrädare med låg kompromissvilja varför de är väl lämpade för uppgiften.

En lösning i linje med European governance eller hållbara styrelseformer kunde fungera som utfyllnad om domstolarnas officialprövningsansvar minskade. Då lagstiftaren är mån om att bibehålla en hanterbar krets av tale- och klagoberättigade, är det ett känsligt förslag att öka antalet aktörer i processen. Processen kunde dock berikas om rätt typ av aktörer släpptes in då de kunde utgöra en dynamisk del av processen, bidra till ett bättre underlag för beslutet och minska behovet av domstols officialprövning.

En lösning som inte skulle kräva fler parter i processen men kanske kunde ge ett bättre skydd för allmänna intressen är användandet av European governance. Målen för styrelseformen stämmer väl med de lösningar som anses lämpliga avseende commons, vilka allmänna intressen delar vissa egenskaper med (Se ovan 2.4). Då styrningsformen bygger på uppställande av mål, vilka en lokal myndighet uppdras att nå, samt vilka förenas med tillsyn är lösningen förenlig med existerande lagstiftning. European governance skapar dock inte det element av social interaktion kring resurser som efterlyses, men det kunde kanske lösas genom användning av de befintliga reglerna kring tillgång i miljöprocessen. Vidare kunde det faktum

²⁶¹ Här kan man tänka sig att JO/JK eller motsvarande institut kunde fylla denna funktion, men då även denna institution gjorts föremål för en mängd nya och spännande uppdrag inom ramen för rådande budget, anser jag inte att det är ett tillräckligt alternativ, även om funktionen kan sägas vara det jag eftersträvar. Dock kan inte miljön anmäla sig själv till JO, varför en mer aktiv part med eget engagemang eller anknytning till frågan vore att föredra.

att kommuner engagerades innebära att deras rätt att företräda allmänna intressen användes mer flitigt. Samtidigt kvarstår dock det faktum att kommuner kan ha ett eget konkurrerande intresse i frågan.

Klara mål och effektivitet genom tydlighet och tillsyn, kombinerat med lokal förankring kring hanterandet av miljöfrågor, låter i mina öron som en god lösning som utfyllnad av rådande regelverk. Det är därför beklagligt att styrelseformen inte fått mer genomslag. Å andra sida brukar förändring ta tid och mycket inom det europeiska samarbetet har skett stegvis över tid.

En annan möjlig lösning vore att låta aktörer liknande de som beskrivs i sustainable governance, eller hållbara styrelseformer, ta plats i den svenska miljöprocessen. Hållbara styrelseformer är ett löst begrepp, men iden är att nätverk av sakkunniga, såsom forskare, lokala självstyrelseorgan, intresseorganisationer, gräsrotsgrupper och andra frivilliggrupper ska komplettera myndigheters och förvaltnings arbete för en effektiv politik för att nå miljöpolitiska mål. En lösning där sådana nätverk tilläts delta i miljöprocessen kunde komplettera domstolarnas nuvarande roll. Antingen genom att nätverken gavs talerätt, eller genom att de utnyttjade möjligheten att bidra med information i första instans, där öppenhet i vissa mål gör att de som inte kvalificerar sig som part kan foga information till processen.

En annan lösning vore om nätverken samarbete med miljöorganisationer eller kommuner, varigenom antalet parter inte ökar, vilket skulle förenkla för myndigheter eller domstolar, men samtidigt skulle samarbete berika processen. Ett annat alternativ kunde vara att ge sådana nätverk klagorätt på samma sätt som miljöorganisationer eller friluftorganisationer fått i vissa måltyper. Om nätverket bestod av lokala organisationer vilka engagerade sig i lokala frågor av olika slag, borde kvalifikationskravet i 16 kap 13 § kunna rymma en möjlighet för dem att delta i processen, men det beror på nätverkets utformning och syfte. Däremot skulle det kanske falla på kravet på viss organisationsform. Vidare skulle kravet på att företrädare för allmänna intressen inte får ha ett annat intresse i processen såsom ett konkurrerande exploateringsförslag begränsa vilka som kunde ingå i ett sådant nätverk. Alternativt kunde nätverken få en egen kvalifikationsgrund, där krav ställdes på att de drivit lokala frågor, eller frågor av den typ vilken processen rörde, samt andra krav vilka ansetts lämpliga.

Att kvalifikationskravet enligt doktrin kan vara under uppluckring, eller endast är hållpunkter som kan åsidosättas har nämnts ovan. Det skulle öppna för nya möjligheter. En ändring sker dock troligen utifrån tolkning av Århuskonventionen då lagstiftaren inte önskar vidga klagorätten.

5.3 Slutsatser

Allmänna intressen regleras genom ett intrikat system då det öppna regelverk som lagstiftaren skapat fylls ut på olika nivåer, dels av de lagregler som gäller i det specifika fallet, dels av särskilda rättigheter eller

andra lagregler som aktualiseras utifrån särskilda omständigheter. Vidare påverkas myndigheters och domstolars beslutsfattande av allmänna principer och miljörättsliga principer, samt andra miljörättsliga regelsystem som ingår som en del av processen, men vilka formar beslutet då de inverkar på rättstillämparens fria skön.

På samma sätt inverkar flera regelverk och omständigheter på tale- eller klagorätten, men den faktor som kommit att få störst betydelse på senare år är Århuskonventionen. En av anledningarna till detta är att den svenska lagstiftaren är ganska restriktiv avseende organisationers klagorätt. Samtidigt har ett brett mandat lämnats till tillämparen att närmare avgöra vilka som är tale- och klagoberättigade. Århuskonventionen har däremot en mer progressiv inriktning. Då den påverkar tillämparens tolkning inom det EU-rättsliga området och nu senast även inverkat på miljöorganisationers talerätt på det nationella området, kan konventionen snarare än den svenska lagstiftaren sägas leda utvecklingen.

Då Sverige ej längre äger hela frågan riskerar tale- och klagorätten att bli ett lappverk där små justeringar i praxis görs av tillämparen, varigenom klagorätten vidgas, trots att lagens lydelse är densamma.

Som jag ser det vore det önskvärt att ett aktivt grepp togs, där nuvarande praxis summerades, så att möjligheten att klaga på miljöbeslut blev tydligare. Vidare vore det på sin plats att något annat institut trädde i domstolens ställe, för att säkerställa att balansen om tecken på ett minskande officialprövningsansvar kunde skönjas inom miljörätten.

Det är dock inte så troligt att lagstiftaren tar ett aktivt beslut, då det är oklart vilket innehåll Århuskonventionen potentiellt har och kommer att få. Därför kan det vara praktiskt att vänta och se, snarare än att anpassa ett system utifrån förutsättningar vilka ännu inte helt kristalliserats. En reglering kunde dock konstrueras utifrån den utveckling Århuskonventionen troligen tar framöver vilket kunde föregripa en mängd små ändringar och klargöra rättsläget för de som önskar delta i processen. Kanske kunde European governance tillföra något, då ett sådant system kunde bidra till allmänna intressens tillvaratagande, utan att någon ny lagstiftning krävs.

Att miljöorganisationer ges talerätt när EU-rätten tangeras på miljöområdet, är vidare ett steg i rätt riktning. Då miljöfrågor berör många och ofta engagerar de närboende krävs, på samma sätt som avseende commons, en öppenhet och en delaktighet för att medborgarna ska respektera beslut och uppleva dem som legitima. Enligt ovan, ökar det efterlevnadsgraden och respekten för den offentligrättsliga reglering som skapats kring en common. En öppen och tillåtande process bör vara ledord, då medborgarnas vardag påverkas och alternativet skulle leda till upplevd hopplöshet.

Samtidigt har inte alla privatpersoner kompetens, tid eller resurser nog, varför organisationer med tillräckligt stöd och kanske även nätverk med god

lokalkännedom och förankring bör få komplettera och berika processen så att fel och missar kan belysas och justeras.

Ett aktivt grepp på området är inte så troligt, utan vi får nog vänta och se vad EU-rätten och Århuskonventionen kommer att innebära för den fortsatta utvecklingen av och möjligheten att företräda allmänna intressen.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck:

Statens offentliga utredningar²⁶²

SOU 1994:151 del A, *Grupprättegång*
SOU 1994:151 del B, *Grupprättegång*
SOU 1999:58, *Löser juridiken demokratins problem?*
SOU 2008:48, *En utvecklad havsförvaltning*
SOU 2009:10, *Miljöprocessen*
SOU 2009:45, *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar*
SOU 2011:86, *Bättre miljö- minskade utsläpp*
SOU 2013:69, *Ny tid ny prövning, - förslag till ändrade vattenrättsliga regler*

Propositioner²⁶³

Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*
Prop. 1997/98:45 del 1, *Miljöbalk*
Prop. 1997/98:45 del 2, *Miljöbalk*
Prop. 2005/06: 182, *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*
Prop. 2006/07:95, *Ett utvidgat miljöansvar*
Prop. 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*
Prop. 2009/10:215, *Mark- och miljödomstolar*
Prop. 2012/13:178, *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*

Betänkanden

1993/94:KU 24, *KU:s betänkande i fråga om proposition 1993/94:117*

Litteratur:

Bengtsson, Bertil, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santérus, Stockholm, 1996

²⁶² Då jag upplevt stor skillnad i sidangivelser är samtliga propositioner och SOU:er med tryckår innan år 2000 angivna utifrån bibliotekets riksdagstryck. Övriga har jag hämtat elektroniskt.

²⁶³ Då jag upplevt stor skillnad i sidangivelser är samtliga propositioner och SOU:er med tryckår innan år 2000 angivna utifrån bibliotekets riksdagstryck. Övriga har jag hämtat elektroniskt.

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan & Strömberg, Rolf
Miljöbalken: en kommentar. D. 1, 1-15 kap., Norstedts juridik, Stockholm, 2013

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan & Strömberg, Rolf
Miljöbalken: en kommentar. D. 2, 16-33 kap., Norstedts juridik, Stockholm, 2013

Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt: miljöbalken*, 10., [omarb.] uppl., Iustus, Uppsala, 2010

Ebbesson, Jonas, *Miljörätt*, 2. uppl., Iustus, Uppsala, 2008

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007

Herlitz, Nils, *Föreläsningar i förvaltningsrätt. 1, Inledning till förvaltningsrättens studium*, Norstedt, Stockholm, 1937

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013

Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess: om domstolarnas roll, forum, kumulation, intresseavvägning, officialprövning, taleformer, talerätt, åberopsrätt, bevisning, förenklad skadeståndsberäkning och rättskraft vid civilprocessuell domstolstalan i miljösmål. D. 1*, Iustus, Uppsala, 2001

Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess: om domstolarnas roll, forum, kumulation, intresseavvägning, officialprövning, taleformer, talerätt, åberopsrätt, bevisning, förenklad skadeståndsberäkning och rättskraft vid civilprocessuell domstolstalan i miljösmål. D. 2, Bevisbörda, beviskrav, bevislättnad, rättskraft och sammanfattning*, Iustus, Uppsala, 2002

Lindell, Bengt, *Civilprocessen*, 2., [rev.] uppl., Iustus, Uppsala, 2003

Lindell, Bengt, *Notorietet och kontradiktion*, Iustus, Uppsala, 2007

Lindell, Bengt, *Partsautonomins gränser: i dispositiva tvistemål och med särskild inriktning på rättsanvändningen = [Acceptable dispositions by the parties in civil cases]*, Iustus, Uppsala, 1988

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, 3., [rev.] uppl., Iustus, Uppsala, 2012

Nilsson, Annika, *Rättssäkerhet och miljöhänsyn: en diskussion belyst av JO:s praxis i miljöärenden*, Santérus, Stockholm, 2002

Nordh, Roberth, *Talerätt i miljömål: särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen*, Iustus, Diss. Uppsala : Univ., Uppsala, 1999

Petersson, Olof, *Den offentliga makten*, 2., [aktualiserade] uppl., SNS förlag, Stockholm, 2009

Rubenson, Stefan, *Miljöbalken: den nya miljöretten*, 4., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2008

Sterzel, Fredrik, *Författning i utveckling: tjugo studier kring Sveriges författning*, Iustus, Uppsala, 2009

Strahl, Ivar, *Fyra expropriationsrättsliga uppsatser*, Diss. Stockholm : Stockholms högskola, Uppsala, 1927

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 25., uppdaterade och aktualiserade uppl., Liber, Malmö, 2011

Vedung, Evert, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 3., [omarb. och uppdaterade] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m. m.: en kommentar*, 5. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2005

Wennergren, Bertil & Essen, Ulrik von, *Förvaltningsprocesslagen m.m. : en kommentar*, 6., [omarb.] uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2013

Westerberg, Ole, *Allmän förvaltningsrätt*, [förf.], [Djursholm], 1971

Festskrifter, vänböcker och antologier:

Bengtsson, Bertil 'Friluftsliv, naturskydd, markägarintresse och grannhänsyn enligt miljöbalken', *Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor: vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek.*, Gipperth, Lena & Zetterberg, Charlotta (red.) S. 77-89, Iustus, Uppsala, 2013

Darpö, Jan, 'Rätten till en god miljö: betraktelser kring rättspraxis om enskildas och föreningars möjligheter att komma till tals inom miljöretten', *Fastighetsrättsliga studier till minnet av Sten Hillert.*, Margareta Brattström, Mikael Möller (red.) S. 101-136, Iustus, Uppsala, 2002

Hollo, Erkki J., 'Läran om naturlig miljörett (Natural environmental law)-de primära miljörettsprinciperna', *Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor: vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek.*, Gipperth, Lena & Zetterberg, Charlotta (red.) S. 253-269, Iustus, Uppsala, 2013

Hollo, Erkki J 'Regulatory techniques and balancing of interests', *Fågelperspektiv på rättsordningen: vänbok till Staffan Westerlund.*, Basse,

Ellen Margrethe, Ebbesson, Jonas & Michanek, Gabriel (red.), S.249-266 , Iustus, Uppsala, 2002

Nilsson, Annika 'Något om JO:s syn på miljöskydd och rättssäkerhet', *Miljörätten i förändring: en antologi.*, Michanek, Gabriel & Björkman, Ulla (red.), S.57-78, Iustus, Uppsala, 2003

Rothstein, Bo 'Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet' *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem.*, Ahlbäck Öberg, Shirin & Rothstein, Bo(red.), 4. uppl., S. 24-53 SNS förlag, Stockholm, 2010

Rothstein, Bo 'Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet' *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem.*, Ahlbäck Öberg, Shirin(red.) 3. uppl, S. 49-81, SNS förl., Stockholm, 2001

Sannerstedt, Anders 'Impementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken' *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem.*, Ahlbäck Öberg, Shirin(red.) 3. uppl, S. 18-48, SNS förl., Stockholm, 2001

Sterzel, Fredrik, 'Förvaltningspolitiken - ett rättsligt perspektiv', *Allmänt och enskilt - offentlig rätt i omvandling: festskrift till Lena Marcusson.*, Bull, Thomas, Lundin, Olle & Rynning, Elisabeth (red.) S. 349-363 Iustus, Uppsala, 2013

Valguarnera, Filippo 'Commons: framtid eller rättsligt kätter?', *Miljörättsliga perspektiv och tankevändor: vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek.*, Gipperth, Lena & Zetterberg, Charlotta (red.) S. 521-544, Iustus, Uppsala, 2013

Westerlund, Staffan, 'Jorden kallar', *Fastighetsrättsliga studier till minnet av Sten Hillert.*, Margareta Brattström, Mikael Möller (red.) S. 289-336, Iustus, Uppsala, 2002

Wiklund, Ola, 'Europeisering och globalisering av svensk rätt' *Festskrift till Ulf Bernitz. Europarättslig tidskrift.*, S. 219-239, Jure, Stockholm, , 2001

Tidsskrifter:

Darpö, Jan '*Kriterierna för svenska miljöorganisationers talerätt - behövlig bakläxa i EU-domstolen*' ERT 1/2010 s. 129-142.

Darpö, Jan '*Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning Del 1: Svensk rättspraxis kring talerätten enligt miljöbalken i ljuset av nya avgöranden av EU-domstolen*' ERT 2/2013 s. 217-235.

Dahlgren, Göran '*Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*' SvJT 1994 s. 388-406.

Dahlgren, Göran '*Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol*' JT 1991/92 s.237-251

Ebbesson, Jonas 'Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt – Del 1, Juridisk Tidsskrift 1999/2000 s. 3-24.

Lavin, Rune 'Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse' JT 1989/90 s. 70-88.

Lavin, Rune 'Förvaltningsprocessen 2000', JT2001-01, s. 93-110.

Marcusson, Lena 'Laglighets- och lämplighetsprövning en titt i backspegeln och framåt' FT 1992 s. 121-137.

Wennergren, Bertil 'En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift' SvJT 1995 s. 66-74.

Elektroniska källor:

Databaser

Nationalencyklopedin på nätet: www.ne.se

”intresse”

<http://www.ne.se/lang/intresse>, hämtad: 2014-04-23.

”allmänna intressen”

<http://www.ne.se/sok?q=allm%C3%A4nna+intressen>, hämtad: 2014-04-23.

”det allmännas intresse”

<http://www.ne.se/sok?q=det+allm%C3%A4nnas+intresse>, hämtad: 2014-04-23

Zeteo; Lagkommentar till Förvaltningsprocesslagen www.zeteo.se

Wennergren, Bertil & Essen, Ulrik von 'Förvaltningsprocesslagen m.m.'

Version den 1 september (6 upl. Med tillägg & ändringar) 2013 Nordstedts Juridik AB

Artiklar och rapporter

Brännström, Leila: 'Internrapport förrättsliggande' Publicerad: 12 december 2011;

Hämtat senast den: 2014-05-20

[http://qr.jur.lu.se/Quickplace/juan02/Main.nsf/0/7BA763D5DCA73F3CC1257C1C00318397/\\$file/Förrättsliggande%20internatrapport-12-december-2011.pdf](http://qr.jur.lu.se/Quickplace/juan02/Main.nsf/0/7BA763D5DCA73F3CC1257C1C00318397/$file/Förrättsliggande%20internatrapport-12-december-2011.pdf)

Darpö, Jan 'Med lagstiftaren på åskådarplats' Publicerad:2014-03-05

Hämtad senast: 2014-05-20

<http://www.jandarpo.se/upload/2014%20RB%20%C3%84nok.pdf>

Hardin, Garrett, The Tragedy of the Commons, Dec. 13, 1968
Science, New Series, Vol. 162, No. 3859. (Dec. 13, 1968), pp 1243-1248.
Hämtad senast den: 2014-03-17
<http://links.jstor.org/sici?sici=0036-8075%2819681213%293%3A162%3A3859%3C1243%3ATTOTC%3E2.0.CO%3B2-N>

Von Essen, Ulrik 'Likheter och skillnader i nordisk förvaltningsrätt'
Hämtad den: 2014-05-20
<http://jura.ku.dk/njm/39/609-620-likheter-och-skillnader-i-nordisk-forvaltningsratt-red2.pdf>

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 2004 s. 590 I och II

NJA 2008 s. 748

NJA 2012 s. 921

NJA 2011 s. 884

Hovrätterna

Hov R M 5074-11

M 2966-04

Mål nr M 918-05, dom meddelad i Växjö 2006-11-10

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2000:4

MÖD 2003:66

MÖD 2003:19

MÖD 2004:10

MÖD 2004:31

MÖD 2004:54

MÖD 2006:22

MÖD 2006:54

MÖD 2006:57

MÖD 2009:23

MÖD 2006:22

MÖD 2004:54

MÖD 2011:46

MÖD 2012:47

MÖD 2012:48

Miljööverdomstolens dom den 17 november 2006 i mål nr M 3613-06

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2011 ref. 51

HFD:s dom den 14 februari 2014, Mål nr. 5962-11.

RÅ 1993 ref. 97

RÅ 1997 ref. 38