

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Jan Darpö

Miljöprövningen i vågskålen – landskampen
mellan Finland och Sverige

Särtryck ur häfte 3 2009

MILJÖPRÖVNINGEN I VÅGSKÅLEN – LANDSKAMPEN MELLAN FINLAND OCH SVERIGE

av Jan Darpö, Kari Kuusiniemi och Pekka Vihervuori

1. Introduktion

Miljöprocessen har kommit i fokus i den allmänna miljödebatten de senaste åren. Under mottoerna "better regulation" (regelförenkling) och "one-shop-stop" (allt i en lucka) arbetas det intensivt både inom EU och på nationell nivå för att minska de administrativa bördorna för företagen genom förenklad miljöprövning.¹ Arbetet – som inte är problemfritt – är till stor del inriktat på att reducera tillståndsplikten och kraven på utredning för miljöstörande verksamheter. Särskilt gäller detta Sverige, där den nyligen avslutade Miljöprocessutredningen (M 2007:04) tydligt har arbetat med denna inriktning. Den svenska regeringen har som uttalad målsättning att minska antalet statliga regler med 25 % fram till 2010. Miljöområdet anges vara prioriterat i det arbetet.² I Finland har motsvarande planer varit mindre genomgripande, men ett reformarbete för att lätta på förprövningen pågår även här. På samma gång håller man på att omstrukturera hela den statliga regionalförvaltningen, miljötillsyn och miljötillståndsärenden inberäknat. Propositionen (RP 59/2009 rd) med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen överlämnades till riksdagen under hösten 2009. Kompletterande propositioner står att vänta. Reformen avses träda i kraft redan i början av 2010. I detta sammanhang är det inte möjligt att bedöma eller förutse de exceptionellt talrika och ganska hastigt beredda lagförslagets verkan på t.ex. miljörättsligt beslutsfattande och tillsyn.³ En helhetsreform av den finska vattenlagstiftningen har därtill beretts under ett tiotal år, och propositionen står äntligen att vänta under hösten 2009.

Vi tre författare är på olika sätt inblandade i miljöprövningen i Finland och Sverige; som domare, experter i utredningar, rättsvetenskapliga forskare

¹ Se Kommissionens hemsida: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm.

² Naturvårdsverket fick 2007 i regeringsuppdrag att i samråd med näringslivet ta fram en handlingsplan för regelförenkling, vilket har resulterat i två rapporter, se <http://www.naturvardsverket.se/sv/Nedre-meny/Aktuellt/Yttranden/Yttranden-2007/Regeringsuppdrag-om-regelforenkling>.

³ I propositionen föreslås att statens regionförvaltning (länsstyrelserna, arbetskrafts- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, miljötillståndsverken, vägdistrikten och arbetarskyddsdistriktens arbetarskyddsbyråer) ska samlas till två nya övergripande myndigheter, nämligen regionförvaltningsverken samt närings-, trafik- och miljöcentralerna.

och skribenter. Vi vill med denna artikel bidra till debatten genom att göra en jämförelse mellan systemen för miljöprövning i våra länder. Vi lyfter fram likheter och skillnader och diskuterar i någon mån för- och nackdelar. Syftet kan sägas vara att lyfta fram betydelsen av en hög kvalitet i miljöprövningen och vikten av det demokratiska inslaget i systemet. Jämförelsen är inriktad på fyra frågor. Den miljörettsliga lagstiftningen, organisationen av miljöprövningen och domstolarnas roll, kravet på utredning och prövningens omfång samt de motstående intressenas möjligheter att komma till tals. Artikeln kommer att publiceras i båda länderna (*Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* (JFT) respektive *Förvaltningsrättslig tidskrift* (FT)). För innehållet svarar vi gemensamt, dock med en viss naturlig uppdelning på respektive land.

2. Miljölagstiftningens huvuddrag

2.1 Sektorisering eller integration

Till skillnad från Sverige saknar Finland ett omfattande, formellt enhetligt miljörettsligt regelverk av typen miljöbalken.⁴ Miljörätten består av separata sektorslagar såsom miljöskyddslagen, markanvändnings- och bygglagen, vattenlagen, marktäktslagen och naturvårdslagen.⁵ Lagarna har stiftats i olika tider och vanligen förändrats otaliga gånger efteråt. Stor uppmärksamhet har de senaste åren ägnats åt att åstadkomma samordning mellan lagarna.

I Sverige var miljölagstiftningen splittrad fram till slutet av 1990-talet. Exempel på sådana äldre lagar var naturvårdslagen (1964), lagen om hushållning med naturresurser (1987), miljöskyddslagen (1969), hälsoskyddslagen (1982), lagen om kemiska produkter (1985) och vattenlagen (1983). Efter tio års lagstiftningsarbete samlades och utvecklades 16 olika miljölagar till en gemensam miljöbalk som trädde i kraft 1999. Viktiga delar av den miljörettsliga regleringen ligger dock fortfarande kvar vid sidan av balken.

2.2 Finland

Ansvar för miljön har direkt stöd i Finlands grundlag (731/1999) genom att kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter innehåller en uttrycklig para-

⁴ Finsk lagstiftning är tillgänglig på svenska genom www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa, sökning sker med hjälp av författningssamlingsnumret i den ursprungliga lagstiftningen.

⁵ Den finska miljörätten är på ett allmänt plan beskriven i *Vihervuori, P.*, Finland. Ingår i delserien Environmental Law av International Encyclopaedia of Laws, Kluwer Law International 2009.

graf om miljögrundrättighet.⁶ Enligt 20 § bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet (1 mom.). Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön (2 mom.). I synnerhet den sistnämnda bestämmelsen står i klart samband med de grundläggande strukturerna i systemen för beslutsfattande angående miljön. Den kan även påverka grundlagsenligheten av olika miljöpolitiska och miljörättsliga styrningsalternativ.

Angående markanvändning och byggande utgör markanvändnings- och bygglagen (132/1999, MBL) en viktig beståndsdel av den miljörättsliga helhetsregleringen och har också flera anknytningspunkter till annan lagstiftning. T.ex. får en verksamhet enligt MBL inte lokaliseras i strid med detaljplan. Kommunens planeringsbefogenhet (eller -monopol) utgör grunden för hela systemet, samtidigt som besluten kan överprövas av förvaltningsdomstolarna med avseende på såväl materiell laglighet som förfarandefrågor.

Förebyggande och minskande av förorening av miljön i vid mening, inklusive buller och skakning, samt avhjälpande och minskande av skador orsakade av förorening regleras i miljöskyddslagen (86/2000, MSL).⁷ Lagens främsta regleringsinstrument är ett integrerat tillstånd att bedriva verksamhet. Tillståndsplikten omfattar alla de miljöstörande aktiviteter som regleras i EU:s IPPC-direktiv (2008/1/EG), men också en bred skala från medelstora till mindre verksamheter och industrier. Det finns även ett anmälningsförfarande, men det har en klart mindre omfattning. Tillståndsplikten beror dels på listor av verksamheter, dels på förutsebara negativa följder för allmänna eller enskilda intressen (förorening av vattendrag, grannelagsrättslig immission). Det senare förutsätter en bedömning av tillståndskravet från fall till fall. Exempelvis är förorening av mark eller grundvatten (inklusive orsakande av konkret risk) helt och hållet förbjudet. MSL innehåller också en reglering för sanering av förorenad mark och grundvatten. EU:s regler om allvarlig miljöskada i miljöansvarsdirektivet (2004/35/EG) har nyligen genomförts i Finland, dels genom lagen om avhjälpande av vissa miljöskador (383/2009), dels genom förändringar i annan miljölagstiftning (bl.a. MSL). Ramdirektivet för

⁶ Redan i den tidigare Regeringsformen för Finland av 1919 ingick en identisk bestämmelse från och med 1.8.1995. Om inverkan av miljögrundrättighetsbestämmelsen se *Kuusiniemi, K.*: Fundamental Rights and the Protection of Nature, I: *Turku Law Journal* 1/1999 s. 33–47.

⁷ Om reformen se närmare *Vihervuori, P.*, Miljöretsreformen 2000. I: *Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 1–2/2000, s. 105. Beträffande den tidigare, sektorvis splittrade regleringen se t.ex. *Vihervuori, P.*: *Environmental Law in Finland: The Environmental Law System*. I: N.S.J. Koeman (ed.), *Environmental Law in Europe*, Kluwer Law International 1999, s. 195 på s. 195–204.

avfall (75/442/EEG) är implementerat genom avfallslagen (1072/1993). Den tillämpas dels i samband med tillstånd enligt MSL, dels separat.

Vattenlagen (264/1961, VL), som gäller många olika former av nyttjande och skydd av vattendrag och vattenmiljöer, var ännu på 1980-talet den viktigaste och mest avancerade lagen inom miljörätten. Också här är tillståndet det främsta instrumentet. Tillståndsplikten utlöses mestadels av förutsebar kränkning av allmänt eller enskilt intresse. Bedömningen görs från fall till fall, vilket innebär att tillståndspliktiga verksamheter varierar från storprojekt inom vattenhushållningen till enstaka muddringar, broar och bryggor etc.⁸ Det bör dock nämnas att den integrerade tillståndsregimen i MSL täcker förorenande utsläpp till vattendrag (territorialvattnen och Finlands ekonomiska zon i havet inberäknade). EU:s s.k. ramdirektiv för vatten (2004/60/EG) har genomförts främst genom lagen (1299/2004) om vattenförvaltningens organisation.

Lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994) gäller olika MKB-pliktiga projekt oberoende av den lag eller de lagar som tillämpas i plan- eller tillståndsprövningen. Plan- och tillståndsmyndigheterna har dock att kontrollera att nödvändiga MKB har genomförts. En separat lag (200/2005) gäller bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program.

Övrig lagstiftning på miljöområdet är bl.a. lagen angående vissa grannlagsförhållanden (26/1920), havsskyddslagen (1415/1994), jaktlagen (615/1993), skogslagen (1093/1996), gruvlagen (503/1965), landsvägslagen (503/2005), hälsoskyddslagen (763/1994), kemikalielagen (744/1989) samt lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005). Kemikalieregleringen är av givna skäl numera starkt påverkad av EU:s Reach-förordning (1907/2006). Bland övriga lagar kan också nämnas lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977), lagen om ersättning för miljöskador (737/1994) samt marktäktslagen (555/1981). Enligt den senare ska all täkt av mark – inbegripet grus, berg, sten och mull – tillståndsprövas av kommunal myndighet enligt närmast natur- och landskapsmässiga kriterier. Naturvärden i alla dess inhemska och EU-relaterade former regleras i naturvårdslagen (1096/1996, NVL). Det gäller även implementeringen av det europeiska nätverket Natura 2000 och artskyddet genom de båda EG-direktiven på området, fågeldirektivet (79/409/EEG) respektive art- och habitatdirektivet (92/43/EG).

⁸ Se å ena sidan t.ex. *HFD 2004:52, 2004:98, 2005:7, 2005:57, 2005:81, 2006:13* och *2008:58* samt å andra sidan *HFD 2004:39, 2004:45, 2006:3, 2006:35* och *2006:59*.

2.3 Sverige

I den svenska regeringsformens (1972:152, RF) inledande kapitel om statskicketets grunder stadgas i 2 § att ”det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”. Någon skrivning om var och ens ansvar för miljön eller en hållbar utveckling finns inte. Utöver detta finns en indirekt skrivning i 2 kap. 18 § RF som medger det allmänna att förfoga över, eller begränsa användningen av, enskild egendom om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, t.ex. naturvård eller miljöskydd. Ersättning ska dock betalas om pågående markanvändning försvåras. I paragrafen finns också en påminnelse om allemansrätten.

De centrala lagarna på miljöområdet är plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och miljöbalken (1998:808, MB). I den förra ges regler om olika planer för markanvändningen. En översiktsplan som ger vägledning för markanvändningen och bebyggelseutvecklingen ska finnas i varje kommun. Den är inte bindande för myndigheter eller enskilda. Genom detaljplan kan markanvändningen regleras för en begränsad del kommunen. I PBL ges också regler om olika tillstånd för bl.a. byggande (bygglov och förhandsbesked). Lagens utgångspunkt är att det är kommunerna som bestämmer om markanvändningen (”det kommunala planmonopolet”) och staten kan ingripa endast under särskilda, i lagen angivna förutsättningar (främst ”riksintressen”).

Miljöbalken är indelad i sju avdelningar och 33 kapitel. Under balken finns dessutom ett femtiotal förordningar och ett otal myndighetsföreskrifter. Fem av balkens avdelningar innehåller gemensamma regler för hela tillämpningsområdet, två gäller för särskilda slags frågor och verksamheter. Till den förstnämnda kategorin hör första avdelningen (1–6 kap.). Enligt 1 kap. 1 och 2 §§ är miljöbalkens målsättning att ”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. Här framgår vidare att reglerna ska tillämpas till skydd för människors hälsa och miljön, till bevarandet av värdefulla natur- och kulturmiljöer och för hushållning av naturresurserna. I 2 kap. finns allmänna hänsynsregler. Genom dessa uttrycks de viktigaste miljörättsliga principerna, av vilka flertalet går tillbaka på internationella miljökonventioner och EG-rätt. I 3 och 4 kap. ges hushållningsregler för mark- och vatten. Dessa bestämmelser ska även tillämpas vid planläggning och vid beslut om bygglov och förhandsbesked enligt PBL. Resterande två kapitel i första avdelningen innehåller bestämmelser om miljö kvalitetsnormer (5 kap.) och miljökonsekvensbeskrivningar (6 kap.). Genom dessa implementerar viktiga EG-direktiv på miljöområdet, bl.a. ramdirektivet för vatten och MKB-direktivet (85/337/EEG).

Miljöbalkens andra avdelning innehåller den ”gröna” lagstiftningen. I 7 kap. ges regler om områdesskydd som nationalpark, naturreservat och bio-

topskyddsområde. Strandskyddsreglerna finns också här, liksom den EG-rättsligt grundade tillståndssystemen kring Natura 2000. Särskilda bestämmelser om skyddet för djur- och växtarter finns i 8 kap.

Miljöbalkens tredje avdelning (9–15 kap.) har rubriken ”Särskilda bestämmelser om vissa verksamheter”. I 9 kap. finns tillstånds- och anmälningsreglerna för ”miljöfarliga verksamheter”, vilka bl.a. syftar till att genomföra IPPC-direktivet. Här finns också hälsoskyddsbestämmelser. Ansvarsregler för förorenade områden och biologisk skada återfinns i 10 kap. Bestämmelserna i det kapitlet utgör en blandning av det traditionella efterbehandlingsansvaret enligt svensk rätt och reglerna i EU:s miljöansvarsdirektiv. I 11 kap. ges reglerna om ”vattenverksamhet”, vilka går tillbaka på 1918 och 1983 års vattenlagar. Regler om miljöhänsyn i jordbruket och om samrådspflicht vid arbetsföretag i naturen finns i 12 kap. I de avslutande kapitlen i balkens tredje avdelning finns särskilda bestämmelser om genteknik, kemiska produkter och biotekniska organismer samt om avfall (13–15 kap.).

Miljöbalkens fjärde avdelning (16–25 kap.) behandlar prövningen av mål och ärenden. Femte avdelningen (26–28 kap.) innehåller de instrument som tillsynsmyndigheterna behöver i sitt arbete (förelägganden, vite, tillträde m.m.) och regler om avgifter. Bestämmelser om påföljder återfinns i balkens sjätte avdelning (29 kap. om straff och 30 kap. om miljöanktionsavgifter). Miljöbalkens sjunde och sista avdelning behandlar ersättning (31 kap.) och miljöskadestånd (32 kap.) samt bestämmelser om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring (33 kap.).

Även om PBL och MB är de centrala regelverken, finns lagstiftning vid sidan av dessa som har stor betydelse på miljöområdet. Väglagen (1971:948, VägL), ellagen (1997:857, ELL) och lagen (1995:1649, JärnvL) om byggande av järnväg är typisk sektorslagstiftning. Beslut enligt dessa lagar tas av sektorsmyndigheter eller av regeringen. Även skogsvårdslagen (1979:429, SVL) kan sägas vara en sektorslagstiftning med en egen myndighetsorganisation, Skogsstyrelsen. Slutligen bör nämnas jaktlagen (1987:259, JaktL) och jaktförordningen (1987:905, JaktF). Här genomförs den del av artskyddet i EU:s art- och habitatdirektiv som inte regleras i 8 kap. MB, bl.a. reglerna om skyddsjakt.

2.4 Skillnader och likheter

En inledande och tydlig skillnad mellan det finska och svenska miljörettssystemet är miljöns konstitutionella ställning i våra länder. I Finland är miljön en av grundrättigheterna i grundlagen medan skyddet i den svenska regeringsformen är betydligt svagare. Även om det har framförts olika synpunkter om miljöns ställning som ”egentlig” eller kanske enbart ”förkunnelsemässig” del

av rättigheterna i den finska grundlagen, har bestämmelsen åtskilliga gånger ingått i argumenteringen i rättspraxis. Det har särskilt gällt avgöranden av den prejudikatbildande instansen på området, Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Sådana mål har exempelvis gällt naturvårdföreningars besvärsmålsrätt⁹ och lagligheten av kommunala miljöskyddsföreskrifter.¹⁰ Med den formulering som skyddet för miljön har fått i den svenska regeringsformen lever den ett undanskymt liv långt från myndigheternas och domstolarnas rättstillämpning. Däremot kan man kanske påstå att miljöbalkens målsättningsbestämmelse – tillsammans med de av riksdagen antagna miljömålen – spelar en viss roll som riktningssigare när domstolarna ska bedöma olika intressen i miljöfrågor.¹¹ En sådan tendens kan emellertid enbart noteras i miljöbalksfrågor och hos miljödomstolarna.

Den andra jämförelsen gäller integrationen av miljölagstiftningen. I Sverige har lagstiftningen samlats i långt större utsträckning än i Finland. Strukturen i den finska lagstiftningen motsvarar närmast den situation som gällde i Sverige före miljöbalksreformen. Den finska MSL från 2000 som stiftades bl.a. för att implementera IPPC-direktivet har ungefär samma tillämpningsområde som 1969 års ML i Sverige. Till skillnad från den svenska lagstiftningen före miljöbalken, är dock den finska sektoriserade lagstiftningen ett medvetet val som gjordes under senaste hälften av 1990-talet, med övervägande av för- och nackdelar av en alltomfattande miljölagkodifikation.¹² Samordningen har istället givits en annan form, främst genom hänvisningar mellan de olika lagarna. Ett tydligt sådant exempel är att miljökonsekvensbeskrivningarna (MKB), som i sig regleras i en särskild lag, har kopplats till de olika lagarna på ett enhetligt sätt. Ett annat är att de materiella bestämmelserna i finska NVL genom hänvisningar har givits en omfattande tillämpning i olika plan- och tillståndsförfaranden. Många av lagarna har också gemensamma drag, t.ex. när det gäller förfaranden och besvärsmålsrätt. Det är dock inte svårt att hitta exempel på nackdelar med sektoriseringen. Exempelvis är MSL en sektorslag i det att det alltid är fråga om motverkande av utsläpp eller föroreningar som orsakas därav. Skyddet omfattar t.ex. inte den fysiska naturmiljön eller landskapsbilden. Detta har ställvis haft den mindre tillfredsställande följden att sådana verkningar av vissa projekt i naturen inte alls tas i beaktande. Om det däremot är fråga om naturvärden som redan njuter skydd

⁹ HFD 2004:76 och HFD 2007:74.

¹⁰ HFD 2006:58.

¹¹ Se *Ajnestäbl, M.*: Beaktar miljödomstolarna miljö kvalitetsmålen? SGU Rapport 2006-09-07 till Miljömålsrådet (dnr 08-86/2006), finns på Miljömålsportalen (www.miljomal.nu).

¹² Se *Vihervuori 2000* och *Vihervuori, P.*, Public Environmental Law in Finland. I Public Environmental Law in the European Union and the United States. (Red: Seerden & Heldeweg & Deke-telaere), Kluwer Law International 2002, s. 127–170.

enligt NVL, måste de respekteras också i miljötillståndsförfarandet. En annan verksamhet som i viss mån har ”ramlat mellan stolarna” är torvtäkt. Marktäktslagen omfattar inte torvtäkt, som därför i praktiken endast tillståndsprövas beträffande utsläppen (vattenförorening och dammolägenheter) enligt MSL.

Det senare skiljer sig från regleringen i den svenska miljöbalken, som åtminstone formellt sett utgör en integrerad miljölagstiftning. Varje verksamhet som omfattas av dess tillämpningsområde ska prövas mot de allmänna hänsynsreglerna och övriga bestämmelser i den första avdelningen. Sammanläggningen till en balk var emellertid från början ett hastverk och viktig särreglering har bibehållits i de kapitel som gäller för olika verksamheter. Traditionerna inom respektive rättsområde har också varit förvånansvärt svåra att sammanjämka. Dessutom har det varit en tydlig inriktning hos verksamhetsutövarna att försöka begränsa prövningen i olika sammanhang till det minsta möjliga. Miljööverdomstolen (MÖD) har dock under åren arbetat mot en ökad integration av miljöprövningen och poängterat att behovet av en helhetssyn. I början fick det sitt tydligaste uttryck genom ett (relativt) gemensamt sakägarbegrepp. Småningom kom kravet att omfatta frågan om prövningens omfattning. I flera uppmärksammade fall har domstolen återförvisat mål där miljödomstolarna accepterat en alltför långt gången uppdelning (se avsnitt 4.3). Numera ser man också exempel på att ett tillstånd enligt lagstiftningen inte meddelas enligt 9 eller 11 kap. MB, utan ”enligt miljöbalken”.

3. Miljöprövningssystemet

3.1 Olika vägar

En viktig sida av den svenska miljöbalksreformen var att prövningsordningen gjordes enhetlig genom tillskapandet av miljödomstolarna och Miljööverdomstolen (MÖD). Dessa är en del av den allmänna domstolsorganisationen, förlagda vid fem tingsrätter och Svea hovrätt. Ett första steg togs också mot att tillskapa självständiga prövningsorgan inom den statliga förvaltningen genom de s.k. miljöprövningsdelegationerna inom länsstyrelserna.¹³ I Finland har diskussionen kring miljödomstolar inte heller varit obekant, då landet ända till våren 2000 ju hade vattendomstolar och en Vattenöverdomstol. Dessa var dock närmast tillståndsmyndigheter och lagstiftningsdebatten på

¹³ *Ulf Bjällås*, lagman vid Miljööverdomstolen, har beskrivit förhistorian till den processuella reformen i artikeln Den svenska organisationen för prövning av miljöpåverkande verksamheter – ett närmande till den finska modellen. Ur *Vesi, Ympäristö ja oikeus, Juhlakirja Pekka Kainlaurille* (Festskrift till Pekka Kainlauri), Vaasan hallinto-oikeus/Vasa förvaltningsdomstol, Vasa 2007.

1990-talet koncentrerade helt naturligt på frågan om en domstol – som kunde ha hetat miljödomstol – kunde eller borde bli ett tillståndsorgan för miljöfrågor. Man stannade dock vid förvaltningsmyndighet, och överprövningen kom att ske till en av de allmänna förvaltningsdomstolarna, med specialistledamöter och behörighet över hela landet.

3.2 Finland

Enligt MSL är tillståndsmyndighet någon av dessa tre; kommunal miljövårdsmyndighet, en av de 13 regionala miljöcentralerna eller ett av de tre miljötillståndsverken. Den allmänna statliga regionförvaltningen, dvs. länsstyrelserna, har i miljölagstiftningen ingen beslutsfattande eller övervakande roll. De materiella reglerna, tillståndsmyndighetens ställning och förfarandet är desamma oberoende av vilken myndighet som är behörig. VLs system liknar MSLs, men alla relevanta beslut fattas av miljötillståndsverken. De kommunala myndigheternas roll här är liten (enbart dikning etc.).¹⁴

Myndighetsstrukturen är resultat av en historisk utveckling. Efter svensk förebild grundades 1962 tre vattendomstolar. De agerade som tillståndsmyndighet på området och hade expertledamöter. Vattendomstolarna i Finland anknöts emellertid inte till allmänna domstolar, utan blev självständiga enheter vars flesta beslut överklagades till HFD. Småningom bildades en Vattenöverdomstol som mellaninstans för de flesta ärendekategorier. Vattenrättsliga ersättningsfrågor prövades inom ramen för tillståndsärenden enligt VL och avgjordes alltså slutligt av HFD. Brottmålen och ett litet antal övriga tvistemål överklagades dock till Högsta domstolen.

Lagreformen kring MSL med följdlagstiftning medförde också förändringar av miljöprocessen. Den omedelbara orsaken var visserligen kravet på ett integrerat tillståndssystem enligt IPPC-direktivet, men man passade samtidigt på att se över hela prövningen enligt MSL och VL. Vattendomstolarna blev till tre miljötillståndsverk med behörighet i ärenden enligt VL och för tillståndsprövningen av de största verksamheterna enligt MSL. Den vattenrättsliga tillståndsproceduren förändrades emellertid nästan inte alls, trots att en domstol förvandlades till förvaltningsmyndighet. Miljötillståndsverkens ställning är dock ganska självständig under miljöministeriet. Besvärsinstans för hela landet blev Vasa förvaltningsdomstol (VFD), vilken kom till genom sammanslagning av tidigare Vasa länsrätt och Vattenöverdomstolen. VFD är

¹⁴ Den finska miljöprövningsordningen har väckt intresse i det svenska reformarbetet och studerades av Miljöprocessutredningen. Huvudbetänkandet Miljöprocessen (SOU 2009:10) innehåller en regelorienterad beskrivning av det finska systemet, bilaga 10: Finland – huvuddragen i lagstiftning och prövningsorganisation.

alltså såväl en allmän regional förvaltningsdomstol (för all slags förvaltningsprocess) och en besvärdomstol med riksomfattande kompetens i miljöskydds- och vattenärenden. Såsom sin företrädare Vattenöverdomstolen har VFD ordinarie sakkunniga ledamöter, både ingenjörer och ekologer, jämte de lagfarna domarna. Högsta instans är HFD, som också har sakkunniga ledamöter, dock i bisyssla.¹⁵

Genom reformen förblev frågorna om ersättning för skadlig förändring eller förorening av vattendrag en beståndsdel av tillståndsförfarandet enligt både VL och MSL, att prövas ex officio av tillståndsmyndigheten. Följaktligen är VFD och HFD också behöriga i dessa ersättningsärenden.¹⁶ Frågor om ersättning för skador som är orsakade av förorening av mark eller luft eller av buller, lukt m.m. hör dock till de allmänna domstolar genom att den skadelidande är hänvisad dit för att väcka särskild talan.

Tillståndsmyndigheters beslut enligt MSL och VL överklagas alltid direkt till VFD. Detsamma gäller avgöranden om förvaltningstvång enligt dessa lagar. Enligt övriga miljölagar går man först till den territoriellt behöriga förvaltningsdomstolen och vidare till HFD. Det finns även en mindre kategori av förvaltningsbeslut som fattas regeringen eller ministerium, dessa överklagas till HFD. I HFD krävs normalt inte något besvärstillstånd.

Tillsyn och förvaltningstvång regleras i de respektive sektorslagarna. Tillsynsmyndigheter är de regionala miljöcentralerna och miljövårdsmyndigheterna i kommunerna. Tillsynsansvaret enligt MSL är fördelat enligt befogenheten att meddela tillstånd, dvs. tillståndsorganet är samtidigt tillsynsmyndighet. Denna ordning gäller emellertid inte för verksamheter vars tillstånd är meddelade av miljötillståndsverken, där miljöcentralerna istället utövar tillsynen. Tillsynsmyndigheterna har befogenhet att utfärda olika förbud och påbud för att ålägga en verksamhetsutövare att följa lagen. För de verksamheter som har tillstånd enligt MSL och VL som är givna av miljötillståndsverken gäller emellertid att befogenheten att utöva förvaltningstvång ligger på tillståndsorganet. Ansökan om ingripanden får i dessa fall göras av tillsynsmyndigheten, av annan myndighet som bevakar ett allmänt intresse eller av enskilda sakägare och miljövårdsorganisationer. Det bör emellertid noteras att den finska tillsynsorganisationen är under översyn.

Det är förvaltningslagen (434/2003, FL) som reglerar förfarande i statliga och kommunala organ generellt. Den är emellertid underordnad specialreglering. I praktiken är det miljörättsliga tillståndsförfarandet så pass mångfasetterat att det endast finns mindre utrymme för tillämpning av förvaltningsla-

¹⁵ Se lagen om högsta förvaltningsdomstolens sakkunnigledamöter (1266/2006).

¹⁶ Se t.ex. *HFD 2006:59*.

gen (utom för vissa, allmänna frågor, t.ex. om jäv). Förvaltningsprocesslagen (586/1996, FPL) som allmän processlag tillämpas vid förfarandet i förvaltningsdomstolarna (dvs. VFD, de regionala förvaltningsdomstolarna och HFD),¹⁷ om inte annat bestäms i speciallagstiftning. Vid överprövning i förvaltningsdomstol är normalt prövningsutrymmet inte mindre än för tillståndsmyndigheten, förutsatt att det processuellt fortfarande är fråga om samma prövningshelhet.

Kompetensförhållandet mellan förvaltningsmyndighet och tingsrätt i miljöärenden har starkt påverkats av bestämmelserna om förvaltningstvång. Lagen angående vissa grannelagsförhållanden innehåller visserligen ett generellt förbud mot oskäligt besvär som orsakas en granne. Det gäller emellertid inte för sådana verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt MSL. Eftersom förprövningsskyldigheten är relativt omfattande, har grannelagslagen inte längre någon större självständig roll; lagen har dock delvis inbakats i MSL som tillståndströskel och förutsättning för att miljötillstånd kan ges.¹⁸ Civilprocess är därmed uteslutet i fråga om krav på förbud, men dock inte i fråga om ersättning för miljöskada. En liknande konstruktion gäller för vattenverksamheter, där frågor om behovet av tillstånd, tillämpningen av tillståndsbestämmelser, utförandet av ett företag eller underhållsskyldighet m.m. får lösas av miljötillståndsverket efter ansökan av den missnöjda.¹⁹

I den kommande regionförvaltningsreformen ska principen allt i en lucka troligen förstärkas genom sammanslagningen av miljöcentralernas och miljötillståndsverkens tillståndsuppgifter. Även ett reformarbete för att lätta på tillståndsplikten pågår.

3.3 Sverige

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler genomdrivs främst genom tillstånd och liknande beslut (godkännanden, dispenser) samt genom tillsyn. De viktigaste tillståndsregimerna finns i 7, 9 och 11 kap. Därutöver finns regler om att vissa verksamheter är anmälningspliktiga. Dessa kan i princip påbörjas efter att en viss tid – oftast sex veckor – har förflutit sedan anmälan gjordes till tillsynsmyndigheten. Övriga verksamheter och åtgärder omfattas inte av någon tillstånds- eller anmälningsplikt, vilket dock inte hindrar att tillsynsmyndighe-

¹⁷ Vissa besvärskommittéer existerar tills vidare; t.ex. är en specialnämnd i stället för den regionala förvaltningsdomstolen behörig i ärenden beträffande lantbrukets stöd. HFD är också här den högsta instansen. Denna nämnd har kompetens även i flera ärenden enligt lagstiftningen om jakt och fiske (som också är miljömässigt relevanta).

¹⁸ Se 28 § 2 mom. 3 punkten och 42 § 1 mom. 5 punkten i MSL.

¹⁹ Mer om detta i *Vihervuori* 2002 s. 161–165.

ten kan ställa direkta krav med stöd av de allmänna hänsynsreglerna om så skulle krävas.

Tillstånd till olika verksamheter meddelas i huvudsak av länsstyrelserna eller deras miljöprövningsdelegationer och av de regionala miljödomstolarna. Tillstånd till vissa större verksamheter enligt miljöbalken och en rad andra lagar – främst med avseende på infrastrukturanläggningar – ska föregås av ett s.k. tillåtighetsbeslut av regeringen enligt 17 kap. MB.²⁰ Beslutet är ett ställningstagande till att verksamheten får bedrivas på viss plats och under vissa villkor. Regeringens beslut överprövas genom rättsprövning hos Regeringsrätten enligt lagen (2006:304, RPL) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Ansvaret för tillsynen under MB ligger på Naturvårdsverket, länsstyrelserna, kommunerna och en rad andra, centrala sektorsmyndigheter, bl.a. Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen och Socialstyrelsen. Den operativa tillsynen, dvs. den som sker direkt mot verksamhetsutövarna, utövas främst av länsstyrelserna och kommunerna. Fördelningen av ansvaret kan i grova drag sägas vara att länsstyrelserna sköter naturvården, vattenfrågorna och de stora industrianläggningarna. Resten sköts av kommunerna. Befogenheten att utöva tillsyn och att fatta vissa naturvårdsbeslut (bl.a. strandskyddsdispenser) är också i betydande grad överlämnade till kommunerna.²¹ De operativa tillsynsmyndigheterna ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalkens regler och fortlöpande bedöma om villkoren i tillstånd är tillräckliga. Man ska även vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse när så behövs. I arbetet ingår en skyldighet att ta initiativ till omprövningar av tillstånd och villkor. MB. Myndigheten har en skyldighet att anmäla överträdelser till polis eller åklagare om det finns misstanke om brott.

Alla beslut enligt miljöbalken överklagas i samma linje. Kommunala beslut av olika slag överklagas till länsstyrelsen, därefter till miljödomstol och slutligen – efter prövningstillstånd – till MÖD. En mängd beslut tas direkt av länsstyrelsen, t.ex. inom det ”gröna området”. Det finns också en mindre kategori beslut som tas av centrala förvaltningsmyndigheter som Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket. Gemensamt för de mål som börjar i en myndighet är att förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) är tillämplig för domstolsprocessen och att MÖD är slutinstans. Sammantaget medför denna konstruktion att miljödomstolarna i dessa mål snarast agerar som ett slags förvaltningsdomstolar inom ramen för en egen process där MÖD har sista ordet. De mål som börjar i miljödomstolen överklagas också

²⁰ Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, väglagen (1971:948), luftfartslagen (1957:297) och minerallagen (1991:45) m.fl.

²¹ Enligt uppgift i Reach-utredningen utövar kommunerna tillsyn över 70 % av verksamheterna med tillstånd enligt 9 kap. MB (SOU 2008:73 s. 155).

till MÖD, men går sedan vidare till Högsta domstolen (HD). I dessa ”ansöknings-” eller ”stämningmål” finns numera krav på prövningstillstånd såväl vid MÖD, som i HD. Till målkategorin hör främst de som gäller tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarliga verksamheter av större omfattning. I samtliga dessa mål tillämpas rättegångsbalken (1942:740, RB) subsidiärt med MB.

Till denna kategori hör även mål om miljöskadestånd och andra enskilda anspråk enligt 32 kap. MB. Andra enskilda anspråk än skadestånd kan gälla krav på verksamhetsutövaren att vidta försiktighetsåtgärder eller förbud mot verksamheten. Liksom i Finland är de civilrättsliga möjligheterna emellertid underordnade den förvaltningsrättsliga regleringen på så vis att enskilda anspråk om försiktighetsåtgärder eller förbud inte kan riktas mot verksamheter med tillstånd enligt MB. Den civilrättsliga möjligheten har funnits i många år och genererat endast en handfull mål, vilket troligen beror på att vanliga regler om rättegångskostnader gäller. I vissa situationer är den emellertid värdefull som komplement till den förvaltningsrättsliga vägen.²² Bristerna i taleformen har också lett fram till att grupptalan eller organisationstalan kan väckas på miljöområdet. Erfarenheterna från dessa processformer är emellertid fortfarande begränsade.²³

De lagar som ligger utanför miljöbalken har också egna ordningar för överklagande. Beslut enligt PBL överklagas från den kommunala nivån till länsstyrelse och sedan vidare i förvaltningsdomstol (länsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten). Även överklagande av beslut enligt skogsvårdslagen och jaktlagstiftningen går till förvaltningsdomstolarna. När det gäller tillstånd till större infrastrukturprojekt går besluten ofta från myndigheten (Vägverket, Banverket m.fl.) till regeringen. Som framgått ovan kan regeringens beslut angripas genom begäran om rättsprövning hos Regeringsrätten.

Den svenska miljöprocessen är under utveckling. Miljöprocessutredningens arbete syftar till att förstärka ordningen att miljöbeslut tas av kommuner och förvaltningsmyndigheter samt att miljödomstolarna får en mer renodlad överprövningsroll. Samordningen av prövningen för byggande, utövandet av olika verksamheter och andra slags fastighetsrelaterade målgrupper ska förbättras. Man har exempelvis redan föreslagit att PBL-målen i fortsättningen ska överklagas till miljödomstolarna. När det gäller vindkraftverk ska tillstånd enligt MB dessutom ersätta bygglov enligt PBL. I det senaste betänkandet föreslås att vattenverksamheter ska tillståndsprövas i förvaltningsrättslig ordning av fem regionala koncessionsnämnder. Fastighetsmålen, som idag ligger

²² Se t.ex. *NJA 2004 s. 88*.

²³ Se dock *Lindblom, P H: Grupptalan i Sverige. Norstedts Juridik 2008 (kapitel 10), Ds 2008:74 Utvärdering av lagen om grupprättegång och Lindblom i SvJT 2008 s. 833*.

på 25 av landets tingsrätter (fastighetsdomstolarna), ska fortsättningsvis handläggas av miljödomstolarna.²⁴

3.4 Skillnader och likheter

På sätt och vis kan man påstå att både Finland och Sverige har *miljödomstolar*. Det finns inte någon given definition för sådana, men ett grundläggande kriterium bör vara att det är ett organ som passerar som ”court or tribunal” enligt artikel 6 EKMR och som är specialiserat på prövning och/eller överprövning av tillstånd och andra beslut enligt de viktigaste miljölagarna. Utöver detta kan också läggas ett kravet att organet har egen naturvetenskaplig miljöexpertis, men det är inte självklart.²⁵ För diskussionen här räcker det emellertid med att konstatera att våra båda länder kan sägas ha miljödomstolar genom VFD i Finland och miljödomstolarna i Sverige. Det bör observeras att i båda länderna bedöms även de viktigaste civilrättsliga frågorna om skadestånd och annan ersättning av dessa domstolar. Skillnaden är att den finska ordningen har återgått till överprövning inom förvaltningsdomstolslinjen, medan Sverige har styrt processen till allmän domstol. Det officiella skälet för det senare var att det annars inte skulle gå att integrera de civilrättsliga frågorna i tillståndsprövningen enligt reglerna om vattenverksamhet. Mot bakgrund av att en sådan integration har fungerat utmärkt i Finland och att Miljöprocessutredningen föreslår en sådan ordning i de regionala koncessionsnämnderna, framstår argumentet numera som förbisprunget.

En likhet mellan de två prövningsordningarna är att de är tydligt präglade av förvaltningsprocessen och en stark *officialprövningsprincip*. Det är besvärorganets skyldighet att se till att ärendet blir utrett i den utsträckning som krävs för att de miljörättsliga kraven ska kunna uppfyllas. Domstolen ska försöka utreda den ”materiella sanningen” i målet. Parterna behöver inte heller vädja till riktiga paragrafer utan domstolen tillämpar såväl inhemsk som europeisk lagstiftning enligt de besvärsgrunder som klaganden framfört. Man kan åberopa såväl sina egna som allmänna intressen till stöd för sin talan. Det är vanligt förekommande att enskilda med framgång åberopar att ett meddelat

²⁴ SOU 2007:111 En ny instansordning för mål enligt plan- och bygglagen, SOU 2008:31 Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler, SOU 2008:86 Prövning av vindkraft, SOU 2009:10 Miljöprocessen.

²⁵ Se *Lavrysen, L & De Geyer, L*: Rapport till EU Forum of Judges for the Environment. EUFJE 2004 (www.eufje.org). Det bör nämnas att i den anglosaxiska rättsordningen finns det ”miljödomstolar” som arbetar helt civilprocessuellt med vittnesförhör osv., t.ex. Environment Court i Vermont (USA).

tillstånd strider mot EG-rätten eller mot något allmänt intresse, t.ex. skyddet av ett Natura 2000-område eller en förökningsplats för flygekorre.²⁶

Vidare har domstolarna omfattande befogenheter att upphäva och ändra de administrativa besluten. Prövningen är med andra ord *reformatorisk*, vilket innebär att den avser hela saken och kan resultera i ett nytt beslut som ersätter myndighetens ställningstagande. Ett tillstånd kan ändras och ett tillsynsbeslut både skärpas och mildras. På så vis kan man inte tala om att det egentligen existerar något utrymme för ”myndighetsskön” inom miljöprocessen. Prövningsorganet kan dock inte på eget bevåg upphäva eller ändra ett beslut på sådana grunder som inte har anförts. Om besvären koncentreras enbart på vattenförorening kan domstolen inte ändra tillståndsvillkoren om buller. Om en enskild däremot har yrkat att tillståndet inte ska meddelas på grund av att olägenheterna är oacceptabla, har domstolen relativt fria händer att undersöka förutsättningarna för tillståndet och villkorens innehåll. Denna möjlighet är en klar tidsmässig fördel för parterna eftersom målet normalt inte behöver återförvisas.

När det gäller *effekten av överklaganden* är huvudregeln i båda systemen densamma. Besvär har suspensiv effekt, dvs. ett beslut om ingripande eller tillstånd kan inte exekveras/utnyttjas förrän det vunnit laga kraft. Båda systemen erbjuder dock möjligheter för beslutsorganet att förordna att beslutet ska gälla direkt, även om det överklagas. Efter begäran från den klagande, kan dock domstolen upphäva en sådan föreskrift genom inhibition. Med dessa arrangemang har lagstiftaren sökt balans mellan ganska omfattande möjligheter att söka ändring fram till sista instans och nödvändigheten att kunna verkställa samhällsviktiga projekt i brådskande ordning.

För båda systemen gäller att *miljöprocessen är enkel* och kostnaderna låga.²⁷ Klagandens risk att bli ålagd att ersätta motpartens rättegångskostnader är låg eller ingen alls. Det finns heller inget advokatmonopol. Tack vare officialprövningsprincipen är det möjligt för lekmän att föra sin talan själv och det

²⁶ *RA 2005 ref. 44* och *RA 2006 ref. 88*. Målen gällde visserligen plan- och bygglagen (1987:10, PBL), men resonemanget är överförbart till miljöbalken: Enskilda som berördes av en detaljplan överklagade och fick planen vräkt med hänvisning till skyddet för den rara vattensalamander resp. ett Natura 2000-område, intressen som i Sverige betraktas som ett enbart allmänna. Finska exempel på motsvarande synsätt är *HFD 2007:18*, *HFD 2008:72*, *10.1.2007 T 17* (kort referat; publicerat avgörande, närmast motsvarande ett svensk notisfall) och *25.06.2003 T 1541* (kort referat).

²⁷ I Finland är rättegångsavgiften hos förvaltningsdomstolen är 89 euro och hos HFD 223 euro. I Sverige är överklaganden inte förenade med avgifter i någon instans. I båda systemen gäller dock att sökanden betalar en prövningsavgift som ska täcka tillståndsorganets kostnader. Avgiften för tillståndsprövningen av exempelvis en cellulosafabrik är i Finland 34 440 euro, i Sverige 250 000 kronor.

är i praktiken inte ovanligt att så har skett med framgång ända upp till HFD och MÖD.

Det är inte enkelt att ange några tydliga skillnader när det gäller *överprövningens omfattning och resultat* i de två systemen. Möjligen går det att spåra en större benägenhet hos de svenska domstolarna att reagera mot ren myndighetspassivitet. Det finns många exempel ur MÖDs rättspraxis som visar hur ett beslut från en tillsynsmyndighet att inte ingripa (s.k. 0-beslut) efter klagomål från berörda grannar resulterat i allt skarpare förelägganden allteftersom det vandrat upp i systemet.²⁸ I finska mål om förvaltningstvång i vilket myndigheten vägrat ge några som helst påbud eller förbud kan förvaltningsdomstol på besvär av den som ansökt om ingripanden direkt ge sådana bestämmelser. I praktiken är dock återförvisning till myndigheten med ett tydligt ställningstagande för den fortsatta behandlingen mera vanlig av tekniska skäl. I brådskande fall har såväl förvaltningsmyndigheten som domstolen befogenhet att ge provisoriska bestämmelser för att trygga sådana intressen som utsätts för allvarlig risk. En annan skillnad – som dock är svårare att belägga – kan vara att miljöprocessen i Sverige har blivit något mer ”tvåpartsorienterad” genom att den sker i allmän domstol. Däremot i Finland kan redan myndighetsstadiet i förvaltningstvångsärenden även formellt grunda sig på ett tvåpartsförhållande. Tillståndsärenden i Finland åter framhäver redan i förvaltningsstadiet ”horisontala” förhållanden mellan sökanden och dess motparter (jämför förhållandet mellan myndigheten och sökanden), och helheten kan även i domstolsstadiet beskrivas hellre som mångpartsprocess än som tvåpartsprocess.

När det sedan gäller *förprövningspliktens omfattning* – dvs. hur många verksamheter som är föremål för tillstånds- eller anmälningsplikt – är det svårt att göra jämförelser. I Sverige har det skett en omfattande förskjutning ”nedåt” i systemet; från tillståndsplikt till anmälningskyldighet till ingen förprövning alls. Efter den senaste reformen under 2008 är ca 4 650 verksamheter tillståndspliktiga (omfattar inte täkter) och ca 18 750 verksamheter anmälningspliktiga. Motsvarande utveckling har ännu inte skett i Finland, men det finns planer åt det hållet. Antalet tillståndspliktiga MSL-aktiviteter svårt att ange, eftersom tillståndsplikten beror endast delvis på listor av verksamheter, delvis på en bedömning av de förutsebara negativa följderna från fall till fall, oberoende av verksamhetens art eller storlek. Dessutom är en heltäckande tillståndsstistik tillgänglig endast beträffande de statliga tillståndsmyndigheterna. Antalet miljötillståndsavgöranden av de regionala miljöcentralerna och tillståndsverken (de ”blandade” tillstånden däri både MSL och VL tillämpas

²⁸ Se *Darpö, J.*: Justitieombudsmannen, de närboende och miljön. Ur Festskrift till JO. Riksdagens tryckeri 2009, s. 68.

inberäknade) per år har 2004–2007 varierat mellan 902 och 1039. Antalet tillstånd på kommunnivå kan endast gissas.

Den stora skillnaden mellan provningsordningarna ligger istället i *instanskedjans längd*. I Finland är systemet ganska enkelt på så vis att ändring av såväl miljötillståndsverkets, den regionala miljöcentralens som den kommunala nämndens beslut enligt MSL/VL söks direkt hos VFD. I övriga fall (NVL, MBL, marktäktslagen, m.fl.) är en regional förvaltningsdomstol behörig att pröva besvären. I samtliga fall är HFD sista instans. I Sverige börjar processen i en myndighetslinje (kommun-länsstyrelse) och slutar i upprepade överprövningar i allmän domstol (miljödombstol-Miljööverdomstol). De mål som börjar i miljödombstol går ända upp till Högsta domstolen. När det alltså gäller myndighetsbeslut – vilket är och kommer att förbli den överväldigande majoriteten av alla mål²⁹ – är antalet instanser i många fall fyra, vilka alltså samtliga ska bedöma hela saken. Där svenskarna har tre överinstanser (länsstyrelsen, miljödombstolen och MÖD), har finnarna två (förvaltningsdomstol, HFD). I Sverige tillkommer dessutom regeringens tillåtlighetsprövningar enligt 17 kap. MB och efterföljande rättsprövning i Regeringsrätten, vilket sammantaget gör att större projekt kan utvecklas till mångåriga följetonger.³⁰ Systemet kompliceras också av att regeringens beslut enligt 17 kap. MB i rättspraxis har ansetts binda domstolarna i den efterföljande prövningen.³¹ Enligt de flesta finländska miljölagarna saknar regeringen eller ministerierna (som motsvarar de svenska departementen) kompetens i enskilda fall. När sådan ändå finns, såsom i en del av expropriationstillstånd, är besluten alltid överklagbara på rättsliga grunder till HFD.

Även bilden av hur rättspraxis skapas skiljer sig tydligt mellan länderna. I Finland kan det uppstå vissa problem genom att ett och samma projekt ofta behandlas i olika tillståndsförfaranden enligt skilda lagar som tillvaratar olika intressen. Rättspraxis skapas emellertid entydigt i en instans, nämligen HFD eftersom alla beslut överklagas dit. I Sverige skapas viktig rättspraxis istället av tre instanser; MÖD, Regeringsrätten och HD. Visserligen har Miljöprocessutredningen i uppgift att se över instansordningen och praxisskapandet. Arbetet är emellertid närmast inriktat på att anpassa miljöprocessen till de all-

²⁹ Redan idag utgörs ca 75 % av alla mål i MÖD av sådana som börjat i en myndighet. Om Miljöprocessutredningens idéer går igenom kommer enbart enskild talan och fastighetsmål börja i miljödombstol.

³⁰ Exempelvis pågick prövningen av Botnia-banan i mer än tio års tid. Trots detta fick sakägarna aldrig prövat i domstol den övergripande frågan om järnvägens lokalisering och dess förenlighet med art- och habitatdirektivet (92/43/EG), se *Darpö, J.*: Botnia-banan; slutpunkten som blev frågetecken. Nättidningen JPMiljön 2008-12-22 (även på nätet: www.jandarpa.se/Artiklar).

³¹ MÖD 2006:44 och RÅ 2008 ref. 89 (Botnia-banan II).

männa domstolarna, varför det är svårt att se att utredningen kommer att leda till några större förändringar av den rådande ordningen.³²

En intressant skillnad ligger också i *tillsynsorganisationen och tillsynsmyndigheternas befogenheter*. I Sverige har det sedan länge ansetts att det är viktigt att tillsynen utövas av en annan myndighet än den som meddelat tillstånd till en verksamhet. Risker för jäv och förutfattade meningar och omsorgen om rättssäkerheten har framförts som argument för denna ordning. De svenska tillsynsmyndigheterna har befogenhet att meddela alla slags förelägganden och andra beslut med direkt verkan mot verksamhetsutövaren. I Finland är huvudregeln att beslut om förvaltningstvång tas av tillståndsorganet. Den ordningen ansluter till vad som är vanligt i andra länder, bl.a. Storbritannien. Argument för en sådan organisation är att kontrollen av villkorsefterlevnad blir effektivast och ändringar av tillstånden smidigast om sådana frågor ligger på samma myndighet som en gång meddelade tillståndet. Mot detta kan givetvis anföras att det kan vara administrativt krångligt och tidsödande med en ordning där en myndighet (miljöcentralen) måste ansöka hos en annan (miljötillståndsverket) om ingripanden.

Det bör även nämnas att det allmänna institutet kommunalbesvär förekommer i båda länderna, om än med något olika betydelse på miljöområdet. I Sverige kan kommunala beslut angripas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) av var och en som bor i kommunen eller som äger fast egendom där. Miljöfrågor kommer dock sällan upp i sådana mål.³³ En liknande ordning gäller i mål om kommunalbesvär enligt finska kommunallagen (365/1995). Enbart lagligheten av ett beslut kan ifrågasättas, men i praxis är skillnaden med förvaltningsbesvär liten då prövningen omfattar både formella och materiella bestämmelser. Kommunalsbesvär i de båda länderna är kassatoriskt, dvs. att det normalt endast kan resultera i att beslutet vidhålls eller upphävs. Besvärsformen är också mera formbunden i det att alla besvärsgrunder måste framställas inom överklagandetiden. I Finland används kommunalbesvär i planärenden, från detaljplan till regionplan. Detta betyder, att de finländska planbesluten är underställda direkt domstolskontroll i större omfattning än de svenska. Vidare är besvär mot täkttillstånd märkligt nog kommunalbesvär, annorlunda än i alla övriga miljörättsliga tillståndssystem.

³² Det finns några inslag i förslagen som snarast kan förlänga handläggningstiderna. Sådan blir effekten t.ex. om tillstånd till vattenverksamhet ska meddelas av förvaltningsmyndigheter, utan att dessa ges en sammansättning som kan godtas som "court or tribunal" i den mening som avses i art. 6 EKMR. En sådan ordning leder till att många sammanträden måste tas om i miljödomstolen.

³³ Det händer dock att intressant rättspraxis skapas den vägen, se t.ex. det s.k. Nora-målet om miljöbalkens tillämpningsområde (*RA 2003 ref. 63*).

4. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag

4.1 Utredningsplikten

Miljöprövningen är sedan gammalt baserad på idén att verksamhetsutövaren är skyldig att utreda miljökonsekvenserna av den planerade verksamheten. Prövningsmyndigheten kontrollerar utifrån den utredning som sökanden har presenterat och myndigheten själv skaffat, om de lagliga förutsättningarna för verksamheten är tillhanda och vilka villkor som ska gälla. Enligt den internationellt vedertagna försiktighetsprincipen är verksamhetsutövaren skyldig att iaktta den försiktighet och aktsamhet som behövs för att hindra förorening av miljön. Han eller hon ska även vara konsekvensmedveten, dvs. tillräckligt väl känna till verksamhetens konsekvenser och risker för miljön samt möjligheterna att minska den negativa miljöpåverkan.

Det viktigaste verktyget för att uppfylla dessa plikter är reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Uttrycket MKB kan sägas stå för såväl en beslutsprocess, som för själva beslutsunderlaget. MKB:n ska utgöra grundlag för senare tillståndsbeslut angående projektet. MKB-processen i sig har alltså inte till ändamål att beslut ska fattas, utan förfarandet befrämjar en enhetlig bedömning av miljökonsekvenser samt ökar medborgarnas tillgång till information och möjligheter till medbestämmande. Instrumentet har utvecklats genom den internationella rätten och EG-rätten. Grundläggande är i det avseendet är Esbo-konvention och Århus-konventionen.³⁴ Inom EU baserar sig systemet på MKB-direktivet,³⁵ vilket har harmoniserat lagstiftningen om större projekt som kan ha ”betydande skadliga miljökonsekvenser” (i svensk lagstiftning ”betydande miljöpåverkan”). Direktivet har genom årens lopp genererat åtskillig rättspraxis från EG-domstolen (EGD). Domstolen har betonat betydelsen av att direktivet ska tolkas vidsträckt när det gäller avgränsningen av de projekt som ska föregås av en MKB.³⁶ Flera av dessa avgöranden är dessutom grundläggande för utvecklingen av doktrinen om EG-rättens ”direkta effekt”.³⁷

³⁴ Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, FördrS 67/1997 (Finland) och SÖ 1992:1 (Sverige) resp. FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, FördrS 122/2004 (Finland) och SÖ 2005:28 (Sverige).

³⁵ Rådets direktiv (85/337/EEG, med ändringar genom direktivet (97/11/EG) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

³⁶ C-72/95 *Kraaijeveld*, REG 1996 s. I-5403, C-435/97 *WWF*, REG 1999 s. I-5613, C-392/96 *Irish Salami*, REG 1999 s. I-5901, C-287/98 *Linster* REG 2000 s. I-6917, C-127/02 *Waddenzee*, REG 2004 s. I-7405, C-290/03 *Diane Barker*, REG 2006 s. I-3949, C-508/03 *Kommissionen mot Storbritannien* REG 2006 s. I-3969.

³⁷ Förutom de ovan nämnda avgörandena *Kraaijeveld* och *WWF*, även C-201/02 *Delena Wells*, REG 2004 s. I-723.

4.2 Finland

EG-direktivet har implementerats genom MKB-lagen (468/1994). Enligt den finska lagen är MKB ett formellt förfarande som tillämpas endast på storprojekt. På så vis särskiljer man MKB-kravet från skyldigheten att utreda varje projekts miljöpåverkan för att möjliggöra tillståndsprövningen. Sådan utredning kallas inte MKB, utan t.ex. utredning om miljöpåverkan. Då är det inte heller fråga om ett separat förfarande, utan samrådet och hörandet av allmänheten ingår i tillståndprocessen. Utredningsskyldigheten i dessa fall är begränsad till sådana faktorer som kan ha betydelse för prövningen enligt den tillämpliga lagstiftningen.

MKB-förfarandet ska alltid tillämpas på projekt och ändringar av projekt som anges direkt i en förordning (obligatorisk eller regelbunden MKB).³⁸ Vidare kan miljöcentralen besluta att en MKB ska genomföras för sådana projekt (eller ändringar) som kan föranleda betydande skadliga miljökonsekvenser, vilka till sin natur och omfattning kan jämföras med konsekvenserna av projekt som är underställda den obligatoriska MKB-skyldigheten (fallspecifik MKB). Vid bedömningen av konsekvensernas betydelse i enskilda fall ska projektets egenskaper och lokalisering samt konsekvensernas karaktär och även de sammantagna konsekvenserna av olika projekt beaktas.³⁹

MKB-förfarandet inleds genom att den projektansvarige tillställer miljöcentralen ett bedömningsprogram. Programmet, vilket utgör en slags vägkarta för den kommande MKBn, kungörs och allmänheten kan framföra åsikter. Miljöcentralen ger utlåtande om programmet. Därefter utreder den projektansvarige konsekvenserna av projektet och dess alternativ samt gör upp ett MKB-dokument. Tillsammans med ansökningshandlingarna går sedan dokumentet tillbaka till miljöcentralen, som därefter hör allmänheten och berörda myndigheter. Ärendet avslutas med att miljöcentralen avger utlåtande om konsekvensbeskrivningen. I utlåtandet ska ett sammandrag ges över de yttranden som inkommit. MKB-dokumentet kan därefter användas i samtliga tillståndsförfaranden som projektet ska undergå. En myndighet får inte bevilja tillstånd att genomföra ett projekt och inte heller fatta något annat därmed jämförbart beslut innan den har fått konsekvensbeskrivningen och miljöcentralens utlåtande. Av tillståndsbeslutet ska framgå hur konsekvensbeskrivningen och kontaktmyndighetens utlåtande om denna har beaktats.⁴⁰

³⁸ Skyldigheten att vidta en MKB baserar sig på lagens 4 § och statsrådets förordning om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (713/2006). Förteckningen i 6 § i förordningen motsvarar i stort bilaga I till MKB-direktivet.

³⁹ Se 4 § 2 och 3 mom. i MKB-lagen samt 7 § i MKB-förordningen. Dessa kriterier motsvaras av MKB-direktivets bilaga III.

⁴⁰ Se 7 och 13 §§ i MKB-lagen.

MKB-lagen förändrades 2006 för att bättre leva upp till EU-rätten och EGDs praxis. Enligt den nuvarande skrivningen i MKB-lagen kan den regionala miljöcentralen besvara sig över beslut om tillstånd m.m. enligt någon annan lag när sökanden och tillståndsorganet bedömt att det *inte behövs* någon MKB eller att bedömningen har varit bristfällig i väsentliga delar. Samma möjlighet har den som annars har rätt att söka ändring i ett sådant beslut. Det betyder att den som anför besvär över ett tillståndsbeslut (t.ex. miljötillstånd, vattenrättsligt tillstånd eller expropriationstillstånd) samtidigt kan överklaga miljöcentralens 0-beslut, dvs. att en fallspecifik MKB inte har behövts vidtas. Den projektansvarige får separat söka ändring i ett beslut att en MKB behövs. Däremot får miljöcentralens beslut att en fallspecifik MKB inte behövs överklagas av motstående intressen först i samband med besvär mot själva tillståndsbeslutet eller liknande ställningstagande till verksamheten.

Hittills har HFD gett tre beslut på grundlag av dessa nya bestämmelser. I det senaste fallet upphävdes statsrådets beslut om expropriationstillstånd för en naturgasledning (diameter 500 millimeter, längd över 90 kilometer) då miljöcentralen inte hade ansett att en MKB var nödvändig.⁴¹ Med beaktande av projektets storlek och övriga egenskaper, läge och miljökonsekvensernas natur ansåg HFD att ledningens miljökonsekvenser skulle motsvara de konsekvenser som kunde förorsakas av en ledning som förutsätter en obligatorisk MKB (diameter över 800 millimeter och längd över 40 kilometer). Därför var ett formellt MKB-förfarande nödvändig och den utredning om ledningens miljöpåverkan som tillståndshandlingarna innehöll kunde inte ersätta en regelrätt MKB. I de två övriga fallen var det fråga om utvidgandet av en kraftledning för 110 kilovolt och ett smärre gruvprojekt under sjöbotten. I dessa fall godtog HFD miljöcentralens bedömning att en MKB inte behövde företas.

4.3 Sverige

De svenska reglerna om MKB återfinns i 6 kap. MB.⁴² En miljökonsekvensbeskrivning ska alltid ingå i ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, för verksamheter som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område och i begäran om tillåtighetsprövning enligt 17 kap. MB.⁴³ Ett motsvarande krav finns även kopplad till viktigare sektorslagstiftning, som järnvägslagen, väglagen, ellagen och detaljplaner enligt PBL. Även vissa anmälningsverksamheter kan förenas med krav på miljökonsekvensbeskriv-

⁴¹ HFD 3.7.2008 nr 1633 (kort referat).

⁴² Det svenska systemet för MKB finns beskrivet i Miljöprocessutredningens slutbetänkande, Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45).

⁴³ 6 kap. 1 § MB.

ning.⁴⁴ Syftet med en MKB är att identifiera och möjliggöra en samlad bedömning av den planerade verksamhetens effekter på människor och miljö (inbegripet kulturmiljön), hushållning av mark, vatten, material, råvaror och energi.⁴⁵ Reglerna föreskriver även ett förfarande med tidigt samråd, kommunikation och annonsering för att förankra beslutet hos berörda myndigheter och allmänhet.

I den svenska regleringen görs skillnad på ”liten” respektive ”stor” MKB. Kravet på en liten sådan är egentligen bara att den ska innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla det ovan angivna syftet. Denna skrivning går inte längre än det allmänna kravet på utredning inom förvaltningsrätten.⁴⁶ Kravet gäller som nämnts ovan för alla tillståndsansökningar samt kan utlösas för större anmälningsverksamheter enligt 9 och 11 kap. MB.

Om emellertid verksamheten kan antas medföra ”betydande miljöpåverkan” preciseras och skärps kraven i enlighet med EG-rätten. Detta gäller dels vissa, i förväg angivna verksamheter i enlighet med en lista (obligatorisk MKB).⁴⁷ För dessa verksamheter gäller att en ”stor MKB” ska upprättas. En sådan ska innehålla uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning och omfattning och övriga uppgifter som behövs för att bedöma dess påverkan på människor, miljö och naturresurser samt försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Beskrivningen ska även innehålla en redovisning av de alternativa platser eller utformningar som bedömts – inbegripet alternativet att projektet inte genomförs (det s.k. 0-alternativet) – och skälen för det gjorda valet. Slutligen ska en icke-teknisk sammanfattning ges. När det gäller verksamheter som inte omfattas av det obligatoriska kravet på stor MKB, ska länsstyrelsen under det tidiga samrådet ta ställning till om den kan medföra betydande miljöpåverkan utifrån vissa kriterier.⁴⁸ Är det ett anmälningsärende ska motsvarande bedömning göras av den kommunala miljönämnden. Om myndigheten i de senare fallen anser att verksamheten utlöser kravet på stor MKB, måste den förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd.⁴⁹ Listan och bedömningskriterierna i den svenska lagstiftningen motsvarar kraven i MKB-direktivet. Listan är emellertid mer omfattande än bilaga I till direktivet på så vis att den omfattar även andra verksamheter med stor miljöpåverkan.

⁴⁴ 25 § FMH och 20 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter m.m.

⁴⁵ 6 kap. 3 § MB.

⁴⁶ Tidigare uttryckt i 13 § miljöskyddslagen (1969:387).

⁴⁷ 3 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen), med hänvisning till bilagan med tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899, FMH).

⁴⁸ Bilaga 2 till MKB-förordningen, motsvarande bilaga III till direktivet.

⁴⁹ 26 a § MKB-förordningen, jfr med 9 kap. 6 § 2 st. MB.

Det svenska MKB-kravet hanteras helt inom ramen för tillståndsförfarandet. Visserligen är det länsstyrelsen som under det tidiga samrådet tar ställning till om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Men MKBn ges in till tillståndsmyndigheten samtidigt med ansökningshandlingarna. Det är också tillståndsmyndigheten som tar ställning till kvaliteten i MKBn genom ett särskilt beslut, oftast i samband med att tillståndet meddelas.⁵⁰ Liksom i Finland kan detta beslut inte överklagas särskilt utan bara i samband med det slutliga avgörandet i ärendet.

Synpunkter på MKBn förekommer i alla större tillståndsmål. MÖDs praxis omfattar såväl kraven på förfarandet som innehållet. Domstolen har tagit ställning för att samrådet ska ske tidigt under processens gång och underlåtenhet i det avseendet kan medföra att tillståndsansökan avvisas.⁵¹ Avvisning eller återförvisning har också skett i flera mål, där sökanden har begränsat MKBn till precis det som täckts av tillståndsplikten. Detta synsätt har inte accepterats av MÖD, som menat att MKB-kravet är vidare. Ett uppmärksammat sådant exempel var i målet om Scanraff 2003, då domstolen uttalade att MKB-kravet är detsamma i ett mål om preliminär tillätlighetsbedömning som i en fullskalig tillståndsansökan.⁵² Flera liknande ställningstaganden finns i Natura 2000-sammanhang. Mest illustrativ är domen om City-tunneln i Stockholm. Projektet gällde en järnvägstunnel under Stockholm som aktualiserade flera provningar enligt 9 och 11 kap. MB. I målet hade Banverket sökt tillstånd för endast en del av projektet och endast för de störningar som kunde uppkomma genom grundvattenbortledning, vilket hade accepterats av miljödomstolen. MÖD menade emellertid att ansökan var för snäv för att kunna läggas till grund för en ändamålsenlig prövning enligt miljöbalken. Dessutom menade domstolen att eftersom det var frågan om en verksamhet som kunde antas medföra betydande miljöpåverkan, måste de svenska reglerna förstås i skenet av EG-rätten på området. En fördragningsenlig tolkning innebär att miljöprövningen för den prövningspliktiga verksamheten – grundvattenbortledningen – skulle omfatta samtliga direkta och indirekta miljöeffekter av såväl denna verksamhet som själva huvudverksamheten, dvs. tunneldrivningen. Därför borde MKBn ha täckt samtliga miljöeffekter som projektet i sin helhet kunde ge upphov till. Då bristerna inte var så små att de kunde läkas i MÖD, avvisades ansökan.⁵³

⁵⁰ 6 kap. 9 § MB.

⁵¹ MÖD 2002:15. Regeringsrätten har också tagit ställning till att det går bra att samordna MKB och samrådsförfaranden enligt PBL och MB (*RÅ 2008 not 112 Gabrielsberget*).

⁵² MÖD 2003:95. Se även MÖD 2006:57 (*Färjeläget på Yxlan*).

⁵³ MÖDs beslut 2007-04-20 i mål nr M 8597-06, vilket ingår i *NJA 2008 s. 748*. Högsta domstolen bedömde bara om det var rätt att avvisa ansökan p.g.a. av bristerna i MKBn, vilket domstolen svarande jakande på med hänvisning till att en fullgod sådan är en processförutsättning.

Även Regeringsrätten har i ett par mål om rättsprövning av detaljplaner enligt PBL pekat på vikten av att MKBn är så vid att en fullständig bedömning av ett projekts miljöpåverkan blir möjlig. Det första handlade om ett område där det förekom den rara ödlan vattensalamander, en art som skyddas av EU:s art- och habitatdirektiv. Detta missade MKBn helt, men regeringen menade att saknade betydelse eftersom projektets påverkan på artens livsmiljö kunde bedömas i en efterföljande dispensprövning enligt särskild lagstiftning.⁵⁴ Detta synsätt godtogs inte av Regeringsrätten som ansåg att ett effektivt genomförande av EG-direktivet förutsätter att artens skyddsbehov är klarlagda och kan beaktas redan i planprocessen. Risken är annars uppenbar att någon verklig prövning av förutsättningarna för dispens inte kommer att ske. Såväl exploitören som allmänheten har också ett berättigat intresse av att få information om detta. För att möjliggöra en samlad bedömning av projektets miljöpåverkan, måste därför MKBn behandla förekomsten av vattensalamandern och dess behov av skydd. I brist på sådan redovisning, undanröjdes detaljplanen. I ett senare mål undanröjde Regeringsrätten en detaljplan därför att det inte kunde uteslutas att projektet skulle få betydande påverkan på ett närliggande Natura 2000-område och att en MKB därför borde ha upprättats.⁵⁵

4.4 Skillnader och likheter

Uttrycket ”MKB” används inte på samma sätt i våra länder. I Sverige är det en samlingsbeteckning på all slags utredning som läggs till grund för beslut om tillstånd och i vissa anmälningsförfarandet. Det är endast den ”stora” MKBn som motsvarar kraven i EG-rätten. Denna vida användning av begreppet har genom åren orsakat åtskillig förvirring. I Finland används ”MKB” enbart som en beteckning för det särskilda förfarande och det dokument som krävs inför beslut om sådana verksamheter som kan medföra ”betydande skadliga miljökonsekvenser”. En finsk MKB motsvarar med andra ord en ”stor MKB” i Sverige. En svensk ”liten” MKB motsvaras i Finland av den miljöutredning som används i den vanliga tillståndsprocessen. Såvitt vi kan förstå, är det emellertid inte någon egentlig skillnad på utredningskraven eller förfarandet (samråd och kommunikationer osv.) i de vanliga tillståndsärendena i våra länder. Att det inte är någon formell skillnad med avseende på processen och utredningen i tillståndsärenden som gäller sådana projekt som kan medföra ”betydande skadliga miljökonsekvenser” resp. ”betydande miljöpåverkan” följer – eller borde följa – av EG-rätten.

⁵⁴ RÅ 2005 ref. 44 (Kullavik).

⁵⁵ RÅ 2006 ref. 88 (Boberg).

När det gäller hur många verksamheter som omfattas av kravet på en regelrätt MKB är det svårt att göra jämförelser. I debatten förekommer påståenden som att i Finland upprättas 25 st. MKB per år, vilket ska jämföras med 3-4 000 st. i Sverige.⁵⁶ Uppenbarligen är en sådan jämförelse missvisande då den senare siffran alltså omfattar alla slags utredningar som ingår i en tillståndsansökan. När det gäller verksamheter som obligatoriskt omfattas av ”stor MKB” i Sverige är visserligen dessa fler än vad som framgår av bilaga I till EG-direktivet. Det är emellertid fråga om ett förhållandevis litet antal verksamhetstyper (20 st.) – främst skjutbanor och kommunala avfallsanläggningar – som typiskt sett kan medföra stor miljöpåverkan. Till antalet är det fråga om sammanlagt ca 200 st. verksamheter, varav 70 st. där kravet på MKB anses följa av andra EG-direktiv.⁵⁷ Även i Finland är den obligatoriska listan något vidare än vad som följer av MKB-direktivet. Här hanteras dessutom påverkan på Natura 2000-områden inte i den särskilda MKB-lagen, utan genom s.k. § 65-utredningar enligt NVL. Till detta kommer att den finska MKBn används för flera, efterföljande tillståndsansökningar. Vid t.ex. projekteringen av Nordsjöhamnen i Helsingfors, upprättades det dels en ”Natura-MKB”, dels en normal MKB enligt MKB-lagen. Dessa användes sedan vid prövningarna av stadsplanen, tillstånden enligt MSL och VL samt vid de vägrättsliga och expropriationsrättsliga förfarandena. Gemensamt för de båda länder är att individuella beslut om att en verksamhet medför ”betydande miljöpåverkan” och därför omfattas av kravet på en fallspecifik MKB är ytterst sparsamt förekommande.⁵⁸

Den stora skillnaden gäller sådana verksamheter som omfattas av MKB-direktivet. I Finland är det fråga om en särskild MKB-process, uppdelad i två steg. Det inleds med ett separat avgränsningsförfarande (”scoping”) genom bedömningsprogrammet och går sedan vidare genom upprättandet av MKBn. Miljöcentralen avger yttrande i båda skedena. Utlåtandena innebär visserligen inte något godkännande eller underkännande av MKBn, men har stor betydelse i de efterföljande prövningarna. Som redan nämnts, kan sedan MKB-dokumentet användas i alla de tillståndsärenden som verksamheten aktualiserar. I Finland finns alltså en renodlad MKB-process. I Sverige upp-

⁵⁶ Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG). Hur har direktivet genomförts i medlemsstaterna? Europeiska Kommissionen 2002, s. 55.

⁵⁷ Miljöprocessutredningens slutbetänkande Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar, bilaga 5.3 (SOU 2009:45 s. 318).

⁵⁸ I Finland sker det vid mindre än tio tillfällen per år, i Sverige i enstaka fall per länsstyrelse och år (SOU 2009:45 s. 199 med hänvisning till en undersökning som genomförts av Länsstyrelsen i Västra Götaland).

rättas MKBn alltid inom ramen för ett tillståndsärende och något utlåtande av kontaktmyndigheten länsstyrelsen ges inte. Följaktligen skiljer sig det finska systemet från det svenska på tre sätt; dels genom den inledande ”scoping-förfarandet” genom bedömningsprogrammet, dels genom att det sker ett ställningstagandet till kvaliteten på MKBn på ett betydligt tidigare stadium, dels genom att utredningen omfattar projektet i sin helhet, inte bara den del som utlöser tillståndsplikten. Nackdelen med det svenska systemet är att det inbjuder sökanden till att begränsa MKBn till enbart de frågor som ska bedömas i den aktuella tillståndsprocessen. Med verksamhetsutövarjargong kallas det att ”sökanden styr processen”. Som framgått ovan, har MÖD visserligen reagerat mot de tydligaste övertrampen. Felet är emellertid systematiskt och kritiken mot för snävt avgränsade MKB är utbredd. Det är också vanligt att MKBn kompletteras i väsentliga frågor långt in i tillståndsprocessen och upp i instanserna. Om återförvisning sker i ett sent skede av processen p.g.a. för snävt avgränsad MKB blir priset kraftig fördröjning. En tendens är också att tillståndsorganet finner att ”utredningen duger för denna prövning”, en inställning som bortser från kravet att en MKB enligt EG-direktivet ska möjliggöra en bedömning av ett projekts samlade påverkan. I flera av de avseenden som diskuterats här framstår den finska ordningen som bättre lämpad att fylla kraven från EG-direktivet. Frågan har också diskuterats inom Miljöprocessutredningen, men en sådan modell avfärdades som inte lämplig för den svenska miljöprövningen. Det bör emellertid också påpekas att den finska ordningen kan medföra problem genom sin tydliga uppdelning på MKB-processer och det sedvanliga utredningskravet i tillståndsärenden. I och med att MKBn upprättas mycket tidigt under processen kan det uppstå behov av senare kompletteringar. Dessutom medför den tydliga uppdelningen mellan MKB-kravet och utredningar i ”vanliga” tillståndsärenden att sökanden ibland lägger sig alldeles under gränsen för obligatorisk MKB och förlitar sig på att miljöcentralen inte ska besluta om en fallspecifik sådan. En sådan taktik kan dock leda till betydande tidsförlust, om sökanden räknat fel. Om någon besvärar sig och domstolen anser att tillståndsbeslutet är lagstridigt då en nödvändig MKB inte företagits, ska ju beslutet upphävas, en MKB förrättas och tillståndsansökningen behandlas på nytt.⁵⁹

Det bör slutligen nämnas att art- och habitatdirektivet i båda länderna har givit upphov till särskild lagstiftning om utredning med avseende på tillstånd till projekt eller planer som kan påverka Natura 2000-områden. I Finland reg-

⁵⁹ I detta sammanhang bör observeras att EG-domstolen i ett relativt färskt avgörande i mål *C-75/08 Mellor* uttalat att den myndighet som funnit att en MKB inte behöver upprättas måste kunna motivera sitt beslut så att de som berörs kan avgöra om det finns anledning att överklaga.

leras denna form av miljökonsekvensbedömningar i NVL, i Sverige i en särskild skrivning under 6 kap. MB.⁶⁰ I Finland gäller att den som genomför ett projekt eller gör upp en plan som sannolikt betydligt försämrar Natura 2000-naturvärdena har skyldighet att bedöma dessa konsekvenser (en NVL 65 §-bedömning). Om det emellertid är fråga om ett projekt eller en plan som underställts MKB-skyldighet, kan verkningarna bedömas inom ramen för det förfarandet. Liksom i Sverige utlöses utredningsskyldigheten i dessa sammanhang av de s.k. Waddenzee-kriterierna, dvs. att det inte på objektiva grunder kan uteslutas att projektet kan medföra påverkan av betydelse i området.⁶¹ I båda länderna gäller att Natura 2000-utredningen ska innehålla uppgifter som gör det möjligt att bedöma om projektet kan genomföras utan att skada de skyddsvärda arterna och deras livsmiljöer eller de naturtyper som finns i området.

5. Motintressenas möjligheter att komma till tals

5.1 Talerätten

Myndighetsbeslut som rör tillämpning av miljölagstiftningen har typiskt sett konsekvenser på flera olika håll. Beslutsfattandet går ut på att bestämma balansen mellan motstående intressen och aktörer som deltar i miljörättsliga förfaranden i en myndighet (*förvaltningsförfarande*) eller i domstol (*förvaltningsprocess*). Dessa aktörer kan bland andra vara 1) verksamhetsutövaren, 2) kommunen som företrädare av kommunala intressen, 3) en myndighet som företrädare av allmänna sektorintressen liksom naturvård, hälsoskydd, fiskerihushållning eller kommunikationsintressen, 4) en enskild markägare, invånare och liknande som drabbas av olägenheter av den tillränkta eller pågående verksamheten, och 5) en miljöorganisation (NGO) som förespråkare av gemensamma natur-, miljö- och hälsointressen. Särskilt efter Århuskonventionen har miljöorganisationernas roll blivit allt mer framträdande. Konventionen har givit upphov till flera lagreformer på EU-nivå.⁶² För Finlands och

⁶⁰ 65 § 1 mom. i naturvårdslagen (Finland) resp. 6 kap. 7 § 4 st. MB (Sverige).

⁶¹ Om Natura-bestämmelserna i Finland, se *Kuusiniemi, K.*: Natura 2000 och planläggning. I Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 4/2001, s. 334–356. För Sveriges del, se *Darpö, J.*: Natura 2000 i Sverige, del I och II. Juridisk Tidskrift 2007/98 s. 3 resp. 2007/08 s. 295.

⁶² Bl.a. direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande av vissa planer och program avseende miljön samt om ändring av MKB-direktivet och IPPC-direktivet. För arbetet inom EU har antagits förordningen (1367/2006) om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ.

Sveriges del har konventionen förstärkt en tendens som börjat redan tidigare genom grundlagsreformen (1995) respektive miljöbalken (1999).⁶³

5.2 Finland

Som nämndes i det inledande avsnittet, har den finska grundlagens bestämmelser haft en tydlig inverkan på domstolarnas hantering av frågan om tillgång till rättslig prövning. I denna del är det främst kapitlet med grundläggande fri- och rättigheter, närmare bestämmelserna om rättsskydd, som har nära samband med miljöbesluten. Enligt dessa har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Den enskilda ska också kunna få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Vidare måste lagstiftningen trygga offentlighet vid handläggning, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. Grundlagens bestämmelser kan ha betydelse för såväl ägare och verksamhetsutövare som de skadelidande och andra som berörs av en miljöstörande aktivitet.⁶⁴

I förvaltningsförfarandet kan olika intressen fritt göras gällande. Ofta gäller det tillstånd till olika miljöstörande verksamheter och tillståndsprövningen har en viktig demokratisk funktion på så vis att närboende och andra ges tillfälle att påverka beslut som rör deras livsmiljö. Vid tillståndsförfarandet bestäms på förhand de rättigheter och skyldigheter verksamhetsutövaren har gentemot företrädarna av andra privata och offentliga intressen.

Alla som är intresserade får framföra sina åsikter i en MKB-process eller i ett vanligt tillståndsförfarande. Exempelvis ska tillståndsmyndigheten innan den avgör ett ärende ge dem vars rätt eller fördel saken kan beröra (parterna) tillfälle att framställa anmärkningar och andra att ge sin åsikt. Myndigheten ska beakta alla anförda synpunkter som är relevanta i tillståndsprövningen.

I förvaltningsprocessen är tolkningen inte lika liberal. I regel bestäms rätten att överklaga myndighetsbeslut enligt grundregeln i FPL: ”Över ett beslut

⁶³ Århuskonventionens implementering i våra länder diskuterades på ett seminarium under Nordiska Juristmötet i Köpenhamn sommaren 2008 under rubriken Miljødemokrati – offentlighedens deltagelse i beslutningsprocessen. Referent var Aðalheiður Jóhannsdóttir (Island), ko-referent Jan Darpö (Sverige), se Skrift från det 38. Nordiska juristmötet 21–23 augusti 2008. Bind I. Den Danske Styrelse. Kandrups Bogtrykkeri A/S (2008) och Bind II (2009).

⁶⁴ Se *Kuusiniemi, K.*: Finland. Ur *Access to Justice in Environmental Matters in the EU* (ed. Jonas Ebbesson) 2002, s. 184–199, även *Kuusiniemi, K.*: *Environmental Law and Administrative Courts in Finland, I: The Role of the Judiciary in the Implementation and the Enforcement of Environment Law* (ed. Amedeo Postiglione) 2008, s. 297–307.

kan besvär anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet”. Myndigheternas möjligheter att överklaga bestäms i samma paragraf så att en myndighet har besvärsmålsrätt på grundval av stadgande i lag eller om det är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka.⁶⁵

Traditionellt har klagorätten enligt FPL tolkats relativt snävt med avseende på organisationer. Däremot har besvär från en vid krets av berörda grannar prövats i fall där miljökonsekvenserna har utsträckt sig flera hundra meter, i vissa vattenföreningssamfund även flera kilometer bortom själva anläggningen. Myndigheternas besvärsmålsrätt i Finland har också sedan länge varit väletablerad och tämligen bred (t.ex. fiskeri-, väg- och naturvårdsmyndigheterna i den vattenrättsliga processen). Helhetsbilden har emellertid förändrats de senaste åren. Å ena sidan har talrika specialbestämmelser stiftats, enligt vilka miljöorganisationerna har givits besvärsmålsrätt. Å andra sidan har tolkningen av besvärsmålsrätten enligt FPL utvidgats i vissa fall där ett sådant specialstadgande inte har funnits. Viktiga bakgrundsfaktorer har varit grundlagsfästandet av miljöintressen, Århuskonventionen och inflytande från EG-rätten samt den internationella rättsutvecklingen överlag. Vägledande avgöranden är här HFD 2004:76 och HFD 2007:74. I det förra ansågs en regional fågelskyddsorganisation ha besvärsmålsrätt i ett ärende som gällde avvikelse från fredningstider för fåglar enligt jaktlagstiftningen. I HFD 2007:74 hade jord- och skogsbruksministeriet beviljat tillstånd till skydds jakt av en varg, en art som skyddas av art- och habitatdirektivet. Två regionala naturvårdsföreningar överklagade beslutet. HFD konstaterade att någon besvärsmålsrätt för dessa fall inte fanns föreskriven i FPL, men menade att organisationerna ändå måste få klaga. Här hänvisade man till miljöskyddets ställning i grundlagen, kravet att effektivt trygga genomförandet av EU-lagstiftningen och till att klagorätt finns i närliggande lagstiftning (NVL).

I de fall där en förening enligt lagen eller (analogi)tolkning har besvärsmålsrätt ska föreningen vara registrerad innan besvären anhängiggörs, men övriga krav har inte satts angående t.ex. medlemsantalet, datum för grundandet eller en myndighetsauktorisering. Föreningen ska givetvis vara verksam inom det område beslutet påverkar och enligt sina stadgor ha för avsikt att verka för miljöskydd, naturvård e.dyl. Oftast har endast regionala och lokala föreningar talerätt, men i vissa fall kan även riksomfattande föreningar föra talan.⁶⁶

⁶⁵ 6 § i FPL.

⁶⁶ 61 § 3 mom. i NVL. I praktiken har Finlands Naturskyddsförbund rf:s besvär prövats t.ex. i mål angående stora avfallsförbränningsanläggningar, vilka har en viss nationell betydelse för hela avfallsbehandlingssystemet.

Enligt MSL har besvärsmått 1) den vars rätt eller fördel saken kan beröra, 2) en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna uppträder, 3) den kommun där verksamheten är placerad eller en annan kommun inom vars område verksamhetens miljökonsekvenser uppträder, 4) den regionala miljöcentralen samt den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten i den kommun där verksamheten är placerad eller som påverkas av verksamheten, 5) en annan myndighet som bevakar allmänt intresse i ärendet. Den regionala miljöcentralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten har dessutom rätt att i syfte att bevaka det allmänna miljöskyddsintresset anföra besvär över beslut varmed Vasa förvaltningsdomstol har ändrat eller upphävt dess beslut.⁶⁷

I mål angående markanvändningsplaner och – förvånansvärt – täktillstånd är besvärsmått *kommunalbesvär*.⁶⁸ Besvär får anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (*part*) samt av kommunmedlemmarna.⁶⁹ Bland de senare återfinns de miljöorganisationer som har hemort i kommunen.

Även i ärenden angående *förvaltningstvång* har både de som drabbas av konsekvenserna av en viss verksamhet samt vissa miljöorganisationer och myndigheter en bestämd processuell ställning. Om ett ärende om sanering av förorenat område eller förvaltningstvång inte har anhängiggjorts på tillsynsmyndighetens eget initiativ, kan ärendet enligt MSL skriftligen anhängiggöras av den krets av besvärsmått som nämnts ovan.⁷⁰ Det finns inte någon generell bestämmelse, men de flesta här relevanta lagarna – miljöskyddslagen, vattenlagen, naturvårdslagen, avfallslagen och (trots frånvaron av en uttrycklig bestämmelse) även markanvändnings- och bygglagen fungerar på detta sätt: parter har rätt att anhängiggöra tillsynsärenden hos en myndighet och kan besvara sig i förvaltningsdomstolen om myndigheten vägrar vidta åtgärder. På så vis har grannarna, miljöföreningar och myndigheter givits en möjlighet att reagera mot t.ex. den som utövar verksamhet utan giltigt tillstånd eller bryter i övrigt mot lagstiftningen, tillståndsvillkoren m.m.⁷¹

⁶⁷ Se 97 § i MSL. Ungefär motsvarande bestämmelser finns i vattenlagen, naturvårdslagen, i vissa ställen av markanvändnings- och bygglagen, landsvägslagen och banlagen samt i ett utkast till den nya gruvlagen.

⁶⁸ När det gäller täktillstånden har det nog en förklaring i att lagstiftaren ville utvidga besvärsmått utanför kretsen av parter och därför valdes kommunalbesvär som besvärsmått.

⁶⁹ 92 § 1 mom. i kommunallagen. Om kommunmedlemmarna se 4 §.

⁷⁰ 92 § 1 mom. i MSL om rätten att anhängiggöra ärenden.

⁷¹ Mot en fullständig passivitet, vägran att ge ett beslut, kan besvärsmått emellertid inte användas. Då står endast en förvaltningsklagan till buds (t.ex. ombudsmannen, justitiekanslern eller den överordnade förvaltningsmyndigheten).

Ett tillstånd till en verksamhet gäller oftast tills vidare, men det är möjligt att bevilja tillståndet för viss tid.⁷² Tillståndet som gäller tills vidare ska justeras inom den tid som bestäms i tillståndsbeslutet.⁷³ Ett mål om ändring av tillståndet kan anhängiggöras av verksamhetsutövaren själv, en tillsynsmyndighet, en myndighet som bevakar allmänt intresse och den som orsakats olägenhet.⁷⁴ Miljöorganisationer har inte rätt att anhängiggöra ett sådant ärende, men organisationen kan förstås meddela tillsynsmyndigheten om missförhållandet.

5.3 Sverige

Vem som är ”sakägare” i ett miljömål beror på vad saken gäller och hans eller hennes förhållande till denna. Liksom i Finland innebär officialprövningsprincipen att alla som vill kan delta i förberedelsestadiet i en miljöbeslutsprocess, såväl genom att lämna skriftliga synpunkter, som att delta i samråd eller sammanträde när sådana hålls. När det sedan gäller rätten att agera processuellt – t.ex. genom att överklaga – gäller de gängse reglerna inom förvaltningsrätten; beslutet ska vara överklagbart, angå vederbörande och ha gått honom eller henne emot.⁷⁵ I denna krets av ”berörda” ingår givetvis verksamhetsutövaren, som ju är sökande eller adressat för de miljörättsliga kraven. Vem som i övrigt är sakägare beror på flera faktorer. När det gäller miljöfarliga verksamheter och närboende får en bedömning göras utifrån verksamhetens och störningarnas art och omfattning, områdets karaktär och användning m.m. Av stor betydelse är störningarnas geografiska utbredning.⁷⁶ I mål om vattenverksamhet tillämpas numera ett liknande synsätt.⁷⁷ Vissa prövningar anses emellertid endast gälla en avvägning mellan allmänna intressen och verksamhetsutövarens intresse, och då utestängs de närboende och andra enskilda intressen. Detta synsätt tillämpas främst vid beslut om strandskydd,⁷⁸ men även i ärenden om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.⁷⁹

Av avgörande betydelse är också om beslutet gäller en verksamhet med eller utan tillstånd enligt miljöbalken. När det gäller verksamheter utan tillstånd kan den berörda klaga på alla slags tillsynsbeslut, inklusive beslut från miljömyndighetens sida att inte ingripa (s.k. 0-beslut). Detta följer av äldre

⁷² 52 § 1 mom. i MSL.

⁷³ Se 55 § 2 mom. i MSL.

⁷⁴ 58 § i MSL; jfr 28 § 3 mom.

⁷⁵ 16 kap. 12 § MB, jfr med 22 § förvaltningslagen (1986:223).

⁷⁶ *RÅ 1997 ref. 38, MÖD 2002:82, MÖD 2003:56, MÖD 2003:98 och MÖD 2003:99.*

⁷⁷ *NJA 2004 s. 590 I och II och MÖD 2002:83.*

⁷⁸ *MÖD 2001:29.*

⁷⁹ *MÖD 2005:8 och MÖD 2007:6.*

praxis på hälsoskyddsområdet, vilken har spridit sig till miljöskyddets område. Detta synsätt är sedan flera år bekräftat av MÖD.⁸⁰ Sådana exempel från miljödomstolarnas rättspraxis har gällt konflikter kring vedeldning, djurhållning, avloppsanläggningar, luktstörningar och bryggor.⁸¹ Bland de mer massmediala de senaste åren har varit smattrande flagglinor och farligt anlagda golfbanor.⁸²

När det däremot gäller regleringen av verksamheter med tillstånd med rättsverkan enligt 24 kap. MB är situationen en helt annan. Tillstånden är eviga, dock kan villkoren omprövas efter tio år eller i förtid under vissa omständigheter.⁸³ Möjligheten att begära omprövning är emellertid reserverad för miljömyndigheterna, närmare bestämt de operativa tillsynsmyndigheterna, länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Kammarkollegiet.⁸⁴

Miljöbalken erbjuder miljöorganisationerna en viss tillgång till rättslig prövning. Några av dessa möjligheter kom redan när balken introducerades 1999, andra är resultatet av att Sverige och EU har tillträtt Århuskonventionen. Enligt MB har föreningar möjlighet att överklaga domar och beslut om tillstånd, dispens eller godkännanden.⁸⁵ Det är emellertid endast vissa miljöorganisationernas som har talerätt; det ska vara fråga om en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att främja naturvård eller miljöskydd, den ska ha varit verksam i tre år och ha minst 2 000 medlemmar. I praktiken medför dessa krav att det bara är Svenska Naturskyddsföreningen och Sveriges Ornitologiska Förening som kan utnyttja bestämmelsen och då främst genom sina riksorganisationer. Dessa organisationer får också klaga på tillsynsbeslut under 10 kap. MB, dvs. sådana som rör förorenade områden. Genom den nya reformen av strandskyddet kan numera även organisationer som har till syfte att tillvarata friluftsentressen överklaga dispenser enligt 7 kap. MB.⁸⁶ Även i dessa fall tillämpas emellertid 16:13-kriterierna, vilket gör att det i praktiken endast främst är Friluftsförbundet som kan utnyttja möjligheten.

I Sverige kan statliga myndigheter överklaga en annans myndighet endast om det finns uttryckligt stöd för det i författning. En sådan bestämmelse finns i MB, men den gäller enbart för tillståndsbeslut.⁸⁷ Bestämmelsen innebär att Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen får föra talan för att de

⁸⁰ MÖD 2000:43, MÖD 2000:44.

⁸¹ MÖD 2007:2, MÖD 2006:32, MÖD 2003:2, MÖD 2008:17, MÖD 2005:4 och MÖD 2002:28.

⁸² MÖD 2007:1 och MÖD 2007:28. Mera om detta i *Darpö, J.*: Justitieombudsmannen, de närboende och miljön. Ur Festskrift till JO. Riksdagens tryckeri 2009, s. 68.

⁸³ Det är enbart på täktområdet som tidsbegränsade tillstånd förekommer i någon utsträckning. 24 kap. 7 § MB.

⁸⁵ 16 kap. 13 § MB.

⁸⁶ 16 kap. 14 § MB.

⁸⁷ 22 kap. 6 § MB.

allmänna intressena, liksom en kommun får göra det inom ramen för sin geografiska kompetens. I övrigt finns stöd för statliga myndigheters agerande spritt i de förordningar som ligger under balken. Genom rättspraxis har kommunerna även tillerkänts en rätt att som företrädare för de allmänna miljöintressena överklaga andra slags beslut än sådana som gäller tillstånd. Dessutom har i enlighet med den allmänna förvaltningsrätten alltid den beslutande myndigheten – oavsett om det är en statlig myndighet eller en kommunal nämnd – rätt att överklaga beslut som innebär att dess beslut ändrats vid överprövning.⁸⁸ Däremot finns det inte någon allmän klagorätt för en myndighet i dess egenskap av operativ tillsynsmyndighet.

Sakägare kan även överklaga beslut som angår dem enligt de lagar som ligger utanför MB, t.ex. PBL. Kretsen av klagoberättigade är dock betydligt snävare enligt den lagen, jämfört med MB. Det är främst gränsgrannar och de som berörs direkt av ett bygglov/förhandsbesked eller plan som omfattas.⁸⁹ De s.k. 16:13-organisationerna, dvs. sådana miljöorganisationer som möter de ovan nämnda kriterierna i MB, får överklaga detaljplanebeslut om vissa verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, bl.a. industrier, köpcentra och skidbackar.⁹⁰

Sakägare kan givetvis också överklaga beslut enligt lagstiftningen om infrastrukturplaneringar, t.ex. arbetsplan enligt VägL eller järnvägsplan enligt JärnvL. Här tillämpas också MBs generösare krets av klagoberättigade. Även 16:13-miljöorganisationerna har denna möjlighet. Som nämnts tidigare, överklagas beslut enligt denna lagstiftning till regeringen, vars beslut kan angripas genom rättsprövning enligt lagen RPL. De enskilda som berörs kan begära sådan prövning i Regeringsrätten. De kan också på detta sätt utmana regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. MB. I rättspraxis har det emellertid visat sig att de 17 kap.-besluten tas på ett sådant tidigt stadium att Regeringsrätten avvisat samtliga klagande, då de inte har kunnat visa att de kommer att bli berörda av verksamheten.⁹¹ Detta har emellertid inte hindrat Regeringsrätten från att anse att myndigheter och domstolar är bundna av regeringens tillåtlighetsbeslut.⁹² Som också redan nämnts, kan rättsprövning dock numera begäras av 16:13-organisationer med avseende på sådana regeringsbeslut som utgör ”tillståndsbeslut som omfattas av art. 9.2” i Århuskonventionen.⁹³

⁸⁸ 7 a § FPL. *MÖD 2003:19*.

⁸⁹ Se t.ex. *RA 2005 ref. 36*.

⁹⁰ 5 kap. 18 § 3 st., jfr med 13 kap. 6 § PBL.

⁹¹ *RA 2004 ref. 108 (Botniabanan I)*.

⁹² *RA 2008 ref. 89 (Botniabanan II)*.

⁹³ 2 § RPL.

När det slutligen gäller skogsvårdslagen och jaktlagstiftningen saknar såväl enskilda som organisationer klagorätt. Rättstillämpningen enligt SVL är en affär helt mellan skogsvårdsorganisationen och markägarna. Inom jaktlagstiftningen har Naturvårdsverket ensamrätt på att företräda det allmänna intresset.

5.4 Skillnader och likheter

För både Finland och Sverige kan sägas att tillträdet till domstolen (*access to court*) inte ligger bakom en hög tröskel. Miljöprocessen är normalt öppen för var och en som vill delta och enskilda som berörs kan utmana beslutet rättsligt. De kan också åberopa alla slags intressen till stöd för sin talan, bara de är insläppta i överprövningen. Om den planerade verksamheten exempelvis hotar en fortplantningsplats för en rar art som skyddas av art- och habitatdirektivet (t.ex. flygekorre eller större vattensalamander), kan grannarna åberopa skyddet av dessa. Vidare har miljömyndigheterna i båda länder av tradition stora möjligheter att bevaka ”sina” intressen genom att angripa beslut rättsligt. De ideella miljöorganisationerna har fått en utökad tillgång till domstolsprövning. Kostnaderna är låga och möjligheten att få upp mål i den praxisskapande instanserna – HFD resp. MÖD/HD – är goda. Kännetecknande för båda systemen är också att tillståndsmekanismerna inte som i andra länder ses som en fråga enbart mellan myndigheten och verksamhetsutövaren. Istället karakteriseras processen av horisontalt rättsskydd och demokratiska inslag, vid sidan av skyddet av miljön. Trots dessa likheter finns det också skillnader som är värda att uppmärksamma och diskutera.

I Finland liksom i Sverige är den traditionella synen på de enskilda berördas möjligheter att överklaga miljöbeslut väl belyst i rättspraxis. I regel kan parter i vid mening (”sakägare”) överklaga ett miljöbeslut och någon egentlig skillnad när det gäller *avgränsningen av kretsen av berörda* är svår att påvisa. Det är dock möjligt att det i praktiken är lättare för en svensk granne att klaga på ett miljöbeslut i och med att prövningen enligt miljöbalken är integrerad och därmed rymmer fler frågor. En sektorisering av lagstiftningen som den i Finland inbjuder erfarenhetsmässigt till att enskilda motintressen kan ”ramla mellan stolarna”.

När det gäller i vilka *situationer* som de enskilda berörda kan agera bjuder båda systemen på en möjlighet att få tillsynsmyndigheternas 0-beslut prövade av en domstol, såväl till formen som till innehållet. En viktig skillnad är dock att enskilda i Sverige inte kan begära överprövning av myndigheternas beslut att inte inleda omprövning av tillstånd. Detta gäller även om verksamheten bedrivs i strid mot tillståndet och dess villkor eller om förutsättningar för omprövning föreligger enligt EG-rätten. Då de enskilda dessutom är avskurna

möjligheten att i dessa situationer väcka enskild talan direkt mot verksamhetsutövaren, framstår den svenska positionen som svårförenlig med såväl EG-rätten som EKMR. När det sedan gäller ”gröna frågor” saknar grannar och enskilda klagorätt i båda länder, vilket exempelvis gäller beslut om artskydd, naturvårdsområden och Natura 2000. I Sverige gäller det även strandskyddsdispenser, medan i Finland grannar och även andra fastighetsägare kring samma vattendrag kan ha klagorätt utifrån en ”likabehandlingsprincip”.

Som redan nämnts, är *miljömyndigheternas möjligheter* att tillvarata sina intressen genom att överklaga beslut väl utvecklade i båda länderna. Det paradoxala är emellertid att denna möjlighet i Sverige har försämrats genom miljöbalken, även om det knappast var lagstiftarens avsikt.⁹⁴ Enligt den tidigare lagstiftningen på miljöskyddsområdet hade nämligen tillsynsmyndigheterna en allmän klagorätt, vilket alltså inte är fallet idag. Det är dessutom en tendens i Sverige idag att frånta de nationella miljömyndigheterna denna möjlighet.⁹⁵ De finska tillsynsmyndigheterna har klagorätt enligt den viktigaste miljölagstiftningen. Här kan alltså spåras en tydlig skillnad i synsätt. I det finska systemet betonas betydelsen av att miljömyndigheterna kan agera rättsligt för att garantera en enhetlig rättstillämpning. I Sverige anses detta kunna skötas genom länsstyrelserna, där den politiskt tillsatta landshövdingen numera är ensam beslutsfattare.

När det sedan gäller de ideella miljöorganisationernas talerätt har länderna valt olika lagstiftningsteknik. I Finland har man i en rad enskilda lagar infört en särskild bestämmelse om organisationernas besvär rätt. I dessa fall har det inte satts upp alltför stränga förutsättningar. Det krävs att föreningen syftar till att främja miljöintressen inom området och att den är registrerad. De kan vara små ”ad hoc-föreningar” (en-fråge-föreningar) eller hävdvunna miljöorganisationer med tusentals medlemmar. Trots detta kan man inte påstå att föreningarna har använt sig av talerätten i chikanöst syfte eller på något överdrivet sätt. Noterbart är även att HFD i några fall har utökat föreningarnas talerätt till lagstiftning där sådan saknats, t.ex. inom jaktlagstiftningen. Denna analogitolkning har hämtat inspiration ur paragrafen om miljögrundrättigheter i finska grundlagen och motiverats med utvecklingen i näraliggande lagstiftning samt EG-rättens krav på ett effektivt genomslag. Det bör dock betonas att frågan är kontroversiell inom HFD.

⁹⁴ *MÖD 2000:54.*

⁹⁵ Så har exempelvis skett när det gäller strandskyddsdispenser i den nya lagstiftningen, se prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden, kap. 11, jfr den nya lydelsen av 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

I Sverige har valts en annan väg. Visserligen är miljöorganisationernas talerätt angiven för hela miljöbalkens tillämpningsområde. Den är emellertid begränsad i en rad avseenden. För det första gäller den bara för vissa beslut, nämligen tillstånd, godkännanden och dispenser. För det andra gäller den bara för stora föreningar, i praktiken riksorganisationer eller deras underavdelningar. För det tredje måste organisationen ha funnits i tre år. Och för fjärde måste den vara av speciellt slag, nämligen en ideell förening i svensk betydelse.⁹⁶ Som redan nämnts utesluter den svenska ordningen därmed viktiga organisationer som är aktiva i andra länder, som WWF och Greenpeace. Vad som också är intressant är att inställningen till lokala organisationer och en-frågeföreningar skiljer. Där Finland intar den internationellt sett vanligare hållningen att det är viktigt att underlätta för lokala rörelser, betonar den svenska lagstiftaren betydelsen av storlek, kontinuitet och rikstäckande anslutning. Den svenska positionen – åtminstone när det gäller numerärbegränsningen – är dock unik inom EU.⁹⁷ Det är också anmärkningsvärt att varken MÖD eller HD – till skillnad från HFD – har velat utvidga organisationernas talerätt, ens i fall då det haft avgörande betydelse för en effektiv implementering av EG-rätten. Tvärtom har de svenska domstolarna tolkat talerätsreglerna ytterst snävt, i synnerhet då det har gällt miljöorganisationer. Genom den helt färska domen av EG-domstolen i det s.k. DLV-målet (C-263/08) har emellertid rättsläget förändrats i ett slag. EGD menade nämligen att de svenska kriterierna för organisationers talerätt är oförenliga med MKB-direktivet eftersom de i praktiken utgör ett hinder för lättillgänglig överprövning, i synnerhet för lokala miljöföreningar.⁹⁸ Domen innebär dels att den svenska numerärbegränsningen inte längre gäller då bestämmelserna i MBK-direktivet tveklöst har direkt effekt, dels att lagstiftaren måste ingripa för att göra reglerna förenliga med EG-rätten. Den kommande reformen medför troligen förändringar både när det gäller kravet på antalet medlemmar och begränsningen till "ideell förening".

Ett annat exempel på olika synsätt på organisationernas talerätt ges vid tillämpningen av institutet kommunalbesvär enligt kommunallagen. Denna form av överprövning används för finska markanvändningsplaner och täkt-

⁹⁶ Det är fråga om en legaldefinition som är betydligt snävare än t.ex. "non-profit organisation". Exempelvis ekonomiska föreningar och stiftelser ligger utanför, även om de utför ett ideellt arbete.

⁹⁷ Se Summary report on the inventory on the EU member states' measures on access to justice in environmental matters. Milieu Environmental Law and Policy, Bryssel 2007, s. 18 och tabell 1. Rapporten är publicerad på EU-kommissionens hemsida: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

⁹⁸ Domen är ett förhandsbesked i tre frågor som Högsta domstolen ställde i ett mål (Ö 1824-07) mellan Stockholms kommun och Djurgården-Lilla Värtans miljöskydds-förening. Föreningen har bara ca 300 medlemmar men har varit aktiv under 25 år.

tillstånd och den kan nyttjas av de organisationer som har hemvist i kommunen. Det räcker inte i Sverige, där det istället krävs att organisationen äger fast egendom i kommunen (vilket i och för sig inte är så ovanligt).⁹⁹ Det är å andra sidan inte något praktiskt problem, eftersom laglighetsprövning enligt kommunallagen sällan aktualiseras när det gäller svenska miljöbeslut.

En tydlig skillnad mellan länderna ligger i betydelsen av regeringsbeslut på miljöområdet och möjligheten att utmana dem rättsligt. Som redan framgått, spelar dessa beslut en viktig roll i den svenska miljöprövningen. Regeringens roll vid tillämpningen av miljölagstiftningen är i Finland mycket begränsad. En ordning som bygger på regeringsbeslut i tidigt planeringsstadium av miljöbeslutsprocesser kan vara problematisk när det gäller möjligheten till domstolsprövning. Inledningsvis gäller i Sverige att inga myndigheter kan begära rättsprövning av regeringens beslut för att försvara de allmänna intressena, vilket annars är en vanlig ordning bland EU:s medlemsstater. Vidare är miljöorganisationernas möjligheter begränsade till sådana beslut som är att betrakta som ”tillstånd enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen”. Många av regeringens beslut vid tillåtighetsprövningar, liksom i Natura 2000-frågor, omfattas av den beskrivningen, men frågan avgörs till syvende og sidst av Regeringsrätten. När det emellertid gäller de enskilda berörda kan tidiga tillåtighetsbeslut av regeringen medföra ett Moment 22 när det gäller tillgången till domstolsprövning. Som illustreras i målen om Botnia-banan, kan ju besluten fattas på ett sådant tidigt stadium i processen att Regeringsrätten inte hittar några sakägare. När de enskilda sedan kan få målet prövat i domstol i ett efterföljande skede, är viktiga frågor som lokaliseringsbedömningen redan avgjorda genom regeringens beslut. I och med att domstolarna på så vis är bundna av regeringens tillåtighetsbeslut blir det meningslöst att begära förhandsbesked av EG-domstolen.¹⁰⁰ Om detta rättsläge kan anses vara förenligt med Europakonventionen och kravet på EG-rättens genomslag kommer säkert att bli föremål för en livlig debatt de närmaste åren.

Ett gemensamt problem i de båda länderna består i att vissa beslut på miljörettens område över huvud taget inte är möjliga att få rättsligt överprövade av representanter för motstående intressen. Det gäller även sådan lagstiftning som implementerar EG-rätten, särskilt på det gröna området. I Sverige är det fallet med jaktlagstiftningen, som ju bl.a. syftar till det skydd av hotade arter som ges i art- och habitadirektivet. I båda länderna gäller det lagstiftningen

⁹⁹ 1 kap. 4 § kommunallagen (1991:900).

¹⁰⁰ Se *Darpö, J.*: Botnia-banan; slutpunkten som blev frågetecken. Nättidningen JPMiljonet (www.jpmljonet.se) 2008-12-22 (finns på nätet, se www.jandarpo.se/Artiklar).

om skogsbruket, vars åtgärder kan ha stor påverkan på såväl hotade arter som Natura 2000-områden. En slutavverkning förutsätter nämligen inte tillstånd, utan endast en anmälan till den skogliga myndigheten (Skogscentralen resp. Skogsstyrelsen). Anmälningsförfarandet i dessa ärenden leder inte till ett sådant myndighetsbeslut som kan överklagas av andra än verksamhetsutövaren. Natura 2000-bestämmelserna i finska NVL och svenska MB baseras emellertid på ett system med tillståndsbeslut eller beslut att godkänna en plan. Då en avverkning enligt skogslagen kan företas utan ett uttryckligt godkännande av en myndighet, framstår det osäkert om kraven i direktivet i alla situationer kan uppfyllas. Därmed finns ingen garanti för EG-rättens effektiva genomslag i de nationella systemen.¹⁰¹

6. Slutord

Ett systems *effektivitet* är svårt att utvärdera. Detta gäller särskilt miljöprocessen, där inte sällan talrika intressen står i konflikt med varandra. Man kan fråga sig hur effektiviteten utvärderas och ur vems synvinkel. I artikeln har vi försökt analysera några aspekter av de processuella förutsättningarna i respektive system för att åstadkomma ett maximalt genomslag av den materiella rätten. Infallsvinkeln har således varit tämligen formell och lämnar åt sidan utvärderingen av det materiella innehållet i ländernas miljölagstiftning. Inom ramen av denna artikel har det inte heller varit möjligt att utvärdera hur effektivt tillsynsmyndigheterna i praktiken genomdriver lagstiftningens krav. Vår betraktelse får ses som ett subjektivt inlägg om de viktigaste likheterna och olikheterna i systemen med avseende på ett litet urval av frågor.

I den inledande jämförelsen mellan miljölagstiftningen som helhet, har vi pekat på skillnaden mellan sektoriserad och integrerad lagstiftning. När det sedan gäller miljöprövningen i våra länder, har vi konstaterat att ”salen” (prövningens omfång) i båda länderna är vid, medan dess längd (antalet instanser) skiljer sig åtskilligt. Det är också onekligen så att ingången till salen (initiativmöjligheten, klagorätten) är större i Finland. Det senare gäller såväl miljömyndigheternas, sakägarnas som miljöorganisationernas möjligheter. Slutligen har vi diskuterat skillnaden i utredningskraven i de båda systemen. Där har Finland en separat MKB-process, medan Sverige sköter kravet på motsvarande utredning inom ramen för tillståndsärendena.

¹⁰¹ Angående problematiken omkring avverkningar och 65–66 §§ i NVL se *Kuusiniemi, K.*, Hållbar utveckling, biologisk mångfald och kontraproduktivitet, I: Fågelperspektiv på rättsordningen, Vänbok till Staffan Westerlund 2002, s. 364–369.

Som ett slags sammanfattande slutsats kan väl sägas att även om det finns mer eller mindre tydliga skillnader i lagstiftning och system, är ofta de grundläggande principerna jämförbara. Enligt vår mening ligger det intressanta i komparationen i både skillnader och likheter.

