



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Jesper Svensson

Två aspekter av miljödomstolens
beslutsunderlag: valet av
prövningsorgan och utformningen av
talerätten i miljömål

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Annika Nilsson

Ämnesområde
Miljörätt

Termin
VT 1999

Innehåll

FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte	4
1.3 Arbetets upplägg	5
1.4 Metod	6
2 ALLMÄN PROCESS OCH FÖRVALTNINGSPROCESS	7
2.1 Definitioner	7
2.2 Uppdelningens historik	7
3 DOMSTOLSKONTROLL ÖVER FÖRVALTNINGEN	10
3.1 Inledning	10
3.2 Det svenska förvaltningsbesvärsinstitutet	10
3.3 Europarättens krav på domstolsprövning	11
3.4 Rättsprövningsinstitutet	12
3.5 Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol	13
3.6 En ny förvaltningsrättslig princip	15
4 OFFICIALPRÖVNING	17
4.1 Inledning	17
4.2 Officialprövningens innebörd	17
4.3 Myndighets officialprövning	18
4.3.1 Myndighets utvidgning av processens ram	18
4.3.2 Myndighets utredningsskyldighet	18
4.4 Förvaltningsdomstols officialprövning	19
4.4.1 Förvaltningsdomstols utvidgning av processens ram	19
4.4.2 Förvaltningsdomstols utredningsskyldighet	20
4.5 Allmän domstols officialprövning	21
4.5.1 Allmän domstols utvidgning av processens ram	21

4.5.2	Allmän domstols utredningsskyldighet	21
5	SAMMANFATTNING AV RELATIONEN MELLAN DOMSTOL OCH FÖRVALTNING	23
6	MILJÖDOMSTOLARNA	26
6.1	Inledning	26
6.2	Måltyper i miljödomstolen	26
6.2.1	Ansökningsmål	26
6.2.2	Mål om framställan om förbud eller skyddsåtgärder	27
6.2.3	Ersättningsmål	27
6.3	Miljödomstolens organisation	28
6.4	Miljödomstolens officialprövning	29
6.5	Miljödomstolens sammansättning	31
7	ANALYS AV PRÖVNINGSORGAN I FÖRSTA INSTANS	32
7.1	Inledning	32
7.2	Helhetsperspektivet	32
7.3	Domstolsfunktionsperspektivet	33
7.4	Slutsatser vad beträffar lämpligt prövningsorgan	36
8	TALERÄTTEN I MILJÖMÅL	40
8.1	Inledning	40
8.2	Talerättens innebörd	40
8.3	Talerätt och sakägare	41
8.4	Talerätten i miljömål för enskilda	42
8.4.1	Rätt att inleda mål och ärenden	42
8.4.2	Talerätten i redan inledda mål och ärenden	43
8.4.3	Klagorätten – Rätten att överklaga beslut	43
8.4.4	Några övriga talerättsmöjligheter för enskilda	46
8.5	Miljöorganisationers klagorätt	47
9	ANALYS AV TALERÄTTEN I MILJÖMÅL	49
9.1	Inledning	49
9.2	MB:s enhetliga sakägarbegrepp	49
9.3	Förhållandet mellan enskildas klagorätt och allmänna intressen	51

9.4	Miljöorganisationers klagorätt	52
9.5	Slutsatser vad beträffar talerätten i miljömål	54
10	SAMMANFATTNING OCH EGNA KOMMENTARER	58
11	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	60

SAMMANFATTNING

Uppsatsen behandlar två aspekter av miljödomstolens beslutsunderlag, valet av prövningsorgan i första instans och utformningen av talerätten i miljösmål, särskilt förbuds- och ansökningsmål. Den 1 januari 1999 inrättades fem regionala miljödomstolar, vilka övertog såväl rättskipande som förvaltande uppgifter från KN, VD, fastighetsdomstol, allmän domstol och förvaltningsdomstol. Att man förr eller senare har rätt till en domstolsprövning råder det idag ingen tvekan om. Miljödomstolarna är dock även första instans i vissa ansökningsmål. Man kan således ställa sig frågan huruvida domstol eller myndighet är mest lämpligt som prövningsorgan i miljösmål. Det relevanta är dock att förfarandereglerna stadgar en adekvat officialprövning så att prövningsorganet får ett tillfredsställande beslutsunderlag och därmed kan tillämpa de materiella bestämmelserna på ett korrekt sätt. Valet av myndighet eller domstol som prövningsorgan har *i sig* ingen eller liten relevans.

I dispositiva miljösmål görs ingen direkt talerättsprövning, sakägarbegreppet fyller mer funktionen av att visa vilka som är materiellt berättigade. I ansökningsmålen blir sakägarbegreppet dock även en processförutsättning. Sakägarbegreppet har här såväl en processuell som en materiell dimension. MB:s enhetliga sakägarbegrepp kommer inte att få någon större praktisk betydelse. Distinktionen mellan enskilda och allmänna intressen går inte längre att upprätthålla. Klagorättskraven för miljöorganisationerna är för hårda och utestänger majoriteten av dem. Det bör således införas en fri talerätt i miljösmål. Då ökar förutsättningarna för en god komplettering av miljödomstolarnas officialprövning och för ett mer korrekt beslutsunderlag.

FÖRKORTNINGAR

BrB	1962 års brottsbalk
EMRK	1950 års Europeiska konvention om de mänskliga rättigheterna
DV	Domstolsverket
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
HovR	Hovrätten
JT	Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet
KR	Kammarrätten
KL	Kommunallagen (1991:900)
KN	Koncessionsnämnden för miljöskydd
LKP	Lagen om kemiska produkter (1985:426)
MB	Miljöbalken (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
ML	Miljöskyddslagen (1969:387)
MÖD	Miljöverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NV	Naturvårdsverket
NvL	Naturvårdslagen (1964:822)
NRL	Naturresurslagen (1987:12)
PBL	Plan- och byggnadslagen (1987:10)
Prop	Proposition
RB	1942 års rättegångsbalk
RegR	Regeringsrätten
RRV	Riksrevisionsverket
SNF	Svenska Naturskyddsföreningen
SOU	Statlig offentlig utredning
SvJT	Svensk Juristtidning
TR	Tingsrätt
VL	Vattenlagen (1983:291)
ÄRB	1734 års rättegångsbalk

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Den 1 januari 1999 trädde MB i kraft. Det miljörättsliga komplexet hade då under en längre tid varit föremål för en livlig debatt, vilken till slut påkallade en reformering. Resultatet blev en balk i vilken man samlade 15 lagar på det miljörättsliga området.¹ Med MB infördes också ett nytt domstolssystem med fem regionala miljödomstolar² i Växjö, Vänersborg, Stockholm, Östersund och Umeå samt en MÖD på Svea HovR i Stockholm, vilka övertog vissa uppgifter från myndigheter, allmänna domstolar, fastighetsdomstolar, vattendomstolar och förvaltningsdomstolar. Det miljörättsliga området inbegriper ett stort mått av såväl enskilda som allmänna intressen, varför miljödomstolens officialprövning, och dess funktion i förhållande till behovet av ett så korrekt och fullständigt beslutsunderlag som möjligt, kommer i blickpunkten. Detta utgör den allmänna utgångspunkten för mitt arbete.

1.2 Syfte

Jag vill i detta arbete titta på två aspekter av miljödomstolens beslutsunderlag.

1. Valet av domstol eller myndighet som prövningsorgan i första instans och om detta påverkar organets officialprövning och därmed tillgången till ett så korrekt beslutsunderlag som möjligt.
2. Utformningen av talerätten i miljömål.

Jag har valt att undersöka just dessa två aspekter av följande skäl. Den förstnämnda aspekten har diskuterats i förarbetena till ML, VL och även en del i motiven till MB. Då man tidigare valt olika lösningar i olika miljömål och då man nu valt miljödomstol som ett generellt prövningsorgan vill jag undersöka om valet av prövningsorgan kan påverka officialprövningen och därmed kvaliteten på beslutsunderlaget. Regeringen uttalade vidare i propositionen till MB att den hade för avsikt att återkomma till denna fråga och mitt arbete kan således bli en fingervisning om hur diskussionen kommer att se ut.³ Jag vill betona att diskussionen endast rör lämpligt prövningsorgan i första instans. Som framgår

¹ Vilka lagar, se prop 1997/98:45 Del 1 s. 185. Miljöbalksutredningen hade även föreslagit att lagen (1990:1079) om bilförbud skulle ingå i balken men så blev det inte. Bl a SNF anser att flera miljörättsliga lagar måste inordnas i MB, t ex PBL, skogsvårdslagen (1979:429), kärntekniklagen (1984:3), minerallagen (1991:45), torvlagen (1985:620), väglagen (1971:948), luftfartslagen (1957:297), se SNF:s remissvar till SOU 1997:32, avsnitt 3.1.

² Se dock i detta sammanhang DV:s uttalande 1998-03-18 om konsekvenser av att endast ha fyra miljödomstolar och att Göteborgs TR blir miljödomstol istället för Vänersborgs TR.

³ Prop 1997/98:45 Del 1 s. 461. Enligt Karlsson arbetar regeringen med ett direktiv till en utredning om prövningsförfarandet i första instans, telefonintervju med Karlsson den 4 mars 1999.

nedan har man förr eller senare alltid rätt till domstolsprövning. Vad gäller den andra aspekten har jag valt den eftersom prövningsorganets officialprövning, oavsett processordningens bestämmelser, i praktiken ofta är begränsad p g a resursbrist. Talerätten kan då utgöra ett viktigt komplement till officialprövningen eftersom en öppen process kan innebära att miljödomstolens beslutsunderlag berikas av ytterligare omständigheter. Jag vill således undersöka hur talerätten är utformad i miljösmål, hur öppen processen egentligen är.⁴ Jag har valt att begränsa analysen av denna aspekt till förbuds- och ansökningsmål enligt ML och VL och deras motsvarighet i MB då dessa, på ett generellt men ändå tydligt sätt, åskådliggör problemen kring talerätten i miljösmål. För att kunna tillgodogöra sig diskussionen kring dessa två aspekter bör man ha klart för sig hur officialprövningen ser ut i det svenska rättssystemet. I arbetets första del skall jag således försöka ge en inblick i relationerna mellan våra domstolar och myndigheter samt hur deras officialprövning ser ut. Detta kan sedan utgöra en bakgrund till de mer specifika diskussionerna kring valet av prövningsorgan och utformning av talerätten.

1.3 Arbetets upplägg

Arbetet är som sagt indelat i två delar. Den första delen inleds med diskussionen kring relationerna mellan myndighet och domstolar och deras officialprövning. Miljödomstolen är ett både rättskipande och förvaltande organ då den övertagit uppgifter från såväl myndighet som domstol. Jag finner det därför relevant att redogöra för utvecklingen under de senaste åren kring relationerna mellan allmän process och förvaltningsprocess och sålunda få tillfälle att placera miljödomstolen och dess officialprövning i sitt sammanhang. Att ha klart för sig de skillnader som här finns anser jag vara viktigt för att kunna tillgodogöra sig analysavsnitten. Följaktligen inleder jag med att i arbetets första del redogöra för den utveckling som skett på detta område. Därefter skriver jag kortfattat om officialprövningen i de olika processerna för att sedan avsluta den första delen med en sammanfattning av relationen mellan domstolarna och förvaltningen.

Arbetets andra del inleds med en kort beskrivning av miljödomstolen, dess måltyper, organisation, officialprövning och sammansättning. Därefter analyseras valet av prövningsorgan, följt av några slutsatser. Sedan kommer diskussionen kring talerätten i miljösmål och där jag beskriver talerättens innebörd, dess relation till sakägarbegreppet och hur den är utformad i miljösmål för enskilda och miljöorganisationer. Därefter följer en analys, vilken utgår från tre aspekter av talerätten, MB:s enhetliga sakägarbegrepp, förhållandet mellan klagorätt och allmänna intressen samt miljöorganisationernas klagorätt. Sist i avsnittet följer ett antal slutsatser inom området talerätten i miljösmål.

⁴ Nordh har uttalat att ”Möjligheterna för tillståndsmyndigheten att ex officio uppmärksamma eller eftersöka motstående intressen är i praktiken begränsade. En allsidig belysning av miljöeffekterna kräver medverkan från enskilda personer.”, se Nordh s. 519.

Arbetet avslutas med en sammanfattning samt mina egna kommentarer.

1.4 Metod

Jag har använt mig av sedvanlig rättsvetenskaplig metod. Främst har jag använt mig av SOU och propositioner samt artiklar ur rättsvetenskapliga tidskrifter. Jag har även använt juridisk litteratur, särskilt Nordhs avhandling om talerätten i miljömål. Då miljödomstolen är en ny juridisk instans och materialet följaktligen inte är helt uttömmande, har jag för att tillföra uppsatsen ytterligare substans, intervjuat praktiker med insikt i de processuella frågor som jag försökt belysa.

2 ALLMÄN PROCESS OCH FÖRVALTNINGSPROCESS

2.1 Definitioner

Det första man kan konstatera är att miljöretten involverar såväl civil- som förvaltningsrättsliga spörsmål. Dessutom finns det miljöstraffrättsliga området, vilket jag i denna uppsats inte behandlar. Jag skall nu koncentrera mig på uppdelningen i allmän process (vilken tillämpas i de allmänna domstolarna) och förvaltningsprocess (vilken tillämpas i myndigheterna och i förvaltningsdomstolarna), hur de definieras, samt vilka historiska faktorer som ligger bakom uppdelningen. Traditionellt gör man en indelning i dels civilrätt, rättslig reglering av enskilda fysiska och juridiska personers inbördes förhållanden, dels offentlig rätt, rättslig reglering av den offentliga sektorns organisation och verksamhet samt myndigheternas relationer med varandra och medborgarna. Välfärdsstatens utveckling av den offentliga verksamheten har inneburit motsvarande utveckling av den offentliga rätten. Enligt Ragnemalm är förvaltningsprocess det komplex av formföreskrifter och allmänna principer som är knutet till det administrativa beslutsfattandet.⁵ Förvaltningsprocessen tillämpas av såväl myndighet som förvaltningsdomstol. Den allmänna processen regleras av RB och tillämpas av allmän domstol när den avgör civilrättsliga tvistemål.

2.2 Uppdelningens historik

Under lång tid var huvudprincipen i Sverige att man hade rätt att hos Kungen, som var såväl högsta myndighet som högsta domstol, klaga över räfstetingens och rättartingens beslut. Man gjorde ingen direkt distinktion mellan rättskipning och förvaltning och inte heller mellan förvaltningsrättskipning och förvaltning. I början av 1600-talet skapade emellertid Gustav II Adolfs rådgivare, Axel Oxenstierna, ett hierarkiskt domstolssystem och en statsförvaltningsorganisation. Centralt inrättades fem kollegier och på länsnivå tillkom länsstyrelserna. På lokal nivå fanns som tidigare bl a fogdar, befallningsmän och domare. De centrala kollegierna var även administrativa besvärsinstanser. Ett av de centrala kollegierna som inrättades var Kungliga Hovrätten i Stockholm, vilken skulle döma Kungens dom. Dess uppgifter var att vara överinstans, undervisande, övervakande, yttrande samt första instans för adeln. Kungen behöll dock den högsta domsrätten genom det år 1615 införda extraordinära rättsmedlet ”beneficium revisionis”, vilket möjliggjorde överklagande till Kungen och en del av Riksrådet.⁶

⁵ Se Ragnemalm s. 10-13.

⁶ Häthéns föreläsning 970911.

Från mitten av 1600-talet blev lagskipning i förvaltningsmål en av rikskollegiernas viktigaste uppgifter. Under denna tid inrättades ett revisionskontor inom Kammarkollegiet som hade tillsyn över rikets inkomster. Detta kontor var i sin tur uppdelat i Kammarrevisionen, vilken handlade räkenskapsgranskning, samt Kammarrätten, vilken handlade den dömande verksamheten i fiskala mål. 1695 fastslogs förfaranderegler för såväl Kammarrevisionen som Kammarrätten. Intressant i sammanhanget är att det inte gick att söka revision hos Kungen över Kammarrättens domar, en möjlighet som fanns i den allmänna processen genom det ovan beskrivna extraordinära rättsmedlet "beneficium revisionis". Enskilda kunde således vända sig till Hovrätten vad gällde rättegångssaker i civil- och straffmål och till Kammarrätten (eller specialdomstol, t ex Krigsrätter, Slottsrätter och Tull- och Accisrätter⁷), vad gällde fiskala angelägenheter. Vid tillkomsten av 1719 års RF hade kollegierna reducerats till centrala myndigheter och nu började dragen av den moderna svenska statsförvaltningsapparaten och den svenska förvaltningstradition som innebar att myndighetsbeslut överklagades till högre myndighet bli etablerade. Montesquieu skulle förmodligen ha vänt sig i graven på den obefintliga maktindelningen. Det saknades i princip distinktioner mellan den styrande, dömande och normgivande makten.

Ända fram till det att ÄRB trädde i kraft 1734 rådde ingen uppdelning i allmän process respektive förvaltningsprocess. ÄRB 10:26 stadgade dock att tre måltyper skulle prövas av förvaltningsdomstol.

1. Mål som gällde den allmänna hushållningen i riket.
2. Kronans varjehanda ingälder
3. Någons ämbete eller tjänst

Detta kom att betyda att ÄRB endast skulle tillämpas av de allmänna domstolarna och inte i Kammarrätten.⁸ I brist på andra regler kom dock bestämmelserna i ÄRB att i viss utsträckning tillämpas av förvaltningsdomstolarna. ÄRB 10:26 kan således anses vara det första uttryckliga stadgandet om rättskipning i förvaltningsmål, som allmän domstol alltså inte hade kompetens att befatta sig med. 1789 inrättades HD som därmed övertog Kungens uppgift att överpröva hovrättsdomarna. I 1809 års RF stärktes domstolarnas oberoende men ändå likställdes de administrativa besvärsmålen med övriga regeringsärenden. Kort beskrivet kan man dock under 1700-talet se en utveckling mot en uppdelning i civil- och straffrättskipning och förvaltningsrättskipning. Däremot gjordes ingen uppdelning i förvaltningsrättskipning och annan förvaltning i dåvarande högsta instans, Kungen (Kungl. Maj:t). Under 1800-talet överfördes ytterligare målgrupper till de allmänna domstolarna, men det konstaterades också att det inte var möjligt att överföra samtliga förvaltningsrättsliga mål till de allmänna domstolarna.

⁷ Dessa olika specialdomstolar kom dock att försvinna under 1700-talet, Häthéns föreläsning 970911.

⁸ SOU 1991:106 s. 461.

1909 inrättades RegR, som övertog Kungl. Maj:ts funktion som högsta instans i vissa förvaltningsmål. I samband med inrättandet fastslogs att kompetensfördelningen mellan RegR och regering skulle bygga på principen om att rättsfrågor skulle avgöras i domstol och lämplighetsbedömningar i politisk instans. Lagutskottet var emellertid kritiskt till detta p g a de svårigheter som kompetensfördelningsprincipens tillämpning skulle utgöra. ”Ofta förekomma frågor om rättstillämpning i intim förening med andra frågor...”⁹ Utskottet hävdade att detta skulle innebära att samma mål kom att prövas av såväl RegR som regeringen, ett slöseri med tid, arbetskraft och pengar. Följande citat av Lagutskottet karaktäriserar det problem som man brottats med under resten av 1900-talet. ”Och vidare torde man för ingen del hafva kommit ifrån de svårigheter i fråga om gränsbestämningen mellan regeringens och regeringsrättens kompetens, hvilka man genom den nu ifrågavarande ordningen velat undvika eller lösa; de äro blott flyttade från lagstiftningens område in på lagtillämpningens.”¹⁰ Lagutskottet valde därför att förespråka en annan metod med en uppräknig i lag av de mål som skall avgöras av RegR.¹¹

Fram till 1948 utvecklades förvaltningsprocessen parallellt med den gamla skriftliga allmänna besvärprocessen.¹² 1948 infördes så den nya RB, vilken innebar att skillnaderna mellan allmän process och förvaltningsprocess blev än större p g a den allmänna processens principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration.¹³ I samband med utbytet av ÄRB ville man även se till att förvaltningsförfarandet blev kodifierat. 1964 presenterades ett förslag till lag om förvaltningsförfarandet, vilket kallats ”...alla tiders bredaste och djupaste utredning på den allmänna förvaltningsrättens område”.¹⁴ Remissinstanserna var dock kritiska och pekade bl a på att lagens 155 paragrafer skulle innebära minskad effektivitet och ökade krav på juridisk kompetens. 1971 kom istället de mer generella FL (1971:290) och FPL. Med denna förvaltningsrättsreform inrättades också länsrätterna, länsrätterna och sedermera även fastighetstaxeringsrätterna, som var särskilda domstolar som administrativt var knutna till länsstyrelserna.¹⁵ 1979 slogs dessa domstolar samman till länsrätter, vilka samtidigt blev självständiga gentemot länsstyrelserna.¹⁶

⁹ Lagutskottets utlåtande N:o 15, 7:e saml, 1909 s. 7.

¹⁰ Lagutskottets utlåtande N:o 15, 7:e saml, 1909 s. 8.

¹¹ Lagutskottets utlåtande N:o 15, 7:e saml, 1909 s. 6-10.

¹² SOU 1991:106 s. 466.

¹³ SOU 1991:106 s. 461.

¹⁴ Edelstam s. 31.

¹⁵ Ds 1997:29 s. 90.

¹⁶ Avsnittet är huvudsakligen baserat på Edelstam s. 28 ff.

3 DOMSTOLSKONTROLL ÖVER FÖRVALTNINGEN

3.1 Inledning

Om man granskar den rättsvetenskapliga debatten rörande domstolskontroll över förvaltningen kan man konstatera att stora förändringar skett bara under de senaste åren. Då rättsvetenskapen tidigare försökte klargöra gränsen mellan allmän domstols allmänna process och myndighets och förvaltningsdomstols förvaltningsprocess, så rör diskussionen idag snarare huruvida man kan hitta de principer som åtskiljer rättsskipning från förvaltning. Rent teoretiskt skall den förstnämnda verksamheten ombesörjas av domstolar, såväl allmänna domstolar som förvaltningsdomstolar, och den sistnämnda av myndigheter. I de följande avsnitten kommer jag att ägna mig åt en kortfattad presentation av det svenska förvaltningsbesvärsinstitutet, följt av en genomgång av domstols möjligheter att pröva förvaltningsbeslut och till sist kompetensfördelningsprinciper. Detta för att, tillsammans med historiken ovan, belysa den uppdelning som finns mellan allmän domstol, förvaltningsdomstol och myndighet.

3.2 Det svenska förvaltningsbesvärsinstitutet

I exempelvis Norge, Danmark och Storbritannien har den enskilde möjlighet att antingen välja en högre myndighets administrativa överprövning eller en laglighetsprövning av rättsfrågorna i allmän domstol.¹⁷ Å ena sidan är det i dessa länder fullt möjligt för de allmänna domstolarna att kontrollera förvaltningen, t ex genom upphävande, åläggande eller förbud. Å andra sidan kan domstolarna endast göra en laglighetsprövning, d v s en väldigt inskränkt form av prövning som endast tar sikte på rättsfrågorna. I Sverige hamnar besvären antingen hos högre myndighet, i sista hand hos regeringen, eller i förvaltningsdomstol, oberoende av om besvären handlar om rättsfrågor eller andra frågor. Även förvaltningsdomstolarna gör alltså en prövning av såväl rätts- som lämplighetsfrågor. Under senare tid, i synnerhet under 1990-talet, har en mängd reformer genomförts, vilka bidragit till en viss uppluckring av detta traditionella svenska system.

Departementspromemorian ”Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen” har sammanfattat de senaste årens utveckling vad gäller det svenska förvaltningsbesvärsinstitutet och jag tänker nu redogöra för en del av den.¹⁸ Det torde av den historiska presentationen ovan ha framgått att

¹⁷ SOU 1994:117 s. 143 ff och Ds 1997:29 s. 108.

¹⁸ Ds 1997:29, se främst s. 89-158.

förvaltningsdomstolarna alltid har haft en intim relation med myndigheterna. Istället för att utgöra en kontrollerande instans utgjorde förvaltningsdomstolarna en fortsättning på förvaltningsförfarandet, en form av övermyndigheter som på inkvisitorisk väg sökte ta hänsyn till såväl den enskildes som det allmännas intresse. Den princip som fastslogs vid RegR:s inrättande var som ovan sagts att rättstillämpning skulle ske i domstol medan ärenden av skönsmässig natur skulle överklagas i administrativ ordning. Problemet är dock att förvaltningsärenden ofta omfattar såväl rätts- som lämplighetsfrågor. Vid förvaltningsrättsreformen 1971 uppmärksammades detta problem och man konstaterade att förvaltningsärendenas blandade karaktär innebar att de inte alltid kunde delas upp. Istället uttalades att regeringen skulle överpröva ärenden med betoning på försvars-, ordnings-, säkerhets-, allmänekonomiska eller statsnyttosynpunkter och att förvaltningsdomstolarna skulle överpröva mål av rättslig natur som rörde förhållandet mellan enskilda inbördes eller mellan enskilda och det allmänna där avgörandet var av stor betydelse för den enskilde.

Det var emellertid mycket få överklaganden som nådde regeringen på grundval av denna allmänna princip. Istället vilade överklagandena på uttryckliga instansordningsregler i specialförfattningarna. Under senare tid har utvecklingen gått mot att försöka renodla domstolarnas verksamhet till ärenden som kräver domstolsprövning. Genom införandet av tvåpartsprocessen i förvaltningsdomstol 1996, se FPL 7a§, är processen nu inte längre en fortsättning på myndighetens verksamhet, utan en ny och fristående process. Man har i allt större utsträckning kritiserat förvaltningsdomstolarnas funktion som övermyndigheter. Wennergren har t ex velat utveckla förvaltningsprocessen mot tvistemålsprocessen för att tvätta bort förvaltningsdomstolens stämpel som judicialiserande myndighet, för att istället fylla funktionen som extern kontrollör med syfte att garantera den materiella förvaltningsrättens genomslag. Skillnaden gentemot myndigheten skulle vara att "...förvaltningsdomstolen inte skall agera på ett resultatriktat sätt och känna något ansvar för att ändamålen med lagstiftningen blir optimalt och maximalt förverkligade. Förvaltningsdomstolen bör istället vid sin överprövning göra en efterhandskontroll av att myndigheterna inte har överträtt sina befogenheter och inte har tolkat eller tillämpat lagen fel på annat sätt."¹⁹

3.3 Europarättens krav på domstolsprövning

Art. 6 i EMRK stadgar att envar har rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade i en opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och

¹⁹ Ds 1997:29 s. 99. Även Wahlgren har uttalat att han vill renodla förvaltningsdomstolarnas verksamhet, bl a genom att kräva en ansökan för att få rättstvisten prövad av förvaltningsdomstol, samma ordning som gäller i allmän domstol, se Ds 1997:29 s. 99 f och FT 1995 s. 205 f. Wentz har också hävdad att "...domstolen inte på samma sätt som t ex en förvaltningsmyndighet primärt har en intressebevakande roll. Domstolens uppgift är i stället att från en neutral utgångspunkt avgöra den tvist som föreligger mellan två parter.", se Ds 1997:29 s.101.

opartisk domstol som upprättats enligt lag.²⁰ Från början tolkades ”civila rättigheter” som rättigheter hänförliga till det civilrättsliga området men i ”Ringeisen”-målet från 1970-talet fastslogs att Art. 6:s tillämpningsområde även omfattar förvaltningsbeslut. Europadomstolen har sedan dess fortsatt att tolka Art. 6 i riktning mot ett allt vidare tillämpningsområde. EG-rättens bestämmelser på detta område finns såväl i den primära som i den sekundära rätten. Dessutom har EG-domstolens praxis utvecklat principer, vilka vilar på medlemsstaternas interna rättsordningar och gemensamma konstitutionella traditioner.²¹ EG-rättens krav på domstolsprövning ansluter i stor utsträckning till den praxis som utvecklats i Strasbourg, låt vara att EG-domstolen är principiellt obunden av Europadomstolens praxis eftersom EG inte tillträtt EMRK.²² Det verkar dock inte som om det finns ett generellt EG-rättsligt krav på att *alla* enskildas rättigheter skall kunna prövas av domstol.²³

3.4 Rättsprövningsinstitutet

I Sverige kan förvaltningsbeslut prövas genom överklagande i en ordinär process, genom ansökan om resning, genom ansökan om rättsprövning samt i viss mån av allmän domstol. Europadomstolen har i ett av de mål där Sverige var föremål för kritik för sina bristande möjligheter till domstolsprövning, ’Sporrong-Lönnroth’-målet, fastslagit att resningsinstitutet inte uppfyller kraven i Art. 6. Huruvida rättsprövningsinstitutet, vilket inrättades 1988 just för att tillgodose EMRK:s krav, gör detta har inte varit föremål för prövning hittills.²⁴ Rättsprövningslagen har bl a kritiserats för dess koppling till RF 8:2 och 3, som främst tar sikte på civilrättsliga och *betungande* offentligrättsliga normer, något som torde innebära en snävare definition, än konventionens ordalydelse, ”civila rättigheter och skyldigheter”.²⁵ I fallet ’Salesi och Schuler-Zgraggen’ fastslog Europadomstolen att Art. 6 kan tillämpas på författningsreglerade individualrättigheter av ekonomisk art, vilka eventuellt inte skulle täckas av rättsprövningslagen.²⁶ I samband med modifieringarna av rättsprövningslagen 1995 konstaterades att Europadomstolen gett begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” en allt vidare tolkning. Regeringen valde dock att inte göra några utvidgningar av rättsprövningslagens

²⁰ För en konkretisering av Art.6:s krav på rättssäkerhetsgarantier, se SOU 1998:135 s. 68 f.

²¹ I ’Borelli’-målet (C-97/91) uttalade EG-domstolen att den som påstår sig ha ett anspråk av den typ det var frågan om i målet, har rätt till domstolsprövning, se Strömberg i FT 1998 s. 291. Se också Malmqvist i SvJT 1996 s. 198 och Nergelius i JT 1997/98 s. 1166 för redovisning av ett antal EG-rättsfall som visar den EG-rättsliga rätten till domstolsprövning och dess koppling till EMRK Art. 6.

²² Strömberg har uttalat att det är möjligt för EG-domstolen att gå längre än Europadomstolen, se Strömberg i FT 1998 s. 291. Malmqvist har dock hävdad att EG-rättens krav inte går längre än konventionens krav, se Malmqvist i SvJT 1996 s. 204.

²³ Malmqvist i SvJT 1996 s. 198.

²⁴ Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

²⁵ I förarbetena till rättsprövningslagen framhölls att man inte ville använda konventionens ordalydelse eftersom dess innehåll inte var klart definierat samt att ordet ”civila” skulle vara förvirrande då även offentligrättsliga förhållanden skulle omfattas, se prop 1987/88:69 s. 21.

²⁶ Warnling-Nerep & Vogel i FT 1996 s. 214.

tillämpningsområde förrän ett behov skulle uppstå, främst av den anledningen att en sådan utvidgning skulle kräva mycket noggranna överväganden.²⁷ Enligt lagen (1996:420), som trädde i kraft den 1 juli 1996, är rättsprövningslagen nu permanent.²⁸

3.5 Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol

Efter att ha konstaterat att rätten till domstolsprövning numera får betraktas som fastlagd kvarstår frågan vilken domstol som skall utöva kontrollen över förvaltningen. Vad beträffar de allmänna domstolarnas kompetens utgår man ifrån en allmän princip om att allmän domstol är behörig att pröva alla brott- och tvistemål såvida inte annat är stadgat. Av främst RF 11:7 och RB 10:17 framgår när allmän domstol inte är behörig, t ex då myndighet tillerkänts beslutanderätten. Detta gäller dock inte då myndighetens beslut har karaktären av partsbesked.²⁹ I prop 1997/98:101 sammanfattas rättsläget så här: ”För att allmän domstol skall anses förhindrad att pröva en sådan fråga har ansetts krävas att det genom ett författningsbemyndigande anförtrots åt förvaltningsmyndighet att allsidigt och slutgiltigt pröva frågan. Om så inte är fallet brukar myndighetens beslut betraktas som ett partsbesked och inte hindra en prövning av allmän domstol.”³⁰ Det är således bedömningen av huruvida ett beslut är slutgiltigt avgjort av myndigheten eller endast utgör ett partsbesked som är det väsentliga. Man får undersöka om avsikten var att myndighetens beslutanderätt skulle vara exklusiv, främst genom att titta på omständigheterna i det enskilda fallet. Dessutom tar man hänsyn till förbudet i RB 10:17 mot aktiv inblandning i myndigheternas verksamhet samt i vilken utsträckning myndighetsbeslutet kan verkställas och om saken kan överprövas av förvaltningsdomstol.³¹

I ”Stallknecht”-målet uppstod en s k negativ kompetenskonflikt, d v s att varken allmän domstol eller förvaltningsdomstol ansåg sig behörig att pröva tvisten.³² Bakgrunden var följande: Jordbruksverket beviljade Stallknecht ett bidrag i ett

²⁷ Man har dock efterfrågat en mer adekvat koppling till ordalydelsen i konventionen, se t ex Strömberg i FT 1995 s. 214 och Warnling-Nerep & Vogel i FT 1996 s. 214.

²⁸ För en mer utförlig beskrivning av problemen kring rättsprövningslagen hänvisar jag till Wahlgren i FT 1996 s. 127-132 (som bl a har karakteriserat institutet som ”...ett mellanting mellan extraordinära besvär och klandertalan av närmast kassatorisk natur”, se FT 1995 s. 208, och hävdade att det borde skrotas), till Lavin i FT 1995 s. 140 f samt till Warnling-Nerep i FT 1996 s. 1-14.

²⁹ Strömberg har uttryckt det som att ”Offentlighetsrättsliga subjekt åtnjuter sålunda ingen processuell immunitet i civilrättsliga tvister”, se Strömberg s. 226.

³⁰ Prop 1997/98:101 s. 52.

³¹ Allmän domstol kan också kontrollera förvaltningen indirekt, t ex genom att i domskälen hävda att ett visst beslut är felaktigt, att inte medverka till beslutets förverkligande eller sanktionering eller genom att ifrågasätta beslutet genom att komma till en annorlunda slutsats vid prövning av ansvars- eller skadeståndstalan mot tjänstemän eller skadeståndstalan mot stat eller kommun, se Strömberg s. 233-238.

³² NJA 1994 s. 657 och RÅ 1995 ref 58.

oöverklagbart beslut. Detta bidrag utbetalades till ett konkursbo, vilket enligt Stallknecht var fel betalningsmottagare. Stallknecht stämde därför staten i TR, som avvisade talan eftersom Jordbruksverket hade att göra en allsidig och slutgiltig prövning. Avvisningsbeslutet överklagades till HovR, som återförvisade målet till TR, eftersom Jordbruksverkets fullföljdsförbud inte var acceptabelt enligt Art. 6 i EMRK. Detta återförvisningsbeslut överklagades till HD, som avvisade talan med hänvisning till att *tvistefrågans art* var sådan att det vore mest lämpligt att den prövades i förvaltningsdomstol. HD valde helt enkelt att obsoletförklara den allmänna principen om att brott- och tvistemål skall avgöras av allmän domstol, såvida inget annat stadgats. Stallknecht vände sig till LR, som avvisade talan eftersom det inte fanns något uttryckligt författningsstöd. Samma bedömning gjordes av KR. RegR fann slutligen att rätten till aktuellt bidrag inte omfattades av Art. 6 och behövde således inte ta ställning till kompetensfördelningsproblematiken.³³ Minoriteten menade att, oavsett frågan om Art. 6:s tillämpningsområde, förvaltningsdomstols kompetens måste framgå i författning, vilken saknades i detta fall. HD:s obsoletförklaring av den tidigare gällande kompetensfördelningsprincipen har utsatts för hård kritik. Lavin har uttalat att ”Uppfattningen att tvistefrågans art skall vara bestämmande för kompetensfördelning är fullständigt ny i svensk rätt, ja t o m så revolutionerande att man kan ifrågasätta om en avdelning inom HD ensam skall besluta en sådan kursändring.”³⁴ Även Strömberg har hävdats att det bör vara lagstiftarens uppgift att fastslå förvaltningsdomstolarnas kompetensområde och inte som HD överföra ett stort antal mål från allmän domstol till förvaltningsdomstol p g a deras offentlighetsrättsliga karaktär med för den enskilde rättsosäkra gränsdragningsproblem som konsekvens.³⁵

I ”Lassagård”-målet ställdes frågan återigen på sin spets.³⁶ Länsstyrelsen i Hallands län hade avvisat en ansökan om arealersättning, då ansökan inkommit för sent. Detta beslut överklagades till Jordbruksverket, som avlog begäran om prövning i ett oöverklagbart beslut. Såväl LR som KR menade att fullföljdsförbudet stred mot Art. 6 och att det därför var möjligt att åsidosätta enligt RF 11:14. KR anvisade LR i Hallands län och menade att en prövning i förvaltningsdomstol var ”...lämpligast och bäst i överensstämmelse med svensk rättstradition och med den fördelning av måltyper som nu gäller”.³⁷ KR:s argumentation påminner här om HD:s i ”Stallknecht”-målet, då den använde

³³ RegR:s ställningstagande visar tydligt den tveksamhet som råder avseende Art. 6:s tillämpningsområde, även om Europadomstolens praxis fortlöpande klargör rättsläget. Efter att Stallknecht fört frågan till Europakommissionen kom en förlikning till stånd där staten medgav Stallknecht knappt 1/3 av beloppet, se Nergelius i JT 1997/98 s. 1165 not 9.

³⁴ Lavin i JT 1994/95 s. 736.

³⁵ Strömberg i FT 1995 s. 215.

³⁶ RÅ 1997 ref 65. I första vändan är det KR i Jönköping som är inblandad eftersom Jordbruksverket ligger i Jönköping. I andra vändan är det KR i Göteborg eftersom KR i Jönköping anvisade LR i Hallands län och dess beslut överklagas hos KR i Göteborg.

³⁷ Ds 1997:29 s. 119.

tvistefrågans offentlighetsrättsliga karaktär för att få svar på kompetensfrågan.³⁸ LR:s beslut överklagades sedermera till KR, som avvisade talan eftersom uttryckligt författningsstöd saknades. Enligt Nergelius innebar detta i praktiken att man gav den svenska kompetensförfattningen, här lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, företräde gentemot EMRK.³⁹ Efter överklagande fastslog sedan RegR att EG-rättens allmänna principer kan innefatta en rätt till domstolsprövning, även om en sådan inte finns enligt svenska kompetensbestämmelser och inte heller framgår uttryckligen av EG-förordningarna i fråga. Nergelius har vidare uttalat att då RegR valde att tillämpa 34§ jordbruksförordningen analogt för att peka ut förvaltningsdomstol som lämpligt prövningsorgan, kom den också mycket nära HD:s lösning i "Stallknecht"-målet, d v s att målets karaktär skall avgöra om förvaltningsdomstol skall vara behörig. Nergelius slutsats blev att RegR måste ha utnyttjat RF 11:14, dock utan uttrycklig hänvisning och utan att ha gett uppenbarlighetskravet dess sedvanliga omfattning p g a konflikt mellan just svensk rätt och EG-rätt. Strömberg har framfört en annan åsikt.⁴⁰ Han menade att EG-rätten är direkt tillämplig i Sverige och därför har företräde framför den svenska rätten samt att EG-rättens allmänna principer inte heller är en "författning" i RF 11:14:s bemärkelse.⁴¹ Vidare, RegR:s tillämpning av 34§ jordbruksförordningen innebar enligt Strömberg inte att den stött sig på *tvistefrågans art* som i "Stallknecht"-målet och att den frångått kravet på lagstöd, utan att den "...genom ett analogislut anknutit sin rättstillämpning till en bestämd paragraf."⁴²

3.6 En ny förvaltningsrättslig princip

Tidigare framgick rätten att överklaga av respektive författning, men det fanns också en allmän princip enligt vilken förvaltningsbeslut skulle kunna överprövas av högre myndighet, i sista hand av regeringen.⁴³ I promemorian "Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen" behandlades införandet av en ny förvaltningsrättslig princip om domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Denna princip har sedermera lagfästs i FL 22a§ och trädde i kraft den 1 oktober 1998. I propositionen, vilken bygger

³⁸ Warnling-Nerep & Vogel har stött denna KR:s hänvisning till RF 11:14 då de annars skulle gjort sig skyldiga till "déni de justice", rättsvägran, vilket strider mot såväl Art. 6 och EG-rättsliga principer som RF:s allmänna stadganden om domstolarnas rättskipning, se Warnling-Nerep & Vogel i FT 1996 s. 220. De hävdade också att KR:s forumhänvisning rimmar väl med HovR:s motsvarande möjlighet enligt RB 10:20 och 19:11.

³⁹ Nergelius i JT 1997/98 s. 1165.

⁴⁰ Strömberg i FT 1998 s. 290 ff.

⁴¹ Att EG-rätten är direkt tillämplig samt har företräde har även diskuterats i RÅ 1996 ref 50 och 1997 ref 82, se Strömberg i FT 1998 s. 291.

⁴² Strömberg i FT 1998 s. 292.

⁴³ Innan den nya förvaltningsrättsliga principen i FL 22a§ gav 35§ i Verksförordningen (1995:1322) eller 30§ i Verksförordningen (1987:1100) uttryck för denna allmänna oskrivna princip.

på promemorians förslag, angav regeringen sammanfattningsvis följande skäl för att införa den nya principen.⁴⁴

- Införandet innebär i princip endast en kodifiering av gällande rätt då det i praktiken redan är huvudregel att förvaltningsbeslut överklagas hos förvaltningsdomstol.
- Europarättens krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut.
- Principen bidrar till klargörandet av kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol genom att den pekar ut behörig domstol och därmed minskar risken för negativa kompetenskonflikter.⁴⁵
- Principen innebär ökade möjligheter till domstolsprövning, vilket stärker den enskildes rättssäkerhet.
- Principen löser problemet med att många äldre överklagandebestämmelser i förordningar ej kan anses uppfylla kraven i RF 11:4.⁴⁶

Regeringen påpekade vidare i propositionen att den gränsdragning som i praxis utvecklats avseende allmän domstols och förvaltningsdomstols kompetens (se ovan) inte skulle rubbas av den nya principen.⁴⁷

⁴⁴ Prop 1997/98:101 s. 58 ff.

⁴⁵ Strömberg har dock hävdade att FL 22a§ inte berör kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol eftersom "Stallknecht" var ett ansökningsmål och att nya överklaganderegler inte hade påverkat målets utgång. Han har också hävdade att det torde vara tämligen osannolikt att en sådan kompetenskonflikt skulle uppstå vid överklagande i ett förvaltningsärende, se FT 1998 s. 293.

⁴⁶ Även här är Strömberg av en annan åsikt då han har uttryckt att det är en illusion att RF 11:4 uppfylls genom 22a§ då den är så allmänt hållen och inte säger mycket om förvaltningsdomstolarnas rättskipningsuppgifter, se FT 1998 s. 293.

⁴⁷ Prop 1997/98:101 s. 60.

4 OFFICIALPRÖVNING

4.1 Inledning

I analysavsnitten skall jag undersöka två aspekter av miljödomstolens officialprövning. Miljödomstolen har från den 1 januari 1999 övertagit såväl förvaltande som rättskipande uppgifter på det miljörättsliga området, vilket innebär att den tillämpar olika processordningar beroende på vilken typ av mål det är fråga om. I detta kapitel skall jag därför försöka måla upp en bild av officialprövningen i allmänhet, så som den ser ut i myndighet, förvaltningsdomstol och allmän domstol.

4.2 Officialprövningens innebörd

Officialprövning kan indelas i två beståndsdelar.⁴⁸

1. Domstols bundenhet av den processuella ram som konstitueras av parternas processhandlingar.
2. Domstols utredningsplikt.

Westberg har i sin avhandling från 1988 gjort en redogörelse av domstols officialprövning.⁴⁹ Visserligen är studien knuten till den dispositiva civilprocessen, men den innehåller relevanta delar även vad beträffar den förvaltningsprocessuella officialprövningen. Westberg definierar domstols officialprövning som en "...modell för bevakning av de intressen, som skall tillgodoses vid handläggningen eller sakprövningen av tvistemål."⁵⁰ Behovet uppstår när ett visst intresse inte alls eller i otillräcklig grad bevakas av parterna. Alla officialprövningsmetoder syftar således till att vidga ramen för rättegången utöver vad som täcks av parternas yrkanden för att utjämna den obalans som uppstår i samband med att ett visst intresse inte alls, eller i otillräcklig grad, ägnas uppmärksamhet av parterna. Officialprövningens utseende beror på om processen till största delen vilar på officialprincipen eller dispositionsprincipen. Även om det alltid är någon av principerna som väger tyngst är det viktigt att konstatera att ingen av principerna tillämpas ensamma och fullt ut, istället kompletterar de varandra i båda processtyperna.

⁴⁸ Intervju med Nordh den 28 oktober 1998. Observera att begreppet inte har någon vedertagen betydelse i den rättsvetenskapliga doktrinen, se Westberg s. 35 ff och Dahlgren i SvJT 1994 s. 391. Även Wennergren ansluter sig dock till Nordhs definition i det att han betonar skillnaden "...mellan en förvaltningsdomstols officialansvar för utredningens fullständighet och den befogenhet och skyldighet som rätten kan ha att oberoende av parts åberopanden och yrkanden ta upp rättsligt relevanta omständigheter till prövning och ex officio vidga processramen.", se FT 1996 s. 77.

⁴⁹ Nedanstående är huvudsakligen baserat på Westberg, s. 23-38.

⁵⁰ Westberg s. 36.

4.3 Myndighets officialprövning

4.3.1 Myndighets utvidgning av processens ram

En myndighet är i regel ofta själv initiativtagare till ett mål och då bestäms processens ram av myndigheten utifrån dess kompetens. Även då en enskild är initiativtagare kan myndigheten justera processens ramar och är inte bunden av parts yrkande och redogörelse för relevanta omständigheter, främst beroende på att en avvägning mellan det allmänna intresset och det enskilda intresset skall ske.⁵¹ Trots att det inte är uttryckligen stadgat i FL, anses det vara en grundläggande princip att beslut inte skall grundas på material utanför målet och parternas kontroll. Myndigheten kan dock fritt utnyttja sin kompetens och inlånat material, naturligtvis under förutsättning att parterna är införstådda med att detta material ingår i myndighetens beslutsunderlag. Myndigheterna tillämpar således officialprincipen tämligen långtgående.⁵²

4.3.2 Myndighets utredningsskyldighet

FL innehåller allmänna grundregler för myndigheternas ärendehandläggning. Jag skall koncentrera mig på 4–7§§ då det i princip är dessa som reglerar myndighetens utredningsskyldighet. Myndigheten har en skyldighet att vägleda part under ärendets inledningsskede, helt enkelt för att det skall bli ett ärende i dess rätta bemärkelse, se FL 4§. I 4§ fastslås den allmänna serviceplikten, ett stadgande som delvis lagfäster officialprincipens tillämpning inom förvaltningen.⁵³ Har myndigheten tagit initiativ till ärendet och är det fråga om ett för den enskilde betungande beslut, är det naturligt att myndigheten skall tillse att tillfredsställande utredning kommer till stånd. Observera dock att själva utredningsarbetet *i första hand* åvilar den enskilde, myndigheten har primärt att *anvisa om* kompletterande av utredningsmaterialet. Officialprincipen ger dock myndigheten möjlighet att i sista hand göra en egen utredning. Vad gäller beslut som är förmånliga för den enskilde modifieras officialprincipen så att den enskilde får bära nackdelen av att han inte efterkommer myndighetens anvisningar. Myndigheten avgör själv, beroende på ärendets beskaffenhet och efter en avvägning av eventuella för- och nackdelar av att den enskilde bistås, hur långt ansvaret skall utsträckas i det enskilda fallet. Även 6§ fastslår myndighetens serviceskyldighet. Handläggningen blir effektivare om myndigheten, istället för den enskilde, upprättar kontakt med de myndigheter vars assistans är nödvändig i det enskilda fallet.⁵⁴ Denna möjlighet till samarbete skall myndigheten beakta enligt 7§ st.2.⁵⁵

⁵¹ Se också Lavin i JT 1989/90 s. 73 f.

⁵² Ragnemalm s. 74 f.

⁵³ Se t ex Ragnemalm s. 56, Hellners/Malmqvist s. 61, prop. 1985/86:80 s. 19, Strömberg s. 101 och Nilsson s. 252.

⁵⁴ Hellners/Malmqvist s. 75.

⁵⁵ Ragnemalm s. 55-58 och Hellners/Malmqvist s. 61-64.

4.4 Förvaltningsdomstols officialprövning

4.4.1 Förvaltningsdomstols utvidgning av processens ram

Dahlgren har bl a anfört följande.⁵⁶ Rättens avgörande får inte gå utöver vad som yrkas i målet, FPL 29§, såvida inte motsatsen framgår av författning eller allmänna rättsgrundsatser, FPL 2§. Föreligger det särskilda skäl och skadas ej motstående enskilt intresse, kan dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, s k ”reformatio in melius”. Då det sällan är två enskilda intressen som står mot varandra är ”reformatio in melius” ofta möjligt. Domstolen är följaktligen inte bunden av medgivanden, erkännanden, vitsordanden eller åberopanden. Detta har sin grund i förvaltningsdomstolens funktion som ”övermyndighet” med befogenhet att pröva myndighetens beslut i dess helhet, oberoende av de begränsningar som parternas talan skapar. I förarbetena till FPL motiverades denna ordning bl a med det starka officialprövningsintresset. Ordningen har dock modifierats något i praxis, främst i de s k HSAN-målen.⁵⁷ Av rättssäkerhetsskäl valde man att endast beakta de omständigheter som åberopats av Socialstyrelsen, den myndighet som agerade det allmännas representant i dessa mål. Vid tillkomsten av FPL uttalade lagstiftaren visserligen att förvaltningsdomstolarna stod mycket nära de allmänna domstolarna, och inte myndigheterna. RB:s principer kopplade till det kontradiktoriska förfarandet blev dock svåra att tillämpa eftersom processen byggde på ett enpartsförfarande samt att möjligheter till allmän rättshjälp och rättegångskostnadsersättning saknades. Officialprövningen torde ofta vara till förmån för den enskilde och sällan för den offentliga parten. Att domstolen ej är bunden av parternas processhandlingar kan dock innebära överraskningsmoment som inte är förenliga med den enskildes krav på rättssäkerhet. Dahlgren klargör officialprövningsproblematiken genom att fråga sig huruvida materiell processledning är tillräckligt eller om det krävs en dubbel bevakning av parternas intressen genom att domstolen även är obunden av parternas processuella ställningstaganden. Samtidigt innebär avsaknaden av rättshjälp i förvaltningsprocessen att en yrkande- och åberopsbörda skulle slå orimligt hårt mot den enskilde, varför Dahlgren vill se förvaltningsdomstolen som en garant för den enskildes rättsskydd. Däremot menar han att domstolen inte kan förväntas besitta sakkunskaper och att myndigheten därför bör tillåtas disponera över processföremålet. Det är inte logiskt att myndigheten vid omprövning enligt FL 27§ har full processuell frihet, samtidigt som den saknar detta vid domstolsprocess. ”Att domstolen tar över beslutsmyndighetens samtliga befogenheter framstår som en naturlig tingens ordning när det allmänna saknar

⁵⁶ Detta avsnitt är huvudsakligen baserat på Dahlgren i SvJT 1994 s. 393-406.

⁵⁷ Se RÅ 1989 ref 67, RÅ 1990 ref 64, RÅ 1990 ref 108. Motsvarande gällde kraven på det allmänna ombudet i RÅ 1991 ref 67.

partställning i processen.⁵⁸ Det allmänna har med FPL 7a§ partsställning sedan 1996.⁵⁹

4.4.2 Förvaltningsdomstols utredningsskyldighet

Domstolsutredningen har bl a anført følgende.⁶⁰ Domstolens utredningsskyldighet fastslås i FPL 8§. Petré sammanfattar i en artikel från 1977 kärnan i problematiken med detta stadgande, ”...i vilka fall skall rätten avlägsna oklarheter som är av utslagsgivande betydelse för målets avgörande och i vilka fall skall rätten i stället låta en part som brustit i sin utredningsplikt bära följden av sin underlåtenhet eller oförmåga?”⁶¹ Då part underlåtit att inkomma med tillräcklig utredning, skall förvaltningsdomstolen enligt FPL 8§ tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Av förarbetena till FPL framgår att rätten har det yttersta ansvaret för utredningen i målet, vilket innebär att det primärt är parterna som skall skaffa fram ett tillräckligt underlag. Omfattningen av domstolens utredningsskyldighet beror som sagt på målets beskaffenhet, d v s på de materiella regler som tillämpas i det ifrågavarande målet. Utgångspunkten är att parterna primärt skall stå för införskaffandet av utredning. Domaren måste emellertid vid brister i utredningsmaterialet ha rätt att undersöka vad en parts underlåtenhet beror på (kan t ex vara processtaktik) och som en sista utväg själv se till att utredning kommer till stånd, om målets beskaffenhet kräver detta. Om en part inte följer en uppmaning om utredningskomplettering är det således beroende på målets beskaffenhet huruvida domstolen själv skall komplettera utredningen eller enligt bevisbörderegler låta part bära nackdelen av sin underlåtenhet. Enligt FPL 24§ har domstolen möjlighet att inhämta sakkunnigutlåtande från myndighet eller någon annan. För att undvika överraskningar för parterna bör dock materialet kommuniceras öppet. Förvaltningsdomstolen skall också vara försiktig med ex officio-kompletteringar av processmaterialet eftersom starka inkvisitoriska inslag i förvaltningsprocessen varken är nödvändiga eller lämpliga.

Slutligen vill jag poängtera att domstolens utredningsansvar naturligtvis är förbundet med tillgängliga resurser och därför oftast endast består i anvisningar om hur talan bör kompletteras, oberoende av målets beskaffenhet.⁶²

⁵⁸ Dahlgren i SvJT 1994 s. 406.

⁵⁹ Även Wennergren har hävdad att myndighet förväntas besitta specialkunskaper och ”...borde därför ha starka bevekelsegrunder för att medge sin motparts talan eller för att underlåta att åberopa viss omständighet.” samt att negativa konsekvenser av processovana myndigheter kan avhjälpas med en aktiv materiell processledning, se FT 1996 s. 79.

⁶⁰ Avsnittet är huvudsakligen baserat på SOU 1991:106 s. 532-535.

⁶¹ Petré i FT 1977 s. 156.

⁶² Lavin har t ex hävdad att den enskilde, i fall då målet rör beslut som meddelats av myndighet ex officio i första instans, inte alls kan vara passiv, utan måste förklara för domstolen hur myndigheten missbedömt situationen, FT 1992 s. 462 f.

4.5 Allmän domstols officialprövning

4.5.1 Allmän domstols utvidgning av processens ram

Nuvarande RB är från 1948 och behandlar dels civilprocessen, dels straffprocessen. I civilprocessen har man delat upp målen i dispositiva och indispositiva, beroende på hur stor dispositionsrätt över processföremålet som lagstiftaren givit parterna. Dispositionsutrymmet beror således på den materiella civilrättsliga lagstiftningen. I de förstnämnda har parterna rätt att förlikas eftersom man ansett att de skall ha full frihet att agera inom sina privaträttsliga sfärer, t ex genom medgivanden, eftergivanden, förlikning och erkännanden. I de sistnämnda har denna processuella frihet begränsats på vissa kollektiva och allmänna intressen i den civilrättsliga lagstiftningen. Civilprocessen bygger på det kontradiktoriska förfarandet vilket innebär att två likställda parter tillåts agera inför en domstol som i processen är bunden av de ramar som parternas processuella dispositioner konstituerar. I RB 17:3 stadgas att dom inte får ges över annat eller mera än vad part i behörig ordning yrkat samt att i dispositiva mål får domen inte heller grundas på omständigheter som part ej åberopat till grund för sin talan. RB 17:3 fastslår dispositionsprincipen vilken innebär att det är parterna som har kompetens att avgöra vilka yrkanden som skall prövas och vilka rättsfakta som skall ingå i prövningen. Vad gäller både dispositiva och indispositiva mål begränsas parternas processuella frihet av principen om "jura novit curia" som innebär att det är domstolens sak att "...subsumera åberopade rättsfakta under en rättsregel."⁶³ Principens innehåll kan sammanfattas i fyra punkter.⁶⁴

- Domstolen bestämmer *vilka* civilrättsliga regler som skall tillämpas.
- Domstolen bestämmer även *hur* dessa regler skall tillämpas och tolkas.
- Domstolen är skyldig att efterforska tillämpliga regler och rättstillämpningsfakta.
- Domstolen är ej bunden av parternas rättsliga etiketter.

Förutom principen om "jura novit curia" modifieras den civilprocessuella friheten även av RB 35:2 i den bemärkelsen att domstolen kan komplettera processmaterialet med omständigheter som är "allmänt veterliga".⁶⁵

4.5.2 Allmän domstols utredningsskyldighet

Visserligen är RB 42:8 och 43:4 mycket vagt formulerade men av förarbetena till RB framgår att domaren skall avhjälpa civilrättsliga brister och missar, under förutsättning att bristen är konstaterad samt att det skall finnas tecken på att part vill säga något annat än vad han sagt, dvs en form av hypotetisk partsvilja. Detta stöds i viss praxis men har också kritiserats Att "det ligger i luften" att part vill

⁶³ Lavin i JT 89/90 s. 79.

⁶⁴ Westbergs föreläsning 960917.

⁶⁵ Wennergren i FT 1996 s. 77 f och Lavin i JT 89/90 s. 70-88.

något annat är för vagt enligt delar av domarkåren.⁶⁶ I likhet med FPL 8§ stadgar RB 43:4 st. 2 att rätten skall tillse att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver. Till skillnad från FPL 8§, vilken vilar på officialprincipen, så bygger RB 43:4 st 2 på förhandlingsprincipen, vilken innebär att parterna presenterar processmaterialet för domstolen, vars verksamhet består i formell och materiell processledning. Även om förhandlingsprincipen är huvudprincip i civilprocessen, så tillämpas den inte fullt ut. Allmän domstol kan t ex i indispositiva mål peka på ytterligare omständigheter som bör åberopas eller i dispositiva mål avhjälpa otydligheter och ofullständigheter vilket kan få part att åberopa nya omständigheter. Wennergren har uttryckt att det "...är mycket olyckligt om förhandlingsprincipen uppfattas som en princip som bemyndigar domstolen att sitta med armarna i kors och låta all utredning ankomma på parterna, intalade sig själv att parterna får skylla sig själva om de inte är aktiva nog i framskaffandet av material som underlag för dom i målet."⁶⁷ Enligt Westberg bör dock domstolens intressebevakning vara subsidiär i förhållande till parternas, eftersom risk för partiskhet annars ökar.⁶⁸ Vidare är domstolen oftast, av ekonomiska och personella skäl, förhindrad att göra fristående utredningar. Istället skall domstolen inrikta sig på en enkel och säker kontroll av lagtext, lagmotiv, publicerad rättspraxis eller litteratur och inte göra egna efterforskningar om yrkandet inte utåt sett framstår som bristfälligt. Parterna har således det primära ansvaret för såväl processens ram som utredning, både i dispositiva och indispositiva mål. Sammanfattningsvis menar Westberg att officialprövningen bör vara helt öppen och ett komplement till partsbevakningen med möjlighet att bota brister som "...utan kostsamma eller tidsödande efterforskningar kan upptäckas på grundval av förebragt processmaterial."⁶⁹

⁶⁶ Westbergs föreläsning 960918.

⁶⁷ Wennergren i FT 1996 s. 77.

⁶⁸ Westberg s. 989-996.

⁶⁹ Westberg s. 996.

5 SAMMANFATTNING AV RELATIONEN MELLAN DOMSTOL OCH FÖRVALTNING

Under lång tid har förvaltningen, såväl myndigheter som förvaltningsdomstolar, väsentligt skilt sig från de allmänna domstolarna. Petréns har hävdats att skillnaderna mellan domstolarna beror på att de allmänna domstolarnas organisation fastställdes i en tid då de ansågs vara en viktig del av samhället. Förvaltningsdomstolarnas uppbyggnad är präglade av uppfattningen att rättskipningen är en typ av specialadministration som konkurrerar om resurserna med övriga administrativa myndigheter.⁷⁰ Fortfarande existerar det skillnader mellan officialprövningen i förvaltningsdomstol och i allmän domstol. Avsnitten ovan torde emellertid visa att skillnaderna blivit allt mindre tydliga.⁷¹ Låt mig därför punktvis sammanfatta varför domstolarna homogeniserats och att avståndet till myndighetsprocessen därmed ökat.

- Av avsnittet ovan om domstolskontroll över förvaltningen torde framgå två omständigheter. Dels betoningen av den rättskipande verksamheten i förvaltningsdomstol. Dels jämställandet av de båda domstolarna i den bemärkelsen att förvaltningsdomstols prövning av förvaltningsbeslut nu är huvudregel och att allmän domstol i praxis verkar vilja föra över mål till förvaltningsdomstol där *tvistefrågans art* är av offentligrättslig karaktär. Detta kan i och för sig skapa en mängd problem men åskådliggör likväl en syn på förvaltningsdomstolen, inte som övermyndighet, utan mer som en fristående rättskipningsinstans.⁷²
- Det har vidare hävdats att med införandet av tvåpartsförfarandet i förvaltningsprocessen har en av de mest fundamentala skillnaderna försvunnit och en mer enhetlig processordning kommit till stånd i våra domstolar. T ex Wennergren har uttalat att tvåpartsprocessen förskjutit tyngdpunkten från officialprincipen till förhandlingsprincipen genom att förvaltningsdomstolen nu kan lägga upp processen kontradiktoriskt.⁷³ Han påpekar dock att reformen aktualiserat en mängd frågor vilkas lösning skulle kunna jämställa

⁷⁰ Petréns i FT 1977 s. 157 f.

⁷¹ Se också Westberg som redan 1988 talar om att skillnaden mellan domslutsinriktad officialprövning och materiell processledning inte behöver vara så stor, under förutsättning att officialalternativet kommuniceras med parterna och att processledningen upplyser parterna om de materiella bristerna och låter dem korrigeras dessa, s. 1001 f.

⁷² Se även Magnusson i FT 1996 s. 15 ff.

⁷³ Även Lavin har uttryckt att tvåpartsprocessen skulle kunna luckra upp officialprincipen, se JT 1989/90 s. 85.

förvaltningsprocess och allmän process ytterligare.⁷⁴ Dahlgren vill se förvaltningsdomstolen som garant för den enskildes rättssäkerhet, åtminstone så länge statsfinanserna inte tillåter rättshjälp.⁷⁵ Men med myndigheten, som förväntas ha specialistkompetensen, representerad i processen kan domstolens officialansvar för det allmännas intressen inskränkas och följaktligen bör myndighetens processhandlingar vara bindande för domstolen. Däremot bör domstolen processleda även myndigheten eftersom den kan vara ovan och då misstag kan leda till ytterligare en påfrestande process för den enskilde.⁷⁶

- I promemorian som behandlas ovan uttalades att förvaltningsdomstolarna bör renodlas ytterligare. Detta skulle uppnås bl a genom att ersätta dagens förvaltningsbesvär med ett nytt rättsmedel, ansökan om rättens (förvaltningsdomstolens) prövning, vilket ytterligare skulle likställa förvaltnings- och civilrättsliga mål.⁷⁷ Detta skulle öka parternas aktivitet och ansvarstagande och domstolens rättskipande funktion skulle bli än mer tydlig. Regeringen valde i propositionen om införandet av en ny princip om domstolsprövning av förvaltningsbeslut att inte ta ställning till promemorians förslag om ett nytt rättsmedel.⁷⁸ Förslaget utgör dock ett ytterligare bevis på närmandet av våra parallella domstolsorganisationer. För en mer noggrann redogörelse av detta förslag hänvisar jag till promemorian.⁷⁹
- I slutet av 1998 presenterade 1995 års Domstolskommitté en utredning, vilken ytterligare påvisar trenden av ett närmande av våra två parallella domstolsorganisationer då de vad gäller vissa orter föreslog en administrativ sammanslagning av dem. EG-rätten kommer att kräva samarbete och kunskapsutbyte domstolarna emellan. Dessutom skulle man skapa en garanti för att samma juridiska fråga får samma lösning oavsett domstolsorganisation och möjligheter till utvecklandet av en gemensam domarkultur. En generell sammanslagning ansågs dock inte vara möjlig eftersom detta skulle splittra kompetensen inom förvaltningsrättskipningen. Istället föreslog de en sammanslagning endast på vissa orter.⁸⁰

⁷⁴ Text övergången från skriftligt till muntligt förfarande (1995 års Domstolskommitté har uttalat att EMRK ger en större rätt till muntlig förhandling än de cirka 10% av målen i LR som idag är muntliga, se SOU 1998:135 s. 81 f) och ersättning för rättegångskostnader, se Wennergren i FT 1996 s. 76.

⁷⁵ Lavin har uttalat att den enskilde har en processuellt utsatt position i förvaltningsdomstolen eftersom domstolen ofta endast ger anvisningar om kompletteringar. Parten måste själv argumentera för att förvaltningsmyndigheten haft fel, se FT 1992 s. 455.

⁷⁶ Wennergren i FT 1996 s. 80.

⁷⁷ Denna typ av anhängiggörande genom ansökan har tidigare diskuterats av Wahlgren, se FT 1995 s. 205 f.

⁷⁸ Prop 1997/98:101 s. 48.

⁷⁹ Ds 1997:29 s. 158-167. Se även prop 1997/98:45 Del 1 s. 461 angående renodlingstanken och miljödomstolarna.

⁸⁰ SOU 1998:135, se främst s. 82-92.

- Den undersökning som Dahlgren gjorde för Domstolsutredningen visade att förvaltningsdomares officialprövning i vissa fall t o m var mindre än den i dispositiva tvistemål.⁸¹ Vidare har Westberg uttalat att ”På det hela taget saknas grund för att uppfatta domstols officialprövning som en alltigenom systemfrämmande företeelse i den moderna kontradiktoriska civilprocessen.”⁸². Jag menar att detta är tecken på att det inom de allmänna domstolarna finns en utveckling mot en ökad aktivitet i processerna. Detta torde innebära att även de allmänna domstolarna närmar sig förvaltningsdomstolarna.

Denna domstolarnas unifiering har inneburit att en skiljelinje uppstått mellan å ena sidan domstolarna och å andra sidan myndigheterna. Hos myndigheten är det enpartsprocessen som av naturliga skäl regleras och officialprincipen har en mycket stark ställning. Att uppställa en processram och göra en utredning samt att göra en officialprövning, är myndighetens uppgift per definition. Domstolarna har å sin sida utvecklats genom en renodling av de rättskipande uppgifterna, en utveckling som alltjämt pågår. Som kommer att framgå av mitt fortsatta arbete är denna renodlingsutveckling dock inte lika framträdande vad gäller de nyinrättade miljödomstolarna. Arbetets första del utgör dock en nödvändig bakgrund för att kunna ta till sig de resonemang som i analysavsnittet förs vad gäller valet av prövningsorgan och utformningen av talerätten.

⁸¹ Dahlgren SvJT 1994 s. 392.

⁸² Westberg s. 990.

6 MILJÖDOMSTOLARNA

6.1 Inledning

Nedan följer en översiktlig presentation av några av måltyperna i miljödomstolen, de som jag anser vara viktigast för att förstå analysavsnitten. Därefter följer en översiktlig granskning av miljödomstolarna, deras organisation och officialprövning. Här kan läsaren dra paralleller till arbetets första del och dess beskrivning av officialprövning enligt FL, FPL och RB.

6.2 Måltyper i miljödomstolen

6.2.1 Ansökningsmål

Till ansökningsmål hör de mål i vilka man tillståndsprövar ett vatten- eller immissionsföretag, d v s huruvida en ansökan om tillstånd att bedriva vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet skall beviljas eller ej samt vilka villkor som skall föreskrivas. Vad gäller den förstnämnda typen av företag har regeringen en befogenhet att meddela föreskrifter om att viss miljöfarlig verksamhet skall vara tillståndspliktig, d v s den planerade verksamheten måste tillståndsprövas innan den påbörjas, se MB kap. 9. Även ändring av verksamhet kan vara tillståndspliktig. Innan MB:s ikraftträdande prövades s k A-verksamhet av KN, B-verksamhet av länsstyrelsen och C-verksamhet av kommunal nämnd. Klassificeringen finns nu i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och bygger naturligtvis på respektive verksamhets omfattning och "farlighet".⁸³ Vad avser B- och C-verksamhet, var KN högsta instans.⁸⁴ Motsvarande gäller idag med den skillnaden att KN ersatts av miljödomstol. Beslut av KN angående A-verksamhet kunde tidigare överklagas till regeringen. Regeringens beslut kunde inte överklagas på ordinär väg.⁸⁵ Idag överklagar man miljödomstolens domar och beslut hos MÖD och i sista hand hos HD. Vidare framgår av MB 17:1-3 att om regeringen har att göra en tillåtlighetsprövning är deras beslut i denna fråga bindande för miljödomstolen i en senare prövning av den miljöfarliga verksamheten. Syftet med bestämmelsen är att vissa anläggningar har ett så stort inslag av samhällsintressen, samtidigt som de orsakar risk för människors hälsa eller medför stora ingrepp i miljön och naturresurserna, att regeringen ansetts böra göra tillåtlighetsprövningen.⁸⁶ Detta hindrar dock inte miljödomstolen från att

⁸³ Beteckningen A är reserverad för landets 200-300 mest miljöstörande anläggningar, se Rubensson s. 102.

⁸⁴ SOU 1993:27 s. 622.

⁸⁵ SOU 1993:27 s. 622. Regeringsbeslutets laglighet kunde emellertid prövas på extraordinär väg enligt 1988 års rättsprövningslag, se avsnittet ovan om rättsprövning.

⁸⁶ Prop 1997/98:45 Del 2 s. 215 ff.

uppställa t ex krav på skyddsåtgärder och villkor för verksamhetens bedrivande. Vad gäller den andra typen av mål, tillståndsprövning av vattenverksamhet, framgår det av MB kap. 11 att tillstånd krävs om inte annat anges. Ansökan prövas av miljödomstol, dock av länsstyrelsen om den avser markavvattningsverksamhet. Tillståndsprövningen skedde tidigare i någon av VD, vilka utgjordes av särskilda sammansättningar vid sex av landets tingsrätter.⁸⁷ Vattendomarna kunde överklagas hos VÖD vid Svea HovR i Stockholm. VÖD:s domar kunde slutligen överprövas av HD. Även vad gäller vattenmål finns ett stadgande om regeringens rätt att pröva vattenprojekt av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet.

6.2.2 Mål om framställan om förbud eller skyddsåtgärder

Dessa mål, förbudsmålen, tillhör målen om enskilda anspråk, mål som är dispositiva. Som jag beskriver längre fram i detta arbete har allmänheten relativt långtgående möjligheter att delta i processen vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. Problemen är större vad gäller redan befintlig verksamhet.⁸⁸ Om en verksamhet beviljats tillstånd är det i princip omöjligt att begära nya eller kompletterande skyddsåtgärder. Har tillståndet meddelats är det endast NV, Kammarkollegiet och länsstyrelsen som kan väcka talan om förbud eller omprövning. Vad gäller icke-tillståndsprövad verksamhet kan tillsynsmyndighet efter eget initiativ eller efter framställan förelägga om skyddsåtgärder. Naturligtvis uppstår emellertid situationer där tillsynsmyndigheten inte agerar i enlighet med den uppvaktande enskildes önsknings. Saknar verksamheten tillstånd kan den enskilde enligt MB kap. 32 göra en framställan hos miljödomstol (tidigare hos fastighetsdomstol). För att ha talerätt, rätt att väcka talan om förbud eller skyddsåtgärder, krävs att man är sakägare. Observera dock att verksamhetsutövaren alltid har möjlighet att bemöta en sådan talan med en tillståndsansökan. Den förra processen förklaras då vilande tills tillståndsärendet avgjorts.

6.2.3 Ersättningsmål

Även dessa mål tillhör gruppen mål om enskilda anspråk. Det finns ersättningsmål såväl enligt MB kap. 32 (tidigare miljöskadelagen) som enligt MB kap. 31 (tidigare VL och NvL). Till skillnad från ersättning till följd av rättsenliga ingrepp från det allmännas sida, rör sig ersättningsmål enligt kap. 32 om skadeståndsrättsliga anspråk. Med ett bakomliggande syfte att fungera såväl som kompensation som preventivt skiljer de sig inte mycket från andra typer av skadeståndsmål.⁸⁹ Målen väcks genom stämningförfarande i miljödomstol

⁸⁷ Växjö, Vänersborg, Stockholm, Östersund, Umeå och Luleå. De fem regionala miljödomstolarna finns nu vid dessa tingsrätter, Luleå undantaget.

⁸⁸ Angående det följande, se Bjällås/Rahmn s. 220 ff.

⁸⁹ SOU 1994:151 Del A s. 262 f.

(tidigare i fastighetsdomstol). I MB 31 kap. har VL:s bestämmelser om ersättning för skador som har bestämts i samband med tillståndsprövningen av vattenföretag eller enligt bestämmelserna om oförutsedd skada samt ersättning p g a fiskeförbud samordnats med NvL:s bestämmelser om ersättning av skador vid vissa ingripande av det allmänna.⁹⁰ Målen avgjordes tidigare av VD respektive allmän domstol, idag av miljödomstol.

6.3 Miljödomstolens organisation

I propositionen till MB angavs bl a att då MB innebär en sammansmältning av ett antal olika miljörättsliga lagar, ansågs det rimligt att även låta prövningsordningen bli reformerad i en mer enhetlig riktning. Miljöbalksutredningen (SOU 1996:103) hade tidigare uppställt ett antal krav på hur en sådan prövningsordning skulle se ut.⁹¹

1. Ett miljötänkande i enlighet med MB:s mål bör genomsyra hela miljöbalken, och då även prövningssystemet.
2. Prövningssystemet bör anpassas till MB:s materiella regler.
3. Integration och sammansmältning bör ske så långt det är möjligt.
4. Europakonventionens krav på domstolsprövning skall uppfyllas.
5. Rättsprövning bör undvikas.
6. Prövningssystemet bör vara rättssäkert med hög kompetens hos beslutsfattarna.
7. Instansordningen bör göras så enkel som möjligt.
8. Prövningssystemet bör vara så billigt, effektivt och rationellt som möjligt.
9. Regeringen bör avlastas förvaltningsärenden.

Miljöbalksutredningen ansåg att ett system med regionala miljödomstolar bäst skulle uppfylla dessa krav. Den behandlade dock inte frågan om det skulle vara mer lämpligt med en tillståndsprövning i administrativ ordning i första instans. P g a tidsbrist valde regeringen att återkomma vad gällde frågan om tillståndsprövning i första instans och föreslog inrättandet av regionala miljödomstolar knutna till vissa TR. Regeringen föreslog också en MÖD på Svea HovR eftersom gamla VÖD fanns här och således hade miljörättslig erfarenhet och kompetens. De fem regionala miljödomstolarna är idag placerade på TR i Växjö, Vänersborg, Stockholm, Östersund och Umeå. Av praktiska skäl valde man sålunda att utnyttja det etablerade VD-systemet, dock med det undantaget att VD i Luleå lades ner.⁹² I det första analysavsnittet återkommer jag till frågan om lämpligt prövningsorgan i första instans.

⁹⁰ Prop 1997/98:45 Del 2 s. 319.

⁹¹ Se prop 1997/98:45 Del 1 s. 458.

⁹² Avsnittet är huvudsakligen baserat på prop 1997/98:45 Del 1 s. 456-462.

6.4 Miljödomstolens officialprövning

Detta avsnitt behandlar miljödomstolens officialprövning enligt tillämpliga processuella bestämmelser och skall kopplas ihop med arbetets första del om officialprövning i allmänhet.⁹³ Av MB 20:2 framgår att miljödomstolen som första instans kommer att handlägga mål om A-listad miljöfarlig verksamhet, vattenmål, olika typer av ersättningsmål, mål om utdömande av vite samt förbudsmål. Regeringen angav i propositionen att miljödomstolen främst kommer att vara sysselsatt med tillståndsprövning, mål i vilka den har en fullständig utredningsskyldighet enligt de processuella reglerna i MB.⁹⁴ I MB 20:3 konkretiseras vilka processordningar som miljödomstolen har att tillämpa. Då miljödomstolen är första instans skall RB:s tvistemålsregler komplettera de processuella bestämmelserna i MB. Tvistemålsreglerna kommer dock främst att tillämpas i ersättnings- och förbudsmål samt stämningmål enligt lagen (1998:842) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet eftersom ansökningsmålen behandlas tämligen ingående i MB kap. 21 och 22, regler som bygger på VL 13:19-50. Lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas vid handläggning av ärenden. Om inte annat stadgas skall FPL vidare komplettera balkens bestämmelser i mål då miljödomstolen är överprövningsinstans för beslut som meddelats av länsstyrelse eller andra statliga myndigheter i första instans. FPL innebär ett enklare och friare förfarande och är anpassad för ärenden som prövats av just myndighet. Regeringen hävdar att även om ordningen reformerats, så har inte ett helt nytt system tillskapats, ”De processuella reglerna har således i väsentliga delar sin grund i idag gällande regler som har visat sig fungera förhållandevis bra.”⁹⁵

Det är dock viktigt att konstatera att miljödomstolens officialprövning i praktiken kan bli annorlunda. Enligt Karlsson var meningen med MB inte att ändra på VD:s aktivitet, även miljödomstolen skall bedriva en aktiv materiell processledning. Problemet är att miljödomstolen i praktiken är relativt beroende av de myndigheter som är företrädare för de allmänna intressena och den utredning de lägger fram. Domstolen har ofta mycket begränsade förutsättningar att göra egna, fristående utredningar. Brister i myndigheternas utredningar kan avhjälpas av miljöråden och med sakkunnigutredningar, något som dock kräver att bristen i fråga är uppenbar. Den stora problematiken aktualiseras således när domstolen i de mer komplicerade målen inte vet om utredningen är behäftad med brister eller ej.⁹⁶ Enligt Nordh framgår det av förarbetena till 1918 och 1982 års vattenlagar att VD hade en mycket framträdande roll som bevakare av de allmänna intressena, även om detta explicit var Kammarkollegiets uppgift, t ex hade VD eget utredningsansvar (VL 13:30) och kunde också på eget initiativ förordna

⁹³ Avsnittet är huvudsakligen baserat på prop 1997/98:45 Del 1 s. 465–469 och Del 2 s. 226 ff.

⁹⁴ Enligt telefonintervju med Rubensson den 28 januari 1999 t ex MB 22:1, 12, 13, 15, 18 och 21.

⁹⁵ Prop 1997/98:45 Del 1 s. 467.

⁹⁶ Telefonintervju med Karlsson den 4 mars 1999.

sakkunnig (VL 13:32) och föranstalta om särskild undersökning (VL 13:33). Denna roll har inte förändrats av att VD blivit miljödomstol. Nordh betonar dock att domstolen rent praktiskt inte har möjlighet att aktivt leta efter omständigheter om det inte finns indikationer på skada eller olägenhet. Domstolen påverkas således av vad parterna för in i målet även i ansökningsmål. Det finns helt enkelt en diskrepans mellan formella rammar och den praktiska verksamheten och det är just därför som regler om beslutsunderlag och om en öppen process är så viktiga.⁹⁷

Boo menar att VD:s och KN:s officialprövning i praktiken var densamma, även om ramarna var utformade på olika sätt. Skillnaderna framträder framför allt i processens inledningsskede där VD:s granskning var mer sluten än KN:s. KN skickade istället ut handlingarna i målet till ett stort antal remissinstanser. Utifrån deras synpunkter avgjordes därefter huruvida man skulle gå in på saken eller om man skulle utfärda ett kompletteringsföreläggande till sökanden. VD var mer tveksam till att i inledningsskedet föra officialprövningen så här långt. Skillnaderna tror Boo fanns beroende på att VD:s fastighetsråd var mer ”fulländade”, de hade i princip en komplett kompetens inom sitt område.⁹⁸ KN:s tekniker hade svårare för att granska kritiskt, då i stort sett alla typer av miljömål kunde dyka upp. Remissinstanserna fungerade då som en kunskapskälla för att kunna ge ansökan en adekvat behandling. Enligt Boo kan det således i miljödomstolen vara all idé att använda KN:s förfarande såvida kompetens saknas i processens inledningsskede. Det är dock farligt att ge företagen för långtgående anvisningar. Sökanden riskerar då att bli passiv och undviker att betala dyra konsulter för att fullgöra sin utredningsskyldighet. Miljödomstolen bör således endast komplettera utredningen när målet redan är etablerat.⁹⁹

När man granskar miljödomstolens officialprövning är det även viktigt att känna till försiktighetsprincipen. I ansökningsmål torde försiktighetsprincipen innebära en förstärkning av kraven på sökanden att frambringa erforderlig utredning. Men försiktighetsprincipen torde även förstärka miljödomstolens officialprövning i den bemärkelsen att det krävs att domstolen fordrar kompletteringar av sökanden då osäkerhet råder.¹⁰⁰

⁹⁷ Intervju med Nordh den 28 oktober 1998. Se även Nordh s. 406, speciellt not 64, och prop 1981/82:130 s. 147 f.

⁹⁸ RRV har dock hävdats att den juridiska processen i VD inte påverkades nämnvärt av införandet av krav på MKB i VL, varför det kan ifrågasättas om det verkligen stämmer att fastighetsråden hade en komplett kompetens, se ”MKB i praktiken” (RRV 1996:29) t ex s. 129.

⁹⁹ Telefonintervju med Boo den 16 december 1998.

¹⁰⁰ För en utförlig redogörelse av försiktighetsprincipen, se Pagh s. 60-66.

6.5 Miljödomstolens sammansättning

Miljödomstolen har två fasta ledamöter, en ordförande som skall vara lagfaren domare i tingsrätt och ett miljøråd med naturvetenskaplig eller teknisk utbildning samt erfarenhet av miljöfrågor. Ytterligare två ledamöter, utan fast anknytning till miljödomstolen, skall representera speciell sakkunskap som målen kräver, en med erfarenhet från NV:s verksamhetsområde och en med erfarenhet från industriell eller kommunal verksamhet beroende på målets art. Till skillnad från VD finns det således inga nämndemän, utan miljödomstolen har i princip övertagit KN:s sammansättning. Enligt regeringen står detta inte i strid med Art. 6 i EMRK då de sakkunniga ledamöterna just skall stå för sakkunskap och inte agera partsrepresentanter. De som skall tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen är främst NV, Kammarkollegiet och länsstyrelserna, vilka har talerätt. Övriga myndigheters sakkunskap tas tillvara genom att utnyttjas som remissinstanser, anlitas som sakkunniga eller genom att de har talerätt då de är berörda.¹⁰¹

¹⁰¹ Prop 1997/98:45 Del 1 s. 467 f. Se även Rubensson s. 101 och Bengtsson s. 168.

7 ANALYS AV PRÖVNINGS- ORGAN I FÖRSTA INSTANS

7.1 Inledning

Av Miljöbalksutredningens betänkande framgår att det fanns en mängd alternativ till systemet med miljödomstolar.¹⁰² En av de mer intressanta frågeställningarna var varför man valde att låta domstol vara första instans i ansökningsmål om vattenverksamhet och A-listad miljöfarlig verksamhet. Som nämnts i syftesavsnittet angav regeringen i förarbetena till MB att den hade för avsikt att återkomma i detta ärende, varför det känns angeläget att titta närmare på denna problematik.¹⁰³ I detta avsnitt har jag för avsikt att försöka erbjuda en fördjupad förståelse av problematiken bakom valet av prövningsorgan och därigenom få en inblick i eventuella konsekvenser för officialprövningen. Än en gång vill jag påpeka att diskussionen rör valet av prövningsorgan i första instans. Att man förr eller senare har rätt till en domstolsprövning torde ha framgått av arbetets första del. För att förenkla och för att undvika upprepningar har jag valt att under två rubriker, perspektiv, redogöra för ett urval av de argument som lanserats i debatten. Då regeringen i motiven till MB inte kommenterade frågan om lämpligt prövningsorgan i första instans, har jag främst utgått från förarbetena till ML och VL samt från remissvaren i anknäpning till MB.

7.2 Helhetsperspektivet

Med detta perspektiv vill jag framhålla diskussionen kring vikten av prövningsorganets möjligheter att göra en helhetsbedömning, såväl av tillstånds- och ersättningsfrågor som av vatten- och immissionsfrågor.

I förarbetena till ML uttalades bl a att med vattendomstolarna som koncessionsmyndigheter skulle man möjliggöra en helhetsbedömning av tillstånds- och ersättningsfrågor i ett sammanhang. Detsamma skulle gälla prövning av vatten- och luftföroreningar p g a deras intima relation. Departementschefen menade dock att problemen med särskiljandet av tillstånds- och ersättningsfrågor var överdriven, bl a p g a att det för tillståndsmyndigheten är tillräckligt med en mer översiktlig bild av eventuella skador, samtidigt som deras utredning mycket väl kan återopas senare i ersättningsmålet.¹⁰⁴

¹⁰² SOU 1996:103 s. 474-477.

¹⁰³ Prop 1997/98:45 Del 1 s. 461.

¹⁰⁴ Prop 1969:28 s. 78 f och s. 191-236.

I förarbetena till VL hävdades bl a, med anledning av Vattenlagsutredningens förslag till tillståndsprövning i administrativ ordning, att ett system med uppsplittring i tillståndsprövning hos myndighet och ersättningsfrågor hos domstol skulle innebära mindre effektivitet och snabbhet. VD hade ju "...möjligheter att samordna detaljföreskrifter rörande företagens utförande med bestämmelser om skadeförebyggande åtgärder inom ramen för en samlad intresseavvägning."¹⁰⁵ De som var positiva till en administrativ ordning menade att en samordning av bedömningen av vattenföretag och miljöfarlig verksamhet skulle innebära en enklare handläggning. De som var negativa menade istället att till skillnad från vattenmålen var det endast en minoritet av miljöskyddsmålen som aktualiserade ersättning, varför olika frågor skulle kunna uppdelas på olika myndigheter. Om utredningens förslag realiserades skulle i princip alla vattenmål utredas av två myndigheter, vars överlappande villkorsföreskrivning skulle innebära långa och dyra processer. Det skulle också bli svårare att få en helhetsbild av samtliga relevanta omständigheter om man åtskilde tillståndsprövning och ersättningsfrågor, något som också skulle försvåra en enhetlig praxis. Det uttalades vidare att de skadeförebyggande åtgärderna, som sökanden hade att utföra, hade ett mycket nära samband med de ersättningsfrågor som skulle kunna bli aktuella. Att en samlad intresseavvägning skulle omöjliggöras kunde ge negativa konsekvenser främst för sakägarna. Vattenmål uppvisade dessutom i regel inte några likheter med de immissionsärenden som prövades enligt ML. Vidare skulle en åtskild skadereglering innebära en risk för att det först i denna process konstateras omständigheter som skulle haft relevans redan vid tillståndsprövningen, bl a p g a att man i tillståndsprövningen inte ställde samma krav på komplett utredning eftersom denna hänförde sig endast till tillståndsfrågan.¹⁰⁶

Det verkar enligt min mening åtminstone inte vara negativt att samordna såväl vatten- och immissionsfrågor som tillstånds- och ersättningsfrågor, även om samordningens eventuella positiva konsekvenser kan ifrågasättas. Även om det verkar råda en viss osäkerhet om lämpligheten i att administrativ myndighet avgör ersättningsfrågor, torde några formella hinder inte föreligga.¹⁰⁷ Dessa resonemang ger således inte några egentliga svar på frågan om vilket organ som är mest lämpligt som tillståndsmyndighet i första instans.

7.3 Domstolsfunktionsperspektivet

Under detta perspektiv, vilket jag anser vara det mest relevanta, har jag för avsikt att lyfta fram de argument som rör domstolens funktion, domstolens väsen, dess förhållande till myndigheterna och om den verkligen kan vara ett lämpligt organ för tillståndsgivning.

¹⁰⁵ Prop 1981/82:130 s. 73.

¹⁰⁶ Prop 1981/82:130 s. 70-101.

¹⁰⁷ Se text prop 1981/82:130 s. 95 och s. 101.

Redan i samband med inrättandet av RegR 1909 uttalade Lagutskottet att ”Det kan ej antagas, att regeringsrätten skall, där ett diskretionärt bedömande bör äga rum, anlägga en främmande synpunkt, att den skall sakna sinne för den själfständighet, det initiativ, som bör utmärka administrationen. Men väl måste det anses önskligt, att man icke undanhåller regeringsrätten hvarje fråga, där ett friare utrymme är lämnadt åt omdömet, och sålunda gifver anledning till, att hos dess medlemmar stadgas ett ensidigt juridiskt betraktelsesätt.”¹⁰⁸

I förarbetena till ML ansåg NV att koncessionsfrågornas avvägningar ”...inte är av judiciell art utan måste grundas på allmänna ekonomiska eller tekniska bedömanden(...)Domstolarnas naturliga funktion är att fastställa vad som är rätt. På förvaltningen däremot ankommer att aktivt förverkliga statens uppgifter och ändamål.”¹⁰⁹ De remissinstanser som var negativa till Immissionssakkunnigas förslag till en domstolsprövning hävdade bl a att koncessionsärenden är typiska förvaltningsärenden vilka ofta omfattar avvägningsfrågor som påverkar stora delar av samhället. Departementschefen erkände att gränsen mellan förvaltning och dömmande i viss mån är flytande i Sverige, t ex hade VD förvaltningsuppgifter. Han menade dock att typiskt för förvaltningsfrågor är att man måste göra lämplighetsavvägningar och att ett administrativt förfarande skulle bli mer effektivt, snabbt och smidigt, t ex genom möjligheten till mer fria överläggningar med parter och andra myndigheter.¹¹⁰

Vidare framgår av Grundlagberedningen i förarbetena till RF att man skiljde mellan myndigheternas förvaltning, d v s verkställandet av den styrande maktens beslut, och domstolarnas rättskipning, d v s slitandet av rättstvister, avgörandet av enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden samt ådömandet av straff och andra brottspåföljder. Det betonades dock att gränsdragningen ingalunda är klar men att många myndigheter, till skillnad från domstolarna, i viss utsträckning har att efterkomma direktiv som utfärdats av regeringen eller överordnad myndighet. Många remissinstanser var emellertid kritiska till beredningens gränsdragning och menade bl a att ”Prövningen av rättsfrågor är således inte något exklusivt för domstolarna.”¹¹¹ och att domstolarnas verksamhet också är en form av verkställande av Riksdagens och regeringens föreskrifter.¹¹²

I motiven till VL framgår att Vattenlagsutredningen föreslog att tillståndsprövningen av vattenföretag i fortsättningen skulle ske i administrativ ordning. Kritikerna hävdade dock att VD:s problem med att ta hänsyn till allmänna planeringssynpunkter berodde på den snäva utformningen av VL:s tillåtlighetsregler och att lämplighetsbedömningar i t ex ekonomi och teknik skulle kunna göras även i domstol. De remissinstanser som var positiva till

¹⁰⁸ Lagutskottets utlåtande N:o 15, 7:e saml, 1909 s. 10.

¹⁰⁹ Prop 1969:28 s. 193.

¹¹⁰ Prop 1969:28 s. 78 f och s. 191-236.

¹¹¹ Prop 1973:90 s. 233.

¹¹² Prop 1973:90 s. 232 f.

Vattenlagsutredningens förslag påpekade dock att domstol inte är lämpad att göra lämplighetsavvägningar, inte har insikt i samtliga relevanta omständigheter och att principen om att prövning inte skall ske på en högre nivå än nödvändigt ger stöd för ett administrativt prövningsorgan. Istället för att som i VD spendera en massa energi på skadereglering skulle prövningsorgan som koncentrerar sig på allmänna synpunkter kunna klara sig med mindre personal och ändå kunna garantera en enhetlig praxis. De som var negativa framhöll att prövningen skulle bli mer objektiv i domstol. Sammanfattningsvis anfördes i förarbetena till VL "...att man från mera teoretiska utgångspunkter inte kan dra den slutsatsen att vattendomstolarna skulle vara mindre ägnade att beträffande de mindre vattenföretagen ta hänsyn till allmänna planeringssynpunkter och även i övrigt verkställa en friare tillåtlighetsbedömning, om den rättsliga befogenheten därtill gavs."¹¹³

Miljöskyddskommittén betonade i sin utredning att det nya EG-rättsliga IPPC-direktivet innebär att tillståndsprövning skall göras av "competent authority", vilket torde betyda myndighet även om inget hindrar en domstolsprövning.¹¹⁴ Även Eriksson har framhållit att direktivet kräver en integrerad prövning av miljöfarlig verksamhet, något som i princip förutsätter en myndighet som prövningsorgan.¹¹⁵

Stiftelsen Miljöcentrum med Björn Gillberg i spetsen "stack ut hakan" genom att i sitt remissvar till Miljöbalksutredningen kräva allmän domstol som prövningsorgan. De menade att RB skulle ge mer solida processramar och motverka den godtycklighet och rättslösa hantering som gjordes i KN. Han kritiserade den officialpräglade processen främst utifrån dess formlöshet, vilken tar sig uttryck bl a i att sakkunniga inte hörs under sanningsförsäkran, att vittnena inte kan korsförhöras och att procedurregler saknas vad gäller parters förebringande av bevisning. Vidare menade han att sökanden har en starkare ställning då det inte råder ett tvåpartsförhållande mellan denne och sakägarna och att den formlösa processen gynnar den ekonomiskt starkare, något han hävdade styrks av de många skadestandsprocesser som följt KN:s alltför generösa tillståndsbeslut. RB:s tvåpartsprocess skulle alltså medge att sakägarna jämställs processuellt med sökanden.¹¹⁶

KN gav i ett yttrande uttryck för följande ståndpunkt. "Att exempelvis bedöma vilka villkor med hänsyn till miljön som bör gälla för en industri är inte i första hand en fråga om att tolka och tillämpa rättsregler – även om de överväganden som görs givetvis måste ske inom ramen för de rättsregler som gäller. Det rör sig i stället i stor utsträckning om att göra framåtsyftande lämplighetsöverväganden på

¹¹³ Prop 1981/82:130 s. 73.

¹¹⁴ SOU 1993:27 s. 531.

¹¹⁵ Intervju med Eriksson den 19 oktober 1998. IPPC-direktivet skall vara genomfört senast den 10 oktober 1999, se prop 1997/98:45 Del 1 s. 334.

¹¹⁶ Bergwall och Gillberg i Miljö & Framtid nr 5 1996 s. 12-15 och nr 6 1996 s. 12-17.

grundval av erfarenheter i tekniska, naturvetenskapliga, ekonomiska och andra samhällsvetenskapliga frågor.”¹¹⁷

Lagrådet menade att domstolsprövning av tillstånd, vilket av tradition är en förvaltningsuppgift, finns i vattenmål och motiverades i förarbetena till VL med att man ville åstadkomma en samlad prövning av tillstånds- och ersättningsfrågor. Lagrådet pekade dock på trenden mot en renodling av domstolarnas uppgifter, varför en utvidgning av VL-systemet inte självklart borde utnyttjas.¹¹⁸

Nordh har uttalat att det är positivt med domstolsprövning i första instans och framhöll bl a följande. Tillståndsprövning är ytterst rättstillämpning. Rättskipningen är inte frigjord från politiska överväganden, ”Att fastställa gränserna för konsumentskyddet i förhållande till den allmänna avtalsfriheten är typiskt sett inte mindre politiskt än att ta ställning till om en industriutbyggnad strider mot allmänhetens behov av rekreationsområden.”¹¹⁹ Ett domstolsförfarande ger också mer stadga och regelmässighet, t ex möjligheten att höra parter och vittnen under straffansvar och domarens grundlagsskyddade ställning.¹²⁰ Han erkände att tillåtlighetsprövningar har stora inslag av förvaltning men att den europeiska och internationella trenden är att enskildas civila rättigheter och skyldigheter skall hanteras av domstol, även då det rör förvaltningsrättsliga spörsmål. Miljödostolen tillämpar rättsregler och kan döma mot den politiska uppfattningen och är inte som en myndighet skyldig att rätta sig efter generella direktiv så som ”regeringens förlängda arm”.¹²¹

7.4 Slutsatser vad beträffar lämpligt prövningsorgan

Av axplocket av ståndpunkter ovan att döma verkar oenigheten vara total vad beträffar valet mellan myndighet och domstol som prövningsorgan.¹²² Som jag framhållit torde det, i min mening, åtminstone inte vara negativt att samordna tillståndsfrågor beträffande vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet samt ersättningsfrågor, låt vara att man inte är överens om samordningens eventuella positiva konsekvenser. Vad däremot gäller domstolens och myndighetens ”funktion”, d v s dess lämplighet som prövningsorgan, är det mer komplicerat. För att kunna ta ställning till denna fråga kan man inte isolera frågeställningen till just det miljörättsliga området. Således anknyter jag nu till diskussionen i arbetets

¹¹⁷ KN:s yttrande över Justitiedepartementets promemoria s. 11.

¹¹⁸ Lagrådets yttrande över förslag till miljöbalk, s. 68 f.

¹¹⁹ Nordh s. 552.

¹²⁰ Nordh s. 516.

¹²¹ Intervju med Nordh den 28 oktober 1998. Det bör nämnas att det finns en utveckling mot ett ökat antal generella föreskrifter i stället för krav på tillstånd eller anmälan, se t ex prop 1997/98:45 Del 1 s. 340-343.

¹²² Detta bekräftas av Karlsson som menar att frågan verkligen splittrat Sverige i två delar, telefonintervju med Karlsson den 4 mars 1999.

första del, särskilt om förvaltningsdomstolarnas nya roll. Av redogörelsen framgick att renodlingstanken just nu präglar utvecklingen. På sikt kan denna utveckling leda till att förvaltningsdomstolen skall representera en ny typ av process i vilken man *överprövar, inte omprövar*, myndighetens beslut. Förvaltningsdomstolen skulle då inte längre ha karaktären av en specialiserad omprövningsmyndighet, utan den skulle göra en allmän juridisk bedömning.¹²³ Den skulle således inte vara som en resultatnriktad och offensiv judicialiserad myndighet, utan istället ta sikte på en efterhandskontrollerande överprövning. Denna utvecklingslinje skulle enligt min mening kunna benämnas *dispositionspektivet* eftersom den verkar föra förvaltningsdomstolen närmare den allmänna processen. Detta skulle på sikt kunna innebära att förvaltningsdomstolens officialprövning inskränks. Domstolen blir bunden av den allmänna representantens processhandlingar, och det är ju denne som förutsätts besitta specialistkompetensen. Så länge det inte finns regler om kostnadsersättning i förvaltningsprocessen torde det dock vara otänkbart att införa en liknande yrkande- och åberopsbörd för den enskilde.

Det finns dock en konkurrerande utvecklingslinje. Det är inte alltid lätt att göra den distinktion mellan rättskipning och förvaltning som renodlingstanken verkar kräva. Domstolskommittén har hävdade att innebörden av rättskipning förändras med samhällsutvecklingen och att dess innebörd idag är influerad av europarätten och den ökade användningen av ramlagar.¹²⁴ Domstolarnas roll kommer helt enkelt att öka eftersom det inte längre finns någon ideologisk bas eller ekonomiska resurser för att generellt låta statliga och kommunala myndigheter ha hand om tillsyns- och kontrolluppgifter. Domstolskommittén framhöll även att ”Domstolarna kan därvid komma att ta över en del av de tillsyns- och kontrolluppgifter som tidigare varit föremål för offentligt monopol eller dominans.”¹²⁵ Denna utökning av domstolarnas domäner innebär att domstolarna i allt högre grad måste göra överprövningar i sak. Framför allt europarätten innebär att en omfattande materiell prövning måste göras även i domstol, en mer inskränkt laglighetsprövning torde inte vara tillräcklig. T ex Warnling-Nerep & Vogel betonar att de EG-rättsliga principerna, t ex principerna om EG-konform tolkning, likabehandling, proportionalitet, försiktighet och förutsebarhet minskar utrymmet för det fria skönet, varför en laglighetsprövning blir mer omfattande än den annars

¹²³ 1995 års Domstolskommitté uttalar också att specialiserade domstolar utgör undantag och skall avskaffas. Argumenten för deras inrättande var bl a snabbhet, särskild kunskap och möjligheten till intresseledamöter. De två förstnämnda tillgodoses idag i vanlig domstol och den sistnämnda har inte längre någon bärkraft då domstolarna bör ha en generell kompetens, se SOU 1998:135 s. 71. Renodlingstanken präglar även de allmänna domstolarnas utveckling, t ex har justitieminister Laila Freivalds har nyligen uttalat att renodlingen av domstolarnas verksamhet skall fortsätta, t ex kan fastighetsinskrivningen koncentreras till ett fåtal tingsrätter, bouppteckningsuppgifterna kan överflyttas till skattemyndigheterna och beslut om avräkning av frihetsberövanden och vissa ersättningsbeslut ut ur rättssalen, allt för att domstolarna skall kunna koncentrera sig på den dömande verksamheten, se Tidningen JUSEK 4/99 s. 28.

¹²⁴ SOU 1998:135 s. 65.

¹²⁵ SOU 1998:135 s. 51.

skulle vara.¹²⁶ Eller som Malmqvist beskriver det, ”Skillnaden mellan en ren legalitetskontroll och en överprövning av förvaltningsbeslutet i hela dess vidd tenderar därmed att minska på områden som täcks av EG-rätten.”¹²⁷ Laglighetsprövningen har dessutom visat sig vara ineffektiv eftersom mycket arbete måste läggas på frågan om vad som skall anses ligga inom ramen för denna mer begränsade prövning, något som åskådliggörs av att man utomlands närmar sig den svenska, fullständiga lämplighetsprövningen som våra förvaltningsdomstolar gör idag.¹²⁸ Denna utvecklingslinje skulle man enligt min mening kunna benämna som *officialperspektivet*. Enligt detta perspektiv måste domstolen ha en officialprövningsskyldighet som sträcker sig längre än enbart en aktiv materiell processledning. Den måste i sista hand kunna utvidga processramarna för att kunna nå ett beslut i överensstämmelse med den materiella rätten.¹²⁹ Nu skall motsättningen mellan dessa två perspektiv inte överdrivas. Istället torde det i förvaltningsdomstolen röra sig om en *kombination av de båda*. Samtidigt som dispositionsperspektivet avvisar tanken på att domstolsprövningen i princip blir en *omprövning* av myndighetens beslut, så är det enligt officialperspektivet inte heller tillräckligt att endast göra någon form av inskränkt *laglighetsprövning*.

Men var finns då miljödomstolarna i detta sammanhang? Visserligen tillhör miljödomstolen rent administrativt de allmänna domstolarna men samtidigt kan de enligt Nordh ”...liknas vid hybrider där handläggningen av förvaltningsärenden och den rättskipande verksamheten flätats samman till en oskiljaktig helhet.”¹³⁰ Miljödomstolen skiljer sig dock i viss mån från förvaltningsdomstolen. Miljörättens speciella karaktär med *mycket* starka allmänintressen borde enligt min mening innebära att miljödomstolen i en något större utsträckning än förvaltningsdomstolen vilar på officialperspektivet.¹³¹ Med andra ord, renodlingstanken har förmodligen inte riktigt samma förutsättningar att utvecklas i miljödomstolen, utan här gäller en tämligen stark officialprövning. Jag tror således inte att valet av domstol som prövningsorgan innebär en mer inskränkt officialprövning och därmed sämre förutsättningar för implementering av de materiella bestämmelserna. Valet av myndighet eller domstol som prövningsorgan blir följaktligen inte så intressant. Det avgörande är istället vilka förfaranderegler som utnyttjas samt prövningsorganets sammansättning. I miljödomstolen har man som jag beskrivit övertagit de processuella bestämmelserna från VD men i praktiken var officialprövningens omfattning densamma i VD och KN, även om deras förfaranderegler var utformade på olika sätt.¹³² Miljödomstolen har vidare

¹²⁶ Warnling-Nerep & Vogel i FT 1996 s. 218.

¹²⁷ Malmqvist i SvJT 1996 s. 204.

¹²⁸ Se t ex Ds 1997:29 s. 128.

¹²⁹ Se även den sista punkten i avsnitt 5 om att de allmänna domstolarna i viss mån tenderar att närma sig förvaltningsprocessen genom att vara mer aktiva i processen.

¹³⁰ Nordh s. 553.

¹³¹ Nordh menar också att MB innebär ”...att skyddsintressena tar ytterligare ett steg framåt i förhållande till exploateringsintresset.”, se Nordh s. 395.

¹³² Telefonintervju med Boo den 16 december 1998.

övertagit KN:s sammansättning. Jag tror alltså att valet av domstol inte i sig utgör ett problem eftersom förfarandereglerna stadgar om en långtgående officialprövning. En övergång till t ex fem regionala ”miljömyndigheter” skulle förmodligen bara innebära ett namnbyte.¹³³ Min slutsats är helt enkelt att officialprövningen och tillgången till ett så korrekt beslutsunderlag som möjligt inte påverkas av själva benämningen av prövningsorganet som myndighet eller domstol.

Slutligen, finns det några för- och nackdelar med att välja just domstol som prövningsorgan? Under förutsättning att man vill ha en helhetsbedömning av tillstånds- och ersättningsfrågor har valet av domstol den fördelen att man inte behöver ta ställning till lämpligheten i att myndighet avgör ersättningsfrågor. Dessutom innebär domstol och dess koppling till RB en viss uppstramning av processen, t ex genom att parter och vittnen kan höras under straffansvar.¹³⁴ En domstol är här inte heller samma skyldighet som en myndighet att följa generella direktiv från regeringen. Jag vill dock inte överdriva fördelarna med domstolen *i sig*. Min slutsats är att det är förfarandereglernas utformning som är det relevanta och är dessa väl utformade kan de lika väl tillämpas i en myndighet med i princip samma resultat. Jag kan dock *inte* finna att det är *olämpligt* med miljödomstol som prövningsorgan i första instans, så länge förfarandereglerna garanterar en adekvat officialprövning. Hur väl utformade förfarandereglerna än är blir dock officialprövningen i praktiken alltid beroende av tillgängliga resurser. Officialprövningen bör därför kompletteras genom att enskilda och organisationer kan göra sig hörda i processen.

¹³³ I framtiden skulle man också kunna tänka sig att länsstyrelsernas kompetens utökas till att även pröva A-mål om miljöfarlig verksamhet och vattenmål. Jag tror inte heller här att officialprövningen skulle påverkas, det viktiga är att prövningsorganet har att tillämpa förfaranderegler som garanterar en stark officialprövning.

¹³⁴ Nordh s. 466.

8 TALERÄTTEN I MILJÖMÅL

8.1 Inledning

Utgångspunkten i detta avsnitt är att då processmaterialet och processramarna påverkas av parter är det relevant att granska vilka som är parter, både de formella och de mer informella. Jag kommer att inleda med några fakta om talerättens innebörd och dess relation till sakägarbegreppet. Därefter presenteras den enskilda talerätten vad gäller rätten att inleda mål, att agera i redan inledda mål samt att överklaga. Efter det ägnas några ord åt klagorätten som införts med MB för miljöorganisationer. För att avgränsa mig har jag valt att endast utgå från ansöknings- och förbudsmål enligt VL och ML och deras motsvarighet i MB då dessa på ett generellt men ändå tydligt sätt åskådliggör problem med talerätten i miljömål.¹³⁵

8.2 Talerättens innebörd

Ett sedan länge diskuterat problem är talerättsbegreppets dubbla betydelse. Talerätt i dess rätta bemärkelse har man egentligen endast i första instans, därefter har man klagorätt. Begreppet talerätt har dock kommit att inrymma betydligt mer. Dels kan man med talerätt mena rätten till process, tillträdesrätten till t ex domstol eller myndighet. Enligt denna definition utgör talerätt en tvingande processförutsättning och brister i denna utgör ett rättegångshinder och leder till att talan *avvisas* efter en *indispositiv* prövning. Dels kan man med talerätt mena en parts materiella rätt i en viss rättslig angelägenhet. Bristande talerätt ger i detta fall som konsekvens att talan efter en *dispositiv* prövning *ogillas*. Begreppet talerätt kan således ta sikte antingen på det processuella eller det materiella elementet i rättstvisten.¹³⁶ Enligt Nordh innebär detta "...att vissa rekvisit i sakägardefinitionen har rättsverkningar som rättegångshinder, medan andra rekvisit prövas i samband med avgörandet av själva saken."¹³⁷ I *dispositiva tvistemål* genomför de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna inte någon egentlig talerättsprövning, utan talerätt grundas på det faktum att man påstår sig vara materiellt berättigad gentemot svaranden.¹³⁸ Det är således påståendet i sig som är det relevanta, varför detta vanligen benämns "påståendedoktrinen".¹³⁹ I *dispositiva miljörättsliga mål* verkar det dock bli något mer komplicerat. Ser man t ex till på vad departementschefen anförde i

¹³⁵ Avsnitt 8 bygger huvudsakligen på min uppsats "Talerätt för enskilda och miljöorganisationer" i specialkursen Miljörätt, VT 1998, Juridiska fakulteten, Lunds universitet.

¹³⁶ Se t ex Ekelöf II s. 54 f, SOU 1993:27 s. 606 och SOU 1994:151 s. 224.

¹³⁷ Nordh s. 343.

¹³⁸ Ekelöf II s. 71.

¹³⁹ Westbergs föreläsning 960923.

motiven till ML kan man förmoda att inte vem som helst skulle kunna väcka talan, t ex inte de som grundade sin talan på att allemansrätten kränktes av den miljöfarliga verksamheten.¹⁴⁰ Detta innebar att man hade att göra någon form av *talerättsprövning* istället för att låta själva påståendet att man är materiellt berättigad medföra att man är taleberättigad. Konsekvensen kunde bli att man i talerättsprövningen behandlade själva saken, nämligen om talan grundades på en sådan skada eller olägenhet som konstituerade status av sakberättigad. Detta innebär i sin tur att själva saken avgörs i en indispositiv prövning av om eventuella rättegångshinder föreligger istället för i en mer dispositiv och rättssäker process.¹⁴¹ Av Grupptalanutredningen framgår att bl a Westerlund har uttryckt att påståendedoktrinen borde utnyttjas.¹⁴² Utredningen hävdade också att möjligen kan NJA 1973 s. 1 utgöra stöd för hans åsikt. I detta fall ansågs fastighetsdomstolen behörig att pröva målet på ett påstående om att skadorna orsakats genom miljöfarlig verksamhet.¹⁴³ Frågan är om ML:s sakägarbegrepp, vilket nu skall tillämpas i MB, är så vagt att det inte är någon idé att genomföra en egentlig talerättsprövning. I Grupptalanutredningen uttalades att det som motiverar en särskild talerättsprövning, nämligen rättsskyddet för tredje man och processekonomiska vinster, inte borde väga lika tungt som rätten till en ordentlig prövning av saken.¹⁴⁴ Rubensson har uttalat att i ersättningsmål skall en materiell prövning göras av sakfrågan och därför blir sakägarfrågan inte föremål för en självständig bedömning.¹⁴⁵ I ersättningsmål torde således påståendedoktrinen tillämpas idag. Detta borde också gälla vid förbudsmålen.¹⁴⁶

8.3 Talerätt och sakägare

Inom miljörätten använder man dessutom begreppet ”sakägare” vars relation till begreppet ”talerätt” ingalunda är glasklar. Med sakägare avses den som saken angår och uppfyller man detta kriterium borde man rimligtvis även ha tillgång till den rättsliga processen, d v s talerätt. Då även företrädare för allmänna intressen, utan att vara sakägare, kan ha talerätt kan man dra slutsatsen att talerätt är ett vidare begrepp än sakägare.¹⁴⁷ Status av sakägare är således endast en tillräcklig förutsättning - men inte nödvändig - för talerätt. Vänder man på det kan man som Nordh uttrycka det så här. ”Klart är att talerätt är en nödvändig förutsättning för att anses som sakägare. Men talerätt är – åtminstone ibland – inte tillräckligt för att uppnå sakägarställning, enligt den definition av sakägarbegreppet som är

¹⁴⁰ Se t ex SOU 1993:27 s. 608 f, SOU 1994:151 Del C s. 226, SOU 1996:103 s. 508 och Prop 1997/98:45 Del 1 s. 485.

¹⁴¹ SOU 1994:151 Del C s. 226 f. Se även Nordh s. 439.

¹⁴² SOU 1994:151 Del C s. 227.

¹⁴³ SOU 1994:151 Del C s. 227.

¹⁴⁴ SOU 1994:151 Del C s. 228.

¹⁴⁵ Rubensson s. 108 ff.

¹⁴⁶ Nordh har uttalat att ”Även den grävsta osanning om att käranden lider besvär av en viss verksamhet på ett sätt som kan påverka verksamhetens tillåtlighet grundar talerätt.”, se s. 423.

¹⁴⁷ Nordh s. 503.

allmänt godtagen inom vattenrätten.”¹⁴⁸ Även sakägare har en dubbelbottnad betydelse och kan utgöra såväl en formell förutsättning för process som en materiell för att vinna målet ifråga. Detta framgår av motiven till MB där det betonades att det nya enhetliga sakägarbegreppet endast rör den processuella delen.¹⁴⁹ För att undvika oklarhet kan man dela upp begreppet sakägare i "taleberättigad" respektive "sakberättigad".¹⁵⁰ Sakberättigad är då den som är materiellt berättigad, den vars intresse lagen på ett mer påtagligt sätt vill värna om.¹⁵¹

8.4 Talerätten i miljömål för enskilda

8.4.1 Rätt att inleda mål och ärenden

Ansökningsmål inleds av sökanden och är följaktligen inte av något intresse i detta sammanhang. Av ML framgick dock att en enskild hade möjlighet att inleda förbudsmål i fastighetsdomstol under förutsättning att han var sakägare. Enligt ML var den sakägare som kunde tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom miljöfarlig verksamhet.¹⁵² I betänkandet till ML (SOU 1965:66) föreslogs att man uttryckligen i lagtexten skulle stadga en definition av sakägarbegreppet, en definition med krav på viss rättslig anknytning till den fasta egendom som utsätts för störningar.¹⁵³ Departementschefen accepterade dock ej denna föreslagna begränsning av sakägarbegreppet utan menade istället att kretsen av sakägare skulle utformas i rättspraxis. En begränsning utgjorde dock hans uttalande om att t ex intrång i allemansrätten inte skulle grunda talerätt.¹⁵⁴ Något krav på rättslig anknytning till den fastighet som stördes verkade således inte uppställas i ML, förutom då saken avsåg ett ekonomiskt intresse knutet till viss fastighet.¹⁵⁵ Dock krävdes alltså att den enskilde skulle riskera att utsättas för skada eller olägenhet p g a den miljöfarliga verksamheten. I vattenmålen kunde man till skillnad från i målen om miljöfarlig verksamhet vid tillståndsprövningen väcka talan om ersättningsfrågor (ville enskild ha ersättning p g a miljöfarlig verksamhet var han hänvisad till att väcka talan i TR enligt miljöskadelagen (1986:225)). VL:s sakägarbegrepp var dock mycket snävare och definierades som ägare och innehavare av skriftligen eller muntligen upplåten rätt till fast egendom som direkt skadas av ett vattenföretag eller annars lider intrång i något för fastighetens ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattenområde där företaget utförs.¹⁵⁶ Detta snävare sakägarbegrepp med krav på en fast anknytning

¹⁴⁸ Nordh s. 321.

¹⁴⁹ Prop 1997/98:45 Del 1 s. 482 f.

¹⁵⁰ SOU 1994:151 Del C s. 199.

¹⁵¹ SOU 1993:27 s. 604 och SOU 1994:151 Del C s. 211.

¹⁵² Se t ex SOU 1994:151 Del C s. 226, SOU 1996:103 s. 509 och Bjällås/Rahmn s. 111.

¹⁵³ SOU 1994:151 Del C s. 214 f.

¹⁵⁴ Se t ex SOU 1993:27 s. 608 och SOU 1994:151 Del C s. 215.

¹⁵⁵ SOU 1996:103 s. 511.

¹⁵⁶ Se prop 1981/82:130 s. 150 och SOU 1993:27 s. 610.

till en fastighet har ett samband med att VL har sitt ursprung i grannelagsrättslig lagstiftning där man främst försökte avgöra ersättningsfrågor när ett vattenföretag orsakade skador på en annan fastighet.¹⁵⁷

I MB har ett enhetligt processuellt sakägarbegrepp införts med utgångspunkt i det enligt ML vad gäller rätten att föra talan samt att överklaga. Det skulle med andra ord inte föreligga några skillnader i sakägarbegreppet beroende på om en enskild vill väcka en förbudstalan eller vill yrka ersättning i ett vattenmål.¹⁵⁸ Till detta återkommer jag i analysen.

8.4.2 Talerätten i redan inledda mål och ärenden

Talerätten är i redan inledda dispositiva mål i princip begränsad till parterna. Däremot är det annorlunda med ansökningsmålen. När ett ansökningsmål väl etablerats efter ansökan av en enskild som vill ha tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet innebär miljödomstolens långtgående officialprövningsskyldighet att ställning av part blir mer eller mindre ointressant. Miljödomstolen är såväl berättigad som skyldig att ta hänsyn till även icke-taleberättigades yrkanden och åberopanden. Enskilda har således goda möjligheter att i redan inledda ansökningsmål komma till tals i miljödomstolen.

8.4.3 Klagorätten – Rätten att överklaga beslut

De som är taleberättigade i dispositiva mål har i egenskap av parter också klagorätt. Men vad gäller för dem som vill överklaga ett beslut om tillstånd till vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet? I MB 16:12 st. 1 p. 1 stadgas den förvaltningsrättsliga grundprincipen att domar och beslut får överklagas av den som beslutet angår, d v s den som är besvärberättigad enligt FL 22§ (och FPL 33§). Enligt Rubensson har MB ett enhetligt sakägarbegrepp. Regeringen uttalade i motiven till MB att det är vid tolkningen av om ett beslut angår någon som sakägarbegreppet skall vara enhetligt.¹⁵⁹ Rubensson har bl a framhållit att allemansrätt inte grundar någon talerätt och att sakägarstatus inte kräver någon direkt fastighetsanknytning eftersom det enhetliga sakägarbegreppet bygger på det som gällde enligt ML. Enligt Rubensson skall domstolar och myndigheter istället "...göra en rimlighetsbedömning, om klaganden på ett påtagligt sätt kan anses berörd av beslutet eller domen. Om det är tveksamt, bör denna osäkerhet räknas till förmån för den enskildes klagorätt."¹⁶⁰ MB ändrar vidare på det krav på direkt fastighetsanknytning som tidigare ställts på sakägarskap för

¹⁵⁷ Nordh har angett att VL:s sakägarbegrepp i huvudsak bygger på det expropriationsrättsliga sakägarbegreppet som kräver en kvalificerad anknytning till fast egendom, se s. 319 f.

¹⁵⁸ Jfr prop 1997/98:45 Del 1 s. 482 f.

¹⁵⁹ Prop 1997/98:45 Del 2 s. 212.

¹⁶⁰ Rubensson s. 109.

yrkesfiskare.¹⁶¹ Enligt min mening är dock klagorätten i miljömål och det enhetliga sakägarbegreppet inte riktigt så här enkelt, varför jag återkommer till denna problematik i analysen.

Vilka krav ställs då i FL 22§? För det första måste beslutet vara *överklagbart*. En förutsättning för att ett beslut skall kunna överklagas är att det har karaktären av ett skriftligt uttalande. Man kan således inte överklaga en myndighets faktiska handlande eller underlåtenhet att vidta åtgärder. Men det finns även ett antal andra allmänna principer som utvecklats i praxis vad gäller överklagbarheten. Beslutet kan inte heller överklagas om det har en alltför obetydlig verkan eller om det endast har karaktären av ett förslag eller ett yttrande till en annan myndighet eller om det rör myndighetens interna förhållanden. Överklagbart är inte heller vägledande principbeslut och icke-bindande förhandsbesked, råd eller upplysningar, beslut under beredningen av ett ärende (dock överklagbart i samband med det slutliga beslutet), beslut på verkställighetsstadiet samt själva motiveringen till ett beslut (om denna motivering inte har självständiga rättsverkningar).¹⁶²

Om förvaltningsbeslutet är överklagbart har den enskilde möjlighet att överklaga en myndighets beslut, såvida vissa rekvisit är uppfyllda. Att överklaga förvaltningsbeslut kan antingen ske genom kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär. Det förstnämnda vållar inga problem, klagoberättigad är den som är medlem i den kommun som fattat ifrågavarande beslut, se KL 10:1. Vem som är förvaltningsklagoberättigad är en mer problematisk fråga. Då det ej framgick av ML vilka enskilda som var besvärberättigade får man tillämpa de subsidiära reglerna i FL 22§ där det stadgas att ett beslut får överklagas av den

¹⁶¹ Rubensson s. 108 ff. Se även prop 1997/98:45 Del 1 s. 485.

¹⁶² Avsnittet är baserat på prop 97/98:101 s. 51 f, Johansson kompendium GUL s. 2 och Johansson kompendium GRÖN s. 10 f. Två intressanta paralleller i detta sammanhang är möjligheten till s k dröjsmåls- och passivitetstalan. Fri- och rättighetskommittén (SOU 1994:117) föreslog i sitt betänkande att en möjlighet till dröjsmålstalan skulle införas, något som inte existerar idag. Regeringen valde dock att inte genomföra det, se prop 1995/96:133 s. 13. Vid implementeringen av vissa EG-direktiv har dock vissa bestämmelser införts, t ex 7:25 i bankrörelselagen (1987:617) där det stadgas att sökanden av KR kan begära en förklaring att ansökningsärendet hos regeringen onödigt uppehålls, se Malmqvist i SvJT 1996 s. 200. Se även följande om s k passivitetstalan, "Att ge enskilda sakägare rätt att väcka talan i mål eller ärenden om omprövning skulle föra för långt. Deras rätt tillgodoses genom att de kan anmäla oföretsedd skada och väcka talan om skadestånd. De kan också uppmärksamma taleberättigade myndigheter på missförhållanden." och "Domstolen kan inte gärna förelägga tillsynsmyndigheten att agera. En s.k. passivitetstalan skulle inte lösa problemet.", se prop 1997/98:45 Del 1 s. 468 respektive s. 490. Tidigare hade Miljöskyddskommittén föreslagit att man borde inrätta en särskild enhet inom NV med uppgift att ta emot och utreda enskildas klagomål, se SOU 1993:27 s. 620. Jfr dock det faktum att endast det förhållandet att man gjort en anmälan till en myndighet att vidta en viss åtgärd inte grundar talerätt, se Nordh s. 404. Även SNF har i samband med miljöorganisationernas klagorätt uttalat att vinsten med detta inskränks om inte passivitetstalan eller att myndighet på anmodan fattar ett beslut om att inte agera är möjligt, "Naturskyddsföreningen anser att talerätten måste utvidgas till att omfatta...myndigheters beslut att icke ingripa...", se SNF:s remissvar på förordningar till MB (SOU 1997:35), avsnitt 1.8.

som beslutet angår (saklegitimation), om det har gått honom emot (kontraritet) och beslutet kan överklagas. Vem beslutet angår har genom rättspraxis preciserats till följande processförutsättningar (varav minst en skall vara uppfylld):¹⁶³

1. Den som intagit partsställning hos den beslutande myndigheten, t ex en sökande vars ansökan blivit helt eller delvis avslagen, eller den som är föremål för ett föreläggande.
2. Den vars rättsställning påverkas av beslutet.
3. Den vars intresse på något sätt erkänts av rättsordningen.

Punkten tre kan ge upphov till svåra gränsdragningsfrågor. För att utröna huruvida ett intresse är erkänt av rättsordningen, det s k skyddssyftet, får man undersöka vilka ändamål de regler har som myndigheten tillämpar, bl a genom att titta på om det finns föreskrifter om samrådsskyldighet och genom att granska förarbetena.¹⁶⁴ Samrådsskyldighet behöver emellertid inte betyda att lagstiftaren hade för avsikt att ge en vid talerätt. Tvärtom, samrådsskyldigheten innebär ju att berörda får framföra sina åsikter under själva prövningen och därför behöver de inte också vara klagoberättigade.¹⁶⁵ Om man hos en myndighet genom en ansökan begärt att denna ex officio skall vidta en åtgärd, så ger inte heller själva faktumet att man gjort en anmälan besvärsmot myndighetens beslut.¹⁶⁶ Nordh har vidare angett bl a följande. I förarbetena till FL nämns bl a att det rättsliga intresset skall vara av viss styrka och att det måste till mer än endast lätta olägenheter. Nordh vill precisera klagorätten genom att ta hänsyn till klagoinstitutets syften och funktioner, d v s att bereda enskilda rättsskydd, att skydda allmänna intressen samt att vara ett kontrollinstrument över myndigheternas rättstillämpning. Att beslutet i någon mening måste angå klaganden och röra ett intresse av materiellrättslig relevans (erkänt av rättsordningen¹⁶⁷), innebär att vi inte har någon "actio popularis" i Sverige, d v s en rätt att överklaga för envar. Det skall vidare observeras att klaganden skall presumeras ha klagorätt såvida oklarhet föreligger. Däremot har klaganden bevisbördan för sin klagorätt om den ifrågasätts av motparten.¹⁶⁸

Vad beträffar klagorätten enligt ML verkar doktrinen ej vara entydig avseende om det krävs någon fastighetsanknytning. Följande har uttalats av Bjällås och Rahmn. "För att en person i egenskap av sakägare skall ha rätt att överklaga ett beslut krävs som regel att denne har äganderätt till eller dispositionsrätt över den fastighet som utsätts för störningar".¹⁶⁹ Westerlund har å sin sida hävdat att någon rättslig anknytning till den störda fastigheten inte krävs.¹⁷⁰ Det ligger nära till hands

¹⁶³ Se t ex Strömberg s. 191, Ragnemalm s. 113 och SOU 1996:103 s. 503. Se även Nordh s. 345.

¹⁶⁴ Strömberg s. 191 f.

¹⁶⁵ SOU 1994:151 Del C s. 251.

¹⁶⁶ Se t ex SOU 1994:151 Del C s. 237, Ragnemalm s. 114.

¹⁶⁷ Detta preciseras av Nordh som att talan inte kan grundas på skada eller olägenhet som inte kan beaktas vid en sakprövning, se s. 437.

¹⁶⁸ Nordh s. 398-405.

¹⁶⁹ Bjällås/Rahmn s. 111.

¹⁷⁰ SOU 1994:151 Del C s. 242 f.

att ansluta sig till Westerlunds uppfattning, rättslig fastighetsanknytning krävs ju inte för att vara taleberättigad vid förbudsmål. Det är emellertid inte omöjligt att klagorättsprövningen ställer högre krav än den vanliga talerättsprövningen.¹⁷¹ Enligt VL krävs som tidigare nämnts fastighetsanknytning.

Skillnaderna i ML:s och VL:s sakägarbegrepp blev föremål för diskussion i samband med prövningen av Öresundsbron.¹⁷² HD ansåg i NJA 1995 s. 322 att yrkesfiskarna inte var sakägare enligt VL då de saknade fastighetsanknytning eftersom de inte fiskade med fasta redskap. De ansågs helt enkelt inte ha en kvalificerad anknytning till det berörda området eftersom de grundade denna enbart på yrkesfiske inom ett berört allmänt vattenområde. RegR hade emellertid kommit till motsats slutsats i en rättsprövning, RÅ 1994 ref. 96. Den skiljaktige ledamoten i HD hävdade bl a att yrkesfiskarnas rätt var en form av kvalificerad allemansrätt, en lagfäst fiskerätt på allmänt vatten som är mer långtgående än den rätt som gemene medborgare har. Han menade också att den som åberopar rättsfakta som kan läggas till grund för ersättning har rätt till en sakprövning.¹⁷³ Även av NJA 1996 s. 198 framgår att HD haft en tämligen snäv syn på VL:s sakägarbegrepp. De följde strikt förarbetenas bedömning trots att det av 1993 års fiskelag klart framgår att yrkesfiskarna har en fiskerättighet som vida överskrider den som gemene medborgare har.¹⁷⁴

8.4.4 Några övriga talerättsmöjligheter för enskilda

Genom framför allt EU och EMRK kan ytterligare talerättsmöjligheter för enskilda öppnas. EG-rätten omfattar idag ett stort antal regler på miljörettens område. En enskild kan alltid vända sig till Kommissionen med sina klagomål, t ex då en medlemsstat inte implementerat ett direktiv på ett riktigt sätt. Kommissionen företar då en undersökning för att utreda huruvida medlemsstaten verkligen fullgör de åtaganden som den är ålagd att göra enligt EG-rätten. Visar det sig att medlemsstaten inte gör detta går Kommissionen vidare och inleder samtal med staten ifråga för att lösa problemet. I sista hand kan den enskilde väcka talan vid nationell domstol. Den nationella domstolen får sedan begära förhandsprövning av EG-domstolen enligt Romfördragets Art. 177 (Maastrichtfördragslydelsen). Denna möjlighet brukar benämnas ”private enforcement” och är ett allt viktigare inslag i kampen om efterlevnaden av EG-rätten.¹⁷⁵ Vidare anges i EMRK, Art. 6, bl a att den enskilde har rätt till domstolsprövning av frågor som gäller hans civila rättigheter och skyldigheter.¹⁷⁶ Det är alltså inte omöjligt att en stat i vissa

¹⁷¹ SOU 1994:151 Del C s. 242.

¹⁷² Prop 1997/98:45 Del 1 s. 484 ff.

¹⁷³ Se Nordh s. 311 f. Nordh instämmer i den skiljaktiges resonemang och menar att majoritetens ståndpunkt strider mot principen att ”...den som påstår sig vara berättigad i visst hänseende skall få sin talan prövad i sak.”

¹⁷⁴ Prop 1992/93:232 s. 55.

¹⁷⁵ Se t ex Warnling-Nerep i FT 1996 s. 12.

¹⁷⁶ Se Bjällås/Rahmn s. 223.

situationer kan göra sig skyldig till ett konventionsbrott om den enskilde inte tillerkänns talerätt. Än så länge kan den enskilde endast vända sig till Kommissionen när ett konventionsbrott skett men meningen är att man i en snar framtid skall kunna adressera sig direkt till domstolen i Strasbourg.¹⁷⁷ Slutligen vill jag bara nämna 1974 års nordiska miljöskyddskonvention (Sverige, Danmark, Finland och Norge) där talerätten omfattar enskilda även i konventionsländer utanför det konventionsland där den miljöskadande verksamheten bedrivs. En person bosatt i Värmland har således talerätt i Norge om personen riskerar att lida skada p g a verksamhet i Norge.¹⁷⁸

8.5 Miljöorganisationers klagorätt

Naturligtvis är en organisation alltid klagoberättigad i egenskap av sakägare, såvida förutsättningarna som beskrivits ovan är uppfyllda. Dessutom kan den agera representant med en fullmakt från en eller flera sakägare.¹⁷⁹ Vidare har en organisation möjlighet att agera i redan inledda mål och ärenden p g a prövningsorganets officialprövningsskyldighet. Med MB har organisationerna fått en klagorätt, märkväl, en klagorätt trots att de inte anses vara sakägare. Enligt MB 16:13 har miljöorganisationer som funnits i mer än tre år och har lägst 2 000 medlemmar klagorätt vad gäller domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispenser. Majoriteten av lokala organisationer kommer sålunda att diskvalificeras. Begränsningarna i klagorätten innebär att miljöorganisationen ej kan överklaga myndighets beslut i dess tillsynsverksamhet och beslut som rör Försvaret. Vidare har Rubensson uttalat att det vid tveksamhet är föreningen som har bevisbördan för att samtliga kriterier för talerätt är uppfyllda.¹⁸⁰ Med ideell förening avses en sammanslutning med ändamål att främja medlemmarnas ideella eller ekonomiska intressen genom verksamhet som inte är rent ekonomisk.¹⁸¹ Anledningen till att man tillerkände miljöorganisationer en klagorätt är att de besitter en stor kompetens samt att de har en viktig uppgift som opinionsbildare, som remissinstanser och som informationsförmedlare.¹⁸² Dessutom kan de, speciellt med tanke på myndigheternas arbetsbelastning, fungera som kompletterande bevakare av de allmänna intressen som väger tungt i

¹⁷⁷ Se konventionens protokoll nr 11 av den 11 maj 1994 (Bring/Lysén s. 224 ff). Är ej i kraft än men beräknas vara det inom en överskådlig framtid (seminarieövning med Gudrun Gauksdottir).

¹⁷⁸ Se Ebbesson s. 82 f och SOU 1994:151 Del A s. 259.

¹⁷⁹ Enligt RB kan en juridisk person inte agera ombud, varför det i vattenmål och A-mål om miljöfarlig verksamhet i miljödomstolen torde krävas att ombudet rent formellt är en fysisk person i organisationen. Intressant i detta sammanhang är att om Grupptalanutredningens förslag (SOU 1994:151) realiserats kan vissa organisationer dessutom bli taleberättigade i t ex de dispositiva ersättnings- och förbudsmålen. Med grupptalan avser utredningen möjligheten för t ex en miljöorganisation att utan uppdrag agera kärke eller svarande med rättsverkningar för personer som ej är parter i målet, se SOU 1996:103 s. 524.

¹⁸⁰ Rubensson s. 110.

¹⁸¹ SOU 1996:103 s. 513.

¹⁸² SOU 1993:27 s. 611.

miljölagstiftningen. En enskild väljer av naturliga skäl i princip alltid sina egna privata intressen i första hand.

9 ANALYS AV TALERÄTTEN I MILJÖMÅL

9.1 Inledning

I detta analysavsnitt har jag för avsikt att undersöka tre aspekter av talerätten i miljömål: Effekterna av det nya enhetliga sakägarbegreppet enligt MB, förhållandet mellan klagorätt och allmänna intressen samt varför man valt en inskränkt utformning av miljöorganisationernas klagorätt. Observera att diskussionerna endast utgår från ansöknings- och förbudsmål enligt ML och VL och deras motsvarighet i MB. Anledningen till att jag valt dessa mål är att de, som representanter för såväl de indispositiva som dispositiva målen, på ett generellt men ändå tydligt sätt åskådliggör de problem som är förknippade med talerätten i miljömål. Avsnittet avslutas med ett antal slutsatser.

9.2 MB:s enhetliga sakägarbegrepp

I de dispositiva målen görs ingen egentlig talerättsprövning, varför sakägarbegreppets processuella dimension då blir mer eller mindre ointressant. Den summariska talerättsprövning som görs i dispositiva mål är dock inte tillräcklig i ansökningsmål eftersom vissa skyddsbehov måste tillgodoses. För att få en enhetlig talerättsprövning i båda typerna av mål skulle man kunna tänka sig att införa en mer omfattande talerättsprövning i de dispositiva målen. Detta är dock uteslutet enligt Nordh då det skulle innebära ett avsteg från den ordning som gäller på förmögenhetsrättsområdet, att medborgarna är fria att disponera över sin privata sfär. Det verkar således nödvändigt att acceptera att talerättsprövningen har olika innebörd beroende på om den sker i ett ansökningsmål eller i ett förbudsmål, något som även innebär att sakägarbegreppet får olika betydelse. I en omfattande talerättsprövning blir sakägarbegreppet mer en processförutsättning, medan det i en mer summarisk talerättsprövning snarare blir att peka ut de materiellt berättigade.

Syftet med MB 16:12 st.1 p.1 är att MB skall ha ett enhetligt sakägarbegrepp när det gäller rätten att föra talan och överklaga, ett sakägarbegrepp som skall utgå från det som gällde enligt ML. Som påpekats ovan har den förvaltningsrättsliga grundsatsen att det överklagade beslutet måste *angå* klaganden, preciserats så att beslutet måste påverka klagandens rättsställning eller beröra ett intresse som erkänts av rättsordningen. Utgår man från ML innebär detta således att "...det är på grund av risken för skada eller olägenhet genom miljöfarlig verksamhet som klaganden berörs av beslutet."¹⁸³ Risken för skada eller olägenhet får inte vara

¹⁸³ Nordh s. 345.

helt obetydlig och skall ha materiellrättslig relevans, allemansrätten grundar t ex inte talerätt.¹⁸⁴ Ingen kvalificerad anknytning till fast egendom krävs. Motsvarande skall nu gälla även i vattenmål eftersom det processuella sakägarbegreppet i MB som sagt är enhetligt. Att ML:s sakägarbegrepp skall tillämpas även i vattenmål torde dock inte få någon större praktisk betydelse. Det är nämligen så att VL:s sakägarbegrepp, som förutsätter en kvalificerad anknytning till fast egendom, fastslår vilka som har de av rättsordningen erkända intressena, de som är berörda av vattentillståndet i fråga. De båda lagarnas materiella bestämmelser pekar ut olika ”av rättsordningen erkända intressen” och därför också olika klagoberättigade. Problematiken kan åskådliggöras genom att titta på yrkesfiskarna som tidigare inte ansetts taleberättigade i vattenmål då de saknar fastighetsanknytning. Enligt motiven till MB skall de nu vara taleberättigade i vattenmål eftersom man genom kopplingen till ML:s sakägarbegrepp slopat kravet på fastighetsanknytning. Vinsten blir dock begränsad i ett vattenmål om man inte samtidigt gör yrkesfiskarnas intressen skyddsvärda. Detta skulle kunna ske genom att man slopar fastighetsanknytning även i det *materiella* vattenrättsliga sakägarbegreppet. Då skulle yrkesfiskarna bli ”berörda” i vattenmålet eftersom de då anses representera ett av rättsordningen erkänt intresse. Visserligen kan de enligt det enhetliga *processuella* sakägarbegreppet föra talan om allmänna intressen men om de är särskilt lämpade att göra detta hade talerätten kunnat stadgas direkt i lag, oberoende av sakägarskap.

MB:s allmänna hänsynsregler är dock mer omfattande än vad VL:s tillåtlighetsregler var och är snarare att jämföra med de i ML. Detta kan innebära att sakägarkretsen i vattenmål blir liknande den i ett mål om miljöfarlig verksamhet. Detta beror då inte på det ”enhetliga” *processuella* sakägarbegreppet, utan på MB:s underliggande allmänna hänsynsregler. Nordh exemplifierar med en fastighetsägare som inte är sakägare enligt det vattenrättsliga sakägarbegreppet eftersom han bor på ett för långt avstånd från den hamnanläggning som skall uppföras. Däremot riskerar han att utsättas för skada eller olägenhet p g a den båttrafik som hamnen kommer att innebära, något som skall beaktas i vattenmålet enligt MB:s allmänna hänsynsregler. Nordh hävdar även att samrådsskyldigheten i MB, se t ex MB kap. 6, kan innebära att den man skall samråda med representerar ett av rättsordningen erkänt intresse. Enligt Nordh finns det dock skäl mot att på detta ”indirekta” sätt utvidga det *materiella* vattenrättsliga sakägarbegreppet, t ex betonar man i motiven till MB att sakägardiskussionen endast rör den processuella dimensionen. Dessutom är rättegångskostnadsreglerna för vatten- och immissionsmål olika även i MB. Vattenmålen bygger på att sökandens motpart lider intrång och att sökandens ersättningsplikt här är att uppfatta som en kostnad för att få ett tillstånd. Av motiven till MB framgår även att samrådskretsen är större än sakägarkretsen.¹⁸⁵ Nordh menar att dessa argument är så starka att en förändring av det materiella

¹⁸⁴ Se även prop 1969:28 s. 190 och prop 1997/98:45 Del 1 s. 485.

¹⁸⁵ Se t ex prop 1997/98:45 Del 1 s. 294.

vattenrättsliga sakägarbegreppet kräver en mer noggrann diskussion av de konsekvenser detta kommer att få.¹⁸⁶

9.3 Förhållandet mellan enskildas klagorätt och allmänna intressen

Som jag ovan beskrivit krävs det i dagsläget att en enskild är sakägare för att kunna överklaga ett beslut. Jag vill nu undersöka förhållandet mellan enskildas klagorätt och allmänna intressen. Det finns riktlinjer vid bedömningen av om ett intresse är allmänt, t ex skall intresset angå fler än ett fåtal personer, intressets subjekt skall inte kunna representera sig själv och intresset skall vara av så allvarlig karaktär att det är viktigt för samhället att intresset tillgodoses.¹⁸⁷ Det intressanta är att enskilda och allmänna intressen ofta visar sig vara två sidor av samma mynt. En förening kan t ex innebära en minskad försäljning av green-fee-kort för den golfklubb som är granne med det företag som utövar den miljöfarliga verksamheten. Samma förening kan innebära olägenheter, t ex allergibesvär, för ett stort antal personer bosatta på avsevärda avstånd från störningskällan. Även Nordh framhåller att det är gagnlöst att försöka hitta en klar definition på de båda intressetyperna.¹⁸⁸ Nordh redogör för tre situationer då en enskild blir representant för ett allmänt intresse. För det första då den enskildes intresse utgör en del av ett allmänt intresse. För det andra då den enskilde har såväl ett enskilt som ett allmänt intresse. Slutligen då den enskilde har enbart ett allmänt intresse. Vad gäller VL menar Nordh att det av rättspraxis framgår att det enskilda intresset fyller funktionen av ”inträdesbiljett” till processen, att endast åberopa allmänna intressen ger inte talerätt.¹⁸⁹ Väl inne i processen innebär prövningsorganets officialprövning att det är fritt fram för den enskilde att även åberopa allmänna intressen. Vad sedan gäller ML måste man skilja på ansöknings- och förbudsmål. Nordh uttrycker att ”...förbudstalan vid domstol enligt miljöskyddslagen är en ättling till de rent privaträttsliga grannelagstvister som genom alla tider förekommit vid svenska domstolar...”.¹⁹⁰ Detta medför att en enskild inte kan åberopa enbart allmänna intressen, man måste visa att ens privata intressen berörs. Enligt Nordh ställs det dock inga hårda krav på de omständigheter som man åberopar för sin talerätt, även ”...den grövsta osanning om att kåranden lider besvär av en viss verksamhet på ett sätt som kan påverka verksamhetens tillåtlighet grundar talerätt.”¹⁹¹ Då förbudsmål är dispositiva saknas

¹⁸⁶ Avsnitt 9.2 baseras huvudsakligen på Nordh, s. 340–392.

¹⁸⁷ Nordh s. 513. Westberg definierar allmänna intressen som ”...intressen som avser den grundläggande samhällsstrukturen i socialt och ekonomisk hänseende.”, se s. 45 f. Kapitel 3 och 4 i MB kan utgöra ett vägledande instrument för att få svar på vad som är ett allmänt intresse, t ex yrkesfisket, kulturvården och friluftslivet.

¹⁸⁸ Nordh s. 381 f.

¹⁸⁹ Nordh hänvisar till NJA 1940 s. 540, NJA 1945 s. 458 och NJA 1977 s. 558 samt NJA 1959 s. 540 och NJA 1977 s. 477.

¹⁹⁰ Nordh s. 414.

¹⁹¹ Nordh s. 423.

dock den ”inträdesbiljett”-funktion som omtalades ovan, vilket innebär att om käranden vid sidan om sina privata ståndpunkter åberopar allmänna intressen finns inget hinder för domstolen att inte beakta dessa enligt RB 17:3, en ståndpunkt som stöds av HD:s ställningstagande i NJA 1994 s. 751. Sammanfattningsvis gäller beträffande förbudstalan vid domstol att den i princip inte haft någon betydelse för de allmänna intressena. Dessa skall istället skyddas av myndigheterna. Den talerättsprövning som gjordes i KN, d v s i ansökningsmålen om miljöfarlig verksamhet, var betydligt mer omfattande än den som gjordes i fastighetsdomstol vid förbudsmål och påminner mer om den processuella behandlingen av sakägarbegreppet i vattenmål. I RÅ 1993 ref 97 och RÅ 1994 ref 39 uttalade RegR att om den enskilde åberopar både enskilda och allmänna intressen, måste prövningsmyndigheten pröva samtliga grunder som åberopats p g a dess officialprövningsskyldighet.

Det är således tämligen klart att man som enskild i ett ansökningsmål även kan åberopa allmänna intressen såvida man är klagoberättigad p g a sina enskilda intressen. Motsatsen skulle innebära att miljödomstolen inte skulle kunna göra den fullständiga intresseavvägning som MB:s officialprövningsskyldighet kräver.¹⁹²

9.4 Miljöorganisationers klagorätt

För att få en bakgrund till miljöorganisationernas klagorätt som införts med MB, skall jag nu presentera en sammanställning av Miljöskyddskommitténs¹⁹³ och Miljöbalksutredningens¹⁹⁴ överväganden. Miljöskyddskommittén anförde bl a följande. De allmänna miljöskyddsintressena bevakas främst av NV som p g a begränsade resurser och en inriktning på mer generella frågor, inte har så stora möjligheter att bevaka enskilda tillståndsärenden. Här skulle de ideella organisationerna kunna göra en stor insats. För talerätt skall krävas att organisationen har en bestående och fast struktur. Således bör inte organisationer som bildats enbart p g a visst projekt få klagorätt. Organisationen måste även ha stadgar och styrelse. Dock skall det inte krävas att organisationen är rikstäckande. Antingen kan man genom föreskrifter bestämma vilka organisationer som skall tillerkännas talerätt (jämför med Danmark där man direkt i författningstext anger vilka organisationer som är klagoberättigade¹⁹⁵) eller kan man överlåta åt rättstillämpningen att avgöra huruvida organisationen i det enskilda fallet uppfyller de rekvisit för talerätt som man fastslagit i lag. Den förstnämnda metoden har den nackdelen att lagstiftarens makt urholkas eftersom regeringen eller myndighet bestämmer vilka organisationer som skall ha talerätt. Den andra metoden leder förmodligen till komplicerade gränsdragningsfrågor och försämrade processekonomi. Åtskilliga talerättsbeslut lär dessutom överklagas och medföra

¹⁹² Avsnitt 9.3 är huvudsakligen baserat på Nordh, s. 370-472.

¹⁹³ Se SOU 1993:27, främst s. 618-621.

¹⁹⁴ Se SOU 1996:103, främst s. 526-534.

¹⁹⁵ SOU 1996:103 s. 531.

ytterligare arbetsbelastning på överinstanserna. Utredningen föreslog därför att regeringen skall ge föreskrifter om vilka organisationer som skall åtnjuta talerätt. Remissinstanserna var inte odelat positiva till Miljöskyddskommitténs förslag. De menade bl a att det skulle uppstå risk för längre handläggningstider, ökade kostnader, delgivningsproblem och problem vid avgränsningen av besvärberättigade organisationer.

Även Miljöbalksutredningen tyckte att talerätt åt organisationer skulle vara ett utmärkt sätt att utöka allmänhetens inflytande vid prövningar. Man framhöll bl a att i många fall finns det inte någon som kan anses vara sakägare. Detta kan leda till att materiellt felaktiga beslut riskerar att inte överprövas varvid de förblir felaktiga samt att möjligheten att skapa god rättspraxis minskar. Dessutom har en organisation ofta bättre ekonomiska resurser än en enskild vilket betyder att den som bedriver den miljöfarliga verksamheten får svårare att "köpa ut" sin motpart. Talerätt åt organisationer rimmar dessutom bra med princip 10 i Riodeklarationen, vilken stadgar att miljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare kan delta på lämplig nivå. Vidare har ideella organisationer tillerkänts talerätt enligt Europarådets konvention om ersättning för miljöskada.¹⁹⁶ I Norge och Danmark har organisationer idag talerätt. Det har visat sig att riskerna för organisationer som systematiskt överklagar är tämligen små. En viss utökad handläggningstid kan dessutom accepteras då möjligheterna att genomdriva miljölagstiftningens ändamål ökar. Vad gällde vilka organisationer som skulle tillerkännas besvär rätt anförde utredningen bl a följande. Enligt svensk rättstradition brukar vi överlämna åt rättstillämpningen att avgöra huruvida den som vill överklaga är klagoberättigad. Risken med att låta regeringen avgöra vilka organisationer som skall ha talerätt (vilket Miljöskyddskommittén föreslog) är att man inte kan undvika politiska avvägningar. Miljöbalksutredningen föreslog därför, precis som Grupptalanutredningen, att man i lagtexten borde uppställa krav på att organisationen skall ha varit verksam i minst tre år och ha minst 1 000 medlemmar. Dessa kriterier skulle borga för att organisationen har en viss stadga i sin verksamhet. Dock skulle dessa kriterier inte vara absoluta eftersom det skulle kunna leda till konsekvent utestängning av t ex lokala organisationer vilka kan besitta ovärderliga kunskaper om det område inom vilket de är verksamma. Således skulle man kunna frånga kraven om särskilda skäl förelåg.

Nedan följer ett urval av argument som framförts i debatten om miljöorganisationers talerätt som föregick MB:s ikraftträdande. I sitt remissvar till Miljöbalksutredningen valde LRF att inte förespråka en talerätt för miljöorganisationerna eftersom detta skulle kunna leda till en minskad vilja att frivilligt samråda med andra intressen, något som inte skulle öka allmänhetens engagemang i miljöfrågor. Organisationerna skulle istället kunna utnyttja sakägares fullmakter och försöka påverka NV och länsstyrelserna. En generell klagorätt skulle dessutom kunna leda till att prövningen drar ut på tiden och att

¹⁹⁶ SOU 1996:103 s. 524.

organisationen ”okynnesöverklagar” då de inte riskerar att behöva betala motpartens rättegångskostnader.¹⁹⁷ Stiftelsen Miljöcentrum ansåg att Miljöbalksutredningens förslag inte var genomtänkt då ”inkompetenta och ointresserade” föreningar skulle kunna överklaga, men inte Miljöcentrum eftersom denna inte är en ideell förening. De förordade istället ett institut, t ex MÖD, som skulle tillerkänna talerätt efter ansökan och prövning. Vidare uttalades att det bästa sättet att öka miljöorganisationernas inflytande inte är att ge dem klagorätt utan att ge dem rätt att initiera omprövningar.¹⁹⁸ Liksom LRF ansåg Fastighetsägareförbundet att reformen skulle kunna innebära en minskad vilja till samförståndslösningar. Den skulle även innebära ökade kostnader för sökanden. Dessutom uttalades att ”Miljöorganisationer får inte tilldelas rollen som ställföreträdare för de samhällsorgan som har till uppgift att övervaka efterlevnaden av lagstiftningen på detta område.”¹⁹⁹ Vidare menade Fastighetsägareförbundet att organisationer har en mängd andra möjligheter att yttra sig i ärendet.²⁰⁰ SNF påpekade att reformen med talerätt till organisationer ligger helt i linje med den internationella trenden mot rättsbildning. Varken sakägare eller myndigheter har de resurser som krävs för att bemöta sökanden, varför officialprincipen modifieras i den bemärkelsen att sökandens argumentation dominerar.²⁰¹

Vad gäller talerättskravet för miljöorganisationer, att de bedrivit verksamhet i minst tre år och att de har lägst 2 000 medlemmar, så hänvisar man i förarbetena till lämplighetskäl. Grupptalanutredningens (och även Miljöbalksutredningens) talerättskrav, minst tre år och lägst 1 000 medlemmar, föreslogs eftersom organisationens grupptalan får rättskraftsverkningar även för dem som varit helt passiva i processen. De som företräds av organisationen måste ha förtroende för denna och förtroendet manifesterar sig bl a genom de båda ovan nämnda kriterierna. Dessa kriterier torde dock säga lite om lämpligheten att föra talan om allmänna intressen.²⁰²

9.5 Slutsatser vad beträffar talerätten i miljömål

Vad gäller förbudsmål kan man konstatera att de är dispositiva och att någon egentlig talerättsprövning inte görs. Sakägarbegreppet fyller här, precis som i ersättningsmål, mer funktionen av att peka ut de materiellt berättigade, de sakberättigade. Denna ordning kan liknas vid den sk påståendedoktrinen som tillämpas i de allmänna domstolarna och i förvaltningsdomstolarna. Dessa mål

¹⁹⁷ LRF:s remissyttrande över Miljöbalksutredningen, s. 21 f.

¹⁹⁸ Bergwall och Gillberg i Miljö & Framtid nr 5 1996 s. 14 f och nr 6 1996 s. 14 f.

¹⁹⁹ Fastighetsägareförbundets remissyttrande över Miljöbalksutredningen s. 3.

²⁰⁰ Fastighetsägareförbundets remissyttrande över Miljöbalksutredningen s. 3 f.

²⁰¹ SNF:s remissvar på Miljöbalksutredningen, s. 9 f.

²⁰² Avsnittet är huvudsakligen baserat på min uppsats ”Talerätt för enskilda och miljöorganisationer” i specialkursen Miljörätt, VT 1998, Juridiska fakulteten, Lunds universitet.

inleds alltså då talan väcks genom stämning. De taleberättigade är i egenskap av parter även klagoberättigade. Miljöorganisation kan i förbudsmål föra talan antingen i egenskap av sakägare eller som representant för andra sakägare. MB:s enhetliga sakägarbegrepp utgår från ML:s sakägarbegrepp och innebär därför inga skillnader vad beträffar förbudsmålen.

I ansökningsmålen har man som enskild eller organisation goda möjligheter att göra sin röst hörd i redan inledda mål på en offentlig förvaltningsorganets (såväl länsstyrelserna som miljödomstolarna) officiella prövning. För att avgöra vem som är klagoberättigad görs en talerättsprövning där sakägarstatus utgör en processförutsättning. Sakägare är den som beslutet angår. Den praxis som utvecklats i anslutning till FL 22§ preciserar detta bl a till dem vars intresse, som på något sätt erkänts av rättsordningen, påverkas av beslutet. Huruvida intresset i fråga erkänts av rättsordningen framgår av sakägarbegreppets materiella del. Att MB:s processuella sakägarbegrepp är enhetligt och bygger på ML:s sakägarbegrepp utan krav på fastighetsanknytning får således ingen praktisk betydelse i vattenmålen – materiellt berättigade är ändå endast de som har en kvalificerad fastighetsanknytning. Med andra ord, VL:s sakägarbegrepp pekar ut vilka skador och olägenheter på grund av vattenverksamhet som grundar sakägarstatus. Klagorätt konstitueras av dessa skador och olägenheter, oberoende av att det processuella sakägarbegreppet nu är enhetligt och utgår från ML:s sakägarbegrepp. Nordh hävdar att det dock finns en möjlighet att utvidga den materiella delen av det vattenrättsliga sakägarbegreppet mot det immissionsrättsliga. Liksom Nordh tycker jag dock att en sådan utvidgning måste föregås av en noggrann utredning, särskilt vad gäller rättegångskostnadsersättning som idag utgår i vattenmål men inte i mål om miljöfarlig verksamhet.

Även vad gäller möjligheten att grunda talerätt på allmänna intressen måste man skilja på ansöknings- och förbudsmål. I ansökningsmålen har förvaltningsorganet en långtgående officiell prövningsskyldighet vilket innebär att man som sakägare kan åberopa även allmänna intressen. Sakägarstatus fungerar således som en slags "inträdesbiljett", väl inne i processen kan man åberopa vad som helst. Skulle denna möjlighet inte finnas kan förvaltningsorganets inte fullgöra sin officiella prövningsskyldighet eftersom det inte kan ta hänsyn till allt som framkommer under processens gång. Denna möjlighet har i praktiken utvecklats till att det inte är ett processhinder att den enskilde grundar sin talan endast på allmänna intressen, under förutsättning att han är sakägare.²⁰³ Förbudsmålen är som sagt dispositiva och kräver därför att man åberopar omständigheter till stöd för ens privata intressen. HD har i praxis också varit avvisande till möjligheten att åberopa andra intressen än partens egna. Här saknas alltså den "inträdesbiljett"-funktion som finns i ansökningsmålen eftersom förbudsmålen är dispositiva vilket innebär att domstolen enligt RB 17:3 kan avvisa omständigheter som ligger utanför partens privata sfär. Förbudstalan har således inga förutsättningar för att

²⁰³ Nordh s. 444. Se även prop 1997/98:45 Del 1 s. 486.

kunna försvara de allmänna intressena. Om Grupptalanutredningens förslag realiserats skulle dock en organisation kunna föra en förbudstalan på uppdrag av en mängd sakägare som *tillsammans* representerar såväl enskilda som allmänna intressen som kan försvara en förbudstalan, något som jag uppfattar som mycket positivt.²⁰⁴ Vidare, kravet på att man på något sätt är berörd för att kunna åberopa allmänna intressen implicerar att sakägare är mer lämpliga än andra att föra talan om just allmänna intressen. Så kan det rimligtvis inte vara, lämpligheten måste bedömas utifrån t ex kunskap och intresse.²⁰⁵

Klagorätten för miljöorganisationer betraktar jag som tämligen inskränkt då majoriteten av organisationerna utestängs. Kraven på tre år och 2 000 medlemmar säger egentligen inget om deras lämplighet att föra talan om allmänna intressen. Åtminstone borde det, som Miljöbalksutredningen föreslog, införas en "säkerhetsventil" i form av en möjlighet att göra en bedömning av om särskilda skäl föreligger. Då skulle man kunna undvika utestängningen av t ex en liten lokal organisation som bildats i anslutning till ett visst projekt men som ändå besitter en avsevärd kompetens.

Talerättens syfte måste vara att underlätta den materiella rättens genomslag. Genom att relevanta ståndpunkter kan presenteras i processen kompletteras prövningsorganets officialprövning och förutsättningarna ökar för ett korrekt beslutsunderlag. Det finns många olika anledningar till att man valt att ha en begränsad talerätt, t ex att enskildas bevakning av allmänna intressen skulle konkurrera ut myndigheternas, risker för s k "legal blackmail" (sökanden väljer att köpa sig fria från en process, inte för att de är rädda för att förlora, utan för att processen riskerar att dra ut på tiden eller ge bad-will) och risker för process- och samhällsekonomisk ineffektivitet då överklaganden grundas på andra överväganden än de som ligger till grund för de materiella bestämmelserna. Nordhs avhandling visar dock att riskerna för eventuella negativa konsekvenser är överdrivna.²⁰⁶ Däremot, de negativa konsekvenser som uppstår på grund av myndigheternas brist på ekonomiska och personella resurser skulle kunna lindras genom en större öppenhet i förfarandet, dvs där enskilda och organisationer har möjlighet att komplettera beslutsunderlaget. Nordh menar att en fri talerätt inte löser alla problem men att slopandet av talerättsprövningen likväl "...utgör det första och nödvändiga steget för att bota rådande brister i miljöskyddet. De principiella och praktiska vinsterna motiverar en snar reform."²⁰⁷ Jag är av samma uppfattning som Nordh och förespråkar således en fri talerätt i miljömål. Då slipper man att arbeta med dubbla sakägarbegrepp, man slipper den svåra distinktionen mellan allmänna och enskilda intressen (och inför dessutom

²⁰⁴ Se SOU 1994:151, t ex Del A s. 262.

²⁰⁵ Nordh har uttalat att "...kopplingen mellan sakägarställning och lämpligheten att ta tillvara allmänna intressen (är) sakligt ogrundad, funktionellt bristfällig och från demokratisk synpunkt diskriminerande.", se s. 550.

²⁰⁶ Se Nordh, främst s. 508-562.

²⁰⁷ Nordh s. 561. För att bli riktigt verkningsfull bör talerätten kombineras med t ex generösa kostnadsersättningsregler. Denna problematik ligger dock utanför min uppsats sfär.

möjligheten att föra talan om allmänna intressen även för icke-sakägare samt möjligheten att kunna göra detta överhuvudtaget i förbudsmål) och man slipper att utestänga majoriteten av de miljöorganisationer som skulle kunna göra en stor insats i processerna.

10 SAMMANFATTNING OCH EGNA KOMMENTARER

Arbetets första del behandlar utvecklingen av relationerna mellan myndighet och domstol samt hur deras officialprövning är utformad eftersom jag tidigt insåg det viktigt att belysa miljödomstolens tilltänkta arbetssätt mot bakgrund av den utveckling som skett inom förvaltningsprocessen. Således utgör den första delen en utgångspunkt till de mer specifika diskussionerna om miljödomstolarna. Jag har värderat och bildat mig en uppfattning om utvecklingen på detta område. Utifrån min ståndpunkt har jag därefter kunnat dra några slutsatser avseende de aspekter jag behandlat miljödomstolens beslutsunderlag utifrån, valet av prövningsorgan i första instans samt talerättens utformning. Det som skett är att å ena sidan har processen i förvaltningsdomstolarna, under inflytande av den sk renodlingstanken, närmat sig den allmänna processen, inte minst på så sätt att ett tvåpartsförfarande inletts. Det har skett en viss förskjutning till förmån för dispositionsprincipen, på bekostnad av officialprincipen, något jag kallar för *dispositionsperspektivet*. Å andra sidan kan man se en ökad domstolsaktivitet i den allmänna processen och att de europarättsliga principerna inskränker myndigheternas fria skön och därmed omöjliggör begränsade laglighetsprövningar, något jag kallar för *officialperspektivet*. Detta har inneburit att domstolarna blivit mer homogena, i stort sett likställda, samtidigt som distansen till myndigheterna ökat.

I arbetets andra del diskuteras miljödomstolen och två aspekter av dess beslutsunderlag. Vad beträffar valet av myndighet eller domstol som prövningsorgan för tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet skall man alltid ha i åtanke att diskussionen rör första instans. Att en rätt till domstolsprövning förr eller senare föreligger torde inte vara omtvistat. Tillståndsgivning är en traditionell förvaltningsuppgift. Miljödomstolens officialprövning skiljer sig i praktiken inte mycket från KN:s och VD:s och miljödomstolen torde därför vila i större utsträckning på *officialperspektivet* än *dispositionsperspektivet*. Med denna officialprövningsskyldighet kan jag inte se att domstolsformen i sig skulle vara mindre lämplig för tillståndsprövning än vad myndighetsformen är. Det avgörande är istället hur omfattande den officialprövningsskyldighet som förfarandereglerna ålägger prövningsorganet är och dess möjlighet att bidra till ett så korrekt beslutsunderlag som möjligt. Att införa fem regionala "miljömyndigheter" skulle i princip endast innebära ett namnbyte. Rent principiellt torde även myndighet kunna avgöra såväl ersättnings- som tillståndsfrågor men med en domstol som prövningsorgan slipper man diskussionen. Domstolsförfarandet innebär dessutom en viss uppstramning i förhållande till KN-förfarandet, t ex kan vittnen höras under straffansvar och domarna har en grundlagsskyddad anställning.

Vad beträffar talerätten i miljömål kan konstateras att för enskilda innebär MB inte några stora förändringar. Att det processuella sakägarbegreppet skall bli enhetligt och utgå från den generösa sakägardefinitionen i ML får i ansökningsmålen inte mycket praktisk betydelse. I det förvaltningsrättsliga rekvisitet "angår" ligger nämligen att ens intresse skall vara materiellt relevant och då är man hänvisad till den materiella sidan av de olika sakägarbegreppen, vilka inte harmoniserats med MB. VL:s sakägarbegrepp pekar helt enkelt ut vem som beslutet angår, vilka intressen som erkänts av rättsordningen. Däremot kan MB:s allmänna hänsynsregler på sikt innebära att det materiella vattenrättsliga sakägarbegreppet harmoniseras med det immisionsrättsliga. Liksom Nordh anser jag dock att en sådan ändring måste föregås av en noggrann utredning, främst kring frågorna om ersättning för rättegångskostnader. Vad gäller möjligheten att föra talan om allmänna intressen kan man först konstatera att allmänna och enskilda intressen ofta är två sidor av samma mynt, varför distinktionen är svår att upprätthålla. I ansökningsmål kan man som sakägare åberopa även allmänna intressen på grund av den "inträdesbiljett"-funktion som prövningsorganets officialprövning innebär. I förbudsmålen finns dock inte denna funktion eftersom målens dispositivitet kräver att åberopanden är knutna till ens privata sfär. Miljöorganisationerna har fått en uttrycklig klagorätt i MB. Men varför är den så inskränkt? Kraven på tre år och 2 000 medlemmar kan rimligtvis inte säga mycket om organisationens lämplighet att föra talan om allmänna intressen. Vill man av någon anledning behålla kraven bör man åtminstone införa en "säkerhetsventil" i form av en möjlighet att ge en organisation, som inte uppfyller kraven, klagorätt såvida särskilda skäl föreligger.

Min slutsats blir liksom Nordhs att tiden nu är mogen för att införa en fri talerätt, det är dags att slopa sakägarskap som talerättsrekvisit. Det enhetliga processuella sakägarbegreppet får ingen praktisk betydelse. Utvecklingen mot att gränsen mellan rättskipning och förvaltning suddas ut har gjort distinktionen mellan enskilda och allmänna intressen ohållbar. Den komplexa miljörätten kräver att myndigheterna kan assisteras av enskilda och organisationer. Med en fri talerätt tar vi åter täten inom den internationella miljörätten och dessutom slipper man att laborera med två olika sakägardimensioner, en processuell och en materiell. Med en fri talerätt kompletteras prövningsorganets officialprövning på bästa sätt, beslutsunderlaget blir mer korrekt och därmed uppstår också förutsättningar för att förverkliga den materiella miljörätten enligt MB!

11 KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

1. Offentliga publikationer

Laguskottets utlåtande N:o 15, 7:e samlingen, 1909

Ds 1997:29. Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen, en ny princip för prövning i förvaltningsdomstol m.m., Justitiedepartementet

SOU 1991:106. Domstolsutredningens slutbetänkande.

SOU 1993:27. Miljöbalk. Huvudbetänkande av miljöskyddskommittén

SOU 1994:117. Fri- och rättighetskommitténs slutbetänkande

SOU 1994:151. Betänkande av Grupptalanutredningen, Del A och C

SOU 1996:103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

SOU 1998:135. Domstolsorganisationen, sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté

Proposition 1969:28

Proposition 1971:30

Proposition 1973:90

Proposition 1980/81:92

Proposition 1981/82:130

Proposition 1985/86:80

Proposition 1987/88:69

Proposition 1992/93:232

Proposition 1994/95:27

Proposition 1995/96:133

Proposition 1997/98:45, Del 1 och 2

Proposition 1997/98:101

2. Litteratur

Litteratur:

Bengtsson, Bertil, Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken, Iustus förlag, 7:e uppl., Uppsala 1999

Bjällås, Ulf/Rahmn, Thomas, Miljöskyddslagen, Handbok i miljö rätt, Fritzes förlag, 2:a uppl., Stockholm 1996

Bring, Ove och Lysén, Göran, Materialsamling i Folkrätt, Iustus förlag, 2:a uppl., Göteborg 1996

Ebbesson, Jonas, Internationell miljö rätt, Iustus förlag, Uppsala 1993

Edelstam, Gunilla, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, en studie i rättssäkerhet, Stockholm 1995

Ekelöf, Per Olof, Rättegång I och II, Norstedts förlag, 7:e resp 8:e uppl., Stockholm 1990 resp Stockholm 1996

Hellners, Trygve och Malmqvist, Bo, Nya förvaltningslagen med kommentarer, Fritzes förlag, 4:e uppl., Stockholm 1995

Nilsson, Annika, Att byta ut skadliga kemikalier, Nerenius & Santénius förlag, Göteborg 1997

Nordh, Roberth, Talerätt i miljömål, särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen, Iustus förlag, Uppsala 1999

Pagh, Peter, EU miljöret, Christian Ejlers förlag, Köpenhamn 1996

Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, Juristförlaget, 7:e uppl., Stockholm 1992

Rubensson, Stefan, Miljöbalken, den nya miljöretten, Norstedts juridik, Stockholm 1998

Strömberg, Håkan, Allmän förvaltningsrätt, Liber ekonomi, 18:e uppl., Lund 1997

Westberg, Peter, Domstols officialprövning, En civilprocessuell studie i anslutning till RB 17:3 p 1, Juristförlaget i Lund, Lund 1988

Rättsvetenskapliga tidskrifter samt övriga tidskrifter:

Bergwall, Ewa, Misslyckat försök att samla all miljölagstiftning i en miljöbalk, Miljö & Framtid nr 5 1996 s. 12-15

Bergwall Ewa och Gillberg, Björn, Bakläxa för Miljöbalksutredningen, Miljö & Framtid nr 6 1996 s. 12-17

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

Freivalds, Laila, Olycklig fixering vid antalet tingsrätter, Tidningen JUSEK nr 4 1999 s. 28-29

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

Lavin, Rune, Förvaltningsprocessen inför 2000-talet, anteckningar med anledning av Domstolsutredningens betänkande SOU 1991:106, FT 1992 s. 450-464

Lavin, Rune, Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen, JT 1994/95 s. 731-737

Magnusson, Klas, Nyttänkande om förvaltningsdomstolarna på väg?, FT 1996 s. 15-17

Malmqvist, Bo, EG-rätten, Europakonventionen och domstolskontrollen över förvaltningen, SvJT 1996 s. 193-204

Nergelius, Joakim, Lassagård-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativa beslut, JT 1997/98 s. 1162-1169

Petrén, Gustaf, Om förvaltningsdomstols utredningsplikt, FT 1977 s. 154-166

Strömberg, Håkan, Delade meningar om allmän förvaltningsdomstols kompetens, FT 1995 s. 211-215

Strömberg, Håkan, Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstols kompetens, FT 1998 s. 289-293

Wahlgren, Göran, Några provokativa funderingar kring förvaltningsprocessen, FT 1995 s. 203-210

Wahlgren, Göran, Ytterligare kommentarer kring rättsprövningslagen, FT 1996 s.127-132

Warnling-Nerep, Wiweka, Skall rättsprövningslagen ”skrotas”? Några reflektioner kring regeringsrådet Wahlgrens ”provokativa funderingar”, FT 1996 s. 1-14

Warnling-Nerep, Wiweka och Vogel, Hans-Heinrich, Allmän domstol eller förvaltningsdomstol – och i vilken förvaltningsdomstol? Kammarrättens i Jönköpings beslut den 15 augusti 1996 i mål nr 2443-1996, FT 1996 s. 213-221

Wennergen, Bertil, Förvaltningsprocessen en fullbordad tvåpartsprocess, FT 1996 s. 73-84

Utlåtanden och yttranden:

RRV, ”MKB i praktiken” (RRV 1996:29)

Svenska Fastighetsägareförbundets remissyttrande 1996-10-14 över Miljöbalksutredningens betänkande

Lagrådets yttrande över förslag till miljöbalk, utdrag ur protokoll vid sammanträde 1997-09-30

Svenska Naturskyddsföreningens remissvar 1996-10-15 över Miljöbalksutredningens betänkande

Lantbrukarnas Riksförbunds remissyttrande 1996-10-22 över Miljöbalksutredningens betänkande

Svenska Naturskyddsföreningens remissvar 1997-10-13 på följdlagstiftning till miljöbalken (SOU 1997:32)

Svenska Naturskyddsföreningens remissvar 1998-05-04 på förordningar till miljöbalken (SOU 1997:35)

Koncessionsnämndens för miljöskydd yttrande 1998-02-27 över Justitiedepartementets promemoria Miljödomstolarna (Ju 97/6762)

Domstolsverkets uttalande 1998-03-18 om konsekvenserna av att – i en modell med fyra miljödomstolar och i övrigt oförändrade förutsättningar – Göteborgs tingsrätt i stället för Vänersborgs tingsrätt blir miljödomstol.

3. Rättsfall:

NJA 1940 s. 540

NJA 1945 s. 458

NJA 1973 s. 1

NJA 1977 s. 477

NJA 1977 s. 558

NJA 1959 s. 540

NJA 1994 s. 657

NJA 1994 s. 751

RÅ 1989 ref 67
RÅ 1990 ref 64
RÅ 1990 ref 108
RÅ 1991 ref 67
RÅ 1995 ref 58
RÅ 1996 ref 50
RÅ 1997 ref 65
RÅ 1997 ref 82

4. Övrigt material

Intervjuer:

Boo, Johnny, Vattendomstolen i Växjö, telefonintervju den 16 december 1998
Eriksson, Mats, Koncessionsnämnden för miljöskydd, intervju den 19 oktober 1998
Karlsson, Bjarne, Tingsrätten i Stockholm, telefonintervju den 4 mars 1999
Nordh, Roberth, Hovrätten över Skåne och Blekinge, intervju den 28 oktober 1998
Rubensson, Stefan, Miljödepartementet, telefonintervju den 28 januari 1999

Seminariematerial:

Johansson, Pia, Kompendium (GRÖN) i förvaltningsprocessrätt och kompendium (GUL) i förvaltningsprocessrätt, seminarieövning 1 och 2, kompendier i förvaltningsprocessrätt, jur.kand.programmet, Lunds universitet, HT 1996

Föreläsningar:

Gauksdottir, Gudrun, seminarium 12 i folkrätt på jur.kand.programmet, Lunds universitet, VT 1997
Häthén, Christian, föreläsning i rättshistoria 970911 på jur.kand.programmet, Lunds universitet
Westberg, Peter, föreläsning i processrätt 960917 på jur.kand.programmet, Lunds universitet

Studentpromemorior:

Svensson, Jesper, Talerätten för enskilda och miljöorganisationer, PM i specialkursen Miljörätt, VT 1998, Juridiska fakulteten, Lunds universitet