

Uppsats för tillämpade studier vid programmet för juris kandidatexamen, 20 p.  
Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, Juridiska Institutionen.  
VT 2003



# Tillståndsprövningen i Sverige

- vem bör sköta den?

**Om domstol eller administrativ myndighet bör  
ansvara för tillståndsprövningen i första instans av  
vatten- och miljöfarlig verksamhet.**

Henrik Svensson  
Handledare: Lena Gipperth

<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Metod	6
1.4 Disposition	6
<b>2 TILLSTÅNDSPRÖVNINGENS HISTORIA</b>	<b>8</b>
2.1 1800-talet	8
2.2 Förslag på system med tillståndsprövning	9
2.3 1918 - Tillståndsprövning av vattenfrågor	10
2.3.1 1918 års vattenlag	10
2.3.2 1983 års vattenlag	11
2.4 1969 - Miljöskyddslagen och Koncessionsnämnden	11
2.4.1 Tillståndsplikt för vissa verksamheter	11
2.4.2 Tillståndsprövningen	12
2.4.3 Tillståndsbeslutet	13
2.5 1999 - Miljöbalken och miljödomstolar	13
<b>3 TILLSTÅNDSPRÖVNINGEN IDAG</b>	<b>15</b>
3.1 Förändring i förhållande till miljöskyddslagen	15
3.2 Vilka verksamheter kräver tillstånd?	17
3.3 Vad innebär ett tillstånd enligt miljöbalken?	18
3.4 Ändring och återkallelse av tillstånd	19
3.5 Regler som styr tillståndsförfarandet	20
3.6 Vilka instanser prövar tillstånd?	21
3.6.1 Miljödomstolar	21
3.6.2 Miljöprövningsdelegationer	22
3.6.3 Centrala myndigheter	22
3.6.4 Regeringen	23
3.6.5 Kommuner	23
3.7 Ersättningsfrågor	23
3.8 Kostnader för olika typer av prövning	24
3.9 Alltmer komplicerad tillståndsprövning	24

<b>4 KRAV PÅ TILLSTÅNDSPRÖVNINGENS UTFORMNING</b>	<b>25</b>
4.1 Europakonventionen och regeringsformen	25
4.2 Internationella miljökonventioner	26
<b>5 ARGUMENTATION GÄLLANDE TILLSTÅNDSPRÖVNING</b>	<b>27</b>
5.1 Miljöbalksutredningen	27
5.2 Domstolsprövning eller administrativ prövning?	28
5.2.1 Arbetsfördelningen i ett historiskt perspektiv	28
5.2.2 Argument för administrativ prövning	30
5.2.3 Argument för domstolsprövning	35
<b>6 TILLSTÅNDSPRÖVNING I ENGLAND</b>	<b>38</b>
6.1 Värderingar i det brittiska rättssystemet	38
6.1.1 Traditionella värderingar	38
6.1.2 Nya värderingar	38
6.2 Idén om en miljödomstol framförs	39
6.3 Brittisk planlagstiftning	40
6.3.1 Brittisk planlagstiftnings uppbyggnad	40
6.3.2 Allmänt om “the Planning Inspectorate”	40
6.4 Argument för införandet av en miljödomstol	41
<b>7 TILLSTÅNDSPRÖVNING I DANMARK</b>	<b>44</b>
7.1 Miljöansvaret enligt miljöbeskyttelseloven	44
7.2 Tillståndsprövningen i första instans	44
7.3 Överklagande av beslut	45
7.3.1 Överklagandeinstanser	45
7.3.2 Krav för överklagande	45
7.3.3 Skillnader i överprövning	46
7.4 Mer om Miljöklagenämnden	47
<b>8 SUMMERING OCH SLUTSATSER</b>	<b>48</b>
8.1 Regeringsformen och europakonventionen	48
8.2 Administrativ prövning	49
8.3 Domstolsprövning	49
8.4 Vad bör väljas?	50

## KÄLLFÖRTECKNING

52

## BILAGA

54

## FÖRKORTNINGAR

EK	Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JT	Juridisk tidskrift
MB	Miljöbalken
ML	Miljöskyddslagen
MF	Miljöskyddsförordningen
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RB	Rättegångsbalken
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning

# 1 Inledning

## 1.1 Problemformulering

Genom miljöbalken infördes 1999 miljödomstolar i Sverige. I och med införandet av dessa domstolar revs den gamla strukturen för tillståndsprövning med koncessionsnämnd. Samtidigt påbörjades en utredning som bl a hade till uppgift att se över frågan om tillståndsprövningen i första instans återigen borde förläggas vid förvaltningsmyndigheter.

Att ovanstående utredning tillsattes kan ses som ett tecken på att det fanns många som kritiserade och ifrågasatte arbetsfördelningen i det nya provningssystemet. Även idag, 2003, är detta en debatterad fråga. Vissa påpekar att administrativ prövning av tillståndsfrågor i första instans är att föredra med hänvisning till bl a kortare handläggningstid och enklare förfarande. Andra däremot argumenterar för domstolsprövning och hänvisar istället till att man med ett sådant provningssystem bl a får större rättssäkerhet.

Denna fråga och andra frågor som rör hur tillståndsprövningen skall vara utformad är inte nya utan har funnits i stort sett så länge tillståndsprövning existerat i Sverige i större skala, d v s ända sedan 1800-talet. I början av 1900-talet blev frågan om system för tillståndsprövning gällande verksamheter med miljöpåverkan alltmer aktuell, vilket bl a ledde till införandet av vattendomstolarna 1918. Debatten har sedan levt vidare och har utmynnat i stora förändringar på den miljörättsliga scenen i Sverige, främst då i samband med införandet av miljöskyddslagen 1969 och miljöbalken 1999. Det senaste viktigare tillskottet i argumentationen kom så sent som 2002, då Miljöbalksutredningen presenterade sitt betänkande SOU 2002:50; "Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande".

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utreda vem som bör ansvara för tillståndsprövningen av vatten- och miljöfarliga verksamheter i första instans. För att kunna utreda detta kommer jag i uppsatsen att besvara några frågeställningar som rör tillståndsprövning. Dessa är följande:

- Hur har tillståndsprövningen sett ut tidigare i Sverige?
- Hur ser tillståndsprövningen ut idag i Sverige?
- Vilka konstitutionella och EG-rättsliga krav ställs på tillståndsprövningens utformning?
- Hur kan tillståndsprövningen se ut utomlands?
- Hur ser argumentationen kring den svenska provningsorganisationens utformning ut idag och hur har den sett ut tidigare?

### **1.3 Metod**

Större delen av litteraturen jag har använt mig av i uppsatsen har stått att finna vid Ekonomiska biblioteket i Göteborg. Även databaser har använts för att få fram nyhetsartiklar som berör ämnet från t ex Göteborgsposten och Dagens Nyheter.

Internet har jag främst använt för att hitta information om systemen för tillståndsprövning av miljöfrågor i England och Danmark, men även i viss grad för att få fram information om statliga offentliga utredningar och propositioner samt för att få kompletterande information i allmänhet om det svenska systemet för tillståndsprövning.

Slutligen har jag intervjuat två advokater samt en person vid miljöprövningsdelegationen i Göteborg, för att få ett bredare perspektiv på frågeställningarna i uppsatsen.

### **1.4 Disposition**

För att behandla frågeställningarna i min uppsats börjar jag med att redogöra, mestadels kronologiskt, för tillståndsprövningens historia (kapitel 2) och tillståndsprövningen idag (kapitel 3). Syftet med dessa kapitel är ge läsaren en bredare inblick i hur det svenska systemet för tillståndsprövning ser ut, lite tankar om varför det ser ut som det gör, och även att ge en bakgrund till den frågeställning och de argument rörande tillståndsprövningens utformning som senare kommer att behandlas i uppsatsen.

När bakgrunden till uppsatsens frågeställning getts, följer ett kort kapitel (kapitel 4) om vilka krav som europakonventionen, regeringsformen och internationella konventioner ställer på den svenska lagstiftningen. Detta är med för att visa på vad lagstiftaren är bunden av vid utformningen av den framtida tillståndsprövningen i Sverige, och för att ytterligare ge en bakgrund till dagens tillståndsprövningssystem.

Efter att uppsatsen hittills mest koncentrerats på att ge en bakgrund till argumentationen rörande tillståndsprövningens utformning tar kapitel 5 upp själva argumentationen och dess källor. Frågeställningen man argumenterar kring är om tillståndsfrågor i första instans bör avgöras i domstol eller av administrativa myndigheter. Frågan ses först ur ett lite vidare perspektiv, och jag redogör för argumentationen i frågan gällande vad domstolars roll i allmänhet bör vara. Därefter redogörs för argumentationen i själva huvudfrågan, d v s om tillståndsfrågor i första instans bör avgöras i miljödomstol eller i en förvaltningsmyndighet såsom länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Argumentationen härrör sig här mest från slutet av 1960-talet fram till idag.

I kapitel 6 och 7 ges en översikt av hur tillståndsprövningen ser ut i England och Danmark. Syftet med denna del är att ge möjlighet för läsaren att sätta in det svenska systemet med tillståndsprövning i ett internationellt perspektiv, för att från det perspektivet se det svenska systemet med andra ögon.

Till sist kommer slutsatskapitlet (kapitel 8) där jag sammanfattar argumentationen och redogör för mina slutsatser när det gäller vilken myndighet som bör ansvara för tillståndsprövningen i första instans av vatten- och miljöfarlig verksamhet.

## 2 Tillståndsprovningens historia

I detta kapitel skall jag redogöra för hur tillståndsprovningen utvecklats från början av 1800-talet fram till idag. Vid 1800-talets början omfattades i princip bara frågor om uppdämning vid anläggning av vattenverk av provningskrav. Idag omfattas en mängd olika verksamheter som, i tillräckligt betydande skala, påverkar den omgivande miljön av provningskrav.

### 2.1 1800-talet

1828 kom tre förordningar som hade som syfte att ”renodla de styrande verkens verksamheter” till att inte syssla med rättsfrågor, vilket de istället helt skulle överlämna till domstolarna. I en av dessa förordningar stadgades således att frågor om uppdämning vid anläggning av vattenverk skulle prövas i domstol. Motiven till detta var att läget av landets insjöar och loppet av dess floder hade ett viktigt inflytande på landets allmänna hushållning.<sup>1</sup> Frågan om huruvida vattenverk fick anläggas skulle fortfarande prövas i administrativ ordning, men frågan fick inte avgöras förrän frågan om uppdämning avgjorts. Detta var alltså ett system med förprovning. Ett utslag efter förprovning hade preklusiv<sup>2</sup> verkan, vilket var en viktig princip.<sup>3</sup>

Några år senare infördes liknande förprovningsregler för anläggande av fabriker och manufakturverk, stamp- och valsverk, husbehovssåg och husbehovskvarnar samt vid ängsvattning. 1837 kom även en resolution som stadgade att förprovning även krävdes när vatten utnyttjades så att det uppkom skada eller men på annat sätt än genom uppdämning.<sup>4</sup>

Genom 1880 års vattenförordning stadgades att det i vattendrag inte fick byggas så att det genom uppdämning eller på annat sätt uppkom men för ägare av jord, vattenverk eller annan egendom. En undantagsregel infördes dock för industrin, för det fall uppdämningsskadan på jord var ringa i förhållande till företagens nytta. Syftet med denna regel var att den industriella utvecklingen inte skulle hämmas.<sup>5</sup> Att ändra eller uppföra ny damm krävde enligt förordningen tillstånd av domstol. I dessa mål förordnades någon att föra talan för det allmännas intressen i tillståndsmål vid domstolen.<sup>6</sup> Rättegången skulle kungöras i kyrkan i den församling där berört vattendrag drog fram samt i angränsande intill vattendraget belägna församlingar.

---

<sup>1</sup> Nordh s 171

<sup>2</sup> Preklusion innebär att de omständigheter som skulle ha kunnat återopats i den process som ledde fram till domen, för eller emot rättsföljden, inte får tas upp senare i en ny rättegång som gäller samma sak.

<sup>3</sup> Nordh s 83

<sup>4</sup> Nordh s 83

<sup>5</sup> Nordh s 177

<sup>6</sup> Nordh s 179



Regler om immissioner<sup>7</sup> utvecklades genom praxis samtidigt som industrisamhället. Dessa regler var inte offentligrättsliga utan privaträttsliga, vilket innebar att endast den som berördes av störningarna kunde ingripa. Samhället saknade därmed i princip möjligheter att förebygga skador. Visserligen fanns möjligheter för de kommunala myndigheterna att ingripa med stöd av 1874 års "hälsovårdsstadga" och 1880 års "förordning om jordägares rätt öfver vatten å annans grund", men dessa lagar gav främst rätt att ingripa när skadan redan var skedd.<sup>8</sup>

## 2.2 Förslag på system med tillståndsprövning

En idé gällande ett system med koncessionsprövning (koncession = tillstånd att bedriva viss verksamhet) framfördes i samband med ett förslag till ny jordabalk 1909.<sup>9</sup> Systemet hade redan prövats i andra europeiska länder. Motivet med den nya lagstiftningen var att skapa klara regler utan att inskränka någons rättigheter. Detta skulle uppnås genom att kombinera förbud mot förorening av intilliggande fastigheter med tillståndsprövning för industrier. Förslaget blev aldrig lag, men arbetet mot att förbättra dåtidens miljöskyddslagstiftning fortsattes genom Dikningslagskommitténs arbete.

1915 lade Dikningslagskommittén fram ett betänkande<sup>10</sup> som innehöll ett omfattande lagförslag om åtgärder mot föroreningar mot luft och vatten. Förslaget var en precisering av 1909 års jordabalksförslag. Industrianläggningar skulle enligt betänkandet delas in i tre klasser, varav den första skulle vara tillståndspliktig. Bedömningen i den tänkta koncessionsnämnden skulle omfatta utsläpp i luft och vatten, och allmänhetens intresse skulle tillgodoses genom att utsläppen inte fick vara större än omständigheterna krävde. Förslaget lämnades dock utan åtgärd med motiveringen att den nya hälsovårdsstadgan var tillräcklig. Enligt denna hade de lokala myndigheterna fått vissa befogenheter att ingripa mot föroreande industrier.<sup>11</sup> En trolig anledning till att förslaget inte blev föremål för lagstiftning var också att det krävde en dyrbar förvaltningsapparat.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Störningar av mer varaktig art som uppkommer genom användning av fast egendom, se prop. 1969:28 s 184 4 st, 185 3 st, 189 1-2 st

<sup>8</sup> Hoffmeister, Henrik "Tillståndsprövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet" examensarbete vid Lunds universitet HT 1999, s 8-10; för övrig information om svensk skyddslagstiftnings historik se: Bengtsson, Bertil: Speciell fastighetsrätt (1997), s 104-105 och 221; Michanek, Gabriel: Svensk miljö rätt (1993), s 119-123; SOU 1993:27; Miljöbalk. Huvudbetänkande av miljöskyddskommittén s 169-179; SOU 1996:103; Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Huvudbetänkande av miljöbalksutredningen s 21.

<sup>9</sup> A.a.

<sup>10</sup> Betänkande med förslag till lag angående vatten- och luftförorening m.m. afgifvet af dikningslagskommittén. Stockholm 1915.

<sup>11</sup> Se not 8.

<sup>12</sup> Nordh s 100 3 st, se även SOU 1947:38 s 120 och Per Henrik Lindblom, "Studier i processrätt", Stockholm 1993

## 2.3 1918 - Tillståndsprovning av vattenfrågor

### 2.3.1 1918 års vattenlag

Vattenrättsreformerna som genomfördes 1880 (se avsnitt 2.1) visade sig snart vara otillräckliga och otidsenliga. Den hastiga utvecklingen och expansionen av vattenkraftsindustrin gjorde att det något stela regelverk som 1880 års vattenrättsförordning utgjorde behövde förnyas. Av den anledningen tillkom Vattenrätts- och Dikningslagskommittéerna. Dessa presenterade 1911 ett förslag till ny lagstiftning som låg till grund för 1918 års vattenlag.<sup>13</sup>

1918 års vattenlag (prop. 1918:128) omfattade först endast de delar av vattenrätten som avsåg tillgodogörande av vattenkraft (den lukrativa vattenrätten). 1920 infogades sedan regler om skydd mot skadlig inverkan av vattenverksamhet.<sup>14</sup>

I och med införandet av 1918 års vattenlag tillkom systemet med tillståndsprovning av vattenfrågor vid vattendomstol. Vattendomstolarna var sex till antalet och utgjordes av tingsrätter i särskild sammansättning.<sup>15</sup> Efter en lagändring 1971 utsåg regeringen dessa. De domstolar som var vattendomstolar var även fastighetsdomstolar.<sup>16</sup> Vattendomstolen bestod av en ordförande (vattenrättsdomare), en teknisk ledamot och två nämndemän. Andra instans i vattenmål var vattenöverdomstolen vid Svea hovrätt i sammansättning med vattenrättsråd som teknisk ledamot.<sup>17</sup> Som sista domstol i vattenmål dömde Högsta domstolen.

Vattenlagen innehöll ett bemyndigande för Kungl. Majestät att föreskriva om förprovningsskyldighet i fråga om vattenförorenande företag.<sup>18</sup> I lagen om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden bemyndigades Kungl. Maj:t vidare att föreskriva skyldighet att göra anmälan hos tillsynsmyndighet om sådana företag. I förprovningsskyldigheten från den 30 november 1956 utnyttjades dessa möjligheter. Förprovningsskyldighet infördes då för anläggande av vissa fabriker eller inrättningar, och anmälningskyldighet infördes för anläggande av vissa andra verksamheter. Detta förprovningssystem skulle senare ligga till grund för immissionssakkunnigas förslag till ny förprovningsskyldighet, vilket i sin tur låg till grund för det som 1969 blev miljöskyddslagen

---

<sup>13</sup> Nordh s 108

<sup>14</sup> Nordh s 110 4 st

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:45 s 452

<sup>16</sup> SOU 1977:27 s 168

<sup>17</sup> SOU 1977:27 s 106

<sup>18</sup> Prop. 1969:28 s 220 3 st

### 2.3.2 1983 års vattenlag

1918 års vattenlag bestod ända till 1983, då en ny infördes<sup>19</sup>. I betänkandet som låg till grund för den nya vattenlagen föreslogs en omläggning av den sammanhållna prövningen vid vattendomstolar.<sup>20</sup> Förslaget innebar att tillståndsfrågorna skulle prövas i administrativ ordning av regeringen, Koncessionsnämnden för miljöskydd och länsstyrelserna. Storleken på företaget, vars verksamhet tillståndsprövades, skulle avgöra vilken myndighet som skulle sköta tillståndsprövningen i det enskilda fallet.

Regeringen beslöt<sup>21</sup> dock att behålla det gamla systemet för tillståndsprövning av vattenfrågor, d v s vattendomstolarna skulle även i fortsättningen pröva samtliga frågor om tillåtlighet, tillstånd, ersättningar och andra villkor, med undantag för de tillåtlighetsfrågor som skulle prövas av regeringen. Argumenten för att behålla det gamla prövningssystemet var bl a att det var mer effektivt och gick snabbare om man hade en mer sammanhållen prövning.

## 2.4 1969 - Miljöskyddslagen och Koncessionsnämnden

### 2.4.1 Tillståndsplikt för vissa verksamheter

1969 trädde miljöskyddslagen<sup>22</sup> (ML) i kraft. Lagen var i stort en kodifiering av tidigare oskriven immissionsrätt. Regeringen medgavs att meddela föreskrifter om tillståndsplikt för vissa anläggningar enligt ML 10 §. Naturvårdsverket kunde dock ge dispens från skyldigheten att söka tillstånd, enligt ML 10 § 2 st.<sup>23</sup> Denna möjlighet att undslippa den många gånger tids- och kostnadskrävande utredningen utnyttjades i mycket stor utsträckning.<sup>24</sup> I samband med att ML ändrades 1981 så togs dock denna möjlighet bort.<sup>25</sup>

Tillståndsprövningen sköttes till en början främst av den nyinrättade Koncessionsnämnden för miljöskydd, men genom ändringen i ML 1981 anförtroddes även länsstyrelserna att sköta viss tillståndsprövning. Länsstyrelsens del i prövningen blev dock sedan allt större bl a genom förändringar i prövningssystemet 1989 och 1994. 1989 skedde en översyn av förprövningssystemet och då ersattes tillståndsplikten för ett stort antal verksamheter med anmälningsplikt, och samtidigt tog länsstyrelserna över en del av Koncessionsnämndens tillståndsprövning.<sup>26</sup> Denna

---

<sup>19</sup> 1971 gjordes dock några provisoriska ändringar i vattenlagens prövningssystem. Vattendomstolen upphörde då att vara en självständig enhet under Svea hovrätt och blev istället en del i tingsrättsorganisationen. Se SOU 1977:27 s 160.

<sup>20</sup> Prop. 1997/98:45 s 454

<sup>21</sup> Prop. 1981/82:130

<sup>22</sup> SFS 1969:387

<sup>23</sup> SOU 1977:27 s 160

<sup>24</sup> Lindblom s 24

<sup>25</sup> SOU 1996:103 s 483 6 st

<sup>26</sup> FT 1995:3 s 77 3 st

översyn resulterade i miljöskyddsförordningen.<sup>27</sup> 1994 kom sedan en förordning<sup>28</sup> som ersatte tillståndsplikten med anmälningsplikt för ytterligare ett antal verksamheter.<sup>29</sup> Resultatet av denna förskjutning i arbetsfördelning blev att vid tiden innan miljöbalkens ikraftträdande prövade länsstyrelserna merparten av de tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheterna.<sup>30</sup>

Miljöskyddsförordningen (MF) delade in vissa miljöpåverkande verksamheter i A- B- och C-verksamheter, där A- och B-verksamheter var tillståndspliktiga och C-verksamheter var anmälningspliktiga. Tillståndsplikt var föreskriven för de i MF listade verksamheterna om man skulle vidta någon av följande åtgärder:

1. Anläggande av verksamhet. För att en verksamhet skulle vara tillståndspliktig krävdes att det var fråga om yrkesmässig verksamhet av viss omfattning.
2. Ändring av verksamhet. Om det var en verksamhet med tidigare tillstånd som skulle ändras så krävdes nytt tillstånd för en A- eller B-verksamhet. Om verksamheten inte hade något tillstånd var ändring bara tillståndspliktig om den orsakade "olägenhet av betydelse från hälso- eller miljösynpunkt" (MF 3 § 2 st 1 men).

## 2.4.2 Tillståndsprövningen

Koncessionsnämnden och länsstyrelsen ålades att tillståndspröva de ärenden enligt miljöskyddslagen som inte prövades av regeringen.<sup>31</sup> Koncessionsnämnden fick som första instans pröva mer omfattande ärenden, de som angavs på A-listan i miljöskyddsförordningens bilaga. Länsstyrelserna fick pröva de ärenden som angavs i B-listan i samma bilaga. Ärende som prövats av länsstyrelse kunde sedan överklagas till Koncessionsnämnden, medan ärenden som prövats av Koncessionsnämnden i första instans fick överklagas till regeringen. Gränsdragningen mellan vilka sorters verksamheter som skulle höra till A- respektive B-listan var dock ganska flytande. Oftast var det endast verksamhetens storlek mätt i produktionsmängd eller efter anläggningens yta som avgjorde.<sup>32</sup>

När Koncessionsnämnden handlade ärendet skulle Naturvårdsverket, länsstyrelsen och kommunala nämnden få möjlighet att yttra sig. Om det istället var länsstyrelsen som handlade ärendet skulle den kommunala nämnden få denna möjlighet. Detta framgick av MF 12 §.<sup>33</sup>

Koncessionsnämndens ledamöter utsågs av regeringen medan länsstyrelsens utsågs av landstinget. Reglerna för hur man skulle pröva tillstånd var samma för både Koncessionsnämnden och länsstyrelserna.<sup>34</sup>

---

<sup>27</sup> Förordning (1989:364)

<sup>28</sup> Förordning (1994:856)

<sup>29</sup> FT 1995:3 s 78 1 st

<sup>30</sup> SOU 1996:103 s 483 3 st

<sup>31</sup> Prop. 1997/98:45 s 451

<sup>32</sup> SOU 1996:103 s 484 2 st

<sup>33</sup> Hoffmeister s 25

<sup>34</sup> Hoffmeister s 26-27

Reglerna för överklagande var även de desamma för såväl Koncessionsnämndens som länsstyrelsens beslut. Enligt ML 48 a § hade sökande och sakägare rätt att överklaga. Som sakägare räknades fysisk person som kunde tillfogas skada eller utsättas för olägenhet p g a den miljöfarliga verksamheten, och som dessutom hade ägande- eller dispositionsrätt till den drabbade fastigheten. Andra som hade rätt att överklaga var lokala arbetstagarorganisationer i frågor rörande den egna verksamheten, och kommuner. De senare behövde inte vara sakägare för att ha rätt att överklaga. Ideella organisationer, grupper eller partier kunde inte överklaga utan att vara sakägare, men kunde företräda sakägare som ombud. Med olägenhet avsågs föroreningar, buller samt ekonomisk skada. En sakägare hade rätt att åberopa både enskilda och allmänna intressen. Det var dock Naturvårdsverket som hade till uppgift att bevaka allmänna intressen i tillståndsfrågor.<sup>35</sup>

### **2.4.3 Tillståndsbeslutet**

Tillståndsbeslutet gällde vanligtvis hela verksamheten, men kunde omfatta enbart en del av verksamheten. Tillstånden gällde utan tidsbegränsning om det inte fanns särskilda skäl för att lämna tillstånd för begränsad tid.

Det fanns också möjlighet att meddela prøvotid för tillstånd i de fall då konsekvenserna av en verksamhet var svåra att överskåda. Detta innebar att man sköt upp beslutet om vilka villkor som skulle ställas för att tillståndet skulle få fortsätta gälla.

## **2.5 1999 - Miljöbalken och miljödomstolar**

Riksdagen beslutade 1991 att samla miljölagarna i en miljöbalk, och den s k Miljöorganisationsutredningen fick i uppdrag att utarbeta ett förslag på denna. 1993 presenterade utredningen ett förslag<sup>36</sup> vilket låg till grund för prop. 1994/95:10 med förslag till miljöbalk. Propositionen fick dock tas tillbaka och miljöorganisationsutredningen fick åter i uppdrag att lägga fram ett förslag på miljöbalk, och bytte samtidigt namn till Miljöbalkskommittén.<sup>37</sup> Kommittén presenterade 1996 sitt betänkande<sup>38</sup> vilket låg till grund för miljöbalkspropositionen, prop. 1997/98:45. 1999 trädde sedan miljöbalken ikraft.

Det avgörande syftet med införandet av miljöbalken var att den tidigare splittrade lagstiftningen på miljöområdet skulle sammansmältas och samlas i en homogen lag. Man ville dock att både de materiella och processuella reglerna skulle integreras i så

---

<sup>35</sup> Hoffmeister s 27

<sup>36</sup> SOU 1993:27, Miljöbalk , del 1 och 2

<sup>37</sup> Se FT 1995:3 s 86

<sup>38</sup> SOU 1996:103

stor utsträckning som möjligt. För att möjliggöra denna integration var det nödvändigt att även göra en förändring av prövningssystemet.

Några grundläggande krav som enligt miljöbalkspropositionen borde ställas på ett sådant prövningssystem var följande<sup>39</sup>:

1. Europakonventionens krav på domstolsprövning skall uppfyllas<sup>40</sup>
2. Användningen av rättsprövningsinstitutet skall begränsas
3. Regeringen skall avlastas när det gäller prövningen av överklaganden i mer traditionella förvaltningsärenden
4. Förfarandet skall vara rättssäkert
5. Instansordningen skall vara så enkel som möjligt
6. Prövningssystemet skall vara effektivt
7. Prövningssystemet skall inte medföra stora kostnadsökningar

Man fann att ett system med regionala miljödomstolar bäst svarade mot dessa krav. Detta förslag lades sedan fram i regeringens proposition.

Miljödomstolarna skulle dock enbart ägna sig åt tillståndsprövning, d v s inte brottmål, mål om äganderätt eller fastighetsindelning. Prövningen av sådana mål skulle även i fortsättningen ligga kvar hos tingsrätt respektive fastighetsdomstol<sup>41</sup>.

Tillståndsprövningen enligt miljöbalken redogörs för närmare i nästa kapitel.

---

<sup>39</sup> Detta är hämtat från Lagrådets kommentarer till 16 kap MB, prop. 1997/98:45 del II s 484

<sup>40</sup> Se avsnitt 4.1

<sup>41</sup> Prop. 1997/98:45 s 458 3 st

### 3 Tillståndsprövningen idag

I kapitlet som följer skall jag i korta drag beskriva hur tillståndsprövningen ser ut i Sverige idag. Först anges hur regleringen i stora drag ändrats i förhållande till miljöskyddslagen. Sedan följer en beskrivning av när tillstånd krävs, vad ett tillstånd innebär samt hur tillstånd ändras eller återkallas. Efter det redogörs för vilka regler som styr förfarandet vid tillståndsprövningen, vilka som prövar tillstånd, samt vad som gäller vid ersättningsfrågor. Till sist gör jag en jämförelse av kostnaderna vid olika former av tillståndsprövning, och jag tar upp frågan om tillståndsprövningen idag är mer komplicerad än förr.

#### 3.1 Förändring i förhållande till miljöskyddslagen

Prövningsreglerna finns i 16 kap MB. Dessa regler har skärpts i förhållande till miljöskyddslagen för att öka kontrollen och pressen på försumliga verksamhetsutövare<sup>42</sup>. Prövningens omfattning har också vidgats. Prövningsreglerna är gemensamma för alla mål och ärenden enligt miljöbalken.<sup>43</sup> Här nedan skall jag redogöra för några viktigare förändringar i förhållande till miljöskyddslagen.

##### A. *Prövningsmyndigheter*

Idag har miljödomstolar ersatt Koncessionsnämnden för miljöskydd och vattendomstolar. Tanken var från början att inte så mycket skulle förändras.<sup>44</sup> De nya miljödomstolarna och miljööverdomstolen skulle fungera både som domstol och samtidigt arbeta i stort sett på det sätt som den tidigare Koncessionsnämnden gjorde. Detta skulle ha inneburit att de tidigare avdelningarna skulle ha ersatts av rotlar med samma sammansättning som på Koncessionsnämnden, d v s med en domare, en tekniker, en beredare och en domstolssekreterare. Så blev inte fallet. Personalsammansättningen på miljödomstolarna gjorde det nämligen svårt att införa ett rotelsystem enligt Koncessionsnämndens modell.<sup>45</sup>

De mål som prövas av de regionala miljödomstolarna prövades tidigare av:<sup>46</sup>

- Koncessionsnämnden för miljöskydd som första instans (A-listan)
- Koncessionsnämnden för miljöskydd som överprövningsinstans
- Regeringen vad främst angår överklagade koncessionsnämndsärenden och
- överklagade strandskyddsdispenser enligt 16 a § naturvårdslagen.
- Länsrätt (eller i något fall kammarrätt) vad angår vissa ärenden enligt bl a
- miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter och vattenlagen.
- Vattendomstol i vad angår vattenmål innefattande ersättningar vid vattenföretag.
- Allmän domstol och fastighetsdomstol i ersättningsmål enligt miljöskadelagen och

---

<sup>42</sup> Hoffmeister s 29

<sup>43</sup> Hoffmeister s 29 -> Miljöbalksutbildningen 7:3

<sup>44</sup> Se Lindblom s 25 3 st

<sup>45</sup> Se Domstolsverkets rapport 2002:7; ”Erfarenheter av miljöbalksreformen”

<sup>46</sup> Domstolsverkets rapport 2002:7 s 7

- naturvårdslagen samt s.k. förbudsmål enligt miljöskyddslagen.

När det gäller länsstyrelsernas tillståndsprövning sker denna nu vid speciella enheter, s k miljöprövningsdelegationer.<sup>47</sup> Dessa inrättades för att ge tillståndsprövningen fastare former så att förfarandet vid länsstyrelserna skulle bli mer rättssäkert.<sup>48</sup> Före MB:s ikraftträdande så varierade prövningsförfarandet, och även kvalitén på detsamma, mellan olika län avsevärt.<sup>49</sup>

Länsstyrelsens miljöprövningsdelegationer behandlar fortfarande ärenden med beteckningen B och den kommunala nämnden ärenden med beteckningen C.

#### *B. Omfattning av tillståndsplikten*

Tillståndsplikten för miljöfarliga verksamheter gäller inte endast vid nyanläggning och ändringar utan omfattar också befintliga verksamheter genom att tillståndsplikten numera är knuten till driften av en anläggning och inte som tidigare till uppförandet, enligt MB 9:6 1 st p1.<sup>50</sup>

En annan förändring i förhållande till ML när det gäller tillståndspliktens omfattning är att då omprövning görs vid en ändring i verksamheten skall denna omfatta hela verksamheten.<sup>51</sup> Enligt miljöskyddslagen räckte det med att ompröva den delen som ändrades. Undantag från miljöbalkens krav på att pröva hela verksamheten kan dock ges när det gäller ändringar av ”obetydlig omfattning”.

#### *C. Grunderna för tillståndsbedömningen*

Prövningen av större verksamheter vid bl.a. miljödomstolarna och andra myndigheter omfattar inte bara effekterna i omgivningen utan också effekterna av verksamheten i ett vidare miljöperspektiv. Bl a skall tillståndsmyndigheterna numera pröva om den s k produktvalsprincipen (MB 2:6) kan anses vara uppfylld och om principen om hushållning med råvaror och energi har iakttagits (MB 2:5). Dessa och andra allmänna hänsynsregler i andra kapitlet MB har en viktig roll i dagens tillståndsprövning då de skall utgöra grundfundamenten i denna.

Vid avgörandet av tillståndsfrågor skall man även främja en hållbar utveckling. Detta innebär t ex att man även skall ta hänsyn till kommande generationer så att de ”tillförsäkras en hälsosam och god miljö” (MB 1:1 1 st). Att försöka leva upp till detta stadgande kräver ganska mycket av rättstillämparen och gör tillståndsprövningen svårare idag än förr.<sup>52</sup>

Ökade krav gäller nu också för samråd inför tillståndsprövning (MB 6:4-6) och på innehållet i den miljökonsekvensbeskrivning som skall bifogas ansökningsen (MB 6:7). Tillståndsmyndigheten är numera skyldig att göra en fristående bedömning av

<sup>47</sup> Se avsnitt 3.6.2 för mer information

<sup>48</sup> Prop. 1997/98:45 s 470 f.

<sup>49</sup> SOU 1996:103 s 481 3 st

<sup>50</sup> Prop. 1997/98:45 del I s 339, del II s 112, Domstolsverkets rapport 2002:7 s 7

<sup>51</sup> Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 5 § 3st

<sup>52</sup> Westerlund s 208, se även avsnitt 3.9



miljökonsekvensbeskrivningen (MB 6:9). En förutsättning för att målet i sin helhet skall kunna tas upp till prövning är att miljökonsekvensbeskrivningen godkänts.<sup>53</sup>

Andra saker som tillståndsmyndigheterna skall beakta när de gör sin bedömning är att tillstånd inte får meddelas som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds (MB 16:5), och att vid prövning av särskilt miljöfarliga verksamheter skall en bedömning av risken för olyckor också ingå.

#### *D. Tillståndsvillkor*

Beslut om tillstånd kan lättare än före MB:s ikraftträdande tidsbegränsas och förenas med villkor, i enlighet med 16:2 MB. T ex kan tillstånds giltighet nu göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaden för efterbehandling eller andra åtgärder för återställande som kan orsakas av verksamheten, enligt MB 16:3. Säkerhet måste också ställas hos länsstyrelsen om ett tillstånd förenats med prøvotid. Säkerhet skall då ställas tills dess beslut fattats om vilka villkor tillståndet skall innehålla.<sup>54</sup>

#### *E. Exempel på övriga förändringar:*

- Genom miljöbalken infördes också ett system med nya miljöavgifter<sup>55</sup>. Detta har lett till att miljödomstolarna tillförts en rad nya överklagningsmål.<sup>56</sup>
- Vissa av de överklagandeärenden som idag prövas av de regionala miljödomstolarna och som inte gäller tillstånd kunde före MB:s tillkomst prövas utan sakkunniga. Efter en lagändring 1 juli 2002 kan domstolen numera välja att låta sådana ledamöter ingå i rätten även i denna typ av mål.<sup>57</sup>
- Enligt MB 9:5 kan regeringen utfärda generella föreskrifter för vissa verksamheter när det kan anses vara mer ändamålsenligt än att besluta om tillstånd.<sup>58</sup>

### **3.2 Vilka verksamheter kräver tillstånd?**

Regeringen har precis som enligt den tidigare miljöskyddslagens § 10 rätt att meddela föreskrifter om tillståndsplikt för vissa anläggningar, enligt MB 9:6. Det finns flera verksamheter som genom förordning är tillståndspliktiga enligt miljöbalken då de i tillräckligt stor omfattning påverkar den omgivande miljön. Tyngdpunkten i denna uppsats ligger dock på tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet (MB kap 9) och vattenverksamhet (MB kap 11).<sup>59</sup>

För att miljöfarlig verksamhet skall vara tillståndspliktig skall verksamheten vara angiven i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet. Med miljöfarlig

<sup>53</sup> Se MB 22:1 p2

<sup>54</sup> Hoffmeister s 32, se 3.3 3 st för mer information om vad prøvotid innebär

<sup>55</sup> MB 30 kap, förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter

<sup>56</sup> MB 30:7, prop. 1997/98:45 del II s 317, Domstolsverkets rapport 2002:7 s 7,8

<sup>57</sup> Prop. 1997/98:45 del II s 229, Domstolsverkets rapport 2002:7 s 9

<sup>58</sup> JT 98-99 s 899 2 st

<sup>59</sup> För en översiktlig jämförelse mellan prövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet se bilaga

verksamhet menas användning av mark, byggnader eller fasta anläggningar som innebär utsläpp av föroreningar till mark, luft eller vatten, eller som medför olägenheter i form av till exempel buller, skakning eller strålning. Det kan vara industrier, avfallsanläggningar eller reningsverk.<sup>60</sup>

När det gäller vattenverksamhet är grundregeln att all vattenverksamhet är tillståndspliktig, enligt MB 11:9 1 st 1p. Det finns dock undantag från tillståndsplikten, och dessa anges i §§ 11-16. Undantag ges bl a när det är fråga om vattentäkt för en jordbruksfastighets husbehovsbrukning och värmeförsörjning (§ 11 p1), samt för åtgärder som syftar till att återställa ett vattendrags läge och lopp (§ 15 1 st). De verksamheter som räknas som vattenverksamheter är:<sup>61</sup>

- åtgärder i vattenområden med syfte att förändra vattnets djup eller läge (p1),
- bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta (p2),
- tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden, samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta (p3), och
- flertalet åtgärder gällande markavvattning (p4).

Det bör nämnas att vilka verksamheter som exakt faller in under benämningarna miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är föremål för gränsdragningar.

### 3.3 Vad innebär ett tillstånd enligt miljöbalken?

Ett tillstånd innebär en rätt att bedriva viss verksamhet.<sup>62</sup> Många verksamheter som påverkar miljön är tillståndspliktiga, d v s de får ej bedrivas utan tillstånd. Det förekommer dock även att verksamhetsutövare utnyttjar möjligheten att frivilligt söka tillstånd för verksamheter som inte är tillståndspliktiga.<sup>63</sup> En anledning till detta kan vara att ett tillstånd ger verksamhetsutövaren en viss tryggad ställning då tillståndsbeslutet inte utan vidare kan ändras eller återkallas.<sup>64</sup> Motsatsen, nämligen att tillståndspliktiga verksamheter drivs trots att de saknar tillstånd, förekommer också. För ett par år sedan räknade man med att ungefär hälften av all tillståndspliktig verksamhet drevs utan tillstånd.<sup>65</sup> De flesta av dessa verksamheter blev tillståndspliktiga genom 1981 års ändringar i ML.<sup>66</sup>

Av 24 kap MB framgår vilken rättskraft tillståndsbeslut för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet har. Där framgår även de möjligheter som finns att återkalla, ändra eller på annat sätt inskränka de rättigheter som följer av tillstånd som har meddelats enligt miljöbalken. En lagakraftvunnen dom om tillstånd gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet.<sup>67</sup>

---

<sup>60</sup> Miljödepartementets hemsida, miljo.regeringen.se

<sup>61</sup> MB 11:2 1 st

<sup>62</sup> Rubenson s 106-109

<sup>63</sup> Se MB 9:6 3 st gällande miljöfarlig verksamhet och MB 11:9 2 st gällande vattenverksamhet

<sup>64</sup> FT 95:3 s 77 1 st, se även Rubenson II s 123 3 st

<sup>65</sup> Lindblom s 24 1 st, SOU 1994:151 Del B s. 485

<sup>66</sup> SOU 1996:103 s 340 sista st

<sup>67</sup> MB 24 kap 1 § 1 st 1 mening

Ett tillstånd får meddelas för begränsad tid och får förenas med villkor, enligt MB 16:2 1-2 st. Ett tillstånd kan även enligt MB 22:27 förenas med en provotid, vilket innebär att man skjuter upp beslutet om vilka villkor som skall ställas för att tillståndet skall få fortsätta gälla. Detta är möjligt för domstolen i de fall då konsekvenserna av en verksamhet är svåra att överskåda. Säkerhet måste då ställas hos länsstyrelsen tills dess beslut fattats om vilka villkor tillståndet skall innehålla.<sup>68</sup>

När det finns särskilda skäl kan miljödomstolen förordna om ett s k igångsättningsmedgivande.<sup>69</sup> Detta innebär att verksamheten får tas i anspråk även om domen inte vunnit laga kraft. Sökanden behöver då ställa säkerhet hos länsstyrelsen tills beslutet vunnit laga kraft. Säkerheten skall omfatta den ersättning som för en vattenverksamhet kan komma att utgå om domstolens dom ändras.

Formatted: Bullets and Numbering

### 3.4 Ändring och återkallelse av tillstånd

Det är idag inte speciellt vanligt att tillstånd återkallas.<sup>70</sup> Det är desto vanligare att tillstånd ändras, speciellt gällande miljöfarlig verksamhet, där ändrade produktionsmängder eller införandet av ny eller ändrad produktionsteknik ofta kräver nytt tillstånd eller ändrade villkor. Det finns flera sätt på vilket ett tillstånd kan ändras.<sup>71</sup>

- a. Tillstånd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet kan ändras om någon av de förutsättningar som finns angivna i MB 24:5 är uppfyllda. T ex kan ett tillståndsvillkor ändras om det genom verksamheten har uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när tillståndet meddelades, eller om någon miljökvalitetsnorm överträds.
- b. Ett tillstånd kan begränsas eller inskränkas med stöd av MB:s 7:e kapitel om området däri tillståndet gäller anses vara skyddsvärd natur. Inskränkningar i tillståndet är alltså möjliga på denna grund om området t ex har klassats som nationalpark (möjligheter till inskränkning enligt MB 7:3) eller som vattenskyddsområde (möjligheter till inskränkning enligt MB 7:22).
- c. Generella föreskrifter som meddelats för att skydda människors hälsa eller miljön kan med stöd av MB 9:5 begränsa möjligheterna att utnyttja ett tillståndsbeslut.
- d. En förklaring av länsstyrelsen, med stöd av MB 10:12, att området från vilken verksamheten bedrivs skall utgöra ett s k miljöriskområde, kan begränsa möjligheterna att utnyttja ett tillståndsbeslut.

---

<sup>68</sup> Hoffmeister s 32

<sup>69</sup> Hoffmeister s 32, MB 22:28

<sup>70</sup> Rubenson II s 124 5 st

<sup>71</sup> Rubenson II s 124-125

- e. Om villkoren i ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet omfattar villkor som gäller för flera verksamheter och en av verksamheterna upphör kan villkoren ändras för den kvarvarande verksamheten.

### 3.5 Regler som styr tillståndsförfarandet

I 22 kap MB finns regler om hur en ansökan om tillstånd skall handläggas. Vid prövning av både vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter är miljöbalkens mål i 1 kap 1 §, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap samt hushållningsbestämmelserna i 3:e och 4:e kapitlet tillämpliga. För vattenverksamhet gäller därutöver MB 11:6-8. Enligt MB 11:6 får vattenverksamhet endast bedrivas om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den, d v s domstolen skall även göra en samhällsekonomisk bedömning av verksamheten. MB 11:7 anger att vattenverksamhet inte får utföras så att den försvårar för en annan verksamhets utnyttjande av samma vattentillgång i framtiden. MB 11:8 slutligen gäller de fall då vattenverksamhet kan antas skada fisket.

I både prövning av vattenverksamheter och av miljöfarliga verksamheter har domstolen full utredningsskyldighet.<sup>72</sup> Detta medför att domstolen är obunden av de grunder som finns med i tillståndsansökan. På så sätt skiljer sig alltså miljöbalkens tillståndsfrågor från civilrättsliga frågor, där domstolen i princip är bunden till parternas yrkanden och grunder.

Utredningsskyldigheten innebär att miljödomstolen skall ställa de frågor och begära in de kompletteringar som behövs för att kunna bedöma tillåtligheten av verksamheten. Den skall alltså se till att innehållet i ansökningen, inklusive miljökonsekvensbeskrivningen, motsvarar vad som kan krävas för en tillfredsställande prövning av verksamheten. I det fall ansökningen innehåller brister föreläggs sökanden att komplettera ansökan inom en viss tid. Om komplettering inte sker kan miljödomstolen eller prövningsmyndigheten antingen uppdra åt utomstående sakkunnig att på sökandens bekostnad reda ut eventuella kvarstående oklarheter, eller avvisa ansökan.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Detta följer av MB 22:11 2 st

<sup>73</sup> Domstolsverkets rapport 2002:7 s 9, MB 22:2 2 st

## 3.6 Vilka instanser prövar tillstånd?

Tillstånd ges av miljödomstolar, miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna, centrala myndigheter, kommuner samt av regeringen i vissa frågor. Här följer nu en redogörelse för prövningsinstanserna och vilka frågor de prövar.

### 3.6.1 Miljödomstolar

#### *Regionala miljödomstolar*

Miljödomstolar finns vid tingsrätterna i Stockholm, Växjö, Vänersborg, Östersund och Umeå. De regionala miljödomstolarna handlägger och prövar som första instans s k ansökningsmål (mål om mera omfattande miljöfarlig verksamhet och vattenmål), samt ersättningsmål av olika slag. I dessa mål tillämpas i första hand miljöbalkens regler och i andra hand rättegångsbalkens.<sup>74</sup> De processuella reglerna i MB bygger till stor del på tidigare lagstiftning då man från myndighetshåll tycker att denna fungerat relativt bra.<sup>75</sup>

De prövar även statliga myndigheters beslut som överklagats enligt miljöbalken. I dessa mål gäller förvaltningsprocesslagen. Mål som rör försvaret skall dock miljödomstolen överlämna till regeringen för avgörande.<sup>76</sup>

Domstolen består av en ordförande som skall vara lagfaren domare i tingsrätt (MB 20:4), ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter. Den som är miljöråd skall ha en teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. En av de sakkunniga skall ha erfarenhet av miljövårdsärenden i bred mening. Den andre sakkunnige skall ha erfarenhet från industriell eller kommunal verksamhet beroende på målets art. Detta avgörs av rättens ordförande. De sakkunniga ledamöterna skall inte vara partsrepresentanter, utan skall "företråda särskild sakkunskap och erfarenhet av värde för domstolen".<sup>77</sup>

#### *Miljööverdomstolen*

De regionala miljödomstolarnas domar och beslut får överklagas till Miljööverdomstolen. Denna är knuten till Svea Hovrätt<sup>78</sup>. I dagsläget överklagas vart fjärde domslut som meddelas av miljödomstolarna<sup>79</sup>.

När det gäller överklagande av beslut som i första instans tagits av statliga myndigheter krävs prövningstillstånd. Drygt hälften av målen vid som under den senaste tiden har kommit till Miljööverdomstolen har krävt prövningstillstånd för att

---

<sup>74</sup> Att inte RB's regler tillämpas i första hand har kritiserats av bl a Björn Gillberg. I DN debatt 971215 påpekade han att detta faktum gör att miljödomstolarna blir "rättslösa institutioner som trots benämningen miljödomstolar aldrig blir domstolar i egentlig mening".

<sup>75</sup> Prop. 1997/98:45 del I s 467 2 st

<sup>76</sup> Rubenson s 106-109, Bengtsson s 168, prop. 1997/98:45 s 467 1 st

<sup>77</sup> Prop. 1997/98:45 s 460 sista st

<sup>78</sup> MB 20:1 2 st

<sup>79</sup> Domstolsverkets rapport 2002:7 s 45 4 st

tas upp till prövning. Av dessa har under samma tid ca 40 procent beviljats prövningstillstånd, och således tagits upp för prövning.<sup>80</sup>

När det gäller beslut som i första instans togs av statliga myndigheter är Miljööverdomstolen sista instans. Däremot kan beslut som i första instans togs i miljödomstol överklagas till Högsta domstolen. För att Högsta domstolen skall ta upp frågan krävs dock prövningstillstånd.<sup>81</sup>

### 3.6.2 Miljöprövningsdelegationer

En miljöprövningsmyndighet finns vid varje länsstyrelse. Denna skall pröva tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt B-listan. I myndigheten ingår en jurist och en miljöskakunnig och dessa fattar gemensamma beslut. Juristen skall ha särskild erfarenhet av rättsliga frågor enligt miljöbalken. Den sakkunnige skall ha särskild erfarenhet av miljöfrågor och skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning. Myndigheten är självständig men administrativt knuten till länsstyrelsen, vilket innebär att den självständigt tar beslut i tillståndsprövningsfrågor, men att t ex lönefrågor beslutas av länsstyrelsen som sådan.

Vid myndighetens tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter tillämpas förvaltningslagen kompletterad av regler i 19 kap. 4-5 §§ MB.<sup>82</sup>

Länsstyrelserna har tre roller enligt miljöbalken: sköta tillståndsprövning och tillsyn samt företräda det allmänna intresset bl a inför miljödomstolen<sup>83</sup>. Tillståndsfrågan ligger på miljöprövningsmyndigheten medan tillsyn och företrädarskap för allmänna intressen ligger på länsstyrelsen som sådan<sup>84</sup>. Att länsstyrelsen både har till uppgift att utfärda tillstånd och utöva tillsyn över dessa, beror på att man av praktiska och ekonomiska skäl velat ta till vara den sakkunskap som finns inom länsstyrelsen.<sup>85</sup>

### 3.6.3 Centrala myndigheter

De centrala myndigheterna Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen meddelar vissa tillstånd och dispenser i enskilda ärenden enligt MB:s föreskrifter. Naturvårdsverket meddelar främst dispenser i ärenden som rör naturvård och kemikaliehantering i vid mening. Kemikalieinspektionen meddelar beslut och dispenser i frågor som t ex rör bekämpningsmedel, kvicksilverhaltiga varor och lösningsmedel.<sup>86</sup>

Besluten från de centrala myndigheterna kan överklagas till miljödomstol, förutom när det gäller beslut från Kemikalieinspektionen om att inte godkänna bekämpningsmedel.

---

<sup>80</sup> Domstolsverkets rapport 2002:7 s 48 4 st

<sup>81</sup> Rubenson s 108

<sup>82</sup> SOU 2002:50 s 103

<sup>83</sup> Prop. 1997/98:45 s 464 7 st

<sup>84</sup> Prop. 1997/98:45 s 466 3 st

<sup>85</sup> Prop. 1997/98:45 s 464 8 st

<sup>86</sup> Rubenson II s 116

### 3.6.4 Regeringen

Regeringen skall pröva tillåtligheten av nya stora verksamheter och anläggningar. Det gäller verksamheter som har stor påverkan på omgivningen. Det kan till exempel vara kraftverk, massafabriker eller motorvägar.<sup>87</sup>

Även i vissa fall då en verksamhet inte omfattas av kravet på obligatorisk regeringsprövning kan regeringen förbehålla sig rätten att pröva denna.<sup>88</sup> Regeringen har i dessa fall en s k fakultativ prövningsrätt. För att få utnyttja denna möjlighet krävs att verksamheten kan få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.<sup>89</sup>

Regeringen överprövar även tillståndsbeslut då ärendena kräver ett ställningstagande från regeringens sida, t ex då ärendet är av riksintresse.<sup>90</sup> Frågor som rör försvarets verksamheter är alltid av riksintresse och överprövas således av regeringen.<sup>91</sup>

### 3.6.5 Kommuner

Kommunen skall pröva vissa mål rörande miljöfarlig verksamhet med mindre miljöpåverkan, som t ex avloppsanordningar.<sup>92</sup> Överklagande av kommunala beslut sker till länsstyrelsen enligt MB 19:1 2 st. Prövningen hos kommunen sker vid en kommunal nämnd.

## 3.7 Ersättningsfrågor

När det gäller mål om vattenverksamhet prövas tillståndsfrågan samtidigt som frågor om tvångsvis tillträde till mark och frågor om ersättning för skada som orsakas av verksamheten. En gemensam prövning sker idag alltså av tillstånds- och civilrättsliga frågor vid prövning av vattenverksamhet.

Vid prövning av miljöfarlig verksamhet särskiljs dock prövningen av civilrättsliga frågor från prövningen av tillstånd. Om en sakägare anser att han lidit skada genom verksamheten får han istället yrka ersättning för skadan genom att lämna in en stämningsansökan. Även den som behöver tillgång till mark för att bedriva miljöfarlig verksamhet får ordna det utanför tillståndsprövningen. Tvångsvis tillträde till mark kan fås genom bestämmelser i expropriationslagen och fastighetsbildningslagen.<sup>93</sup>

---

<sup>87</sup> MB 17:1

<sup>88</sup> MB 17:3

<sup>89</sup> Rubenson II s 114 3 st, MB 17:3 1 st 1 p

<sup>90</sup> Prop. 1997/98:45 s 460 3 st, se även MB 18:1 p3

<sup>91</sup> Prop. 1997/98:45 s 460 3 st sista p

<sup>92</sup> Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd 13 §, Hoffmeister s 31

<sup>93</sup> Informationen är hämtad från SOU 2002:50 s 102 f.

### 3.8 Kostnader för olika typer av prövning

Den genomsnittliga styckkostnaden för tillståndsärenden i de regionala miljödomstolarna ligger mellan Miljööverdomstolens och miljöprövningsdelegationernas kostnader. En bidragande orsak till Miljööverdomstolens relativt höga styckkostnad är antagligen domstolens speciella sammansättning. Vid flertalet beslut skall domstolen nämligen, förutom miljørådet, bestå av tre domare.<sup>94</sup>

En orsak till att miljöprövningsdelegationernas prövning är billigare än miljödomstolarnas är att i de sistnämnda behöver även domare och tekniker delta.<sup>95</sup>

När det gäller hur kostnaden för prövning i första instans förhåller sig till kostnaden för överprövning visar en utredning gjord av Domstolsverket att prövningen i första instans med största sannolikhet är mer kostsam. Enligt utredningen kräver handläggningen av ett förstainstansmål betydligt större arbetsinsatser från domstolarnas sida än domstolarnas motsvarande hantering av överklagningsmålen.<sup>96</sup> Förstainstansmålen utgör i dag ca en tredjedel av de inkomna målen till miljödomstolarna men de antas svara för hälften av domstolarnas arbetsinsatser.<sup>97</sup>

### 3.9 Alltmer komplicerad tillståndsprövning

Många tillståndsärenden kan idag vara komplicerade att avgöra på grund av omfattande och snårig miljölagstiftning. Miljölagstiftningen består idag av väldigt många regler och många lagar som griper in i varandra vilket komplicerar tillståndsprövningen.<sup>98</sup> En förklaring till att miljölagstiftningen är så snårig är att nya EG-direktiv har lett till en explosion av bestämmelser på miljöområdet och att fokus därigenom har flyttats från miljöskydd till miljö rätt.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> Domstolsverkets rapport 2002:7 s 49 3 st

<sup>95</sup> Domstolsverkets rapport 2002:7 s 57 1 st

<sup>96</sup> Domstolsverkets rapport 2002:7 s 47 7 st, s 58 2 st

<sup>97</sup> Domstolsverkets rapport 2002:7 s 61 2 st

<sup>98</sup> Detta stöds av Peter Westdahl, advokat vid advokatfirman Westdahl i Göteborg, i svar på intervjufrågor via e-post 10/4-03

<sup>99</sup> Detta stöds av Magnus Sandström, ordförande vid miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen i Västra Götalands län, i en intervju gjord under våren 2003



## 4 Krav på tillståndsprövningens utformning

I detta kapitel kommer jag att behandla de ramar för hur prövningssystemet kan utformas som ges av europakonventionen (EK), våra konstitutionella regler, samt av de internationella konventioner som Sverige förbundet sig att följa på miljöområdet.

### 4.1 Europakonventionen och regeringsformen

I vissa frågor ställer europakonventionen (EK) och regeringsformen (RF) krav på att dessa skall avgöras av domstol. Om en fråga om tillstånd faller in under någon av dessa kategorier av frågor så skall den alltså avgöras i en miljödomstol.<sup>100</sup> Detta blir aktuellt om<sup>101</sup>:

1. Tillståndsfrågan kan anses innebära en prövning av enskildas civila rättigheter och skyldigheter enligt EK artikel 6. Enligt praxis avses med uttrycket ”civila rättigheter och skyldigheter” både de rättigheter och skyldigheter som regleras av civillag, och vissa rättigheter och skyldigheter gentemot det allmänna som regleras av förvaltningsrättslig lagstiftning. Vilka av de sistnämnda rättigheterna och skyldigheterna som ger rätt till domstolsprövning avgörs dock från fall till fall.<sup>102</sup>
2. Tillståndsfrågan innebär ett frihetsberövande enligt RF 2:9 och EK artikel 5. Enligt EK omfattar termen ”frihetsberövande” även administrativt frihetsberövande.
3. Tillståndsfrågan är för den enskilde en betydelsefull fråga där rätten till domstolsprövning får anses vara oomtvistad, detta alltså även om frågan ej regleras i RF eller EK. Ett exempel på sådana frågor är skattefrågor.<sup>103</sup>

Man kan sammanfattningsvis säga att RF ger lagstiftaren ganska fria händer när det gäller vilka frågor som skall underkastas domstolsprövning, medan däremot europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna begränsar lagstiftarens möjligheter mer. Med andra ord garanterar alltså EK medborgarna domstolsprövning i mycket större omfattning än vad vår grundlag gör.

---

<sup>100</sup> Detta förutsätter att miljödomstolen är att anse som en domstol i egentlig mening. Se Björn Gillbergs kritik i not till avsnitt 3.6.1.

<sup>101</sup> Se SOU 1991:106 s 49-50

<sup>102</sup> SOU 1991:106 s 49 4 st

<sup>103</sup> SOU 1991:106 s 50 1 st sista p

## 4.2 Internationella miljökonventioner

Alltmer har ratificering av internationella miljökonventioner gjort att man i Sverige förbundit sig att införa tillståndsvång för vissa typer av verksamheter<sup>104</sup>, som sjöfart, miljöfarliga industrier, handel med arter<sup>105</sup> och miljöfarligt avfall<sup>106</sup>. Som exempel ålägger Östersjökonventionen<sup>107</sup> Sverige att ha ett nationellt tillståndssystem gällande utsläpp av farliga ämnen i Östersjön.<sup>108</sup>

Tillstånd från nationell myndighet krävs även när man vill erhålla undantag från det generella dumpningsförbudet i det ”globala dumpningsprotokollet” (1996 års protokoll till den globala dumpningskonventionen). De saker som man kan erhålla undantag för att få dumpa är t ex muddermassor, avloppsslam, fiskrens, naturligt organiskt material, fartyg (!) och oljeplattformar (!).<sup>109</sup>

Enligt 1994 års konvention om kärnsäkerhet, som omfattar kärnkraftverk och tillhörande anläggningar, skall Sverige ha ett tillståndssystem för kärnenergianläggningar. 1997 antogs ”konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hanteringen av radioaktivt avfall” som förbinder Sverige att ha tillståndssystem också för sådan verksamhet.<sup>110</sup>

---

<sup>104</sup> Ebbesson s 70

<sup>105</sup> 1973 års konvention om reglering av handeln med utrotningshotade arter,

”Washingtonkonventionen” alt. ”CITES”, SÖ 1974:41, (1980:72), prop. 1974:10

<sup>106</sup> 1989 års Baselkonv om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall, ”Baselkonventionen”, SÖ 1991:22

<sup>107</sup> 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, även kallad Helsingforskonventionen, SÖ 1996:22

<sup>108</sup> Ebbesson s 106

<sup>109</sup> Ebbesson s 108 4 st

<sup>110</sup> Ebbesson s 155

## 5 Argumentation gällande tillståndsprövning

I avsnittet som följer kommer jag först att i del 5.1 redogöra för den utredning som mest ingående behandlat frågan om tillståndsprövningens utformning, nämligen Miljöbalksutredningen. Därefter kommer jag att i del 5.2 redogöra för argumentationen kring uppsatsens huvudfråga; bör tillståndsprövningen av miljöfrågor i första instans skötas av domstolar eller av administrativa myndigheter?

### 5.1 Miljöbalksutredningen

Regeringen gav 1999 Miljöbalkskommittén i uppdrag att på nytt utreda bl a prövningsorganisationen, trots att miljöbalken och den nya prövningsordningen infördes strax före, nämligen 1 januari samma år. Att man ändå hade valt att ändra prövningsordningen motiverades med att det var ”angeläget med en samlad hantering och prövning av miljöfrågorna redan från tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande”.<sup>111</sup> Resultatet av utredningen kring tillståndsprövningens utformning presenterades år 2002 i betänkandet SOU 2002:50 ”Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande”.

Kommittén redogjorde i sitt betänkande bl a för de faktorer som enligt dem påverkar hur tillståndsprövningen bör utformas.<sup>112</sup> Dessa faktorer är följande:

1. *Twister mellan enskilda prövas normalt av allmän domstol.* Förvaltningsmyndigheter bör alltså inte pröva tvistiga frågor om ersättning för skada och intrång eller frågor om tvångsrätt. Det finns dock inget formellt hinder enligt Regeringsformen att länsstyrelsens miljöprövningsdelegationer prövar dessa frågor.<sup>113</sup>

2. *Miljöprövningen är en uppgift väl lämpad för en förvaltningsmyndighet.* Detta p g a att prövningsmyndigheten har en utredningsskyldighet som ofta, främst i de större målen, innebär att den skall väga starka allmänna samhällsintressen mot varandra. Denna form av samhällsplanering passar enligt kommittén bättre en förvaltningsmyndighet.

3. *Civilrättsliga frågor bör inte prövas samtidigt med tillståndsfrågan.* Det förhållandet att civilrättsliga frågor prövas samtidigt med tillståndsfrågan i ett vattenmål gör att olika processuella regler gäller i olika delar av målet. I tillståndsprövningen har domstolen full utredningsskyldighet medan den i prövningen av civilrättsliga frågor i princip är obunden av parternas yrkanden och grunder. Miljöprövningen skulle komma mer i fokus om prövningen enbart omfattade tillståndsfrågan.

---

<sup>111</sup> Prop. 1997/98:45 s 461 3 st

<sup>112</sup> SOU 2002:50 s 105 f.

<sup>113</sup> SOU 1991:106 del A, s. 45 ff.

4. *Nuvarande regler om ersättning för rättegångskostnader underlättar för sakägare i vattenmål.* En sakägare i mål om miljöfarlig verksamhet har däremot inte rätt till ersättning för rättegångskostnader. Det finns anledning att se över om denna skillnad bör bestå samtidigt som man måste beakta de skäl som finns för de nuvarande reglerna gällande ersättning för rättegångskostnader i vattenmål.

5. *Prövningsmyndigheternas kompetens.* Om fler verksamheter skall prövas i förvaltningsmyndigheter måste kompetensen hos dessa breddas och fördjupas. Detta kommer i sin tur att inverka på myndigheternas antal och storlek.

Kommittén framlade i sitt betänkande också två alternativa förslag på hur prövningen av vattenverksamhet skulle kunna flyttas från miljödomstol till förvaltningsmyndighet.<sup>114</sup> I alternativ 1 hanteras tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor i skilda rättegångar. I alternativ 2 hanteras tillståndsfrågor och civilrättsliga frågor i samma rättegång.<sup>115</sup>

Miljöbalkskommittén skisserade vidare i sin utredning en vision av hur alla stora verksamheter som på olika sätt påverkar miljön i framtiden skulle kunna tillståndsprövas hos förvaltningsmyndigheter. Miljödomstolarna, som idag prövar en del av dessa verksamheter, skulle då främst pröva överklagade ärenden och ersättningsfrågor. Visionen förutsätter enligt kommittén en ny myndighetsorganisation. Visionen innebär att all tillståndsprövning av stora verksamheter i framtiden skulle ske hos ett litet antal myndigheter på samma orter och med ansvar för samma geografiska områden som avrinningsmyndigheterna.

## **5.2 Domstolsprövning eller administrativ prövning?**

En av de mer debatterade frågorna på senare år är hur arbetsfördelningen mellan miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna (administrativ prövning) och miljödomstolarna skall se ut. För att få en bakgrund till argumentationen redogörs här först kortfattat för hur arbetsfördelningen mellan domstolar och administrativa myndigheter reglerats bakåt i tiden och fram till idag. Sedan följer en redogörelse för argumenten för och emot administrativ prövning respektive domstolsprövning av miljöfrågor. Denna redogörelse kommer, förutom att innehålla argument hämtade från doktrin, även innehålla åsikter från praktiskt verksamma jurister. I viss mån kommer jag här också bidra med egna kommentarer.

### **5.2.1 Arbetsfördelningen i ett historiskt perspektiv**

Kompetensfördelningen mellan domstol och administrativ myndighet bygger på ett stadgande i gamla Rättegångsbalken 10:26. Denna princip om kompetensfördelning är gammal och rubbades inte genom införandet av nya Rättegångsbalken 1948. Principen lyder som följer:

---

<sup>114</sup> SOU 2002:50 s 99 ff

<sup>115</sup> Se s 129 i SOU 2002:50 för en mer översiktlig bild av skillnaderna mellan alternativ 1 och 2.

*”De mål som den allmänna hushållningen i riket, kronans varjehanda ingälder, så ock de, som någons ämbete och tjänst, högre eller ringare, och fel däri röra, prøves och dömes av dem, som Konungen vård och inseende där över betrott efter ty, som i särskilda stadgar därom sägs.”*

Principen innebär i korthet att domstolsprövning kräver författningsstöd. Vissa krav på kvalitet gällande förvaltningsmyndighetens prövning finns också för att domstols kompetens skall vara utesluten. Det skall också ha varit lagstiftarens uttryckliga avsikt att administrativ myndighet skall pröva frågan för att domstolsprövning helt skall vara utesluten.<sup>116</sup>

Det skall alltså framgå av lagen vad domstolar har till uppgift att avgöra. Tankar om att genom förändrad lagstiftning renodla dessa uppgifter gjorde att en utredning tillsattes som hade som huvuduppgift att se över möjligheterna till att flytta över några arbetsuppgifter från domstolarna till förvaltningsmyndigheter. Utredningen presenterade ett betänkande 1991, SOU 1991:106; ”Domstolarna inför 2000-talet”. I betänkandet redovisade man slutsatser utredningen kommit fram till rörande arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter. Dessa slutsatser är intressanta även i diskussionen kring huruvida tillståndsprövningen skall ske i domstol eller i förvaltningsmyndighet.

Utredningen sade bl a att det utmärkande för domstolarnas arbetsuppgifter är att ”det är fråga om att fatta beslut om ingripande åtgärder gentemot enskilda som anses vara så allvarliga att besluten bör ske i de mest rättssäkra former som erbjuds”.<sup>117</sup> Utredningen fastslog att man bör kunna kräva att ”vissa för den enskilde särskilt betydelsefulla frågor handläggs och avgörs av kvalificerade organ med iakttagande av ett noga reglerat förfarande, utformat med tanke på den enskildes rätt”.<sup>118</sup> Detta tycker man att domstolarna klarar av bättre än förvaltningsmyndigheterna med följande motivering: ”Utgångspunkten är att domstolarna är samhällets mest kvalificerade beslutsfattare i juridiska frågor, medan förvaltningsmyndigheterna är specialister på olika sakområden ... Domstolarnas specialitet är att under rättssäkra former lösa juridiska frågor inom flera olika områden.” Utredningen fastslog också att det är angeläget att spara domstolsväsendets resurser till de kvalificerade frågorna.<sup>119</sup>

Efter att Domstolsutredningen lämnade sitt slutbetänkande, SOU 1991:106, har ett reformarbete pågått med syfte att på sikt förverkliga huvuddelen av utredningens förslag. I proposition 1994/95:100 angavs således att domstolarnas uppgifter bör renodlas så långt det är möjligt. Detta innebär att de i princip endast bör ha rättsskipande uppgifter. Ansvarsfördelningen mellan de olika instanserna i domstolsorganisationen bör också enligt propositionen renodlas. ”Ett effektivt och rationellt domstolsväsende förutsätter att varje instans bara ägnar sig åt det som den är avsedd för.” Tyngdpunkten på rättsskipningen bör ligga i första instans. De andra instansernas uppgifter skall i första hand vara att överpröva underrättsavgöranden

---

<sup>116</sup> Nergelius s 25-27

<sup>117</sup> SOU 1991:106 s 48

<sup>118</sup> SOU 1991:106 s 49 3 st

<sup>119</sup> SOU 1991:106 s 50

och att korrigera de avgöranden som är materiellt eller formellt oriktiga. De tredje instanserna skall främst ägna sig åt prejudikatbildning.<sup>120</sup>

### 5.2.2 Argument för administrativ prövning

Under åren har flera argument förts fram för att tillståndsfrågor skall avgöras på administrativ väg hellre än i domstol. Jag skall i detta avsnitt redogöra för några av dessa argument. Detta är en grov indelning av argumenten och flera av argumenten liknar varandra och kan kopplas samman, men det ger en viss översikt över de olika sorters argument för administrativ prövning som finns.

#### A. Typiska förvaltningsärenden

Kritiska remissinstanser vid införandet av ML hade åsikten att tillståndsärenden var typiska förvaltningsärenden som endast i undantagsfall borde skötas av en domstol.

Naturvårdsverket uttryckte, också som kritisk remissinstans vid införandet av ML, att det var uppenbart att tyngdpunkten i miljövårdsverksamheten skulle ligga hos administrativ myndighet och inte hos domstol eftersom verksamheten mest är av administrativ art (t ex tillståndsgivning).<sup>121</sup>

#### B. Bättre på lämplighetsavvägningar

Domstolskommittén framhöll vid införandet av ML att ”de avvägningsfrågor som den koncessionsprövande myndigheten ställs inför ofta är sådana att deras bedömning på sikt måste påverka hela samhällsutvecklingen”. Detta gjorde enligt kommittén att prövningsmyndigheten borde ha en vid överblick över olika planeringsområden, vilket de inte tyckte vattendomstolarna hade. Istället ville kommittén att länsstyrelserna eller Naturvårdsverket skulle sköta tillståndsprövningen. Flera andra remissinstanser hade liknande åsikter.<sup>122</sup>

Departementschefen vid införandet av ML höll med om att administrativa myndigheter var mer vana att hantera de avvägningsfrågor som följer vid tillståndsprövning av miljöstörande verksamhet. De administrativa myndigheternas erfarenhet av avvägningsfrågor berodde enligt honom på att förvaltningsfrågor ofta innefattar lämplighetsavvägningar av ekonomisk, teknisk och social natur.<sup>123</sup>

Vattenlagsutredningen<sup>124</sup> tyckte att sådana lämplighetsavvägningar som nämns ovan också ges utrymme för i tillståndsprövningen av vattenfrågor. Dessa lämplighetsavvägningar passar även enligt utredningen bättre en tillståndsprövning i administrativ ordning än i en domstol. Vattenlagsutredningen tillade dock att det emellertid inte finns något i vårt rättssystem som hindrar att en domstol gör sådana prövningar.

---

<sup>120</sup> Prop. 1994/95:100 (bilaga 3) s 4

<sup>121</sup> Prop. 1969:28 s 82 f

<sup>122</sup> Prop. 1969:28 s 192 sista st

<sup>123</sup> Prop. 1969:28 s 195 5 st

<sup>124</sup> SOU 1977:27, fakta om denna hämtat från SOU 2002:50 s 108

Jordbruksutskottet tyckte fem år senare i ett betänkande<sup>125</sup> att de skulle föredra ett administrativt prövningssystem för vattenfrågor. Detta gick tvärtemot regeringens dåvarande förslag som innebar ett förkastande av idén om en förändring av prövningssystemet. Utskottet tyckte att det från samhällsplaneringens allmänna utgångspunkter var bättre med en administrativ prövning när det gällde möjligheten till att göra en samlad bedömning av (vatten-) företagens lämplighet och deras inpassande i samhällsplaneringen i stort.

1996 var Miljöbalkskommittén inne på samma linje, fast då gällande miljöfarlig verksamhet. Kommittén tyckte då att länsstyrelserna var bättre på att göra en samlad lämplighetsbedömning av miljöfarliga verksamheter p g a deras ”breda tvärspektoriella sakkompetens”.<sup>126</sup>

En ledamot i MB-kommittén 1996 framförde i ett särskilt yttrande sin motivering till varför administrativ prövning var att föredra på följande sätt: Det är ”tveksamt från såväl miljösynpunkt som resurseffektivitetssynpunkt att flytta den grundläggande lämplighetsprövningen från miljömyndigheter med god och bred kunskap om miljöfrågor, tekniska och ekonomiska förutsättningar samt om miljöpolitikens innehåll och inriktning till en domstol”.<sup>127</sup>

Miljöbalkskommittén argumenterade 2002 sedan åter för att administrativ prövning var att föredra vid lämplighetsbedömningar av miljöstörande verksamheter. Man sade då att det faktum att miljödomstolen har full utredningsskyldighet<sup>128</sup> gör att en avvägning mellan olika samhällsliga intressen måste göras. Prövningen blir då enligt kommittén en form av samhällsplanering, och passar i dessa fall bäst en förvaltningsmyndighet.<sup>129</sup>

Åsikten att utredningsskyldigheten vid tillståndsbeslut gör att administrativ prövning kan vara att föredra antyddes även i Svenska Naturskyddsföreningens remissvar på kommitténs betänkande.<sup>130</sup>

Som kommentar till påståendet att administrativa myndigheter är bättre på att hantera avvägningsfrågor mellan olika samhällsliga intressen kan nämnas att detta påstående mycket grundar sig på det faktum att just administrativa myndigheter bakåt i tiden mest fått ansvara för hanteringen av sådana avvägningsfrågor. Det förhållandet, att de administrativa myndigheterna är mer vana att hantera samhällsliga avvägningsfrågor, behöver ju inte innebära att miljödomstolar i framtiden inte skulle kunna sköta denna uppgift lika bra när det gäller miljöfrågor.

### C. Effektivare, snabbare, smidigare och billigare

Departementschefen vid införandet av ML tyckte att ett förfarande i administrativ ordning bättre än domstolsförfarandet tillgodosåg önskemålen om effektivitet, snabbhet och smidighet. Detta berodde enligt honom bl a på att överläggningar med

<sup>125</sup> Betänkande 1982/83:JoU30 s 40

<sup>126</sup> SOU 1996:103 del II s 585 sista st.

<sup>127</sup> SOU 96:103 del II s 517-518; Särskilt yttrande av överdirektör Mats Olsson

<sup>128</sup> MB 22:11 2 st, se avsnitt 3.5 3 st

<sup>129</sup> SOU 2002:50 s 106

<sup>130</sup> Svenska naturskyddsföreningens remissvar på SOU 2002:50

Comment [M1]: kolla  
fotnotshänvisning

sökanden och andra parter då skulle kunna ske mer fritt, och att samråd med andra myndigheter skulle kunna ordnas på ett enklare och smidigare sätt.<sup>131</sup>

I miljöbalkspropositionen tyckte regeringen vidare att administrativ prövning av tillståndsfrågor enligt miljöbalken är smidigare och billigare, och man motiverade detta påstående bl a med att erfarenheter från länsstyrelsens tillsynsutövning då kan utnyttjas vid prövningen.<sup>132</sup>

Enligt ordföranden för Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen i Västra Götalands län Magnus Sandström är det även annan kunskap som lättare kan tillföras ärendet vid administrativ prövning genom att experter på diverse områden<sup>133</sup> då på ett enkelt sätt tillföra sakkunskap och delta i besluten när det behövs. Andra fördelar med miljöprövningsdelegationens prövning som Sandström pekar på är att den har ett öppnare och mindre reglerat arbetssätt, mer spelutrymme, samt större möjlighet att anpassa prövningsproceduren till ärendets karaktär.<sup>134</sup>

Miljöbalkskommittén 2002 argumenterade också för att administrativ prövning är att föredra med hänvisning till att processen är smidigare, enklare och mer flexibel i en förvaltningsmyndighet än i en allmän domstol. Det kan då enligt kommittén vara positivt att flytta över tillståndsprövning från domstolar till förvaltningsmyndigheter, speciellt eftersom många verksamhetsutövare tycker att prövningen av tillstånd till angelägna utökningar och andra förändringar av verksamheterna tar alldeles för lång tid.<sup>135</sup> Kommittén tyckte vidare att det fanns goda skäl att anta att en förvaltningsrättslig prövning blir billigare än motsvarande domstolsprövning.<sup>136</sup>

Påståendet att administrativ prövning är smidigare mm stöddes även av Svenska kommunförbundet i dess yttrande till SOU 2002:50. Kommunförbundet lyfte i yttrandet fram fördelarna med bl a den fria handläggningen vid administrativ prövning.

SNF<sup>137</sup> var dock i sitt remissyttrande mer kritiska till Miljöbalkskommitténs argument för att administrativ prövning är mer flexibel. SNF tyckte att det inte motiverades tillräckligt varför det är så. Enligt SNF saknade betänkandet ”en mer gedigen redovisning av de argument och eventuella erfarenheter som talar för en sådan lösning”. Föreningen saknade t ex en redovisning av varför en administrativ prövning i första instans skulle spara tid och kostnader jämfört med en domstolsprövning, och man ställde sig även frågande till hur den eventuella besparingen förhöll sig till de kostnader och omställningsproblem som blir följden om man åter på kort tid inför ett nytt prövningssystem.

När det gäller påståendet att administrativ prövning tar mindre tid än motsvarande domstolsprövning finns det precis som SNF påpekar skäl att ifrågasätta detta. Enligt Claes Kristensson, ordförande vid miljödomstolen i Vänersborg, tog det år 1999 ett

---

<sup>131</sup> Prop. 1969:28 s 196 2 st

<sup>132</sup> Se prop. 1997/98:45 s 464 8 st

<sup>133</sup> Såsom kulturminnesvård, fiske, PBL och naturvård

<sup>134</sup> Svar på intervjufrågor via e-post under våren 2003

<sup>135</sup> SOU 2002:50 s 258

<sup>136</sup> SOU 2002:50 s 132 2 st

<sup>137</sup> Svenska naturskyddsföreningen



antal månader för de flesta miljömål och ett år eller mer för de mer omfattande miljömålen.<sup>138</sup> Detta kan jämföras med att det vid Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen för Västra Götalands län år 2002 i snitt tog 7,8 månader från kungörelse (ärendet är färdigt att bedömas då alla kompletteringar är gjorda) till beslut (ärendet stämplas ut), och i snitt 11,3 månader från inkomstdag till beslut.<sup>139</sup> Det verkar alltså inte vara någon större tidsskillnad mellan prövningen i miljöprövningsdelegationerna jämfört med prövningen i miljödomstolar. Länsstyrelsen vill dock i sammanhanget peka på att miljödomstolen får hjälp i tillståndsprövningen genom att länsstyrelsen avger ett yttrande i tillståndsärendet med ett genomarbetat förslag till villkor och utförlig tillståndsbedömning. Detta förslag är i nivå med vad som skulle vara fallet om prövningen skedde vid länsstyrelsen.<sup>140</sup>

#### *D. Positivt för miljövardspolitiken*

Vid införandet av ML tyckte departementschefen att administrativ prövning bättre skulle kunna vara ett led i en effektiv och samhällsgagnande miljövardspolitik, där tillämpningen blir enhetlig och konsekvent och där skäligen krav på rättssäkerhet tillgodoses.<sup>141</sup> Tillståndsprövningen skulle då enligt honom kunna sättas in som "ett led i en målmedveten central miljövardspolitik".<sup>142</sup>

Att det är lättare att genomdriva en centralt styrd miljöpolitik vid administrativ prövning stöds även av Regeringsformens reglering gällande maktbalansen mellan länsstyrelse, domstolar och regering. Länsstyrelserna, och alltså även dess miljöprövningsdelegationer, står enligt RF 11:6 i ett lydheidsförhållande till regeringen. Regeringen kan utfärda generella riktlinjer för myndigheternas handläggning av ärenden. Den kan även - utanför tillämpningsområdet för 11:7- ge direktiv för hur ett enskilt ärende skall hanteras.<sup>143</sup> Miljödomstolarna är dock enligt RF 11:2 helt självständiga. Dessa lagregler gör därför att om man vill ha en centralt och politiskt styrd miljövard så borde administrativ prövning av tillståndsfrågor enligt MB vara att föredra.

Mot ovanstående argument kan invändas att det inte är givet att en helt politiskt styrd miljövard är det bästa för samhället. Oberoende miljödomstolar med miljöns bästa för ögonen borde även de kunna sköta tillståndsprövningen på ett för samhället och miljön positivt sätt. I Storbritannien har man idag inte tillståndsprövning i domstol, men flera pekar där på att en miljödomstol med speciell miljökompetens skulle vara positivt för både samhället och miljön.<sup>144</sup> I Sverige är dock tillståndsprövning i domstol idag redan en etablerad företeelse, och om man på samma sätt som flera i Storbritannien tror på miljödomstolens möjligheter när det gäller att verka för ett

---

<sup>138</sup> Intervju med Claes Kristensson i GP 991229

<sup>139</sup> Enligt en undersökning av handläggningstider för tillståndsärenden avgjorda enligt MB 2002 av Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen i Västra Götalands län, information given av ordförande Magnus Sandström via e-post våren 2003

<sup>140</sup> Kommentarer från länsstyrelsen i Västra Götalands län via e-post augusti 2003

<sup>141</sup> Prop. 1969:28 s 196 1 st

<sup>142</sup> Prop. 1969:28 s 199 3 st

<sup>143</sup> För tolkning av paragrafen se SOU 83:39, 85:40 och prop. 1986/87:99

<sup>144</sup> Se "Argument för införandet av en miljödomstol" avsnitt 6.4

effektivt och bra miljöskydd, så skulle domstolarna kunna erbjudas en än större roll i tillståndsprövningen framöver.

#### *E. Renodling av domstolarnas roll*

Lagrådet var i sina kommentarer till miljöbalkspropositionen bl a kritiskt till att domstolar i större omfattning ålades att svara för tillståndsprövningar som har karaktären av förvaltningsuppgifter. Detta stred enligt Lagrådet mot strävan att renodla domstolarnas uppgifter, vilket fastslagits i prop.1994/95:100.<sup>145</sup>

Miljöbalkskommittén 2002 påpekade också i sitt förslag att domstolarnas roll bör renodlas. De ville att uppgiften att pröva vattenverksamheter till viss del överläts till förvaltningsmyndigheter, dvs till miljöprövningsdelegationerna. På det sättet renodlas domstolarnas roll till att avgöra tvister mellan enskilda och det allmänna<sup>146</sup>, och domstolarnas resurser utnyttjas på ett bättre sätt, så att de kan användas till fall där deras exklusiva kompetens behövs. Idag utgör vattenmålen ca 70 % av alla ansökningsmål som idag prövas i en miljödomstol. Övriga 30 % utgörs av mål om miljöfarlig verksamhet<sup>147</sup>. Eftersom vattenmålen utgör en så stor del av miljödomstolarnas arbete är det också naturligt att i första hand försöka delegera sådan prövning till administrativa myndigheter. Även SGU<sup>148</sup> stödjer i sitt remissyttrande kommitténs åsikt att kravet på en renodling av domstolarnas verksamhet gör att administrativ tillståndsprövning är att föredra.

Per Henrik Lindblom, professor i processrätt vid Uppsala universitet, stödjer också i viss mån ovanstående idé. Han tycker att ”kraven på renodling av domstolarnas uppgifter till rättsskipning kan åberopas till stöd för att tillståndsprövningen åtminstone inte borde ske vid domstol i första instans”.<sup>149</sup>

Det finns dock flera som har invändningar mot påståendet att miljödomstolarna enbart bör ägna sig åt överprövning. Peter Westdahl, advokat i Göteborg, tycker att miljödomstolarna har en bra sammansättning och kompetens för att pröva tillståndsfrågor som första instans.<sup>150</sup> Hans Bergqvist, advokat i Göteborg,<sup>151</sup> stödjer också detta påstående. Han tycker t o m att miljödomstolar bör vara första instans i alla tillståndsärenden.<sup>152</sup> Även Björn Gillberg, verksam vid Miljöcentrum och en som spelat en viktig roll på kärandesidan inom svenska miljöprocessområdet, tycker att miljödomstolar är att föredra framför länsstyrelser vid tillståndsprövning i första instans, åtminstone när det gäller miljöfarlig verksamhet.<sup>153</sup>

#### *F. Miljöfrågorna får ökad tyngd*

Kravet på prövningsmyndigheters utredningsskyldighet passar enligt Miljöbalkskommitténs förslag bättre in i en förvaltningsrättslig tradition, eftersom

<sup>145</sup> Lagrådets kommentarer till 16 kap, prop. 1997/98:45 del II s 484 f.

<sup>146</sup> SOU 2002:50 s 99

<sup>147</sup> SOU 2002:50 s 102

<sup>148</sup> Sveriges geologiska undersökning

<sup>149</sup> Lindblom s 29 fotnot 61

<sup>150</sup> Svar på intervjufrågor via e-post 10/4-03

<sup>151</sup> Även tidigare ordförande i Västsvenska miljörettsföreningen

<sup>152</sup> Svar på intervjufrågor via e-post under våren 2003

<sup>153</sup> Detta framgår i Lindblom s 31

denna ger utrymme för en friare handläggning.<sup>154</sup> Detta ger förutsättningar för en effektiv processledning i målen, vilket bör innebära att miljöfrågorna får ökad tyngd vid prövningen. Detta förutsätter dock att den myndighet som prövar vattenverksamheten har minst samma kompetens som miljödomstolen har idag när det gäller sådana frågor.

#### *G. Samordnad prövning*

Enligt Miljöbalkskommitténs förslag 2002 ökar administrativ prövning möjligheten att samordna prövningen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, t ex när en mindre verkstadsindustri som i samband med en prövningspliktig utbyggnad också behöver tillstånd att lägga ut ett avloppsrör i ett vattenområde.<sup>155</sup> Samordningsmöjligheten beror främst på att man då har samma processuella regler.

### **5.2.3 Argument för domstolsprövning**

Först under senare år, från nittioalet fram till idag, har man i större omfattning i utredningar, propositioner och i juridisk litteratur mm argumenterat för att tillståndsprövning i större omfattning skall skötas i domstolar. I detta avsnitt görs en grov redogörelse för de argument som framförts.

#### *A. Tillståndsfrågor och ersättningsfrågor kan hanteras samtidigt*

Svea hovrätt tyckte i sitt remissvar till regeringens miljöbalksproposition<sup>156</sup> att det är en fördel att tillståndsfrågor för en miljöfarlig verksamhet hanteras av en domstol eftersom den idag även behandlar ersättningsfrågor med anledning av verksamheten. Att domstolsprövning har en fördel i det att tillståndsfrågor och ersättningsfrågor kan hanteras samtidigt håller även Magnus Sandström, ordförande vid Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen i Västra Götalands län, med om.<sup>157</sup>

#### *B. Sakägare får större möjlighet till ersättning*

Domstolsprövning medför att sakägare får större möjligheter att få ersättning för rättegångskostnader.<sup>158</sup>

#### *C. Enklare instansordning och färre prövningsmyndigheter*

Miljöbalkskommittén tyckte i sitt betänkande SOU 1996:103 att systemet med regionala domstolar gör att instansordningen blir enklare. Det faktum att en instans handlägger olika typer av mål gör att möjligheterna ökar avsevärt när det gäller att få ett miljötänkande att genomsyra hela balken, speciellt när det gäller vattenmålen.<sup>159</sup>

I SOU 2002:50 påpekade kommittén vidare att en fördel med domstolsprövning är att det blir färre myndigheter som tillståndsprövar. Detta ger en mer sammanhållen praxis, och gör även att det blir lättare att upprätthålla en hög kompetens vid alla

---

<sup>154</sup> SOU 2002:50 s 126 3 st

<sup>155</sup> SOU 2002:50 s 124 2 st

<sup>156</sup> Prop. 1997/98:45 s 459

<sup>157</sup> Intervju under våren 2003

<sup>158</sup> Se även 4 st under punkt E

<sup>159</sup> SOU 1996:103 s 470 7 st

myndigheter och i förlängningen även lättare att upprätthålla en enhetlig rättspraxis (på vattenområdet).<sup>160</sup>

#### *D. Domstolar bör sköta mer omfattande frågor*

Argument för att domstolarna har större kompetens att avgöra mer omfattande ärenden, såsom de från A-listan i MF, framfördes av Miljöbalkskommittén 1996. Kommittén tyckte då att om länsstyrelser skall avgöra ärenden även enligt A-listan behöver de förstärkas med ytterligare miljö- och juridisk expertis, vilket kommer att medföra att denna prövning blir dyrare än den vid regionala miljödomstolar.<sup>161</sup> Kommittén tyckte även 2002 att miljödomstolar är bättre på att avgöra (vatten-) mål som är omfattande eller som innehåller tvistiga frågor.<sup>162</sup>

Även vid Miljöprövningsdelegationen i Västra Götalands län håller man med om att en miljödomstol i vissa fall bättre kan hantera mer omfattande ärenden. Detta gäller de fall där behovet av en tydlig processuell styrning är stort genom att ansökan även omfattar ersättningsanspråk, begäran om rätt till tillträde och andra frågor av civilrättslig karaktär. Denna processuella styrning är tydligare vid domstolsprövning än vid administrativ prövning eftersom RB:s och förvaltningsprocesslagens förfaranderegler då gäller istället för förvaltningslagens.<sup>163</sup>

#### *E. Ökad rättssäkerhet*

Domstolarna bör enligt en SOU från 1991 avgöra vissa för den enskilde särskilt betydelsefulla frågor, då man bör kräva att sådana frågor handläggs och avgörs av kvalificerade organ med iakttagande av ett noga reglerat förfarande, utformat med tanke på den enskildes rätt.<sup>164</sup> Detta tycker man att domstolarna klarar av bättre än förvaltningsmyndigheterna med följande motivering: ”Utgångspunkten är att domstolarna är samhällets mest kvalificerade beslutsfattare i juridiska frågor, medan förvaltningsmyndigheterna är specialister på olika sakområden ... Domstolarnas specialitet är att under rättssäkra former lösa juridiska frågor inom flera olika områden”.<sup>165</sup>

Per Henrik Lindblom, professor i processrätt vid Uppsala Universitet, stödjer också uppfattningen att domstolsprövning är mer rättssäker. Enligt Lindblom anses domstolsprövning erbjuda fördelar framför administrativ prövning ifråga om offentlighet, muntlighet, bevisupptagning och bevisvärdering, kontradiktorisk process, kravet på beslutsmotivering, gällande vissa sanktionsmöjligheter... d v s kort sagt i rättssäkerhetskänseende.<sup>166</sup>

Även enligt advokat Peter Westdahl är prövningen i (miljö-) domstol mer rättssäker och ger mer inflytande för enskild sakägare. Enligt honom beror det generellt sett

---

<sup>160</sup> SOU 2002:50 s 128 2 st

<sup>161</sup> SOU 1996:103 s 471 2 st

<sup>162</sup> SOU 2002:50 s 123

<sup>163</sup> Enligt ordföranden vid miljöprövningsdelegationen i Västra Götalands län Magnus Sandström

<sup>164</sup> SOU 1991:106 s 49 3 st

<sup>165</sup> SOU 1991:106 s 50

<sup>166</sup> Lindblom s 32 1 st

inte på att de beslutande institutionerna har olika kompetenser, utan på hur rättsreglerna är utformade.<sup>167</sup>

Det finns dock enligt Westdahl brister i rättssäkerheten i miljödomstolens tillståndsprövning, i den mån enskilda har svårigheter att anlita juridiskt biträde. Att så är fallet beror på att man inte tillämpar RB:s regler om rättegångskostnader. Det gör att det blir svårare att få ersättning för anlitan av juridiskt biträde, vilket kan behövas i många mål eftersom målen ofta är omfattande och då det ofta är många både enskilda och allmänna intressen att beakta. Med minskade möjligheter till anlitan av juridiska biträden minskar således det enskilda inflytandet och rättssäkerheten.

Det enskilda inflytandet i tillståndsprövningen behöver enligt Westdahl öka oavsett om det är en miljöprövningsdelegation eller en miljödomstol som ansvarar för prövningen. Möjligheten till enskilt inflytande behöver enligt Westdahl därför vara mindre krångligt, och enskilda bör kunna ställa krav på t ex utredningar.

#### *F. Tillstånd och tillsyn sköts av separata myndigheter*

Tillstånd och tillsyn bör enligt miljöbalkspropositionen inte skötas av samma myndigheter.<sup>168</sup> Vid domstolsprövning av tillståndsfrågor blir detta inte aktuellt eftersom tillsynen sker i administrativ ordning vid länsstyrelserna.

#### *G. Tillståndsprövningen blir mindre politiskt bunden*

Miljöbalkskommittén framförde 1996 kritik mot att tillståndsprövningen vid länsstyrelsen i vissa ärenden avgjorts i länsstyrelsens politiskt tillsatta styrelse. Enligt kommittén fanns det sedan gammalt också en kritik mot att länsstyrelsen tagit arbetsmarknadspolitiska hänsyn i tillståndsprövningen.<sup>169</sup>

Vikten av att prövningen är politiskt obunden påpekades även i Svenska naturskyddsföreningens remiss till SOU 2002:50. SNF tyckte då att det är viktigt att prövningsmyndigheten ”inte har någon regionalpolitisk eller överhuvudtaget politisk styrning eller koppling som kan påverka utgången i tillståndsmål av olika slag”.

Domstolarna är dock, eller bör i alla fall vara, helt självständiga i förhållande till den politiska makten. Detta följer av RF 11:2.

---

<sup>167</sup> Svar på intervjufrågor via e-post 10/4-03

<sup>168</sup> Se prop. 1997/98:45 del I s 471 8 st

<sup>169</sup> SOU 1996:103 s 485 1 st

## 6 Tillståndsprövning i England

I detta kapitel skall jag redogöra för systemet för tillståndsprövning i England, och argumentationen kring detta. I England finns idag inget separat prövningssystem för miljöfrågor, utan tillståndsprövning av miljöärenden sker främst inom ramen för den brittiska motsvarigheten till vår plan- och bygglagstiftning. Det finns dock de som argumenterar för en förändring i England, och som vill att det införs miljödomstolar. Denna debatt kan ju vara intressant att ta del av då diskussionen om miljödomstolars roll i tillståndsprövningen av miljöstörande verksamhet förs även i Sverige.

Syftet med detta och nästföljande kapitel är också att i uppsatsen ge ett annat mer allmänt perspektiv på svensk tillståndsprövning, och att eventuellt få ideér till hur svensk tillståndsprövning skulle kunna förändras.

### 6.1 Värderingar i det brittiska rättssystemet

#### 6.1.1 Traditionella värderingar

Det finns flera viktiga värderingar som återspeglas i dagens rättssystem i England, och även i Wales. Två av de viktigare är följande:

1. *Generalism*: det finns en stark tradition av generalism i det brittiska rättssystemet, vilket återspeglas i den allmänna jurisdiktionen som getts till domstolarna, vare sig det gäller "the lay magistracy" eller "the House of Lords"<sup>170</sup>.
2. *Juridiskt oberoende och politiskt ansvar*: Vissa länder har odelade administrativa system, s k "single-tier", d v s utan överinstanser inom systemet. Beslut överklagas i dessa länder istället till allmänna domstolar eller till specialdomstolar. Den engelska traditionen är dock helt administrativ. Överklaganden av beslut tagna av lokala eller nationella styrande myndigheter ("regulatory agencies") förblir inom den administrativa strukturen, och det finns en politisk ansvarskedja ("line of political accountability") när det gäller beslut i miljöfrågor. Det finns inget som tyder på att det engelska folket skulle vilja att sådana beslut tas av andra än politiker, d v s av domare eller "inspectors" som jobbar inom en administrativ eller politisk struktur.<sup>171</sup>

#### 6.1.2 Nya värderingar

Det finns emellertid också nyare värderingar som rör det engelska rättssystemet. Dessa skulle kunna användas som bas i argumentationen för införandet av en

---

<sup>170</sup> Motsvarar våran Högsta domstol

<sup>171</sup> Environmental Court Project, Final Report, part 13.4.3 3 st

institution med speciell miljörettslig jurisdiktion, som en miljödomstol. Dessa nya värderingar är t ex:<sup>172</sup>

1. *De rättsliga institutionerna bör ha mer allmänna verksamhetsområden.* Detta ger fördelar speciellt när det gäller genomförande av lagstiftning, vilket i de nuvarande rättsliga strukturerna inte klaras av så lätt.
2. *Allmänhetens påverkansmöjligheter i miljöfrågor bör utökas,* t ex genom utökad talerätt. Speciellt gäller detta i ljuset av Århuskonventionen<sup>173</sup>.

För att illustrera framväxten av denna värdering kan nämnas en rapport<sup>174</sup> som kom 1998. Denna rapport pekade på ett behov av transparens och öppenhet i all hantering av miljöfrågor, och att det borde finnas möjligheter för samhällets medborgare att påverka denna process.

## 6.2 Idén om en miljödomstol framförs

Lord Woolf, Englands motsvarighet idag till vår ordförande för Högsta domstolen ("Lord Chief Justice"), förde redan 1991 fram idén<sup>175</sup> om en miljödomstol som skulle ha övergripande ansvar för tillsyn och genomförande av de säkerhetsföreskrifter som finns för att skydda miljön.

10 år senare argumenterade Lord Woolf fortfarande för införandet av en miljödomstol.<sup>176</sup> Han menade att den dåvarande BSE-krisen, "GM-foodtrials" och mul- och klövsjukepidemin hade skapat uppfattningen att politiskt fördelaktiga beslut hade högre prioritet än det som egentligen var viktigast för samhället och miljön. Bristen på offentlig granskning hade enligt honom orsakat en ond spiral av förtegenhet vilket i sin tur ibland lett till en irrationell hysteri gällande miljöfrågor.

Enligt Lord Woolf skulle man vid utformandet av en miljödomstol kunna titta på länder som Australien och Nya Zeeland där man har utvecklat miljörettslig expertis. Man skulle även kunna titta på Indien, vars konstitution medger invånarna skydd mot miljöförstöring.

En miljödomstol enligt australiensisk modell skulle få samma jurisdiktion som engelska planeringsinspektörer ("planning inspectors"), och domstolen skulle då ta sig an alla överklaganden rörande miljörelaterade frågor.<sup>177</sup>

---

<sup>172</sup> Environmental Court Project, Final Report, Executive Summary; "The Values"

<sup>173</sup> 1998 års Århuskonvention om allmänhetens tillgång till miljöinformation och deltagande i beslutsfattande på miljöområdet samt om rättslig prövning av miljöfrågor (ännu ej i kraft, undertecknad av Sverige 1998)

<sup>174</sup> 1998 Royal Commission Report on Environmental Pollution

<sup>175</sup> 1991 Garner lecture; "Are the Judiciary Environmentally Myopic?"

<sup>176</sup> The Independent 29/5-01; "Woolf Calls for New Court to Resolve Environmental Disputes"

<sup>177</sup> The Times tue 20/6-00, law s 5

Lord Woolfs uppfattning att införandet av en miljödomstol vore bra för miljön stöddes även av Malcolm Grant, professor i "land economy" vid Cambridge universitet.<sup>178</sup>

### 6.3 Brittisk planlagstiftning

Att så mycket fokus i detta kapitel läggs på hur planläggningssystemet och planlagstiftningen ser ut i England beror på att överklaganden av beslut tagna i miljöfrågor oftast avgörs inom det brittiska planläggningssystemet.

#### 6.3.1 Brittisk planlagstiftnings uppbyggnad

Brittisk planlagstiftning har traditionellt sett baserats på politiskt beslutsfattande och politisk ansvarsskyldighet. Detta system härstammar från tiden då det var parlamentet som avgjorde tvister mellan privata landägare och företrädarna för större planläggningsprojekt. Det är inte under någon längre tid som "planning-inspectors" varit oberoende från den verkställande makten, och de är fortfarande egentligen konstitutionellt sett en del av den verkställande makten. Förfaranderegler som ser till att planeringsinspektörerna agerar rättvist, opartiskt och öppet finns för att se till att alla parter, om de så önskar, har möjlighet att göra sina röster hörda innan beslut fattas i frågan. Regeringens hållning i planläggningsfrågan och bestämmelserna i utbyggnadsplanen ("the Development Plan") följs dock om det inte finns goda skäl att avvika från dem.<sup>179</sup>

Planläggningsbeslut tagna av "planninginspectors" överklagas till "the Planning Inspectorate". Om detta redogörs mer för i följande stycke.

#### 6.3.2 Allmänt om "the Planning Inspectorate"

"The Planning Inspectorate" är en central myndighet i England och Wales som bl a avgör överklagande av:

1. tillståndsbeslut ("merits appeals") i planläggningsfrågor, tagna av lokala planläggningsmyndigheter ("local planning authorities"), och
2. normbeslut ("regulatory decisions") tagna av Miljömyndigheten ("the Environment Agency")

Myndigheten har även andra befogenheter i frågor som berör områdena ovan, t ex när det gäller avgörandet av frågor om genomfartsrätt. Planeringsinspektörer ("planning inspectors") är inte domstolsanknutna, och har således ingen möjlighet att framtvunga att medborgarna följer planläggningslagen, och heller ingen straffrättslig kompetens.

Anledningen till att inspektoratet har hand om överklaganden av beslut i miljöfrågor beror antagligen främst på följande orsaker:

---

<sup>178</sup> The Times tue 20/6-00, law s 5

<sup>179</sup> Memorandum by Professor Malcolm Grant, University of Cambridge, p 23



- Inspektoratet har utvecklats på ett pragmatiskt sätt. Trots att miljölagstiftningen i England och Wales har ändrats radikalt under de senaste seklerna så har inte formerna för överklaganden av beslut i miljöfrågor ändrats.
- Inspektoratets verksamhet har ett högt anseende hos den brittiska regeringen. När beslut i miljöfrågor blivit allt vanligare har man låtit inspektoratet ta hand om överklaganden av dessa istället för att göra om hela systemet.

## 6.4 Argument för införandet av en miljödomstol

### A. Bättre hantering av miljöproblem och större förtroende

En miljödomstol, besatt av domare med speciell miljökompetens och uppbackad av en reglerande myndighet som övervakar vetenskapsmännens arbete på området ("oversees the work of scientists"), skulle enligt Lord Woolf vara positivt för både samhället och miljön. En sådan miljödomstol skulle kanske i ett tidigt skede av BSE-krisen kunnat förhindra en katastrof genom att kräva att kraftfulla åtgärder vidtogs. Den skulle kunna motverka den oro som folk kände för dessa problem och samtidigt ökat förtroendet för samhällets förmåga att hantera miljöproblem. Detta skulle ha möjliggjorts genom en större kompetens gällande miljöfrågor och ett större oberoende hos domstolen (med t ex mer opartiska vetenskapliga rådgivare) än hos politiker.<sup>180</sup>

Ett annat argument för införande av en miljödomstol som framförts är att en miljödomstol, vilken helt ägnar sig åt miljöfrågor, har större chanser att övertyga rättsväsendet om att den har en viktig roll att spela när det gäller skyddet av miljön än vanliga domstolar.<sup>181</sup>

### B. Planlagstiftningen strider mot Århuskonventionen

Den brittiska regeringen har ratificerat Århuskonventionen. Av denna konvention följer att den brittiska staten skall erbjuda individer vissa rättigheter. Man skall bl a ha rätt till rättslig omprövning ("review procedure") gällande vissa i konventionen angivna beslut, lagar eller försummelse. Beslut i planlägningsfrågor som kräver att det görs en miljökonsekvensbeskrivning ("environmental impact assessment") omfattas också av konventionen.<sup>182</sup>

Det är två aspekter av brittisk planlagstiftning som är aktuella i diskussionen om Århuskonventionens tillämplighet i planlägningsfrågor; rätten att överklaga och verkställandet av planlägningsbesluten. För dessa aspekter skall redogöras i styckena som följer.<sup>183</sup>

<sup>180</sup> The Independent 29/5-01 "Woolf Calls for New Court to Resolve Environmental Disputes"

<sup>181</sup> The Times tue 20/6-00, law s 5

<sup>182</sup> Memorandum by Professor Malcolm Grant, University of Cambridge, p 29

<sup>183</sup> Memorandum by Professor Malcolm Grant, University of Cambridge, p 31-32

### *Obalans i rätten att överklaga*

För det första gäller det obalansen i rätten att överklaga. Markexploatörer kan överklaga ett avslag på en tillståndsansökan, men de som har invändningar mot ett givet tillstånd kan inte överklaga ett sådant. De kan endast klaga till antingen en ombudsman vid de lokala myndigheterna ("Local Government Ombudsman"), som dock inte har någon möjlighet att ändra tillståndsbeslutet, eller efter ansökan till "the High Court" för omprövning.

I mars 2000 publicerades en rapport; "Environmental Court Project: Final Report". Rapporten byggde på en studie gjord av "the Department of Land Economy at the University of Cambridge" under ledning av professor Malcolm Grant. Studien gjordes under överinseende av en "Steering Committee" som tillsatts av DETR, (the Department of the Environment, Transport and the Regions<sup>184</sup>) bestående av representanter från "the Planning Inspectorate" och från administrativa och juridiska avdelningar vid DETR.

Rapporten redogjorde för system med miljödomstolar på andra håll i världen och kom fram till att ett system med miljödomstolar skulle gå att införa i Storbritannien och att detta vore önskvärt.

Enligt rapporten är dagens engelska planläggningssystem orättvist och ojämnt uppbyggt. De som protesterar mot planläggningsbeslut borde ha rätt till en oberoende och opartisk prövning av sina fall, vilket inte är fallet idag. Denna åsikt stöddes av en dom i "Brittish High Court" (motsvarar ung. svensk hovrätt) i december 2000<sup>185</sup>. Domstolen fastslog att de maktbefogenheter som idag getts till den brittiska miljöministern strider mot artikel 6 i ECHR (European Convention of Human Rights), vilken inkorporerades i brittisk lag år 2000, och däri det stadgas att medborgare skall tillförsäkras möjligheten till en rättvis och offentlig rättegång.

Den brittiska miljöministern John Prescott avvisade dock dessa slutsatser. Han ville helst inte bli tvingad att införa en miljödomstol och därigenom överföra mer makt till domstolsväsendet.<sup>186</sup>

Malcolm Grant tycker att dagens planläggningssystem i England dåligt speglar idealen för en deltagardemokrati under 2000-talet, och han påpekar att sådana planläggningssystem som det brittiska inte finns i andra Europeiska eller common-law-länder. Att överklaganden från tredje man skulle kunna orsaka administrativa problem och att prövningsförfarandet drar ut på tiden håller han med om, men han tycker inte att det är inte något svar på frågan om något sådant system behövs. Om det behövs ett sådant system för överklagande tycker Grant att det behöver göras administrativa förändringar så att ett sådant överklagandesystem blir möjligt och fungerar.

---

<sup>184</sup> Environmental Court Project, Final Report

<sup>185</sup> Bryan v United Kingdom

<sup>186</sup> Independent 29/5 2001, "An Environmental Court Could Protect Us from the Bias of Politicians"

I rapporten framhåller Malcolm Grant att ”tiden är mogen för att upphöja medborgarliga rättigheter över administrativ bekvämlighet” (”to elevate citizens’ rights above administrative convenience”). Precis som ”British High Court” fastslog i sitt avgörande enligt ovan tyckte alltså Malcolm Grant i rapporten att det var nödvändigt att stärka medborgarnas rätt till prövning i planlägningsfrågor för att England skulle kunna leva upp till de krav på mänskliga rättigheter vilka inkorporerats i brittisk lag 2000.<sup>187</sup>

#### *Ineffektivt verkställande av planlägningsbesluten*

För det andra gäller det ineffektiviteten gällande verkställandet av planlägningsbesluten (”planning enforcement”). Mekanismerna för verkställande hos ”the Planning Inspectorate” är mindre effektiva än de hos en civil domstol. När det gäller planläggning är det bara de lokala planlägningsmyndigheterna som ser till att lagen efterlevs, och utfärdandet av många verkställelsekungörelser (”enforcement notices”) och överklaganden kan göra att det tar flera år innan planlägningsbeslut verkställs. Eftersom ”the Planning Inspectorate” inte har någon permanent jurisdiktion har den heller inga medel för att framtvunga efterlevnad av planlägningsbeslut. Undantaget är möjligheten att avgöra överklaganden gällande verkställelsekungörelser.<sup>188</sup>

#### C. Övriga argument<sup>189</sup>

En miljödomstol skulle bättre kunna:

- integrera planlägnings- och miljöbeslut även i frågor som idag faller utanför ”the Planning Inspectorate’s” område.
- hålla stora offentliga utredningar (”public local inquiries”) om komplexa projekt som innefattar högteknologi eller omfattande och ny infrastruktur. Sådana utredningar har man i England under flera års tid haft problem med att genomdriva.

---

<sup>187</sup> Independent 29/5 2001, ”An Environmental Court Could Protect Us from the Bias of Politicians”

<sup>188</sup> Memorandum by Professor Malcolm Grant, University of Cambridge, p 32

<sup>189</sup> Environmental Court Project, Executive Summary, ”Is There any Need for an Environmental Court in England and Wales?”

## 7 Tillståndsprovning i Danmark

I detta kapitel skall jag redogöra för tillståndsprovningen i Danmark. I jämförelse med det engelska tillståndsprovningssystemet liknar det danska mer det svenska. Danmark har t ex redan en form av miljödomstol – Miljöklagenämnden.

### 7.1 Miljöansvaret enligt miljöbeskyttelseoven

Den viktigaste lagen på miljöområdet i Danmark är miljöbeskyttelseoven (motsvarar svenska miljöskyddslagen). Den som gäller idag trädde ikraft 1 juli 1997. Lagen ger miljöministern stor makt att stifta miljölagar på ett flertal områden, och den ålägger även individer och företag ett flertal skyldigheter, bl a skyldigheten att använda bästa möjliga teknik.<sup>190</sup>

Det finns en trend i Danmark som pekar mot en ökande betoning av det lokala beslutsfattandet i miljöfrågor och en nedtoning av betydelsen av det nationella beslutsfattandet på området. I enlighet med detta ligger huvudansvaret för administrationen av det lokala och regionala miljöskyddet på 275 kommunala nämnder och 14 amtsråd (motsvarar ungefär vårt landsting).<sup>191</sup> Deras arbete styrs i dessa frågor av miljöministrernas förordningar och administreras av Miljöskyddsmyndigheten.<sup>192</sup>

I miljöskyddsarbetet är tillståndsprovningen en viktig del, och regler om denna står också att finna i miljöbeskyttelseoven.

### 7.2 Tillståndsprovningen i första instans

Provning i första instans av miljöfrågor sker i kommunala nämnder och amtsråd. Miljöministern kan dock överta provningsrätten i ärenden av nationell betydelse.<sup>193</sup> Provningsrätten hamnar i sådana fall istället hos Miljöskyddsmyndigheten. Denna möjlighet att förflytta provningsrätten har utnyttjats endast ett fåtal gånger. Miljöministern har även möjlighet att påverka det lokala och regionala miljöskyddet genom att beordra lokala och kommunala beslutsfattare att ta sig an specifika ärenden.<sup>194</sup>

---

<sup>190</sup> Environmental Court Project, Final Report, part 3.3.3 "Principal Environmental Legislation"

<sup>191</sup> Basse s 54-55, p.47

<sup>192</sup> Environmental Court Project, Final Report, part 3.3.3 "Principal Environmental Legislation"

<sup>193</sup> Nordh s 479 sista st

<sup>194</sup> Environmental Court Project, Final Report, part 3.3.3 "Principal Environmental Legislation"

## 7.3 Överklagande av beslut

### 7.3.1 Överklagandeinstanser

Lokala myndigheters tillståndsbeslut kan överklagas till Miljöstyrelsen och vidare till Miljöklagenämnden. Detta gäller majoriteten av beslut i vattenfrågor eller beslut i frågor som grundas på miljöbeskyttelseloven. Även i fall där Miljöministern har övertagit prövningsrätten överklagas beslutet, som ofta tas av Miljöskyddsmyndigheten, till Miljöklagenämnden. Vid överklagande till Miljöklagenämnden gäller krav på prövningstillstånd.<sup>195</sup>

När det gäller frågor som inbegriper regler om miljökonsekvensbeskrivningar, där normalt amtsrådet är den primära beslutsfattande myndigheten, är första instans för överklagande överklagandenämnden för naturskyddsfrågor. Denna nämnd består av en ordförande som är jurist, två justitieråd från Högsta domstolen i Danmark samt ett flertal politiska representanter.<sup>196</sup> Nämnden är högsta instans när det gäller överklaganden av beslut i frågor rörande naturskydd eller plan- och bygglagstiftning.<sup>197</sup>

I Danmark finns inget separat administrativt rättsväsende. Detta gör att Miljöklagenämndens beslut bara kan överklagas till de vanliga allmänna domstolarna. Överklagandet kan bara gälla huruvida beslutet är formellt riktigt, eftersom det materiella innehållet grundat på sakomständigheterna (eng. ”merits”) inte kan överklagas. Överklaganden lämnas till de lägre instanserna i de allmänna domstolarna.

I dansk lag krävs det inte att en fråga skall ha prövats av en administrativ myndighet för att en allmän domstol skall kunna ta upp den, såvida inte detta klart framgår i lagen. Medborgarna verkar dock mer intresserade av att överklaga till de speciella överklagandeinstanserna som t ex Miljöklagenämnden, antagligen bl a för att omprövningen som sker i domstol inte är lika omfattande som den som sker hos de speciella administrativa överklagandeinstanserna.<sup>198</sup>

Till sist bör här nämnas att beslut i vissa i lag angivna mindre typer av miljöärenden inte kan överklagas.<sup>199</sup>

### 7.3.2 Krav för överklagande

Klagomål mot beslut som gjorts av kommunala nämnder och amtsråd kan framföras av följande parter:<sup>200</sup>

1. en part för vilken beslutet gäller, och

---

<sup>195</sup> Nordh s 480 1 st

<sup>196</sup> Dessa är sju stycken 1999 enligt ”Environmental Court Project: Final Report”

<sup>197</sup> Environmental Court Project, Final Report, part 3.3.2.3 “The Environmental Appeal Board”

<sup>198</sup> Basse s 218 p 369

<sup>199</sup> Environmental Court Project, Final Report, part 3.3.4 “The Hierarchy of Complaints and Appeals”, se även miljöbeskyttelseloven 92 §

<sup>200</sup> Se miljöbeskyttelseloven 98-99 §§

2. en part som har ett individuellt väsentligt intresse i ärendets utgång  
Kravet på ett "individuellt väsentligt intresse" liknar närmast kravet enligt svensk rätt på att beslutet skall angå klaganden. Denna formulering ges i Danmark en ganska vid definition, och till de som antas ha ett väsentligt intresse i miljöfrågor är bl a ett flertal rikstäckande miljöorganisationer som t ex Greenpeace och Danmarks naturfredsförening.<sup>201</sup>

Övriga som har rätt att överklaga är själva överklagandeinstansen ("the other-tier council") och myndigheter i andra länder. De senare i enlighet med föreskrifter som upprättas av miljöministern.<sup>202</sup>

### 7.3.3 Skillnader i överprövning<sup>203</sup>

Domstolarna ser till att de administrativa myndigheterna följer de processuella regler som finns när de fattar sina beslut, nämligen att besluten är formellt riktiga. Om en domstol kommer fram till att de processuella reglerna inte följts i tillräcklig mån kan den ogiltigförklara det administrativa beslutet. Detta kan den även göra om det beslutet har materiella brister.

De administrativa överklagandeinstanserna i Danmark är bundna av officialprincipen, vilken innebär att instansen styr rättegångens innehåll och form. Domaren kan alltså enligt denna princip ingripa i rättegången till fördel för den tilltalade och har också viss utredningsskyldighet.

Domstolarna är dock istället bundna av den s k förhandlingsprincipen. Denna princip innebär att rättegången skall gå till som en förhandling mellan parterna inför en opartisk domare. Domstolens beslut beror då till stor del på vem som äger rätt att delta i processen, och hur dessa parter sedan väljer att agera.

Denna skillnad i förfaranderegler mellan de administrativa överklagande instanserna och domstolarna gör att det är än mer attraktivt att välja att försöka få ett beslut omprövat på administrativ väg. Många miljöfrågor avgörs därför inte i domstol i Danmark. Det finns heller ingen tradition inom miljöområdet att pröva viktigare frågor i domstol. Vissa miljörelaterade frågor avgörs dock i domstol, men dessa frågor rör mer lagtolkning och formella frågor såsom vem som är klagoberättigad och om tiden för överklagandefristen överskridits.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Nordh s 480 2 st

<sup>202</sup> Environmental Court Project, Final Report, part 3.3.4 1 st

<sup>203</sup> Basse s 218

<sup>204</sup> Basse s 218 sista st, s 219 1 st

## 7.4 Mer om Miljöklagenämnden<sup>205</sup>

Det finns en lång erfarenhet i Danmark med en form av miljödomstol. Detta är Miljöklagenämnden<sup>206</sup>. Nämnden ligger formellt sett under Miljöministeriet, men skall enligt lagen vara obunden vid omprövning och översyn av beslut i enskilda fall.

Miljöklagenämnden består av en ordförande, en eller flera vice ordförande samt ett antal tillsatta experter. För att vara ordförande krävs att man är lagfaren hovrättsdomare, och för att vara vice ordförande krävs att man är lagfaren domare. Experterna finns registrerade på listor fördelade på olika kompetensområden, och väljs från dessa utifrån varje enskilt falls speciella karaktär.

Jurisdiktionen hos Miljöklagenämnden är begränsad till följande områden enligt avdelning 103 i miljöbeskyttelseloven:

1. Beslut som fattats av miljöministern eller av myndigheter som enligt avdelning 25 (avledande av vatten) eller 82 (förfrågan från kommunal nämnd eller landsting rörande frågor av nationell betydelse), och
2. Beslut av större betydelse, eller av principiell betydelse, som gjorts av Miljöministern eller av en myndighet som bemyndigats göra det enligt 5:e kapitlet i lagen vid beslut som rör vissa uppräknade verksamheter, eller under avdelning 28 (tillstånd för utsläpp av avloppsvatten) och 30 (krav på att förbättra vattenreningsverk eller ersätta gamla vattenreningsverk med nya).

Följande karakteristiska drag kan noteras hos Miljöklagenämnden:

1. Den har jurisdiktion även när det gäller överklaganden av administrativa beslut. Detta gäller dock inte kommunala plan- och byggärenden samt naturskyddsärenden där istället Överklagandenämnden för naturskyddsfrågor avgör.
2. När det gäller överklaganden från vissa angivna miljöorganisationer har dessa en bred talerätt ("open standing"). I motsats till Sverige finns det inget krav gällande medlemskap för att miljöorganisationer skall åtnjuta rätt att överklaga ärenden, utan det krävs endast att organisationen har en viss bekräftad ställning – ("a requirement of verification of status").
3. Den har ingen straffrättslig eller civilrättslig jurisdiktion
4. Den har tillgång till tekniska experter vid sidan av juristerna

Beslut i Miljöklagenämnden fattas genom majoritet.

---

<sup>205</sup> Environmental Court Project, Final Report, part 3.3.2.3

<sup>206</sup> På danska "Miljøklagenævnet"/ på eng. "Environmental Appeals Board"

## 8 Summering och slutsatser

Hittills i uppsatsen har jag satt in diskussionen om tillståndsprövningen i ett sammanhang. Detta har jag gjort genom att beskriva tillståndsprövningens utveckling i Sverige, vilka krav som ställs på lagstiftning på området, samt genom att beskriva alternativa tillståndsprövningssystem som det engelska och danska. Därutöver beskrivs i uppsatsen själva argumentationen rörande vilken myndighet som bör ansvara för tillståndsprövningen. Nu återstår således att sammanfatta och dra slutsatser av diskussionen i uppsatsen.

Först behandlar jag här frågan som tagits upp i kapitel fyra, nämligen om huruvida regeringsformen och europakonventionen ställer några konstitutionella krav på hur prövningsorganisationen skall se ut. Därefter behandlar jag själva argumentationen som tagits upp i kapitel fem. Jag redogör här endast för de argument jag anser vara centrala för domstolsprövning respektive administrativ prövning. De argument som jag väljer är de vilka inte framgångsrikt kritiserats i debatten och som är relevanta. Slutligen använder jag slutsatserna från detta avsnitt för att ta ställning till frågan om domstolar eller administrativa myndigheter bör ansvara för tillståndsprövningen.

### 8.1 Regeringsformen och europakonventionen

Frågan huruvida RF ger stöd för att tillståndsprövning skall ske i domstol redogjorde bl a vattenlagsutredningen för i sitt betänkande<sup>207</sup> 1977. Utredningen kom fram till att det då inte fanns något i vårt rättssystem som hindrade att en domstol sköter tillståndsprövningen.<sup>208</sup> I betänkandet angavs heller inget stöd i RF för att tillståndsprövningen skall ske i domstol. Då jag under mitt arbete inte stött på några argument som talar i en annan riktning borde dessa förhållanden gälla även idag. Idag torde det därför inte finnas stöd i RF för att tillståndsprövning skall ske i domstol, lika lite som det finns stöd för att den skall ske i administrativ myndighet. Jag har således inte funnit något svar på arbetsfördelningsfrågan i regeringsformen.

Frågan om EK ställer några krav på att tillståndsprövningen skall ske i domstol är dock lite svårare att besvara. Jag har visserligen i mitt arbete inte stött på att man i någon större omfattning har EK som grund när man argumenterar för att tillståndsprövning bör ske i domstol. Det betyder dock inte att en sådan argumentation inte skulle vara möjlig. Jag tycker att man både utifrån EK artikel 5 och artikel 6 har möjlighet att föra en sådan argumentation. EK artikel 5 anger att om tillståndsfrågan kan ses som en civil rättighet eller skyldighet enligt EK medför detta att tillståndsprövningen bör ske i domstol.<sup>209</sup> Detta blir även fallet om tillståndsfrågan kan sägas röra ett administrativt frihetsberövande enligt EK artikel 6.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att EK skulle kunna åberopas för att låta viss tillståndsprövning i första instans ske i domstol. Frågan om huruvida EK förbinder Sverige att ha viss tillståndsprövning i domstol är vad jag vet inte prövad i

<sup>207</sup> SOU 1977:27; ”Revision av vattenlagen del 4, Förslag till ny vattenlag”

<sup>208</sup> Se SOU 2002:50 s 108

<sup>209</sup> Huruvida detta är fallet avgörs från fall till fall av Europadomstolen



större omfattning i praxis. Inte heller har jag i funnit några konkreta argument för att EK skulle förbinda Sverige att ha domstolsprövning i tillståndsfrågor. Det är därför troligt att EK, åtminstone i dagsläget, inte utgör något hinder för att tillståndsprövning i första instans enbart sker i administrativa myndigheter. Kommer dock frågan väl upp till prövning kan läget förändras. Det blir då intressant att se om utfallet tvingar Sverige att förändra sitt prövningssystem.

## 8.2 Administrativ prövning

För administrativ prövning talar bl a att denna medger en friare handläggning<sup>210</sup> och ett enklare förfarande som lättare kan anpassas till ärendets karaktär.<sup>211</sup> Erfarenheter av tillsyn hos de administrativa prövningsmyndigheterna talar också för administrativ prövning.<sup>212</sup> Visserligen kan man invända att det principiellt inte är bra att samma myndighet både meddelar tillstånd till verksamheter samt utövar tillsyn över dessa<sup>213</sup>, eftersom myndigheten då kan antas vara mindre objektiv. De praktiska fördelarna med att kunna utnyttja information från tillsynen för att förenkla arbetet vid tillståndsprövningen uppväger dock detta

Även det faktum att man genom prop. 1994/95:100 bestämt sig för att renodla domstolarnas verksamhet talar för en administrativ prövning.<sup>214</sup> Att miljölagstiftningen är krånglig och i vissa fall otydlig är det många som håller med om.<sup>215</sup> Det kan då vara en fördel att låta domstolarna som överprövningsorgan koncentrera sig på att utarbeta praxis och se till att lagstiftningen blir alltmer tydlig och lättolkad.

Comment [M2]: kolla fotnotshänvisning

## 8.3 Domstolsprövning

Vad talar då för domstolsprövning? Ett viktigt argument är att sakägare är bättre skyddade i ett system med domstolsprövning, med bättre möjligheter att påverka utgången i målet.<sup>216</sup> Prövningssystemet medger även allmänt en större rättssäkerhet.<sup>217</sup> Det blir mer "ordning och reda" på prövningsförfarandet vilket borde kunna medföra att färre mål överklagas. För detta prövningssystem talar också det faktum att kritik före MB:s tillkomst riktades mot en del länsstyrelser för att ha för dålig kvalitet på sina tillståndsbeslut.<sup>218</sup> Liknande kritik mot miljödomstolarnas tillståndsbeslut efter MB:s tillkomst har jag inte funnit i samma omfattning.

<sup>210</sup> Se SOU 2002:50 s 126 3 st

<sup>211</sup> Se prop. 1969:28 s 196 2 st

<sup>212</sup> Se prop. 1997/98:45 del I s 464 8 st

<sup>213</sup> Se prop. 1997/98:45 del I s 471 8 st

<sup>214</sup> Se lagrådets kommentarer till 16 kap i prop. 1997/98:45 del II s 484 f., SOU 2002:50 s 99, SGU's yttrande till SOU 2002:50, Lindblom s 29 fotnot 61

<sup>215</sup> Se avsnitt 3.9

<sup>216</sup> Se SOU 2002:50 s 129

<sup>217</sup> Se t ex Lindblom s 32 1 st, SOU 1991:106 s 50

<sup>218</sup> SOU 1996:103 s 485 1 st

Domstolsprövning innebär även en enklare instansordning och färre prövningsmyndigheter.<sup>219</sup> Det innebär vidare att tillståndsprövningen blir mer politiskt obunden.<sup>220</sup> Det senare borde vara en stor fördel om man tror på maktfördelning och juridikens möjligheter. Politikerna skapar regler för tillståndsprövningen genom att stifta lagar. Dessa lagar skall sedan, om man vill verka i maktfördelningens anda, tillämpas på ett opartiskt sätt av jurister och andra icke-politiker för miljöns bästa. Om politikerna även får vara med och påverka tillämpningen av den aktuella miljölagstiftningen riskerar tillståndsbesluten präglas av kortsiktiga politiska hänsyn på bekostnad av långsiktiga miljöhänsyn. En politisk organisation kan t ex vara alltför mån om regionens företag för att objektivt kunna bedöma miljökonsekvenserna av deras verksamhet.

## 8.4 Vad bör väljas?

För att ta ställning bör man väga de centrala argumenten mot varandra och se vilka som väger tyngst. För administrativ prövning talar främst argumenten friare handläggning, erfarenheter av tillsyn samt renodling av domstolarnas roll. För domstolsprövning talar främst argumenten bättre skydd för sakägare, större rättssäkerhet, enklare instansordning, färre prövningsmyndigheter samt politisk obundenhet.

Grundat på ovanstående argument är ur min synvinkel domstolsprövning att föredra. Motiveringen är att rättssäkerhet och politisk obundenhet ur ett samhällsperspektiv bör prioriteras högre än renodlingen av domstolarnas roll och möjligheten till en friare handläggning.

När jag tänker på vad som är mest praktiskt och vad som är politiskt genomförbart blir dock läget annorlunda. Myndigheter visar i utredningar, propositioner och remisser att de i regel är för en administrativ prövning av miljöstörande verksamhet i första instans. Myndigheternas åsikter har ofta starkt politiskt stöd. Detta stöd är i sin tur nödvändigt för att kunna genomföra en förändring av prövningssystemet och för att ge det legitimitet. Med detta i beaktande drar jag slutsatsen att ett administrativt prövningssystem i första instans har större chanser att nå fullgoda resultat. Det verkar således bättre att lägga krut på att få ett administrativt prövningssystem att fungera så bra som möjligt istället för att eventuellt fruktlöst kämpa för domstolsprövning.

Det blir som vi ser ovan olika slutsatser gällande vilket prövningssystem som bör väljas beroende på vilka argument som får påverka beslutet. I idealfallet är domstolsprövning att föredra. I praktiken verkar istället administrativ prövning vara den bästa lösningen. I slutändan tror jag emellertid att det inte är lika viktigt vad man väljer som att man har som målsättning att få det valda prövningssystemet att fungera så bra som möjligt.

Hur får man då det valda prövningssystemet att fungera bra? Troligen genom att göra det enhetligt och lättöverskådligt samt genom att åtgärda de brister som systemet har.

---

<sup>219</sup> SOU 1996:103 s 470 7 st och SOU 2002:50 s 128 2 st

<sup>220</sup> Se avsnitt 5.2.3 punkt G

För att kunna åtgärda bristerna på ett tidigt stadium är det viktigt att man innan beslut om prövningssystem tas är medveten om vad de olika prövningsordningarna kan föra med sig.<sup>221</sup> Väljer man domstolsprövning kan det vara bra att se över om och i så fall hur förfarandet kan förenklas, samt hur mer sakkunskap och erfarenheter från icke-juridiska verksamhetsområden kan tillföras ärenden. Väljer man istället administrativ prövning kan det vara bra att se över möjligheterna att genom lagstiftning förbättra skyddet för sakägare, samt att se till att miljöprövningsdelegationernas beslut i mesta möjliga mån är politiskt obundna.

Genom att på detta sätt ha som målsättning att skapa en väl fungerande tillståndsprövning kan denna i framtiden utvecklas till ett ännu bättre medel för att värna om en god miljö.

---

<sup>221</sup> Det är också viktigt att tänka på vilka konsekvenser förändringen i sig för med sig. Detta poängteras i Svenska naturskyddsföreningens yttrande till SOU 2002:50. Föreningen påpekar att fördelarna med att ändra prövningsordning måste vägas mot de problem som följer av att genomföra en förändring, såsom kostnader och arbete med att sätta in sig i ett nytt prövningssystem.

## KÄLLFÖRTECKNING

### Offentligt tryck

- SOU 1977:27; Revision av vattenlagen del 4, Förslag till ny vattenlag
- SOU 1991:106; Domstolarna inför 2000- talet
- SOU 1996:103; Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling
- SOU 2002:50; Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande (se även under Internet nedan)
- Prop. 1918:128; Vattenlagen
- Prop. 1969:28; Miljöskyddslagen
- Prop. 1994/95:100; Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96
- Prop. 1997/98:45; Miljöbalken (se även under Internet nedan)

### Övrig litteratur

- Basse, Ellen Margrethe, Environmental law in Denmark, Kluwer law international, 2000
- Bengtsson, Bertil, Speciell fastighetsrätt, sjunde uppl., Iustus förlag, 1999
- Ebbesson, Jonas, Internationell miljö rätt, andra uppl., Iustus förlag, 2000
- Hoffmeister, Henrik, Tillståndsprövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, examensarbete vid Lunds universitet HT 1999
- Lindblom, Per Henrik, Miljöprocess, del I och II, Iustus förlag, 2001
- Westerlund, Staffan, Delkommentar till miljöbalken, Mbdk 1-8, Åmyra förlag, 2000
- Nergelius, Joakim, Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt, första uppl., Norstedts juridik, 2000
- Nordh, Roberth, Talerätt i miljömål, Iustus förlag, 1999
- Rubenson, Stefan, Miljöbalken, den nya miljö rätten, andra uppl. Norstedts juridik, 1999, hänvisas till som Rubenson
- Rubenson, Stefan, Miljöbalken, den nya miljö rätten, tredje uppl., Norstedts juridik, 2002, hänvisas till som Rubenson II

### Artiklar

- Intervju med Claes Kristensson, Göteborgsposten 29/12-99;
- Day, Martin; Birties, William, "It's time to take issue over the environment - in court", The Times tue 20/6-00 law s 5
- Lindberg, Carl-Otto, "Om tillstånd utan tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen", FT 1995:3 s 77-92
- Olsson, Åsa, "Beaktandet av internationella miljökonventioner i svensk praxis", JT 1998-99 s 894-912
- Verkaik, Robert, "An environmental court could protect us from the bias of politicians", The Independent 29/5-01
- Verkaik, Robert, "Judges want to scrutinise science advisers", The Independent 29/5-01
- Verkaik, Robert, "Woolf calls for new court to resolve environmental disputes", The Independent 29/5-01

### **Internet**

- Tidningsartiklar från svensk dagspress  
(artikelsök)
- Prop. 97/98:45; Miljöbalk  
([www.lagrummet.gov.se](http://www.lagrummet.gov.se))
- SOU 2002:50; Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande  
([www.lagrummet.gov.se](http://www.lagrummet.gov.se))
- Domstolsverkets rapport 2002:7; Erfarenheter av miljöbalksreformen  
([www.dom.se](http://www.dom.se))
- Environmental Court Project: Final Report, 1999  
([www.landecon.cam.ac.uk/env\\_court.htm](http://www.landecon.cam.ac.uk/env_court.htm))
- Miljödepartementets hemsida  
([miljo.regeringen.se](http://miljo.regeringen.se))
- Memorandum by Professor Malcolm Grant, University of Cambridge (PI 34),  
“Professor Grant’s written evidence to the HC Environment Committee’s review of the Planning Inspectorate”  
([www.landecon.cam.ac.uk/env\\_court.htm](http://www.landecon.cam.ac.uk/env_court.htm))
- Yttrande från svenska kommunförbundet gällande Miljöbalkskommitténs delbetänkande SOU 2002:50; Miljöbalken under utveckling, 2002-10-11  
([www.svekom.se/skorg/styrelse/yttrande/2002/2002-10-11](http://www.svekom.se/skorg/styrelse/yttrande/2002/2002-10-11))
- SGU’s yttrande gällande Miljöbalkskommitténs delbetänkande SOU 2002:50; Miljöbalken under utveckling, 2002-10-17  
([www.sgu.se/aktuellt/remiss/2002/01-978-2002.htm](http://www.sgu.se/aktuellt/remiss/2002/01-978-2002.htm))
- Svenska naturskyddsföreningens remissvar på Miljöbalkskommitténs delbetänkande SOU 2002:50; Miljöbalken under utveckling, 2002-10-30  
([www.snf.se/snf/remissvar/remissvar2002-10-30.htm](http://www.snf.se/snf/remissvar/remissvar2002-10-30.htm))

### **Intervjuer**

- Bergqvist, Hans, advokat vid advokatfirman Delphi, Göteborg. E-postkontakt under våren 2003.
- Sandström, Magnus, ordförande för Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen för Västra Götalands län. E-post- samt telefonkontakt under våren 2003.
- Westdahl, Peter, advokat vid advokatfirman Westdahl. E-postkontakt under våren 2003.

## **BILAGA**

Skillnader i prövning mellan vatten- och miljöfarlig verksamhet.<sup>222</sup>

1. *Prövningsplikt.* All vattenverksamhet kräver enligt huvudregeln tillstånd. De miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd är enbart de som räknas upp som tillstånds- eller anmälningspliktiga i förordningar.
2. *Prövningsmyndigheter.* När det gäller vattenverksamhet prövar miljödomstolar i regel alla tillstånd, medan den delar uppgiften med länsstyrelser när det gäller prövning av miljöfarliga verksamheter.
3. *Prövningens omfattning.* Vid prövning av vattenverksamhet prövas både tillståndsfrågan och civilrättsliga frågor, medan prövning av miljöfarlig verksamhet enbart prövar tillståndsfrågan.
4. *Materiella regler.* Vid prövning av vattenverksamheter skall enligt MB 11:6 även en samhällsekonomisk bedömning av verksamheten göras. Detta behövs inte när det gäller miljöfarliga verksamheter.
5. *Regler som berör sakägare.* I vattenmål kan sakägare föra talan i både tillståndsfrågan och civilrättsliga frågor (frågor om ersättning på grund av skada och intrång) samtidigt. I mål om miljöfarlig verksamhet kan sakägare enbart föra talan i tillståndsfrågan och får om denne vill föra talan i civilrättsliga frågor väcka en sådan talan i en separat rättegång.

---

<sup>222</sup> SOU 2002:50 s 104