



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Johan Belin

## Länsstyrelsen och rättvisan

om relationen mellan länsstyrelsen och sakägarna i vattenmål

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Josefin Gooch

Termin: HT 2016

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Problemformulering och syfte	5
1.2 Frågeställningar	6
1.3 Vad är rättvist?	7
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Metod	10
1.6 Forskningsläge och material	12
1.7 Disposition	13
<b>2 ÅRHUSKONVENTION</b>	<b>15</b>
2.1 Konventionen	15
2.2 Att tolka Århuskonventionen	16
2.2.1 Generellt om att tolka mellanstatliga avtal	16
2.2.2 Specifikt om att tolka Århuskonventionen	17
2.3 Sammanfattning av tolkningsregler	18
<b>3 VAD ÄR RÄTTVIST?</b>	<b>19</b>
3.1 Analys av konventionstexten	19

3.1.1	Övergripande analys	19
3.1.2	Informationaspekten	20
3.1.3	Tidsaspekten	20
3.1.4	Möjlighet att påverka	21
3.1.5	Rättvisa ur vems synvinkel?	22
<b>3.2</b>	<b>Rättvisebegreppet</b>	<b>23</b>
<b>4</b>	<b>FÖRVALTNINGSRÄTTENS KRAV</b>	<b>24</b>
4.1	Handläggningens reglering	24
4.2	Allmänna principer	24
4.3	Miljöbalkens krav	26
4.4	Förvaltningsrättsliga krav	28
4.4.1	Allmänt	28
4.4.2	Serviceskyldigheten	29
4.5	Handläggarstöd	30
4.6	Sammanfattning	32
<b>5</b>	<b>ANALYS</b>	<b>34</b>
5.1	Allmänna Principer	34
5.2	Lagarna	35
5.3	Handläggarstödet	35
5.4	Slutsats	36
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>37</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>40</b>

# Summary

The role of The County Administrative Board in connection to the consultative phase of environmental proceedings is discussed in relation to a sense of fairness from the point of view of interested parties with limited resources. Article 9.4 of the Aarhusconvention is found to be a norm against which fairness can be judged.

Some problems with the existing regulations are identified. The common handbook for how the County Administrative Boards are to act during the consultative phase concentrates on the relationship with the applicant to such a degree that fairness according to The Aarhusconvention cannot be guaranteed. Furthermore the demand for impartiality makes it impossible to compensate for inequality when it comes to resources between the applicant and the interested parties in possible conflict with the convention.

# Sammanfattning

Länsstyrelsernas handläggning av samråd enligt reglerna i miljöbalken problematiseras utifrån en rättvisaspekt. Detta görs utifrån resurssvaga sakägares perspektiv. Som rättvisenorm används artikel 9.4 i Århuskonventionen.

Det framkommer att framförallt det handläggarstöd som länsstyrelserna gemensamt har arbetat fram är problematiskt då det ensidigt betonar förhållandet till den sökande. Vidare förhindrar kravet på opartiskhet länsstyrelserna att kompensera för olikheter i resurser mellan sökande och sakägare på det sätt som är önskvärt enligt Århuskonventionen.

# Förord

Ett stort tack riktas till min handledare, Josefin Gooch, för ovärderligt stöd i skrivprocessen. Därutöver vill jag tacka min familj som har fått stå ut med att mitt liv under ett antal veckor har kretsat runt denna uppsats.

# Förkortningar

ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
ECE	United Nations Economic Commission for Europe
FL	Förvaltningslagen
FN	Förenta Nationerna
JO	Justitieombudsmannen
MB	Miljöbalken
RB	Rättegångsbalken
REC	Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe
RF	Regeringsformen

# 1 Inledning

I detta avsnitt formuleras det problem som uppsatsen har till syfte att studera. Detta konkretiseras i syfte och frågeställningar. Vidare diskuteras val av metod samt disposition.

## 1.1 Problemformulering och syfte

Vattenverksamhet och uppförande av vattenanläggningar, så kallade vattenmål, regleras i Miljöbalken<sup>1</sup> och är i de allra flesta fall tillståndspliktiga.<sup>2</sup> Innan en tillståndsansökan görs hos mark- och miljödomstolen krävs att sökanden genomför ett samråd.<sup>3</sup> Den berörda länsstyrelsen deltar i samrådet vid sidan om särskilt berörda enskilda, sakägarna, och andra myndigheter och kan senare inta partsställning i mark och miljödomstolen.<sup>4</sup>

Länsstyrelserna företräder allmänna miljöintressen gentemot såväl den sökande som sakägarna.<sup>5</sup> Sakägarna kan vara enskilda som berörs av den tänkta verksamheten och som slutligen kan påtvingas den mot sin vilja.<sup>6</sup> Det är vidare inte otänkbart att det råder en resursmässig obalans mellan de olika parterna. Sakägarintresset kan tänkas vara utspritt på enskilda, som är påtagligt resurssvagare än den sökande, som kan vara ett företag eller ett offentligt organ, exempelvis en kommun.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Miljöbalk (SFS 1998:808), MB.

<sup>2</sup> Se 11 kap 9 § MB.

<sup>3</sup> Se 6 kap 4 § MB.

<sup>4</sup> Se 6 kap 4 § MB samt 22 kap 6 § MB.

<sup>5</sup> Se 22 kap 6 § 1 stycket MB.

<sup>6</sup> Se 6 kap 4 § 1 stycket MB för samrådets omfattning samt 24 kap 1 § MB för domens rättskraft.

<sup>7</sup> För situationen med ett offentligt organ som sökande se exempelvis mål M 1774-15.



Även om länsstyrelsens bedömning är att det allmänna intresset sammanfaller med sökandens önskemål eller kan tålas ur allmän synpunkt är det inte säkert att alla sakägare instämmer i den gjorda avvägningen.<sup>8</sup> Länsstyrelserna ska i enlighet med regeringsformen<sup>9</sup> uppträda opartiskt och självständigt, vilket ställs på sin spets gentemot enskilda sakägare i ett sådant fall.<sup>10</sup> Särskilt gentemot resurssvaga sakägare som eventuellt upplever det svårt att tillvarata sin rätt kan det då bli viktigt att länsstyrelsens handläggning upplevs som rättvis även i de fall myndigheten intar en annan hållning än sakägaren.

Ur spänningen mellan länsstyrelsens självständiga roll och rättvisan ur ett resurssvagt sakägarperspektiv framträder uppsatsens syfte. Det formuleras som:

Att problematisera länsstyrelsernas handläggning av samråd angående vattenverksamhet utifrån ett rättviseperspektiv.

## 1.2 Frågeställningar

För att uppfylla syftet bryts det ner i konkreta frågeställningar. Inledningen problematiserar handläggningen av vattenmål utifrån en rättviseaspekt och uppmärksammar resurssvaga sakägares situation. För att möjliggöra en diskussion utifrån en rättviseaspekt väljs en rättvisenorm som länsstyrelsernas handläggningsordning kan problematiseras mot. Detta leder till en första delfrågeställning:

---

<sup>8</sup> Se exempelvis mål M 1774-15 där flertalet sakägare driver en annan linje än Länsstyrelsen.

<sup>9</sup> Regeringsform (SFS 1974:152), RF.

<sup>10</sup> Se 12 kap 2 § Regeringsformen (SFS 1974:152), RF angående kravet på självständighet och kravet på opartiskhet framgår av 1 kap 9 § RF.

Vad kan utgöra en norm för vad som är rättvist gentemot resurssvaga sakägare i handläggningen av miljöfrågor?

Därefter ställs frågan hur rättvisa definieras av den valda normen. Den andra delfrågeställningen är således:

Hur definieras rättvisa av den valda normen?

För att kunna kontrastera samrådsförfarandet mot den rättvisa som uttrycks i den valda normen utreds i vilken ordning länsstyrelserna handlägger samrådet. Detta leder till att den tredje delfrågeställningen är:

Hur handlägger länsstyrelserna samrådet?

Därefter kan de handläggningsregler som framträder i delfråga tre kontrasteras mot de allmänna rättviseaspekter som framkom i svaret på delfråga två. Denna analys svarar på uppsatsens huvudsakliga frågeställning som är:

Hur förhåller sig länsstyrelsernas handläggningsordning till den definition av rättvisa, som framträder i den valda normen?

### **1.3 Vad är rättvist?**

Uppsatsens syfte är inte att utreda rättvisan i den materiella miljörätten eller skäligheten av de avvägningar mellan olika intressen som den innehåller. Det är istället den processuella aspekten och enskildas möjlighet att påverka beslut som står i fokus. Av Århuskonventionens inledning framgår att de fördragsslutande staterna, parterna, uppmärksammar människors rätt att ensamma eller tillsammans delta i och påverka beslut i miljöfrågor.<sup>11</sup> Vidare

---

<sup>11</sup> Se Århuskonventionen; preambeln.

syftar konventionen till att öka människors insikt i beslutsprocesser och att tydliggöra att myndigheter ansvarar inför medborgarna.<sup>12</sup>

Konventionen intar genomgående allmänhetens perspektiv och ställer upp minimiregler för hur miljöbeslut ska fattas.<sup>13</sup> Den innehåller däremot inga materiella miljöregler eller gränsvärden. I konventionens artikel 9.4 används uttryck som ”fair” och ”equitable” vilka språkligt anknyter till rättvisa för att kvalitativt beskriva hur de rättigheter som ges av konventionen ska vara beskaffade.<sup>14</sup> Sammantaget korresponderar detta med syftets fokus på beslutsprocessen och inriktningen på sakägaren istället för sökanden.

Sammantaget innebär det att konventionen kan ses som en norm för rättvisa. Vidare passar normen in i uppsatsens syfte. Därutöver noteras att Sverige är part i konventionen.<sup>15</sup> Det innebär att även om det inte är en rättskälla utan en rättvisenorm som söks, så utgör Århuskonventionen en norm som Sverige uttryckligen har godtagit. Sammantaget innebär detta att det passar uppsatsens syfte väl att betrakta relevanta delar av Århuskonventionen som en rättvisenorm mot vilken länsstyrelsernas handläggning kan problematiseras, varför också Århuskonventionen får utgöra svaret på den första delfrågan.

## 1.4 Avgränsningar

Uppsatsen är inte en slutgiltig problematisering av det valda problemområdet. Tvärtom är det ett medvetet val att koncentrera framställningen på de subjektiva delarna av länsstyrelsernas handläggning, hur handläggarna agerar gentemot sakägarna. Detta innebär samtidigt en

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Se Michanek och Zetterberg s. 386 för en allmän beskrivning av Århuskonventionen samt konventionstexten.

<sup>14</sup> Se Århuskonventionen; artikel 9.4.

<sup>15</sup> United Nation Treaty Collection Chapter XXVII 13.

avgränsning där det mer materiella innehållet, det som säger vad som ska göras, av såväl förvaltningsrätten som Århuskonventionen inte berörs till förmån för de delar som talar om hur saker kvalitativt ska utformas. Även inom denna avgränsning begränsas framställningen till de allra mest centrala delarna, särskilt vad avser länsstyrelsernas handläggningsregler.

Valet att fokusera på vattenmål är i viss mån godtyckligt. Det har dock fördelen att de med undantag för markavvattningsfrågorna avgörs i mark- och miljödomstol som första instans.<sup>16</sup> Mot denna bakgrund och för att uppnå ett enhetligt problemområde kommer inte ärenden om markavvattning att beröras vidare. Länsstyrelsens roll i de kvarvarande vattenmålen är således inte beslutande utan att bevaka allmänna intressen under samrådet.<sup>17</sup> Arbetet avgränsas vidare till länsstyrelsernas handläggning under samrådsfasen, då processen i mark- och miljödomstolen drivs av domstolen enligt rättegångsbalkens<sup>18</sup> regler och uppsatsens fokus är på länsstyrelsernas agerande.

Att arbetet fokuserar på de mer kvalitativa aspekterna av länsstyrelsernas handläggning innebär en avgränsning av såväl det förvaltningsrättsliga materialet som vilka delar av Århuskonventionen som är relevanta. Inom förvaltningsrätten koncentreras utredningen till regler med en mer kvalitativ innebörd, exempelvis regler om opartiskhet som säger något om hur myndigheten ska agera, inte vad den ska göra. En vidare avgränsning sker även till de allra mest relevanta delarna av förvaltningslagens<sup>19</sup> regler med hänsyn tagen till den faktiska handläggningssituation som samrådet i vattenärenden innebär.

På samma sätt avgränsas analysen av Århuskonventionen till de delar som säger något om kvaliteten på handläggningen. Ett exempel på en sådan

---

<sup>16</sup> Se 21 kap 1 § MB samt 11 kap 9 b § MB.

<sup>17</sup> Se 6 kap 4 § MB jämfört med 6 kap 9 § MB samt 21 kap 1 § MB.

<sup>18</sup> Rättegångsbalk (SFS 1942:740), RB.

<sup>19</sup> Förvaltningslag (SFS 1986:223), FL.

artikel är artikel 9.4 som anger att de rättsmedel som garanteras av konventionen ska vara ”... fair, equitable, timely and not prohibitively expensive”<sup>20</sup>.

En avgränsning görs alltså mot de delar av konventionen som kan sägas ha en mer materiell karaktär, exempelvis stadgar om informationsskyldighet.<sup>21</sup> Denna avgränsning gör även att frågor om rätten till information i Århuskonventionen kopplat mot den svenska offentlighetsprincipen inte behandlas.

## 1.5 Metod

Uppsatsens syfte uppfylls genom att med lämpliga metoder besvara de olika frågeställningarna. Den första delfrågeställningen besvarades i och med valet av Århuskonventionen som rättvisenorm. För att besvara övriga frågeställningar sker det fortsatta arbetet i tre steg.

Först bearbetas Århuskonventionen för att ur den härleda de rättvisekriterier som den bygger på. Detta görs mot bakgrund av att det är de resurssvaga sakägarnas situation samt de kvalitativa aspekterna som står i fokus. Hur detta kan göras presenteras ihop med konventionen i kapitel två. Resultatet av denna bearbetning utgör svaret på uppsatsens andra delfrågeställning.

Därefter utreds vilka kvalitativa handläggningsregler som styr länsstyrelsens agerande under samrådsprocessen vilket besvarar uppsatsens tredje delfrågeställning. Det handlar om att fastställa gällande rätt med beaktande av rättskällevärdet.<sup>22</sup> Ofta använda namn för denna metod är rättsdogmatisk metod eller juridisk metod, även om uttrycken knappast har en enhetlig

---

<sup>20</sup> Århuskonventionen; artikel 9.4.

<sup>21</sup> Se Århuskonventionen; artikel 4.

<sup>22</sup> Se Samuelsson och Melander s. 29 f.

betydelse.<sup>23</sup> Kleineman menar dock att metoden syftar till att genom en tolkning av rättskällorna utröna vad gällande rätt är i ett abstrakt fall och sedan tillämpa denna kunskap på den givna situationen.<sup>24</sup> Som rättskällor nämner han särskilt lagtext, förarbeten, praxis och doktrin.<sup>25</sup> Samuelsson och Melander ansluter sig huvudsakligen till denna definition av rättskällorna särskilt utanför privaträttens område där de annars diskuterar fler rättskällor.<sup>26</sup>

Kleineman menar vidare att metoden även kan diskuteras utifrån den juridiska argumentation som förs och vilka rättskällor som tas med i diskussionen.<sup>27</sup> Han skiljer i detta på bunden och fri argumentation där den fria argumentationen ger utrymme för att argumentera utifrån ett bredare material och till viss del föra in argument om vad som är rimligt eller skäligt.<sup>28</sup> Då uppsatsens syfte är att problematisera helheten i länsstyrelsernas handläggning utifrån ett rättviseperspektiv och inte att förbereda en inlägga eller ett anförande i domstol väljs en friare argumentation. Detta för att kunna ta med fler källor till länsstyrelsernas agerande men även för att kunna belysa det på ett friare sätt. Slutligen betonar Kleineman vikten av att argumentationen är transparent och att alla premisser och källor redovisas öppet så att läsaren kan bedöma argumentationens styrka självständigt.<sup>29</sup>

Slutligen får Århuskonventionens rättvisenorm så som de har framkommit utgöra den bakgrund mot vilken länsstyrelsernas handläggningsordning problematiseras. Härigenom besvaras uppsatsens huvudfrågeställning och resultatet av analysen svarar på i vilken mån handläggningen kan anses vara

---

<sup>23</sup> Se Korling och Zamboni s. 21.

<sup>24</sup> Se Korling och Zamboni s. 21 ff samt s. 29 angående tolkning.

<sup>25</sup> Se Korling och Zamboni s. 21.

<sup>26</sup> Se Samuelsson och Melander s. 47 ff.

<sup>27</sup> Se Korling och Zamboni s. 27.

<sup>28</sup> Se Korling och Zamboni s. 27.

<sup>29</sup> Se Korling och Zamboni s. 37.

rättvis gentemot de resurssvaga sakägarna. Analysen kan möjligen också peka på om länsstyrelsen genom en medvetenhet om frågan kan öka graden av rättvisa.

## 1.6 Forskningsläge och material

Den valda metoden kräver material av flera slag för att besvara de olika frågeställningarna. Den första frågeställningen är besvarad genom valet av Århuskonventionen som rättvisenorm.

Delfråga två avser att utreda vad rättvisa för de resurssvaga sakägarna innebär utifrån Århuskonventionen. För en grundläggande förståelse för hur traktat tolkas enligt folkrätten används Linderfalks och Crawford's texter.<sup>30</sup> Vad gäller Århuskonventionen specifikt noteras det att parterna genom ACCC skapat en särskild tolkningsmekanism. Kommitténs praxis är utgiven och studeras för att förstå konventionen.<sup>31</sup> Vidare har FN gett ut en handbok om hur konventionen bör implementeras.<sup>32</sup>

Forskningsläget rörande Århuskonventionen framträder i doktrinen. Uppsatsens avgränsning styr vilka delar som är relevanta till de som berör kvalitativa aspekter, särskilt artikel 9.4 i konventionen. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, REC, har gett ut en handbok för Århuskonventionens tillämpning med bidrag från verksamma jurister och forskare som utgör stommen i den doktrin som används.<sup>33</sup> I en brittisk kontext diskuterar ett antal artiklar konventionens reglering av kostnader.<sup>34</sup> Den brittiska regleringen av kostnadsansvar avviker dock från

---

<sup>30</sup> Linderfalk, Folkrätten i ett nötskal samt Dixon och Evans (Red.), *International Law*.

<sup>31</sup> Andrusyevych och Kern (Red.); *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee*.

<sup>32</sup> Ebbesson, *The Aarhus Convention: an implementation guide*.

<sup>33</sup> Stec (red.), *Handbook on access to Justice under the Aarhus Convention*.

<sup>34</sup> Se exempelvis Lopez och Sarathy.

den svenska i så stor grad att det är svårt att använda dessa artiklar i en svensk kontext. Darpö diskuterar dock tillämpningen av artikel 9.3 och 9.4 i en svensk kontext och tar då även upp frågan om kostnader.<sup>35</sup> I övrigt synes inte artikel 9.4 uppmärksammas i någon större omfattning i doktrinen.

Delfråga tre rör de svenska rättsregler som styr länsstyrelsens agerande. Den besvaras genom en rättsutredning. I detta arbete används de olika rättskällor som beskrivs i metodavsnittet. Därtill används läroböcker i förvaltningsrätt och miljö rätt för att orientera sig i ämnet.<sup>36</sup> Justitieombudsmannens (JO) uttalanden är av betydelse för att klarlägga rättsläget avseende förvaltningsrätten. Slutligen noteras att länsstyrelserna i sitt arbete använder sig av olika handböcker. Dessa har en påverkan på arbetet även om de inte binder handläggarna. Två av dessa handläggarstöd analyseras särskilt i samband med rättsutredningen.<sup>37</sup>

## 1.7 Disposition

Det vidare arbetet disponeras så att kapitel två innehåller en kort presentation av Århuskonventionen. En sådan presentation är pedagogiskt motiverad då det inte kan förutsättas att samtliga i målgruppen har en fördjupad kunskap om konventionen. I samband med denna presentation diskuteras folkrättens tolkningsmetoder såsom de aktualiseras i uppsatsen.

---

<sup>35</sup> Darpö, Jan (2012). National report from Sweden in Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union.

<sup>36</sup> Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer; Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt; Michanek och Zetterberg, Den svenska miljö rätt samt Rubenson, Miljöbalken: den nya miljö rätten.

<sup>37</sup> Naturvårdsverket, Vattenverksamheter: handbok för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken samt Miljösamverkan Sverige, Samråd enligt 6 kap miljöbalken; handläggarstöd.



I kapitel tre besvaras den andra delfrågan. Detta innebär att Århuskonventionens artikel 9.4 analyseras och kriterier för rättvis handläggning formuleras utifrån den. Därefter besvaras den tredje delfrågan om de svenska handlägningsreglerna i kapitel fyra i form av en rättsutredning.

Slutligen besvaras uppsatsens huvudfrågeställning i kapitel fem. Detta görs genom att analysera det svenska regelverket utifrån de rättvisekriterier som arbetas fram ur Århuskonventionen.

## 2 Århuskonvention

I detta avsnitt presenteras relevanta delar av Århuskonventionen. Därefter utreds hur konventionstexten tolkas utifrån såväl generella folkrättsliga tolkningsprinciper som Århuskonventionens egna tolkningsmekanismer. Särskilt uppmärksammas The Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC.

### 2.1 Konventionen

Inom ramen för FN:s regionala samarbete ECE<sup>38</sup> gäller på miljöområdet Århuskonventionen<sup>39</sup> som undertecknades 1998.<sup>40</sup> Syftet med Århuskonventionen är att förstärka allmänhetens rätt och möjlighet att delta i beslutsfattande på miljöområdet.<sup>41</sup> Med allmänheten menas i detta sammanhang såväl enskilda som grupper av enskilda.<sup>42</sup>

Konventionen innehåller inte materiella miljöskyddsnormer utan inriktar sig på beslutsprocesser.<sup>43</sup> Merparten av konventionstexten reglerar allmänhetens rätt till information och deltagande i miljöbeslut.<sup>44</sup>

Därutöver innehåller konventionen regler av mer kvalitativ natur. Dessa ställer krav på de processer som medlemsstaterna har skapat för att uppfylla sina åtaganden. Artikel 9.4 i Århuskonventionen är den i sammanhanget

---

<sup>38</sup> United Nations Economic Commission for Europe.

<sup>39</sup> Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters hädanefter benämnd Århuskonventionen.

<sup>40</sup> Se Ebbesson m. fl. s. 15f.

<sup>41</sup> Se Ebbesson m. fl. s. 15.

<sup>42</sup> Se Århuskonventionen; artikel 2.4.

<sup>43</sup> Se Ebbesson m. fl. s. 15.

<sup>44</sup> Se Århuskonventionen; artiklarna 3-8.

centrala bestämmelsen. Artikel 9.4 ställer upp kvalitativa krav som den rättsliga prövning som garanteras av övriga delar av artikel 9 måste uppfylla för att medlemsstaterna ska anses ha uppfyllt sina åtaganden. Vad dessa krav exakt innebär och hur de omformas till rättvisenormer diskuteras i kapitel tre.

## 2.2 Att tolka Århuskonventionen

### 2.2.1 Generellt om att tolka mellanstatliga avtal

Århuskonventionen utgör ett mellanstatligt avtal mellan ett antal länder. Sådana avtal eller traktater tolkas främst i enlighet med 1969 års Wienkonvention om traktaträtten som även i mycket anses kodifiera den internationella sedvanerätten på området.<sup>45</sup> Wienkonventionen är dock dispositiv, vilket innebär att om Århuskonventionen innehåller egna tolkningsregler ska dessa ha företräde.<sup>46</sup>

Wienkonventionen anger i artiklarna 31 och 32 enligt Linderfalk en tolkningsmodell i tre steg.<sup>47</sup> I första hand ska konventionstexten tolkas i enlighet med dess lydelse så som språket normalt uppfattas.<sup>48</sup> Om texten trots detta inte framstår som klar skall även traktatens ändamål och syfte tas i beaktande.<sup>49</sup> Skulle oklarheter kvarstå även efter detta steg ska även förarbeten, uttalanden och omständigheter vid undertecknandet tas i beaktande.<sup>50</sup> Detta framgår inte glasklart av konventionstexten och Crawford ser de två första stegen i Linderfalks modell som ett enhetligt

---

<sup>45</sup> Linderfalk s. 77 f samt Dixon och Evans s. 180 f.

<sup>46</sup> Se Linderfalk s. 78.

<sup>47</sup> Linderfalk s. 95 f.

<sup>48</sup> Se 1969 års Wienkonvention; artikel 31.1 samt Linderfalk s. 95 f.

<sup>49</sup> Se 1969 års Wienkonvention; artikel 31 samt Linderfalk s. 95 f.

<sup>50</sup> Se 1969 års Wienkonvention; artikel 32 samt Linderfalk s. 95 f.

steg.<sup>51</sup> Följande avsnitt visar att distinktionen inte blir av större betydelse då Wienkonventionen genom sin subsidiaritet inte blir aktuell att tillämpa.

## 2.2.2 Specifikt om att tolka Århuskonventionen

Konventionstexten som sådan innehåller inga uttryckliga tolkningsregler.<sup>52</sup> Däremot stadgas att parterna ska samlas regelbundet och därvid verka för konventionens genomslag.<sup>53</sup> Vidare stadgas i artikel 15 att ett organ för att bedöma efterlevnaden av konventionen ska skapas. Detta organ skapades i samband med parternas första möte 2002 under namnet The Aarhus Convention Compliance Committee, ACCC.<sup>54</sup>

ACCC har ett delat uppdrag. Kommitteen ska granska efterlevnaden av konvention efter att ha mottagit en anmälan samt på eget initiativ övervaka efterlevnaden av konventionen och rapportera till medlemsstaterna.<sup>55</sup> Rätten att föra en fråga inför ACCC är bred och omfattar i normalfallet även allmänheten.<sup>56</sup> Uttalanden från ACCC är av icke-judiciell och rådgivande karaktär och binder således inte medlemsstaterna.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Dixon och Evans s. 193 ff.

<sup>52</sup> Århuskonventionen; artikel 16 behandlar tvistelösning, inte tolkning.

<sup>53</sup> Se Århuskonventionen; artikel 10.

<sup>54</sup> Se Report of the first meeting of the parties, Addendum, Decision I/7 Review of Compliance ECE/MP.PP/2/Add.8.

<sup>55</sup> Se Report of the first meeting of the parties, Addendum, Decision I/7 Review of Compliance ECE/MP.PP/2/Add.8 artikel 13.

<sup>56</sup> Se Report of the first meeting of the parties, Addendum, Decision I/7 Review of Compliance ECE/MP.PP/2/Add.8 artiklarna 18-20.

<sup>57</sup> Se Aarhuskonventionen; artikel 15, särskilt uttrycken ”non-judicial” och ”consultative”.

## 2.3 Sammanfattning av tolkningsregler

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att det arbete som bedrivs inom ramen för ACCC utgör den viktigaste rättskällan när Århuskonventionen tolkas. Dess försteg framför Wienkonventionens tolkningsregler bygger på Wienkonventionens dispositiva karaktär och det faktum att medlemsstaterna har överenskommit om en tolkningsmekanism. Utöver detta beaktas forskningen på området, doktrinen samt den handbok för konventionens implementation som FN har gett ut.

## 3 Vad är rättvist?

I detta kapitel definieras en norm för rättvisa i samband med prövning av miljöfrågor utifrån artikel 9.4 i Århuskonvention. Detta görs utifrån dess ordalydelse, praxis från ACCC samt doktrin

### 3.1 Analys av konventionstexten

#### 3.1.1 Övergripande analys

Det centrala i Århuskonventionens artikel 9.4 är de engelska uttrycken ”...fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.”<sup>58</sup> Direkt översatt till svenska kan det uttryckas som rättvist, skäligt, i rätt tid, och inte oöverkomligt dyrt.<sup>59</sup> Dessa uttryck framstår som öppna och behöver tolkas för att ge en praktiskt användbar rättvisenorm. Denna tolkning ska enligt de folkrättsliga reglerna göras i första hand utifrån konventionens egna tolkningsregler och subsidiärt med ledning av Wienkonventionen.<sup>60</sup> Århuskonventionen skapar i ACCC ett organ vars uttalanden således får anses ha företräde före Wienkonventionens regler.

När praxis analyseras noteras det att ACCC inte alltid håller en klar rågång mellan de fyra uttrycken i artikel 9.4 i sina uttalanden vilket ger en bild av att det är deras sammantagna helhet som uttrycker rättvisa.<sup>61</sup> Kommittén

---

<sup>58</sup> Århuskonventionen artikel 9.4 1 stycket, 1 mening.

<sup>59</sup> Se Norstedts engelska ordbok och med hänsyn tagen till att engelskt uttryck kan ha flera betydelser på svenska.

<sup>60</sup> Se kapitel 2.

<sup>61</sup> Se exempelvis Kazakhstan ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4Add.1, 28 July 2006, para. 29 och United Kingdom ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, December 2010, para. 138 och 139. I de två sistnämnda fallen anføres rättviseskäl, ”fairness” i samband med en diskussion om kostnader.

poängterar också att deras uttalanden bygger på en helhetsbedömning av såväl lagstiftning som praxis.<sup>62</sup> Sammantaget ger detta en bild av ett holistiskt rättvisebegrepp där en sammanvägd helhet står i centrum och inte enskilda detaljer. ACCC uttalar övergripande att ett beslutsförfarande för att vara rättvist, fair, måste präglas av opartiskhet, likabehandling och frånvaro av jäv.<sup>63</sup> Detta synsätt upprepas även i implementationshandboken.<sup>64</sup> Vid sidan av denna övergripande tolkning kan praxis från ACCC delas upp i ett antal teman.

### 3.1.2 Informationsaspekten

Av praxis kan det utläsas att en nödvändig förutsättning för rättvisa är att alla parter har fått en praktisk möjlighet, inte minst informationsmässigt, att delta i beslutsprocesser.<sup>65</sup> Det är således inte tillräckligt att ett förfarande genomförs på korrekt sätt utan rättvisa förutsätter även information om när, var och hur förfarandet ska ske.

### 3.1.3 Tidsaspekten

ACCC uttrycker att beslut inte får ta för lång tid, särskilt måste inhibitionsbeslut handläggas så skyndsamt att de inte kommer efter det att den verksamhet för vilken inhibition begärs redan har utförts.<sup>66</sup> Rohan och Jacobstein betonar nödvändigheten av möjligheten till inhibitionsbeslut för

---

<sup>62</sup> Se United Kingdom ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, December 2010, para. 128 där ACCC uttalar att det brittiska systemet för att hantera kostnader måste betraktas som en helhet och Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006, para. 40 där belgiska domstolars praxis läggs till grund för uttalandet.

<sup>63</sup> Se Denmark ACCC/C/2011/57; ECE/MP.PP/C.1/2012/7, 16 July 2012, para. 44.

<sup>64</sup> Ebbesson s. 201.

<sup>65</sup> Se Kazakhstan ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1, 28 July 2006, para. 28 angående att en domstolsprocess inletts utan att tid meddelats samt para. 29 angående att beslut inte har tillsänts part.

<sup>66</sup> Se Spain ACCC/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 30 September 2010, para. 112.

att inte tidsåtgången för den rättsliga prövningen ska göra hela frågan överspelad.<sup>67</sup> Det kan sägas att processen måste vara praktiskt relevant. Samtidigt problematiserar Rohan och Jacobstein sådana rättsordningar där inhibitionsbeslut är förknippade med krav på att ställa säkerhet eller risk att betala skadestånd för den som begär inhibition.<sup>68</sup> Författarna går så långt som att argumentera för starka begränsningar eller reformering av sådana system av rättviseskäl.<sup>69</sup>

Efter att ha studerat rättvisa i förhållande till tid har nu diskussionen förflyttat sig till ekonomiska frågor. Vad gäller tidsaspekten betonas att den rättsliga handläggningen för att uppfylla rättvisekrav inte får ta längre tid än att det är meningsfullt för allmänheten att driva en process.

### **3.1.4 Möjlighet att påverka**

Rättvisa kräver vidare att möjligheten att bli hörd inte endast är en teoretisk konstruktion. Den måste även få genomslag i beslutsfattande organs praxis.<sup>70</sup> ACCC har i samband med kostnadskriteriet berört inte minst den ekonomiska maktbalansen mellan parterna. Rättvisa kräver i sammanhanget enligt ACCC att de ekonomiska riskerna av att delta i en process är såväl överblickbara som rimliga.<sup>71</sup> Detta anknyter till den tidigare diskussionen om de ekonomiska riskerna med att begära inhibition i vissa rättsordningar som Rohan och Jacobstein problematiserar.

Det svenska rättssystemet lägger kostnadsansvaret för samrådsfasen på sökanden och innehåller inte risker av det ovan beskrivna slaget för en

---

<sup>67</sup> Se Stec s. 50f.

<sup>68</sup> Se Stec s. 51 f.

<sup>69</sup> Se Stec s. 52 ff.

<sup>70</sup> Se Spain ACCC/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 30 september 2010, para. 110.

<sup>71</sup> Se United Kingdom ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, December 2010, para. 129.



sakägare.<sup>72</sup> Darpö visar att även sådana system i viss mån kan vara problematiska.<sup>73</sup> Problemet i det svenska fallet är enligt Darpö en inte glasklar definition av begreppet sakägare tillsammans med det faktum att sakägarkretsen fastställs sent i processen.<sup>74</sup> Enligt Darpö tar sakägarna en risk i att inte veta om deras kostnader kommer att vara ersättningsgilla beroende på om mark- och miljödomstolen godtar personens status som sakägare eller inte.<sup>75</sup>

ACCC har angående kostnadsansvar fört fram ett krav på att parter visar en lojalitet gentemot sakägare för att deras kostnader inte ska bli högre än nödvändigt.<sup>76</sup> Slutligen uttalar ACCC att det måste råda en balans mellan parternas tillgängliga resurser.<sup>77</sup>

### **3.1.5 Rättvisa ur vems synvinkel?**

Slutligen diskuterar ACCC frågan om ur vems perspektiv rättvisespekten ska bedömas. I ett brittiskt fall uttalar kommittén att det är vad som är rättvist ur den berörde enskildas perspektiv som ska vara styrande, i vart fall om sökanden är ett offentligt organ.<sup>78</sup>

---

<sup>72</sup> Se 6 kap 10§ MB.

<sup>73</sup> Se Darpö s. 17.

<sup>74</sup> Se Darpö s. 17.

<sup>75</sup> Se Darpö s. 17.

<sup>76</sup> Se United Kingdom ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, October 2010, para. 52.

<sup>77</sup> Se United Kingdom ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, December 2010, para. 132.

<sup>78</sup> Se United Kingdom ACCC/C/2008/27, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, November 2010, para. 45.

## 3.2 Rättvisebegreppet

Efter att ha analyserat Århuskonventionen framträder ett antal kriterier som kan läggas till grund för ett rättvisebegrepp när beslutsprocesser i miljöfrågor analyseras. På ett övergripande plan måste processen karakteriseras av opartiskhet, likabehandling och frånvaro av jäv.

Vidare karakteriseras en rättvis handläggning av att alla parter är informerade om att processen pågår och när olika åtgärder ska vidtas, informationsrättvisa. För det tredje måste olika regler tillämpas i praktiken och alltså ha praktisk relevans. För det fjärde måste processen vara relevant i meningen att den kan påverka vad som faktiskt kommer att ske. Beslut får inte komma så sent att åtgärder har vidtagits som i praktiken är oåterkalleliga.

Vad gäller den ekonomiska aspekten måste det vara möjligt att bedöma sin riskexponering, det måste finnas en transparens. Kostnaden för förfarandet måste även vara proportionerlig. Slutligen måste det finnas en maktbalans mellan parterna. I de fall det offentliga är sökanden definieras rättvisa ur ett sakägarperspektiv.

## 4 Förvaltningsrättens krav

Detta avsnitt analyserar de kvalitativa krav på länsstyrelsernas handläggning som ställs av förvaltningsrätten. Detta innefattar rättskällor som lagar, förarbeten, praxis och doktrin men även handläggarstöd som används inom länsstyrelserna.

### 4.1 Handläggningens reglering

Som all offentlig verksamhet är länsstyrelsernas handläggning i miljöärenden underkastad regeringsformens regler.<sup>79</sup> Därutöver är länsstyrelserna statliga förvaltningsmyndigheter och omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde.<sup>80</sup> Vidare är förvaltningslagen subsidiär vilket innebär att eventuella handläggningsregler i miljöbalken har företräde.<sup>81</sup> Därutöver finns inom länsstyrelserna andra dokument såsom handläggarstöd, vilka kan verka normerande på tjänstemännens agerande utan att ha en klar plats i normhierarkin.<sup>82</sup>

### 4.2 Allmänna principer

Att regeringsformens krav på statlig verksamhet även gäller länsstyrelsernas handläggning av samrådsförfaranden framgår tydligt.<sup>83</sup> Detta innebär att länsstyrelserna liksom alla andra förvaltningsorgan är bundna av de i

---

<sup>79</sup> Följer av Regeringsformens status av grundlag.

<sup>80</sup> Se 12 kap 1 § RF angående förvaltningsmyndigheter samt 1 § FL angående lagens tillämpningsområde.

<sup>81</sup> Se 3 § 1 stycket FL.

<sup>82</sup> Se Miljösamverkan Sverige, Samråd enligt 6 kap miljöbalken s. 6 där ett syfte anges vara att åstadkomma likartad handläggning.

<sup>83</sup> Se 1 kap 1 § 3 stycket RF.

regeringsformen uttryckta självständighets-, objektivitets-, och likhetsprinciperna.<sup>84</sup>

I vattenmålen är självständighetsprincipen inte minst intressant när ett offentligt organ står som sökande. Detta då länsstyrelsen som offentligt organ är satt att bedöma ett annat offentligt organ. Regeringsformen påminner här om att länsstyrelsen inte får ta emot instruktioner i det enskilda fallet utan måste fatta alla beslut självständigt.<sup>85</sup>

Objektivitetsprincipen ska enligt Strömberg och Lundell förstås så att myndigheter under handläggningen endast får ta hänsyn till de intressen de är satta att bevaka.<sup>86</sup> Applicerat på vattenmålen innebär det att länsstyrelserna endast får ta hänsyn till de allmänna intressen de har till uppgift att företräda.<sup>87</sup> Likhetsprincipen, att lika fall ska behandlas lika, glider till viss del in i objektivitetsprincipen och ger sammantaget en bild av att handläggningen ska vara opartisk.<sup>88</sup>

Justitieombudsmannen har vid flera tillfällen diskuterat, när myndighetsföreträdare har handlat på ett sätt så att opartiskheten blivit lidande. I ett mål rörande kontaktförbud hjälpte en domare ena parten att skriva en inlaga för vilket domaren kritiserades av justitieombudsmannen.<sup>89</sup> Vidare konstaterade justitieombudsmannen i ett annat ärende att det inte räcker med att tjänstemannen rent faktiskt är opartisk det måste även synligt utåt framstå som att tjänstemannen är opartisk.<sup>90</sup> Slutsatsen är att

---

<sup>84</sup> Se för legalitetsprincipen hänvisning till 1 kap 1 § RF, för självständighetsprincipen hänvisning till 12 kap 2 § RF och för objektivitets och likhetsprinciperna hänvisning till 1 kap 9 § RF.

<sup>85</sup> Se 12 kap 1 § RF samt Strömberg och Lundell s. 70 f.

<sup>86</sup> Se Strömberg och Lundell s. 71.

<sup>87</sup> Jämför 22 kap 6 § MB.

<sup>88</sup> Se Strömberg och Lundell s. 71 ff.

<sup>89</sup> Se JO 6796-2013.

<sup>90</sup> Se JO 48-2013.

länsstyrelserna under samrådet måste anstränga sig för att såväl vara opartiska som att framstå som opartiska.

Utöver dessa principer som uttrycks i Regeringsformen anser Strömberg och Lundell att en proportionalitetsprincip och en behovsprincip numera allmänt ska anses gälla vid all myndighetsutövning där intresseavvägningar ska göras.<sup>91</sup> Besluten i vattenmålen kan förvisso innebära avvägningar varför proportionalitetsprincipen och behovsprincipen rent principiellt skulle vara tillämpliga enligt Strömberg och Lundell. Hur avvägningen ska göras regleras dock särskilt i miljöbalken.<sup>92</sup> Det är därför inte aktuellt att diskutera dessa principer vidare.

Sammanfattningsvis gäller ett antal allmänna principer för länsstyrelsens handläggning. Handläggningen måste vara objektiv, behandla lika fall lika samt präglas av opartiskhet. Handläggningen måste inte bara vara opartisk, den måste även utåt framstå som opartisk.

### 4.3 Miljöbalkens krav

Miljöbalken konstaterar kort att en ansökan i vattenmål ska föregås av ett samråd.<sup>93</sup> Förutom den berörda länsstyrelsen och eventuellt andra myndigheter ska enskilda som berörs, sakägarna kallas till samrådet.<sup>94</sup> Miljöbalken ställer inte upp några kvalitativa på samrådets utförande. Den kräver dock att samrådet sker i god tid, innan en ansökan lämnas in och innan en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.<sup>95</sup> Därutöver sägs att länsstyrelsen under samrådet ska verka för att den kommande

---

<sup>91</sup> Se Strömberg och Lundell s. 73f.

<sup>92</sup> Se 11 kap 6 § MB.

<sup>93</sup> 6 kap 4§ 1 stycket 1 punkten MB.

<sup>94</sup> Se 6 kap 4§ 1 stycket 1 punkten MB.

<sup>95</sup> Se 6 kap 4§ 2 stycket MB.

miljökonsekvensbeskrivningen ”... får den inriktning och omfattning som behövs...”<sup>96</sup>.

Syftet med samrådet anses av Michanek och Zetterberg vara att som ett led i upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning åstadkomma insyn och möjlighet att påverka sökandes beslut.<sup>97</sup> Rubenson anser även att ett syfte är att klarlägga den tänkta åtgärdens miljöpåverkan.<sup>98</sup> Länsstyrelsen företräder här allmänna intressen inklusive det allmänna miljöintresset.<sup>99</sup> Till skillnad från tillståndsärenden där länsstyrelsen är beslutsinstans, ska dock myndigheten i vattenmålen inte ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen är godtagbar.<sup>100</sup>

Syftet med att samrådet äger rum tidigt i beslutsprocessen är enligt Michanek och Zetterberg att det ska ske innan sökanden har låst sig för ett visst utförande och tillåta att olika synpunkter vägs i det slutliga förslaget.<sup>101</sup> Här tycks alltså finnas en tanke att de som deltar i samrådet ska kunna påverka det slutliga förslagets utformning. Det ska dock betonas att ansvaret för att samrådet genomförs och formerna för genomförandet ligger helt på den sökande parten som således har initiativet i frågan.<sup>102</sup>

Begreppet sakägare i miljöbalken har betydelse inte enbart för vilka som ska kallas till samrådet. Det har även betydelse för vilka enskilda som kan kräva ersättning för nedlagda kostnader av sökanden. Slutligen avgörs frågan om vilka som är sakägare och kan kräva ersättning av mark- och miljödomstolen i samband med att tillståndsfrågan avgörs.<sup>103</sup> Detta sena

---

<sup>96</sup> 6 kap 5 § 1 stycket MB.

<sup>97</sup> Michanek och Zetterberg s. 195.

<sup>98</sup> Se Rubenson s. 68.

<sup>99</sup> Se 22 kap 6 § MB.

<sup>100</sup> Se 6 kap 9 § MB e contrario.

<sup>101</sup> Se Michanek och Zetterberg s. 195.

<sup>102</sup> Se 6 kap 4 § MB.

<sup>103</sup> Se 25 kap 2 § MB samt Darpö s. 17.

klargörande av vilka som är sakägare kritiseras av Darpö som menar att det skapar en osäkerhet om vilka som kommer att kunna räkna med ersättning för sina kostnader.<sup>104</sup>

Sammanfattningsvis är Miljöbalken i stora delar tyst i hur länsstyrelserna ska agera under samrådet. Det är dock klart att de ska delta och då verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får en lämplig utformning. Det står lika klart att länsstyrelserna inte styr eller förfogar över samrådsprocesserna. Samrådets utformning avgörs helt av den sökande.

## 4.4 Förvaltningsrättsliga krav

### 4.4.1 Allmänt

Som alla myndigheter ska länsstyrelserna tillämpa förvaltningslagen. Den innehåller såväl materiella krav på vilka åtgärder som myndigheter ska vidta i olika situationer som mer kvalitativa krav på hur åtgärderna ska utformas. I linje med den avgränsning till kvalitativa frågor som motiveras i uppsatsens inledning diskuteras således endast delar av lagen. De delar som av förvaltningslagen som bedöms innehålla den mest kvalitativa regleringen är reglerna om serviceskyldighet och de allmänna kraven på handläggningen av ärenden.<sup>105</sup>

Räckvidden hos de allmänna reglerna om handläggningen är inte helt klarlagd.<sup>106</sup> Innan någon kraft läggs på att utreda om handläggningen av samrådet är att betrakta som ett ärende av den art som aktualiserar de allmänna handläggningsreglerna, är det lämpligt att uppmärksamma det

---

<sup>104</sup> Se Darpö s. 17.

<sup>105</sup> Se 4 § FL samt 7 § FL.

<sup>106</sup> Se Hellners och Malmqvist s. 38 f.

faktum att länsstyrelserna inte förfogar över processen, vilken istället ägs av sökanden.<sup>107</sup>

Ett grundläggande krav för att utkräva ansvar anses inom exempelvis straffrätten vara att ansvarssubjektet faktiskt kan efterkomma det påbud som ställs upp.<sup>108</sup> När detta synsätt anläggs på frågan om de allmänna kraven på handläggningen som ställs upp i förvaltningslagen och mot bakgrund av det faktum att länsstyrelserna inte råder över samrådet, blir det föga meningsfullt att lägga stor kraft på att utreda om de allmänna kraven ska tillämpas eller inte, då det är tveksamt om länsstyrelserna i tillräcklig omfattning kan påverka samrådet. Min slutsats är alltså att utredningen bör avgränsas på så sätt att endast serviceskyldigheten diskuteras när förvaltningslagen utreds.

## 4.4.2 Serviceskyldigheten

Myndigheter, inklusive länsstyrelserna har en allmän serviceskyldighet gentemot allmänheten som gäller oberoende av om myndigheten handlägger ett ärende eller inte.<sup>109</sup> Det står klart redan genom lagtextens ordalydelse, ”...lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda...”<sup>110</sup> att serviceskyldigheten kan vara relativt långtgående och sträcker sig längre än att endast svara på faktafrågor. Denna inställning stöds av Hellners och Malmqvist som även menar att myndigheter ska ta initiativ för att uppfylla serviceskyldigheten även om inte den enskilde begär det.<sup>111</sup>

I fall där enskilda intressen står motsvarandra kan dock en så vitt tolkad serviceskyldighet, som antyds ovan enligt Hellners och Malmqvist strida

---

<sup>107</sup> Se 6 kap 4 § MB.

<sup>108</sup> Asp m. fl. s. 48 ff.

<sup>109</sup> Se 4 § FL samt 1 § 2 mening FL och Hellners och Malmqvist s. 74.

<sup>110</sup> 4§ 1 stycket FL.

<sup>111</sup> Förvaltningslagen med kommentarer s. 75 ff samt JO 1992/93 s. 228.



mot den tidigare nämnda objektivitetsprincipen ifall den andra parten uppfattar att myndigheten hjälper en part att föra sin talan. Detta kritiserar av JO vid ett antal tillfällen.<sup>112</sup> Vid avvägningen mellan serviceskyldigheten och regeringsformens grundläggande förvaltningsrättsliga principer har regeringsformen enligt JO företräde.<sup>113</sup> Slutsatsen av detta är att vid en intressekonflikt mellan enskilda ska serviceskyldigheten vika för opartiskheten, i vart fall om inte annat framkommer av speciallagstiftning.

Då sakägarna i vattenmålen gentemot den sökande befinner sig i en situation, där olika enskilda intressen kan komma att ställas mot varandra, blir slutsatsen att länsstyrelsernas serviceskyldighet i dessa fall påverkas av kravet på opartiskhet. Då opartiskheten går före serviceskyldigheten lämnas inget utrymme att ta hänsyn till om någon part är resurssvagare. Länsstyrelserna måste alltså under samrådet underkasta den service de lämnar till såväl sökande som sakägare kravet på opartiskhet.

## 4.5 Handläggare

Länsstyrelsen i Kronobergs län uppger att de använder tre dokument som handläggare.<sup>114</sup> Dessa är dels en handbok för tillämpningen av 11 kap miljöbalken som ursprungligen gavs ut av Naturvårdsverket och som numera Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för. Vidare ger länsstyrelserna gemensamt inom samarbetet Miljösamverkan Sverige ut ett handläggare för arbetet med samråd enligt 6 kap Miljöbalken. Länsstyrelsen nämner även en numera upphävd handledning från naturvårdsverket angående miljökonsekvensbeskrivningar.

Havs- och vattenmyndighetens handbok behandlar i stor utsträckning hur materiella frågor ska bedömas. Samrådet berörs helt kort, men det

---

<sup>112</sup> Se JO 1996/97 s. 402, JO 2009/10 s. 191 och JO 2007/08 s. 495 för exempel.

<sup>113</sup> Se JO 2009/10 s. 191.

<sup>114</sup> Se E-post från Charlotte Scholz; Länsstyrelsen i Kronobergs län 161123.

konstateras att det är lämpligt att samrådet inleds med en kontakt med den berörda Länsstyrelsen i syfte att underlätta identifiering av vilka enskilda som är sakägare.<sup>115</sup> Det synes alltså som om författarna tänker sig att länsstyrelsen ska stödja sökanden i att identifiera de berörda sakägarna.

Länsstyrelserna samverkar inom Miljösamverkan Sverige kring ett handläggarstöd med syftet att uppnå en likartad handläggning över landet.<sup>116</sup> Handläggarstödet visar en tydlig fokusering på samspelet mellan den sökande och länsstyrelsen.<sup>117</sup> Exempelvis delar dokumentet upp processen i ett myndighetssamråd och ett samråd med enskilda.<sup>118</sup> Under myndighetssamrådet anges det att länsstyrelsens ska ”...stötta och att ge vägledning så att kommande miljökonsekvensbeskrivning får rätt utformning.”<sup>119</sup> vilket upprepar miljöbalkens krav.<sup>120</sup>

Det framgår inte direkt av ordalydelsen om avsikten är att det är sökanden, sakägarna eller båda som ska stöttas. Eftersom texten inleder avsnittet om myndighetssamråd som är separat från avsnittet om samråd med enskilda ligger det dock nära till hands att läsa det som att vara kopplat främst till förhållandet mellan länsstyrelsen och den sökande. Någon liknande formulering återkommer inte i avsnittet om samråd med enskilda.<sup>121</sup>

Handboken intar en betydligt vagare inställning till agerandet mot sakägare under samrådet och betonar här sökandens ansvar.<sup>122</sup> Länsstyrelsens roll tycks här vara att påminna om att samrådet även ska omfatta särskilt berörda enskilda. Vid ett tillfälle uttalas det dock att länsstyrelserna ska påpeka för

---

<sup>115</sup> Se Naturvårdsverket, Handbok 2008:5 Vattenverksamheter s. 41f.

<sup>116</sup> Se Miljösamverkan Sverige, Samråd enligt 6 kap miljöbalken s. 4.

<sup>117</sup> Se Miljösamverkan Sverige, Samråd enligt 6 kap miljöbalken s. 7 f samt s. 14 ff.

<sup>118</sup> Se Miljösamverkan Sverige, Samråd enligt 6 kap miljöbalken s. 14f samt s. 17f.

<sup>119</sup> Miljösamverkan Sverige, Samråd enligt 6 kap miljöbalken s. 14.

<sup>120</sup> Se 6 kap 5§ MB.

<sup>121</sup> Se Miljösamverkan Sverige, Samråd enligt 6 kap miljöbalken s. 17.

<sup>122</sup> Se Miljösamverkan Sverige, Samråd enligt 6 kap miljöbalken s. 7 och s. 14.

den sökande vilka enskilda som länsstyrelsen anser är särskilt berörda.<sup>123</sup> Det synes alltså som att handläggargstödet för länsstyrelsens del ser processen som centrerad på förhållandet mellan sökanden och länsstyrelsen.

Handläggargstödet fokusering på sökanden är problematiskt utifrån den tidigare nämnda principen om opartiskhet.<sup>124</sup> Det synes som att handläggargstödet tar avstamp i myndighetens tidigare nämnda serviceskyldighet enligt förvaltningslagen samt miljöbalkens reglering.<sup>125</sup> Av uttalanden från JO följer att principen om opartiskhet har företräde framför lag varför den även har företräde framför handläggargstödet. Slutsatsen blir att länsstyrelserna måste vägleda och råda sakägarna i samma omfattning som görs gentemot sökanden. Det är här möjligt att kritisera handläggargstödet för att inte tillräckligt lyfta fram detta faktum.

## 4.6 Sammanfattning

Ett antal allmänna principer gäller för länsstyrelsens handläggning. Handläggningen ska vara objektiv, behandla lika fall lika samt präglas av opartiskhet. Handläggningen måste inte bara vara opartisk, den måste även utåt framstå som opartisk.

Miljöbalken är i stora delar tyst om hur länsstyrelserna ska agera under samrådet förutom att de ska delta och då verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får en lämplig utformning. Det framgår vidare att länsstyrelserna inte kan styra eller förfoga över samrådsprocesserna.

I avsaknad av reglering av samspelet mellan länsstyrelse och sakägare i miljöbalken blir förvaltningslagen subsidiärt tillämplig. Serviceskyldigheten

---

<sup>123</sup> Se Miljösamverkan Sverige, Samråd enligt 6 kap miljöbalken s. 17.

<sup>124</sup> Se avsnitt 4.2.

<sup>125</sup> Jämför avsnitt 4.4.2 samt 4.3.

i denna begränsas dock av kravet på opartiskhet som har företräde. Det finns här ingen möjlighet att göra några avsteg för att uppnå jämbördiga styrkeförhållanden mellan sökande och sakägare.

Slutligen noteras att det av länsstyrelserna framtagna handläggarstödet har ett tydligt fokus på relationen mellan länsstyrelsen och sökanden.

Regeringsformens krav på opartiskhet måste beaktas i situationen så att sakägarna uppfattar handläggningen som opartisk.

# 5 Analys

I detta avsnitt problematiseras den handläggningsordning som framkommer i kapitel fyra. Detta sker utifrån de kriterier för en rättvis handläggning som framkommer genom den analys av Århuskonventionen som görs i kapitel tre. Analysen sker genom att varje nivå av handläggningsregler ställs mot rättvisekriterierna.

## 5.1 Allmänna Principer

De allmänna förvaltningsrättsliga principerna om självständighet och objektivitet kan anses korrespondera med den tolkning som ACCC gör av uttrycket ”fair”. Vad gäller likhetsprincipen uppstår dock en möjlig konflikt med Århuskonventionens krav på jämbördiga resurser i processen. Det kan hävdas att ACCC självt skapar en konflikt mellan kravet på likabehandling och kravet på att åstadkomma en likhet i resurser utan att anvisa hur avvägningen ska ske.<sup>126</sup>

Den tolkning som ACCC gör av Århuskonventionen är att det för att rättvisa ska kunna anses råda behöver finnas en form av balans resursmässigt mellan sökanden och de berörda enskilda.<sup>127</sup> Detta accentueras mot bakgrund av den valda fokuseringen på resurssvaga sakägare. I denna del uppstår en konflikt mellan likhetsprincipen och opartiskheten å ena sidan samt rättvisa på den andra. Detta då länsstyrelserna inom ramen för svensk rätt inte har möjlighet att genom att hjälpa sakägarna särskilt för att kompensera för en resursmässig obalans.

---

<sup>126</sup> Jämför avsnitt 3.1.1 samt 3.1.4.

<sup>127</sup> Se avsnitt 3.1.4.

## 5.2 Lagarna

Vad gäller miljöbalken framträder två saker särskilt. Dessa är att samrådet ska ske tidigt i beslutsprocessen och att statusen som sakägare är av stor betydelse för den enskilde.<sup>128</sup> Kravet på ett tidigt samråd står i samklang med Århuskonventionens krav på en reell möjlighet att påverka och ökar således rättvisan. Det ur rättvisesynpunkt problematiska i miljöbalken, vilket Darpö har kritiserat, är otydligheten i begreppet sakägare vilket leder till en osäkerhet om huruvida en enskilds kostnader kommer att vara ersättningsgilla eller inte.<sup>129</sup> Detta förtar effekten av ett system som i övrigt väl uppfyller krav på rättvisa ur sakägarnas synvinkel.

Förvaltningslagens regler om serviceskyldighet neutraliseras som visats i stor utsträckning av kravet på opartiskhet.<sup>130</sup> När detta ställs mot Århuskonventionens krav på att åstadkomma en utjämning av tillgängliga resurser uppstår en konflikt. Länsstyrelserna är här förhindrade att utjämna en obalans mellan en resursstark sökande och resurssvaga sakägare. Myndigheten hindras även av kravet på opartiskhet och likabehandling att ta hänsyn till det av ACCC formulerade kravet att inta den enskildes perspektiv, som i vart fall gäller om den sökande är ett offentligt organ.<sup>131</sup>

## 5.3 Handläggärstödet

De två handläggärstöden som analyseras visar ett samstämmigt fokus på relationen mellan länsstyrelsen och den sökande.<sup>132</sup> Detta kan problematiseras redan gentemot de allmänna förvaltningsrättsliga principerna om opartiskhet och likabehandling. Det står därutöver i klar

---

<sup>128</sup> Se avsnitt 4.3.

<sup>129</sup> Se avsnitt 4.3.

<sup>130</sup> Se avsnitt 4.4.2.

<sup>131</sup> Se avsnitt 3.1.4.

<sup>132</sup> se avsnitt 4.5.

kontrast till den betoning av vikten av att skapa en resursmässig utjämning som ACCC intar.<sup>133</sup> När sökande är ett offentligt organ står det dessutom i strid med kravet att tillämpa konventionen ur sakägarens synvinkel.<sup>134</sup>

## 5.4 Slutsats

Rättvisa är ett komplicerat begrepp vilket konflikten mellan kravet på opartiskhet i regeringsformen och att utjämna resursskillnader enligt ACCC illustrerar. Det är inte otänkbart att något slutgiltigt rättvisebegrepp inte är möjligt att skapa utan att diskussionen leds till avvägningsfrågor. Den svenska handläggningsordningen landar i att koncentrera sig på relationen mellan länsstyrelse och sökande, till synes i syfte att åstadkomma ett materiellt riktigt resultat i form av en miljökonsekvensbeskrivning av god kvalitet.<sup>135</sup>

Århuskonventionen å andra sidan betonar i avsevärt större utsträckning behovet av att tillgodose enskildas behov av rättvisa. I detta uppstår en kollision mellan den svenska handläggningsordningen och vad som kan anses vara rättvist ur resurssvaga sakägares perspektiv. Ett utökat fokus på sakägarna i länsstyrelsernas handläggning skulle uppnå såväl en ökad överensstämmelse med de allmänna förvaltningsrättsliga kraven som de rättvisbegrepp som Århuskonventionen står för. Centralt i en sådan förändring är att omarbete det handläggargstöd som skapats av Miljösamverkan Sverige. Vidare behöver avvägningen mellan kravet på opartiskhet och Århuskonventionens krav på att utjämna resursförhållanden diskuteras. Inte minst som ACCC eventuellt har skapat en konflikt inom Århuskonventionen själv i detta avseende.

---

<sup>133</sup> Se avsnitt 3.1.4.

<sup>134</sup> se avsnitt 3.1.5.

<sup>135</sup> Se avsnitt 4.3 samt 4.5.

# Käll- och litteraturförteckning

## Tryckta källor

Asp, Petter och Ulväng, Magnus, Kriminalrättens grunder, 2., omarb. uppl., Iustus, Uppsala, 2013

Blank, Yvonne (red.), Norstedts engelska ordbok: [engelsk-svensk / svensk-engelsk : 152.000 ord och fraser], 4., [rev.] uppl., Norstedts akademiska förlag, Stockholm, 2005

Dixon, Martin och Evans, Malcolm David, International law, Oxford University Press, Oxford, 2014

Ebbesson, Jonas, The Aarhus Convention: an implementation guide, 2. ed., United Nations, New York, 2014

Hellners, Trygve och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, 3., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010

Linderfalk, Ulf (red.), Folkrätten i ett nötskal, 2., [utök. och uppdaterade uppl.], Studentlitteratur, Lund, 2012

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

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

Samuelsson, Joel och Melander, Jan, Tolkning och tillämpning, 2., [utök.] uppl., Iustus, Uppsala, 2003

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, 26., uppdaterade och aktualiserade uppl., Liber, Malmö, 2014

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

## Vetenskapliga artiklar

Darpö, Jan (2012). National report from Sweden in Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the



Member States of the European Union [Elektronisk resurs]. Brussels: European Commission  
Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-217972>

Lopez, Juan (2016), 'Aarhus Costs Update'; Judicial Review Mar2016, vol. 21 Issue 1, s. 69-73

Sarathy, Gayrathi (2015), 'Costs in Environmental Litigation: Venn v Secretary of the State for Communities and Local Government'; Journal of Environmental Law, jul2015, Vol. 27 Issue 2, s. 313-324

Stec, Stephen (red.), Handbook on access to Justice under the Aarhus Convention, The regional Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, 2003  
<http://www.rec.org/publication.php?id=166> , besökt 2016-12-22

## Länsstyrelsens styrdokument

Vattenverksamheter: handbok för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken, 1. utg., Naturvårdsverket, Stockholm, 2008  
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0157-5.pdf>

Samråd enligt 6 kap miljöbalken; handläggarstöd; miljösamverkan Sverige, 2013  
<http://www.miljosamverkansverige.se/Sv/projekt-och-rapporter-/miljofarlig-verksamhet/Pages/samrad-enligt-kapitel-6-miljobalken.aspx>

## Elektroniska källor

Andrusevych, A & Kern, S (Red.); Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2014), 3 Edition, RACSE, Lviv, 2016  
<http://www.eeb.org/index.cfm/library/case-law-of-the-aarhus-convention-compliance-committee/>, besökt 2016-12-22

United Nation Treaty Collection Chapter XXVII 13: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters,  
[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en), besökt 2016-12-21

## Övriga källor

Svar per E-post från Charlotte Scholtz, Länsstyrelsen i Kronobergs Län daterat 161123 med svar på frågan om vilka handläggare och liknande dokument som används inom Länsstyrelsen vid samråd i samband med vattenmål.

# Rättsfallsförteckning

## *Uttalanden från ACCC*

Kazakhstan ACCC/C/2004/6; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1, 28 July 2006

Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006

United Kingdom ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1,

October 2010

United Kingdom ACCC/C/2008/27, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2,

November 2010

Spain ACCC/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 30 September 2010,

para. 112

United Kingdom ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3,

December 2010

Denmark ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, 16 July 2012

## *Mål i Mark- och miljödomstol*

Växjö Tingsrätt, Mark- och miljödomstolen M 1774-15

## *Justitieombudsmannens uttalanden*

JO 1992/93 s.228

JO 1996/97 s. 402

JO 2007/08 s. 495

JO 2009/10 s. 191

JO 48-2013

JO 6796-2013