

Access to Justice

Om Århuskonventionen och miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser

Uppsats för tillämpade studier programmet för juris kandidatexamen

20p

Juridiska Institutionen

Handelshögskolan Göteborg

Höstterminen 2006

Handledare: Lena Gipperth

Författare: Mattias Flodwall

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.2 Valt ämne/avgränsningar	4
1.3 Syfte och frågeställningar	5
1.4 Arbetets disposition	6
1.5 Metod	6
2. Access to Justice	7
2.1 Allmänt om access to justice	7
2.2 Bakgrund	8
2.2.1 Den första utvecklingsvågen	8
2.2.2 Den andra utvecklingsvågen	9
2.2.3 Den tredje utvecklingsvågen	10
2.3 Obstacles to Justice/Hinder för tillgång till rätten	11
2.3.1 Höga rättegångskostnader	11
2.3.2 Parts bristande förmåga och resurser	12
2.3.3 Svårigheter att anpassa rättsystemet till nya rättigheter	13
2.4 Sammanfattning av access to justice	15
3. Århuskonventionen	16
3.1 Bakgrund	16
3.1.1 Konventionens särdrag	17
3.2 Århuskonventionens uppbyggnad	18
3.2.1. Artikel 9.1	19
3.2.2 Artikel 9.2	20
3.2.3 Artikel 9.3	20
3.3 Sammanfattning av Århuskonventionen	21
4. EG-rätten	22
4.1 Utvecklingen av miljöpolitiken och miljörätten inom EG	22
4.1.1 Miljöhandlingsprogram 1-6	24
4.1.2 Program för att stödja icke-statliga organisationer	26
4.2 MKB-direktivet	28
4.2.1 IPPC-direktivet	28
4.2.2 Direktiv om rätten till miljöinformation	28
4.2.3 Direktiv om införlivandet av Århuskonventionen	29
4.2.4 Miljöskadedirektiv	30
4.3 Kommissionens förslag om tillgång till rättslig prövning	31
4.4 Praxis angående enskildas talerätt	32
4.5 Sammanfattning av EG-rätten	34

5. Miljöbalken	36
5.1 Bakgrund till miljöbalken och talerätt	36
5.2 Miljöbalkens taleregler för miljöorganisationer	37
5.2.1 Ideell förening	39
5.2.2 Stadgar med miljöskyddsintressen	42
5.2.3 Lägst tvåtusen medlemmar	44
5.2.4 Bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år	46
5.2.5 Vad som får överklagas	47
5.2.5.1 Vilka typer av domar etc. kan överklagas	47
5.2.5.2 Vilka organisationer har överklagat	49
5.3 Sammanfattning av 16:13 miljöbalken	49
6. Avslutande kommentarer	50
6.1 Vad är access to justice?	50
6.2 Hur ser Århuskonventionens regler om talerätt för miljöorganisationer ut?	53
6.3 Hur ser EG-rättens regler för allmänhetens deltagande i miljöfrågor ut och hur har gemenskapen genomfört införlivandet av Århuskonventionen?	54
6.4 Hur stämmer 16:13 MB med Århuskonventionen samt EG-rätten?	55
6.5 Varför är access to justice för miljöorganisationer viktigt?	57
Litteraturlista	

1. Inledning.

Det som du läser är resultatet av ett omvälvande år. Utbildningen börjar närma sig sitt slut och snart kan jag titulera mig det som lät så avlägset för några år sedan. Jag kommer att gå från att vara jur. stud. till att vara jur. kand. Frågan är om det är så stor skillnad? Förhoppningsvis slutar jag ju inte att lära mig saker. För varje område inom juridiken som har betats av under utbildningen har åsikten om vilket som varit det mest intressanta växlat. Till slut fastnade jag för miljö rätt. Varför då kan man fråga? Ett svar skulle kunna vara att miljön runt omkring oss ständigt förändras och vi med den men det låter lite för enkelt. Kan det vara så att det ligger i tiden, dagligen kommer ju rapporter av alla slag och varierande seriositet om hur det är ställt med vår gemensamma miljö. För min del är svaret att jag i miljö rätten har hittat lite av varje, det är processrätt, det är civilrätt, det är offentlig rätt och det är internationell rätt, bland mycket annat. Men mest av allt är det väldigt spännande och oerhört intressant.

När det var dags att välja ämne för den här uppsatsen var jag först lite vilsen men med rätt guidning hamnade jag rätt. Att skriva om miljöorganisationer har varit en väldigt intressant upplevelse. Till stor del för att de är sådana självklara aktörer i miljöprocessen på samma gång som de inte alls passar in i vårt rättssystem. Självklara på det viset att de fungerar som vakthundar och någon slags representanter för oss alla. De passar däremot inte helt självklart in i ett rättssystem som vilar tungt på den gamla föreställningen om att man måste vara personligen berörd för att få väcka eller föra talan i saken. Som sagt, det har varit ett omvälvande år under vilken jag har lärt mig att inte ta saker och ting för givna.

1.2 Valt ämne/avgränsningar.

Jag har valt att studera vilken tillgång till rätten miljöorganisationer har med utgångspunkt från 16 kapitlet 13 § i miljöbalken.¹ Regeln innebär en möjlighet för miljöorganisationer att överklaga vissa domar och beslut som fattas enligt balkens regler. Trots att jag i arbetet kommer att tala om miljöorganisationernas talerätt vill jag redan här påpeka att regeln i 16:13 MB inte utgör någon egentlig talerätt då det endast gäller en överklaganderätt. Miljöorganisationerna har tillgång till rätten, eller på engelska, access to justice. Detta begrepp är grundläggande för hela mitt arbete. 16:13 MB är inte den enda möjligheten för miljöorganisationer att delta i miljöprocessen men den mest intressanta. Regeln innebär nämligen att en miljöorganisation är taleberättigad utan att ha något ”personligt” intresse i

¹ Jag kommer i arbetet konsekvent att skriva enligt modellen 16:13 MB.

saken. Möjligheten att överklaga domar och beslut utan att vara direkt berörd är en ovanlig processuell företeelse, vanligen måste individen själv på något sätt ha varit inblandad för att ha "ett av rättsordningen erkänt intresse".

Utöver regeln i 16:13 MB finns även en möjlighet för miljöorganisationer att väcka så kallad organisationstalan enligt 32:14 MB. Detta har jag valt att inte behandla eftersom det är ett institut som inte används särskilt ofta. Anledningen till att det inte används mer än det gör är förmodligen för att det endast kan användas mot miljöfarliga verksamheter som bedrivs utan tillstånd och de flesta miljöfarliga verksamheter av någon betydelse idag har tillstånd. Att jag har valt att inte behandla möjligheterna till organisationstalan skall däremot inte tolkas som att jag inte kommer att nämna detta alls. Där det finns med i denna framställning är det för att poängtera något eller för att peka på att möjligheten ändå finns.

Det finns även numera en möjlighet för miljöorganisationer, efter en ändring för att bättre stämma överens med Århuskonventionen, att få rättsprövning av regeringens beslut i vissa frågor. Rättsprövning ingick inte tidigare i den verktygslåda som miljöorganisationer hade att röra sig med. Dock har jag valt att inte behandla detta i mitt arbete eftersom det inte är en del av den "normala" miljöprocessen.

Sammanfattningsvis kan sägas att jag har valt att behandla den överklaganderätt miljöorganisationer har enligt 16:13 MB tillsammans med Århuskonventionen samt EG-rätten. Jag har alltså inte valt att behandla alla de möjligheter en miljöorganisation har att agera i miljöprocessen enligt svensk rätt. Såväl organisationstalan enligt MB 32:14 som organisationernas möjligheter att delta i samråd har jag valt att inte behandla djupare än att jag på ett par ställen nämner dem.

1.3 Syfte och frågeställningar.

Syftet med detta arbete är egentligen tvådelat. I samband med talerätt för miljöorganisationer talar Århuskonventionen om access to justice. Syftet med detta arbete är dels att undersöka vad det är och varför det är viktigt att miljöorganisationer har det. Dels har jag velat undersöka hur väl den svenska miljöbalkens regler om talerätt för miljöorganisationer stämmer överens med reglerna i Århuskonventionen och EG-rätten.

Mina frågeställningar blir med detta sagt

Vad är access to justice?

Hur ser Århuskonventionens regler om talerätt för miljöorganisationer ut?

Hur ser EG-rättens regler om talerätt för miljöorganisationer ut?

Hur stämmer miljöbalkens regel om talerätt för miljöorganisationer med Århuskonventionen samt EG-rätten?

Varför är access to justice för miljöorganisationer viktigt?

1.4 Arbetets disposition.

Den första delen ägnar jag åt att beskriva begreppet access to justice. Jag utgår ifrån en välkänd modell för att beskriva begreppet. Sedan går jag igenom den under 2005 ratificerade Århuskonventionen och dess regler för miljöorganisationers talerätt. Eftersom inte bara Sverige är part till Århuskonventionen utan även EG är det, blir nästa steg en genomgång av EG-rätten. Till slut kommer jag fram till den svenska miljöbalken, där jag gör en jämförelse mellan de tre olika rättssystemen för att se hur väl miljöbalken stämmer överens med de två andra. Genom att göra detta har jag förhoppningsvis fått de verktyg jag behöver för att kunna svara på min sista fråga, varför är access to justice viktigt för miljöorganisationer.

1.5 Metod.

Jag har använt mig av den litteratur jag har hittat i ämnet access to justice. Tyvärr har det inte skrivits så mycket för svenska förhållanden på de senaste fem åren utöver de offentliga tryck som sattes samman med anledning av att Sverige skulle ratificera Århuskonventionen. Den som varit mest aktiv på området har varit Per Henrik Lindblom men han har skrivit utifrån ett väldigt processrättstekniskt perspektiv. Jonas Ebbesson har skrivit något men inte helt och hållet anpassat för svenska förhållanden. Vad jag saknat är ett större verk som griper sig an uppgiften att tackla begreppet access to justice på ett annat plan än det klassiskt juridiska sättet. Genom att ett sådant verk saknas blir även ett pro- et contraresonemang lidande.

Jag har gått tillväga så, att jag på ett traditionellt sätt analyserat lagtext och förarbeten och doktrin. Till den del som behandlar access to justice har doktrinen spelat sin största roll. Sammantaget har mindre vikt getts åt praxis eftersom arbetet snarare är tänkt som en jämförande studie mellan tre rättssystemers formella regler än som en studie av hur reglerna har fungerat i praktiken. Jag har gått in i detta med synen att Århuskonventionen är en mer

inkluderande reglering än såväl miljöbalkens regler som EG-rättens regler vilka är mer av exkluderande karaktär. Därmed har min syn från början varit att såväl miljöbalken som EG-rätten till vissa delar bör ändras så att även dessa inkluderar allmänheten mer än de exkluderar allmänheten.

2. Access to Justice.

I detta avsnitt skall jag redogöra för hur tankarna om tillgång till rätten har sett ut. Jag ska visa hur utvecklingen av tillgång till rätten ser ut och vilka problem som är förknippade med denna utveckling.

2.1 Allmänt om Access to Justice.

Access to justice är något som man diskuterar inom flera av juridikens olika områden, det är alltså inte något som är bundet till miljörätten. Sin naturliga kärna har begreppet inom processrätten. Begreppet access to justice kan inte helt enkelt förklaras exakt vilket gör en översättning till svenska ännu svårare. En översättning av tanken är ”att ett rättssystem skall vara tillgängligt för var och en och att användningen av systemet ska ge resultat som är individuella och rättvisa”². En annan översättning av själva begreppet access to justice ger två olika betydelser. Dels kan det ges betydelsen ”tillgång till rättskipning”³, vilket i detta fall skall ges en vid innebörd så att det inte kommer att ges endast betydelsen av domstolsprocess utan även de medel som kan finnas utanför en domstolsprövning. Dels kan begreppet access to justice översättas med ”tillgång till rättsskydd”⁴. En beteckning som sammanfattar de två olika sätten att se på begreppet är att kalla det ”tillgång till rätten”⁵. För den historiska beskrivningen bör man emellertid hålla sig till Lindbloms indelning. Lindblom skiljer mellan processuellt rättsskydd och rättsskydd i andra former.⁶ Tyngdpunkten ligger på det processuella rättsskyddet vilket då handlar om medborgarnas reella möjligheter att använda sig av det statliga domstolsväsendet för att få till stånd en rättslig prövning och därigenom ta tillvara sina rättigheter.

² Michanek, Något om Access to Justice punkt 2.

³ Lindblom, Progressiv process, s 305, där Lindblom ger som exempel skiljeförfarande, nämndprövning, medling etc. men man kan även för miljörätten tänka sig att deltagande i samråd och deltagande i första instans även går in under den översättning som Lindblom tänker sig.

⁴ Lindblom, a a, s 306.

⁵ Wennerblom, Access to Justice på Svenska, s 14, uppsats för tillämpade studier.

⁶ Lindblom, Grupptalan, s 3.

2.2 Bakgrund.

Tillgång till rättsskipning eller tillgång till rättsskydd är inget nytt påfund utan detta har diskuterats i ”alla s.k. civiliserade länder” under århundraden.⁷ Det har i denna mening framförallt handlat om formell tillgång till domstolar vilket skall jämföras med den reella rätten till domstolar. Med formell tillgång till rättsskipning och tillgång till domstolar menas att staten tillhandahåller ett forum för att driva processen, det vill säga så länge som möjligheten fanns att väcka eller föra talan vid en domstol kunde kravet på rättsskydd anses vara uppfyllt.⁸ Den faktiska tillgången till rättsskydd är däremot inte så gammal utan har mestadels varit en produkt av 1900-talet. Ju starkare fäste tanken om allas likhet inför lagen har fått desto viktigare har det kommit att bli att alla också kan göra sin röst hörd inför en domstol. En viktig faktor för att komma till faktisk access to justice har således varit framväxten av välfärdssamhället. Utvecklingen av tillgången till rätten brukar inom litteraturen beskrivas som att den har formen av vågor.⁹

2.2.1 Den första utvecklingsvågen.

Den första vågen, under 1900-talets början, gällde frågan om rättshjälp. Frågan var hur man skulle öka tillgängligheten till domstolar för fattiga människor. Hur skall man se till att människor utan tillräckliga medel skall kunna tillvarata sina rättigheter i en domstolsprocess som kan komma att kosta väldigt mycket pengar? I många länder har efter hand byggts upp system med statlig rättshjälp men i den första vågens tidiga skede avsågs alla former av rättshjälp, statlig såväl som privat med hjälp av filantropiska stiftelser och andra liknande lösningar. Ofta har diskussionen kommit att handla om olika sätt att öka tillgången till juridiska ombud, ”access to lawyers” vilket förmodligen i högre utsträckning gäller för amerikanska förhållanden än för europeiska.¹⁰ Till exempel finns det ett amerikanskt talesätt som säger att ”The Court is open to everyone, like the Ritz Hotel.”¹¹ Detta hänger även samman med den ovan nämnda formella tillgången till rätten där staten endast garanterar att det finns ett forum för processen. Staten tog således inget ansvar för att enskilda individer hade en faktisk tillgång till rätten. Utvecklingen har som nämnts gått mot att allt fler

⁷ Lindblom, *Progressiv process*, s 306.

⁸ Lindblom, a.a, s307.

⁹ Det största arbetet har lagts ner av Cappelletti som i ”The Florens Access to Justice Project” lade grunden till den så kallade vågmetaforen. På svenska är det framförallt Lindblom som ingående har beskrivit denna. Min beskrivning är i första hand hämtad från Lindblom eftersom dennes verk är av senare datum än Cappelletti och, får man anta, anpassade efter svenska förhållanden.

¹⁰ Lindblom, *Grupptalan*, s 10.

¹¹ Se bland annat Michanek, *Något om Access to Justice*, p 2.

rättssystem har någon form av statlig rättshjälp för de människor som inte har möjlighet att själva bekosta den eventuella juridiska hjälp de behöver.

2.2.2 Den andra utvecklingsvågen.

Den andra vågen i metaforen berör skyddet för det som kallas diffusa, kollektiva och fragmentariska intressen. Med detta menas att rättigheterna inte skall ses som helt individualistiska intressen utan att de kommer att bli mer kollektiva. Man kan se rättigheterna mera som mänskliga rättigheter i vid mening. Vidare har rättigheterna även kommit att bli mer diffusa eftersom man inte längre säkert kan säga vem dessa rättigheter tillkommer.¹² Att en rättighet är kollektiv skall inte enbart ses som att den kommer att bli en mänsklig rättighet utan kan även betyda att den gäller endast medlemmarna av ett visst kollektiv. Ett diffust intresse kan emellanåt innebära problem med att identifiera vem som är skadelidande.

”Om en hel stad drabbas av dålig luft på grund av närheten till en industri - - - föreligger sällan förutsättningarna för en rätt till skadestånd enligt allmänna grundsatser.”¹³

Detta visar att diskussionerna kring access to justice i mångt och mycket kretsar kring vem som kan visa ett tillräckligt intresse i saken. Exemplet ovan med en hel stad som får dålig luft på grund av en industri visar även på den tredje delen av den andra vågen i metaforen, nämligen skyddet för fragmentariska intressen. Även om den enskilde kanske inte lider mer än endast liten skada på grund av dålig luft kommer problemet att angå en tämligen stor grupp människor. När en så stor grupp av människor som ”en hel stad” blir berörda kan processen lika väl anses vara av ett allmänt intresse såväl som ett enskilt intresse.¹⁴ Processen är inte längre strikt individualistisk utan har nu kommit att angå ett större kollektiv av människor. Ett sätt kringgå problemet med att visa kunna uppvisa skada är att, som i USA, ta bort skaderekvisitet helt och hållet.

”Any citizen may sue any polluter, including governmental agencies, for a failure to comply with the act. There is no need to show any personal harm to the plaintiff.”¹⁵

Traditionellt har talerätt endast tillerkänts personer som har kunnat visa att de har haft ett tillräckligt intresse i saken för att vara saklegitimerade. Detta gäller såväl i Sverige som utomlands, bland annat skriver Lee följande.

¹² Lindblom, *Progressiv process*, s 314.

¹³ Hellner och Johansson, *Skadeståndsrätt*, s 334.

¹⁴ Lindblom, a.a, s 314.

¹⁵ Clean Air Act USA, 42 U.S.C 1857-1871 §§.

”Standing in the environmental sphere has required considerable thought in all jurisdictions, mainly because traditional approaches allow recourse to the law only if individual interests or rights are harmed. This rarely captures the collective and diffuse nature of harm to environmental interests.”¹⁶

Men om endast allmänna intressen är för handen kommer man med detta synsätt inte att tillerkännas någon talerätt. Detta har i litteraturen kring access to justice-begreppet kritiserats eftersom man där hävdar att detta synsätt inte stämmer överens med dessa nya välfärdsrättigheter.¹⁷

Att dessa välfärdsrättigheter kan ses som en ny typ av mänskliga rättigheter stämmer även väl överens med lydelseerna i till exempel Riodeklarationens princip 10 där det stadgas att ”[M]iljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå.”¹⁸

Även i preambeln till Århuskonventionen påpekas att rätten till en god miljö är en mänsklig rättighet.

”Parterna i denna konvention --- som erkänner att ett tillfredställande miljöskydd är väsentligt för människornas välbefinnande och åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter, inbegripet rätten till själva livet.”¹⁹

2.2.3 Den tredje utvecklingsvågen.

Den tredje vågen i metaforen avser alternativa tvistlösningsmetoder²⁰ och andra medel för att trygga tillgången till rätten. Denna våg tar sikte på själva rättssystemet men går även utanför detta genom att den granskar hela komplexet av myndigheter som kan verka som medel för att öka enskildas tillgång till rätten. Vad man försökte åstadkomma var en slags informell ordning där man mer fokuserade på tillgång till rättvisa än tillgång till rätten. Medan detta visade sig svårt inom flera rättsområden har det för miljörettens del resulterat i att man använder sig av samråd. Enligt 6:4 MB skall en verksamhetsutövare som planerar en verksamhet som enligt balken kräver tillstånd samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan skall verksamhetsutövaren samråda med en

¹⁶ Lee, EU Environmental Law, s 139.

¹⁷ Ebbesson, Access to Justice in environmental matters in the EU, s 4.

¹⁸ Riodeklarationen 1992, princip 10.

¹⁹ Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, i vardagligt tal Århuskonventionen.

²⁰ På engelska ”alternative dispute resolution”, ADR.

vidare krets bestående av bland annat Naturvårdsverket, de kommuner samt de enskilda och organisationer som kan antas bli berörda.

2.3 Obstacles to Justice eller hinder för tillgång till rätten.

Eftersom utvecklingen av samhället har gett oss fler rättigheter än tidigare försöker man i diskussionerna kring access to justice idag istället för att enbart tala om hur tillgång till rättskipning och rättskydd skall se ut, att finna de hinder som står i vägen för att en tillfredställande access to justice skall existera.²¹

De hinder som diskuteras är i första hand höga rättegångskostnader, en parts bristande förmåga och resurser samt de svårigheter som uppstår när man skall försöka anpassa ett gammalt system baserat på individuella rättigheter till de nya kollektiva rättigheter som samhällsutvecklingen för med sig, det vill säga skyddet för diffusa intressen.

2.3.1 Höga rättegångskostnader.

Att rättegångskostnader kan bli förhållandevis höga är allmänt känt. Inom civilprocessen är det normalt att den tappande eller förlorande parten står för inte bara sina egna kostnader för rättegången utan även för den vinnande partens kostnader.²² Annorlunda förhåller det sig inom miljörätten där varje part står för sina egna kostnader, åtminstone vad gäller mål om miljöfarlig verksamhet.²³ Miljörätten har i och med detta närmat sig det som Lindblom kallar ”the american rule” där man kvittar ombudskostnader alldeles oavsett hur utgången i målet blir. Motsatsen är den engelska ”winner takes it all”-regeln vilken är den som vi även har i den svenska civilprocessen.²⁴

I miljöbalkspropositionen skriver man följande.

”[N]är det gäller luftföroreningar är dock sakägarbegreppets (---) omfattning så vidsträckt att det skulle vara lämpligt att låta en sökande betala rättegångskostnader i sådan omfattning som skulle kunna bli fallet. Det är därför olämpligt att ge sakägare i mål om miljöfarlig verksamhet rätt till ersättning för rättegångskostnader.²⁵

Att parterna står för sina egna kostnader är emellertid inte detsamma som att rättegångskostnaderna inte kan komma att bli väldigt höga. Parten måste ju fortfarande stå

²¹ Lindblom, Progressiv process, s 308, på engelska Obstacles to justice.

²² Rättegångsbalken 18:1.

²³ 25:1 MB där det stadgas att i mål om miljöfarlig verksamhet gäller inte rättegångsbalkens regler.

²⁴ Lindblom, a a, s 310.

²⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s 469.

kostnader för eget ombud och eventuella expertvittnen som skall höras på partens begäran. För miljöorganisationernas del innebär det att i de fall organisationen har en jurist anställd för att bland annat föra organisationens talan i domstol detta givetvis inte bidrar till ökade kostnader för organisationen men det är dock inte många organisationer som har jurister anställda för detta ändamål.²⁶ Många mindre organisationer har små ekonomiska resurser vilket innebär att de inte kan delta i en process som kostar pengar men även riskerar att dra ut på tiden.

Man skall emellertid inte glömma att det inte bara är miljöorganisationerna som dras med ökade kostnader vid en eventuell tvist, även motparten, verksamhetsutövaren, får ökade kostnader. Däremot kan det vara på det viset att kostnaderna praktiskt sett är mer betungande för en miljöorganisation än för en verksamhetsutövare eftersom de personer som många gånger företräder dessa organisationer gör det på frivillig basis och de tvingas därmed ta ledigt från sina vanliga arbeten vilket de naturligt nog inte kan göra alltför lång tid.²⁷ Den fördel miljöorganisationerna erhåller genom att rättegångskostnader i mål om miljöfarlig verksamhet fördelas enligt "the american rule" är att de inte riskerar att behöva betala motpartens rättegångskostnader vilket annars skulle kunna knäcka en miljöorganisation ekonomiskt. Nackdelen är dock att miljöorganisationerna inte heller får ersättning för sina kostnader vid de tillfällen deras talan bifalles. I propositionen skriver regeringen:

"Rättigheter bör korrespondera med skyldigheter. Det är därför lämpligast att de ideella organisationerna som inte är sakägare i egentlig mening inte får vare sig rätt till eller skyldighet att betala rättegångskostnader."²⁸

Om de kostnader som är förknippade med att föra en process blir alltför höga riskerar det att medföra att access to justice endast blir en illusion trots att den rent formellt kan vara helt klar.²⁹

2.3.2 Parts bristande förmåga och resurser.

När det gäller en parts bristande förmåga eller resurser kan detta yttra sig på flera olika sätt. Det kan naturligtvis vara på det viset att man inte besitter den kompetens som är nödvändig

²⁶ SOU 2005:59, s 180.

²⁷ SOU 2005:59, s 184.

²⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s 469.

²⁹ Ebbesson, Access to Justice Environmental Matters in the EU s 36.

för att man skall kunna ta sina rättigheter i anspråk. Kort uttryckt handlar denna typ av hinder om möjligheterna att faktiskt få tillgång till den rättighet man har.

Det uppstår lätt en obalans i styrkeförhållandena när den ena parten har tillgång till såväl utredningsmaterial³⁰ som avancerad juridisk rådgivning.³¹ Ett annat dilemma är det som uppstår när man har skillnader i hur ofta en part agerar inför domstol. Många verksamhetsutövare förekommer förhållandevis ofta i domstolsförfarande av olika slag medan enskilda eller mindre miljöorganisationer kanske blir inblandade en enda gång. Problemet brukar beskrivas som att den här typen av processer förs av ”one-shot-litigants versus repeat-player litigants”.³² För många miljöorganisationer påverkas möjligheterna att delta i olika miljöprocesser av att det erforderliga engagemanget och kunskapen ligger hos vissa enskilda individer i organisationerna.³³ I samma problemskål ligger även att ett flertal miljöorganisationer anser att de miljöjuridiska delarna av en miljöprovning är besvärliga vilket får dem att tveka inför möjligheten att delta.³⁴

2.3.3 Svårigheter med att anpassa rättssystemet till nya rättigheter.

Det tredje hindret för rättsskydd gäller skyddet för diffusa, kollektiva och fragmentariska intressen. Detta är det som våg två i vågmetaforen ovan egentligen handlar om. När rättigheter inte längre är att anse som strikt individualistiska händer något i rättssystemet. Dessa rättigheter måste på något sätt länkas in i systemet. Att en rättighet inte är en fråga för endast en person innebär inte att den inte skulle kunna vara grund för en individuell rättighet.³⁵ Ett problem som har visats ovan är att det kan vara svårt att visa vem som är skadedrabbad, eller ännu hellre var gränsen går mellan vem som är skadedrabbad och vem som inte är det.³⁶ I svensk har detta till viss del avhjälpes genom att det numera finns en möjlighet att väcka grupptalan. I miljöbalken finns regler om grupptalan i 32:12-14. En ideell förening (miljöorganisation) får enligt 32:14 MB väcka en organisationstalan i enlighet med reglerna om grupprättegång. En uppenbar begränsning av möjligheten att väcka en

³⁰ Till exempel i form av en MKB.

³¹ Därmed inte sagt att den juridiska rådgivning en liten miljöorganisation betalar för skulle vara undermålig rent kvalitetsmässigt men att organisationen inte har råd att betala för lika många ”advokattimmar” som en verksamhetsutövare.

³² Lindblom, Grupptalan, s 9.

³³ SOU 2005:59, s 182.

³⁴ SOU 2005:59, s 182.

³⁵ Ebbesson, Access to Justice in Environmental Matters in the EU, s 4.

³⁶ I exemplet ovan där en ”hel stad” blir drabbad av dålig luft kan man ju mycket väl tänka sig att även invånarna även i grannstaden blir drabbade eller att åtminstone en del av dessa blir drabbade.

organisationstalan är emellertid att det enligt 32:12 MB endast är möjligt att väcka en sådan talan mot verksamheter som bedrivs utan tillstånd. Eftersom många miljöfarliga verksamheter kräver att det finns ett tillstånd blir möjligheten att använda sig av gruppstalan starkt inskränkt.³⁷ Enligt 9:6, 3 st MB kan en utövare av en verksamhet för vilken det endast krävs att en anmälan görs söka tillstånd. Ett sådant tillstånd får samma rättskraft som andra tillstånd enligt 24 kap. MB och det innebär även samma skyldigheter för verksamhetsutövaren som andra tillstånd.³⁸

Problemen med att anpassa rättssystemet efter de nya rättigheterna som växt fram i samhället hänger ihop med att talerätt traditionellt endast har tillerkänts den som kunnat visa att han är saklegitimerad. Begreppen saklegitimerad och taleberättigad används omväxlande i litteraturen³⁹ för att visa samma sak nämligen vem som har rätt att föra talan inför en domstol. Emellertid är saklegitimerad en term som bättre beskriver den gamla synen på vem som kunde föra eller väcka talan inför domstol. Att förklara vad saklegitimerad innebär är inte helt enkelt, vilket kan illustreras av propositionen till miljöbalken där ambitionen var att införa ett enhetligt sakägarbegrepp.

”Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en entydig definition av sakägarbegreppet. Ibland uttrycks det på det enkla sättet att sakägare är den som saken angår. Klart är dock att en person på ett mer konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att anses som sakägare. Ett annat ibland använt uttryckssätt är att beslutet antingen måste påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt är erkänt av rättsordningen.”⁴⁰

I och med att nya kollektiva, diffusa och fragmentariska intressen kommit att spela en allt större roll har även begreppen saklegitimation och talerätt eller taleberättigad varit tvungna att utvecklas mer och förändras. Lindblom skiljer på den processuella frågan om en person är taleberättigad och den materiella frågan om en person är sakberättigad.⁴¹

I 16:13 MB har miljöorganisationer givits en rätt att överklaga domar och beslut i mål angående tillstånd, godkännande eller dispens som fattas enligt miljöbalkens regler.⁴² Rätten att överklaga, att vara sakberättigad går utanför den traditionella talerätten där den som förde

³⁷ Michanek och Zetterberg Den svenska miljöretten, s 411.

³⁸ Michanek och Zetterberg, a a, s 251 f.

³⁹ Ekelöf, Rättegång II, s 55.

⁴⁰ Prop. 1997/98:45 del 1, s 483.

⁴¹ Lindblom, Miljöprocess, del 1, s 159 f

⁴² Paragrafen är ändrad från och med den 1 januari 2007 så att det numera är möjligt för miljöorganisationer att också överklaga endast villkor i ett beslut eller en dom.

talans även skulle vara sakberättigad. Miljöorganisationernas talerätt föreligger således utan att de för den sakens skull är direkt berörda av saken. En fråga som uppkommer är då huruvida man fortfarande, som i propositionen ovan, kan tala om ett av rättsordningen erkänt intresse. Även om miljöorganisationerna inte är "personligen" berörda av saken så har ju tydligen rättsordningen erkänt deras intresse i saken genom att i lagreglerna tillerkänna dem talerätt.

2.4 Sammanfattning av access to justice.

Genom att göra en genomgång av hur diskussionerna kring access to justice har kretsat på det teoretiska planet har jag velat visa på begreppets utveckling. Genomgången visar att det varit svårt att finna en enhetlig och entydig översättning till svenska av begreppet access to justice. Jag har valt att försöka hålla mig till begreppet "tillgång till rätten".

Genomgången visar vidare att tillgång till rätten historiskt sett haft olika innebörd. Från att till en början endast ha inneburit en i det närmaste teoretisk möjlighet för individen att ta tillvara sina rättigheter till att innebära så mycket mer, framförallt när det gäller vilka rättigheter individen eller en grupp av individer kan omfattas av.

Vidare har jag gått igenom det som numera diskuteras mest, nämligen de hinder som finns för tillgång till rätten. Rättegångskostnader har visats vara ett av hindren för tillgång till rätten. Med rättegångskostnader avses inte endast de "formella" kostnader som uppstår i samband med processföringen utan även kostnader som uppstår i anslutning till detta, så som ersättning för förlorad lön för den som på frivillig basis engagerar sig i processerna. Vidare har det visats att ojämlikheter som uppstår i processerna kan vara ett hinder för tillgång till rättvisa. Ojämlikheter uppstår ofta när ena parten processar ofta medan andra parten processar mer sällan. Det sista hindret för tillgång till rättvisa som jag har visat på är svårigheterna med att anpassa rättssystemet till de nya rättigheterna. Många gånger visar det sig att rättssystemet lever kvar i det gamla resonemanget kring vem som är saklegitimerad.

Det bör noteras att, den vågmetafor som jag redogjort för ovan först formulerades i och med Cappellettis arbete i "The Florens Access to Justice Project" i slutet av 1970- och början av 1980-talet och att denna beskrivning numera därmed är över tjugofem år gammal. Visserligen har Lindblom använt sig av samma metafor i de arbeten som ligger till grund för min beskrivning men man bör i alla fall förstå att tankarna kring vad som anses ingå i de tre vågorna inte är helt och hållet nya. Det verkar dock som om Lindblom håller kvar vid

beskrivningen av Access to Justice som en vågametafor.⁴³ Vidare höjer Lindblom ett varnande finger som tål att tänka på.

”Att montera ner offentlig tillsyn och kontroll på t.ex. miljö- och konsumentområdet med motiveringen att man skall satsa på ”citizens enforcement” via domstol är legalt hyckleri om man inte samtidigt ser till att det föreligger reell, jämlik, access to justice. Det krävs också lämpliga processformer för de nya anspråk som aktualiseras i det postmoderna samhället.”⁴⁴

För att visa att tillgång till rätten inte endast är något som diskuteras teoretiskt utan faktiskt används praktiskt skall jag nu gå vidare med att göra en genomgång av hur tillgång till rätten har reglerats inom såväl internationell rätt som EG-rätt och inhemsk svensk rätt.

3. Århuskonventionen.

I detta avsnitt skall jag behandla Århuskonventionen. Jag börjar med att beskriva hur konventionen kom till för att sedan fortsätta med att beskriva hur dess bestämmelser för allmänhetens, och därmed miljöorganisationernas, tillgång till rättslig prövning är utformade.

3.1 Bakgrund.

Århuskonventionen, vars formella namn är Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, kom till som ett samarbete mellan ett trettio-tal stater i Europa under ledning av FN:s ekonomiska kommission för Europa (FN/ECE). Konventionen öppnades för undertecknande den 25 juni 1998 i Århus i Danmark och trädde sedan i kraft den 30 oktober 2001. Sverige var en av parterna som undertecknade konventionen liksom den Europeiska Gemenskapen.

Århuskonventionen initierades efter att en ministerkonferens för miljöministrar hållits i Bulgariens huvudstad Sofia 1995. Ministrarna enades om riktlinjer för hur en konvention skulle se ut. Bland annat hänvisades till Stockholmsdeklarationen från 1972 vars princip 1 lyder.

”Människan har den grundläggande rätten till frihet, jämlikhet, och tillräckliga livsbetingelser i en miljö, som är så beskaffad att den medger ett liv i värdighet och välfärd, och bär det förpliktande ansvaret att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer.”

⁴³ Lindblom, Sena uppsatser, s 126 f.

⁴⁴ Lindblom, a.a, s 130 f.

Hänvisning gjordes även till Riodeklarationen från 1992 vars princip 10 lyder.

”Miljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå. På det nationella planet ska varje individ ha skälig tillgång till den miljöinformation som finns hos offentliga organ, inklusive information om farliga material och verksamheter i deras samhällen och de ska ges möjlighet att delta i beslutsprocessen. Stater ska underlätta och uppmuntra folkligt medvetande och deltagande genom att se till att information finns lätt åtkomlig. Tillgång till effektiva juridiska och administrativa procedurer inklusive rättsmedel för upprättelse och gottgörelse ska erbjudas.”

I det arbete som följde för att förhandla fram en konvention deltog förutom stater och den Europeiska gemenskapen även en koalition av miljöorganisationer. Sverige ratificerade Århuskonventionen under 2005. Skälet för att tillträda konventionen ansågs i en promemoria vara att det låg i linje med svensk politik och att det var ett klart ställningstagande från svensk sida angående betydelsen av öppna och demokratiska beslutsprocesser.⁴⁵

3.1.1 Konventionens särdrag.

Århuskonventionen skiljer sig från andra internationella konventioner på det viset att den inte är endast bindande för parterna, det vill säga stater, utan att den även ålägger parterna skyldigheter gentemot allmänheten.⁴⁶ Konventionen kopplar samman frågor om miljön med mänskliga rättigheter. För att enskilda individer skall kunna utöva sina mänskliga rättigheter är det av grundläggande betydelse att de har tillgång till information och tillgång till rättslig prövning av sina rättigheter. Konventionen inleds med en preambel vilken innehåller ett antal som-satser vilka betonar kopplingen mellan miljöfrågor och mänskliga rättigheter. Den sjätte satsen lyder:

”som erkänner att ett tillfredställande miljöskydd är väsentligt för människornas välbefinnande och åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter , inbegripet rätten till själva livet,”

Den sjunde som-satsen har samma lydelse som Stockholmsdeklarationens första princip och den åttonde som-satsen talar om informationsbehovet och rätten till rättslig prövning.

”som beaktar att medborgarna för att kunna utöva denna rättighet och fullgöra denna skyldighet måste ha tillgång till information, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig

⁴⁵ Ds 2004:29, s 34

⁴⁶ Ds 2004:29, s 21

prövning i miljöfrågor, och som i detta hänseende erkänner att medborgarna kan behöva hjälp att utöva sina rättigheter,”⁴⁷

3.2 Århuskonventionens uppbyggnad.

Århuskonventionens uppbyggnad består av tre pelare. Den första är allmänhetens rätt till information i miljöfrågor, den andra pelaren är allmänhetens rätt att delta i miljöprocesser och slutligen den tredje pelaren vilken är allmänhetens rätt till rättslig prövning i miljöfrågor.⁴⁸

I artikel 1 anges konventionens syfte till att vara att bidra till att skydda den rätt som nuvarande och kommande generationer har att leva i en miljö som är förenlig med god hälsa och välbefinnande skall parterna till konventionen garantera att medborgarna har tillgång till de tre pelarna i konventionen.

Artikel 2 respektive 3 innehåller definitioner och allmänna bestämmelser. I artikel 2.5 finns en definition som behandlar miljöorganisationer. Det sägs där att berörd allmänhet är ”den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet; i denna konvention skall icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.”⁴⁹

Artikel 3 innehåller som nämnt allmänna bestämmelser. Punkt 4 stadgar:

”[V]arje stat skall ge det erkännande och stöd som behövs till föreningar, organisationer eller grupper som främjar miljöskydd och se till att det nationella rättssystemet är förenligt med denna skyldighet.”⁵⁰

Artiklarna 4 respektive 5 innehåller stadganden om rätten till miljöinformation. Här kan konstateras att den svenska rätten att begära information från myndigheter enligt offentlighetsprincipen och myndigheters serviceskyldighet enligt förvaltningslagen stämmer

⁴⁷ Preambeln till Århuskonventionen åttonde som-satsen, tillgång till rättslig prövning heter i den engelska officiella språkversionen ”access to justice”. Notera även att satsen inte endast talar om en rättighet att ha tillgång till information, delta i beslutsprocesser och att ha tillgång till rättslig prövning utan även om att det är en skyldighet som skall utövas av medborgarna. Begreppet ”mänsklig skyldighet” ligger förvisso utanför räckvidden för detta arbete och kommer inte att behandlas här men frågan är inte desto mindre intressant.

⁴⁸ Ds 2004: 29, s 24.

⁴⁹ Århuskonventionen, artikel 2.5.

⁵⁰ Århuskonventionen, artikel 3.4.

tämligen väl överens med Århuskonventionen. Här bör nämnas att offentliga myndigheter har en del att arbeta med när det gäller tillgängligheten via exempelvis Internet.⁵¹

Artiklarna 6- 8 innehåller stadganden om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser.

Av betydelse är framförallt artikel 6. Enligt lydelsen i punkterna 1a och 1b skall bestämmelserna i artikeln användas i fråga om beslut om huruvida föreslagna verksamheter som anges i bilaga 1⁵² till konventionen skall tillåtas. Enligt punkt c får frågor som gäller det nationella försvaret undantas från tillämpning. Sammanfattningsvis säger punkterna 2, 3 och 4 i artikeln att allmänheten på ett tidigt stadium skall informeras om allt som rör den föreslagna verksamheten och som behövs för att allmänheten skall kunna medverka på ett meningsfullt sätt. Punkt 6 innehåller bestämmelser som motsvarar de allmänna hänsynsreglerna i kapitel 2 i miljöbalken. Punkt 7 är en bestämmelse om samråd där det sägs att allmänheten skall få tillfälle att lämna synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter, antingen skriftligt eller muntligt. Punkt 8 stadgar att varje part skall se till att hänsyn tas till vad som framkommit genom allmänhetens deltagande när beslut fattas.

3.2.1 Artikel 9.1.

Artikel 9.1 är en bestämmelse om att den som anser att en begäran om att ta del av miljöinformation har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis eller på annat sätt har behandlats felaktigt skall kunna få saken prövad av en domstol eller annat oberoende organ. I svensk rätt är offentlighetsprincipen en grundläggande rättsprincip som medger att varje medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Offentlighetsprincipen är grundlagsfäst i Tryckfrihetsförordningen 2:1. De handlingar som allmänheten har rätt att ta del av är allmänna handlingar som är offentliga. En begäran om att få ut en allmän handling skall ställas till den myndighet där handlingen förvaras. Om en individ vänder sig till fel myndighet skall denna enligt den serviceskyldighet som ålagts offentliga myndigheter enligt 4 § förvaltningslagen i möjligaste mån hjälpa henne rätt. Avslår en myndighet en begäran om att ta del av en allmän handling skall beslutet motiveras och kommuniceras med den sökande. Avslaget skall enligt 21 § förvaltningslagen innehålla en besvärshänvisning. När det gäller att få sin sak prövad enligt artikel 9.1 överensstämmer svensk rätt med Århuskonventionen.

⁵¹ Min egen reflektion är att många myndigheter lämnar en del övrigt att önska när det gäller tillgängligheten. Lär gärna av Svenska Naturskyddsforeningen eller Regeringskansliet vilkas hemsidor är lättnavigerade och fylliga.

⁵² Bilaga 1 till Århuskonventionen innehåller en lista på verksamheter som i Sverige typiskt sett är att anse som miljöfarlig verksamhet.

3.2.2 Artikel 9.2.

Enligt artikel 9.2 skall varje part se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller andra tillämpliga bestämmelser i konventionen prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ. När det gäller vad som skall anses utgöra ett tillräckligt intresse lämnas detta av konventionen upp till varje part att avgöra enligt nationell rätt. Det enda som regleras är att icke-statliga organisationer som uppfyller kraven som avses i artikel 2.5 skall anses ha ett tillräckligt intresse. Dessutom skall icke-statliga organisationer som avses i artikel 2.5 anses ha rättigheter som kan kränkas. Enligt ordalydelsen borde detta innebära att miljöorganisationer alltid skall ha talerätt. Stockholms universitet, som var en av remissinstanserna till propositionen 2004/05: 65 betonade detta men regeringen lämnade det utan avseende i det färdiga förslaget i och med att man ansåg att den talerätt miljöorganisationer har enligt 16:13 MB stämmer överens med Århuskonventionen.⁵³

Artikel 9.2 kopplas alltså till artikel 6 och de verksamheter som sägs i bilaga 1 till konventionen. Följs inte regleringarna som sägs i artikel 6 skall således den berörda allmänheten kunna få saken prövad av en domstol. För svensk del gäller enligt miljöbalken att tillståndsbeslut av statliga myndigheter kan överklagas till miljödomstol och tillståndsbeslut av miljödomstol kan överklagas till Miljööverdomstolen. Ansökan om miljöfarlig verksamhet prövas av miljödomstol i första instans enligt 9:8 MB. Beslut och domar som överklagas kan prövas i både materiellt och formellt hänseende.⁵⁴ Exempel på vad för slags handlingar och underlåtenheter enligt artikel 6 som skulle kunna prövas av en domstol är att en myndighet ”fattar ett beslut om att allmänheten skall kunna få lämna synpunkter under en inte tillräckligt lång tid, kontaktar berörda för samråd i ett för sent skede av processen (handling), eller inte kungör den information som den skall inför ett tillståndsbeslut (underlåtenhet).”⁵⁵

3.2.3 Artikel 9.3.

Enligt artikel 9 punkt 3 skall varje part se till att handlingar och underlåtenheter och handlingar av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljörätten kan

⁵³ Prop.2004/05: 65, s 84.

⁵⁴ Prop. 2004/05: 65, s 80.

⁵⁵ Ds 2004: 29, s 92.

prövas av domstol eller i administrativ ordning. Medan artiklarna 9.1 och 9.2 är kopplade till andra bestämmelser i konventionen är artikel 9.3 frikopplad från denna. Precis vilka handlingar och underlåtenheter det är frågan om verkar vara oklart⁵⁶. Klart är dock att de skall stå i strid med den nationella miljörätten. Vid en första anblick ser man att för svenska förhållanden är det tämligen stor del lagstiftning som påverkar miljön som inte har inarbetats i miljöbalken.⁵⁷

Eftersom artikel 9.2 stadgar om en rättslig prövning när myndigheter brister i de förfaranden som beskrivs i artikel 6, det vill säga, allt som leder fram till en tillståndsprövning förefaller det som om stadgandet i artikel 9.3 avser passivitetstalan.⁵⁸ Detta skulle i så fall vara något nytt för svensk rätt. Det finns idag ingen möjlighet enligt förvaltningsrättsliga principer att väcka en sådan talan enligt svensk rätt. Förutsättningen för att få en handling eller underlåtenhet prövad enligt artikel 9.3 är att den står i strid med miljörätten. Enligt 24:7 MB får en ansökan om omprövning av tillstånd göras hos Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Om myndigheten beslutar att göra ingenting kan den enskilde inte gå vidare med saken. När det gäller miljö kvalitetsnormer förhåller det sig delvis annorlunda. Myndigheterna skall enligt 5:3 MB säkerställa att meddelade miljö kvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillstånd, utövar tillsyn eller meddelar föreskrifter. De beslut myndigheten tar kan överklagas till domstol men om överskridandet av en miljö kvalitetsnorm beror på sådant som myndigheten inte kunnat åtgärda förändrar detta inget för den enskilde.⁵⁹

3.3 Sammanfattning av Århuskonventionen.

Århuskonventionen förhandlades fram mellan ett trettiotal stater under FN:s ledning. Konventionen öppnades för undertecknande 1998 i Århus och trädde sedan i kraft den 30 oktober 2001. Sverige ratificerade Århuskonventionen under 2005.

Det som skiljer Århuskonventionen från andra internationella traktater är att den inte endast är bindande för parterna utan att den även ålägger parterna skyldigheter gentemot allmänheten. Kopplingar görs i konventionens preambel mellan miljöfrågor och mänskliga rättigheter.

⁵⁶ Prop. 2004/05, s 93.

⁵⁷ Jfr nedan 5.2.5.1, se även <http://www.snf.se/verksamhet/miljopolitik/annan-miljoratt.htm>, hämtad 2007-01-16.

⁵⁸ Artikel 6 i Århuskonventionen innehåller skrivningar som "den föreslagna verksamheten".

⁵⁹ SOU 2005:113, s 75.

Konventionen består av tre pelare där den första behandlar allmänhetens rätt till information i miljöfrågor, den andra pelaren behandlar allmänhetens rätt att delta i miljöprocesser och den tredje avslutande pelaren behandlar allmänhetens rätt till rättslig prövning i miljöfrågor. I konventionen ges miljöorganisationer samma rätt till rättslig prövning som sakägare har. Århuskonventionen ställer inte upp några kriterier för hur en miljöorganisation skall vara utformad för att få talerätt. De enda krav som stadgas i konventionen är att det skall röra sig om icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och att dessa organisationer uppfyller de krav som uppställs i nationell lagstiftning.

4. EG-rätten.

I detta avsnitt skall jag redogöra för hur miljöpolitiken inom den europeiska unionen har utvecklats med tyngdpunkt på allmänhetens deltagande. Jag ska även redogöra vilka åtgärder EG har vidtagit för att implementera Århuskonventionen. Avsnittet börjar med en allmän genomgång av EG-rättens struktur och fortsätter med att jag beskriver hur gemenskapens miljö rätt har vuxit fram genom olika typer av program och direktiv.

4.1. Utvecklingen av miljöpolitiken och miljö rätten inom EG.

I Romfördraget fanns inga bestämmelser angående miljöskydd inskrivna.⁶⁰ Detta berodde förmodligen på att miljöproblem inte var någon stor politisk fråga i slutet på 1950-talet. Det hindrade dock inte att gemenskapen antog sekundärrättslig lagstiftning inom miljöområdet. De första rättsakterna gällde klassificering och märkning av kemikalier. Dessa rättsakter antogs med artiklarna 100 och 235 som rättslig grund.⁶¹ Artiklarna avser den gemensamma marknaden respektive gemenskapens restkompetens.

För att en sekundärrättslig rättsakt skall vara korrekt antagen måste den, som nämnts ovan, ha sin grund i någon av fördragets artiklar. Sekundärrätten består bland annat av förordningar, direktiv samt beslut.

Eftersom direktiv tar sikte på resultatet är dessa mer flexibla att använda än förordningar. Medan förordningar är allmänt giltiga i alla medlemsstater kan direktiv riktas till endast en eller en grupp av medlemsstater. Gemensamt för båda typerna av rättsakter är att de inte kan riktas till enskilda individer. Direktiv skall implementeras i medlemsstaternas nationella rätt.

⁶⁰ Fördrag om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

⁶¹ Nuvarande artiklarna 94 respektive 308.

Att det lämnas upp till medlemsstaterna att bedöma hur direktiven skall införas innebär inte att det får gå till hur som helst. För gemenskapens sekundärrätt spelar den s.k doktrinen om direkt effekt stor roll. Att en rättsakt har direkt effekt är inget som framgår av fördragstexten utan är en produkt av EG-domstolens praxis. Första gången frågan om en rättsakt kunde vara bärare av individuella medborgares rättigheter var i målet Van Gend en Loos.⁶² Doktrinen om direkt effekt anses numera innebära att för att en gemenskapsrättslig rättsakt skall kunna ha direkt effekt krävs att den är ovillkorlig, klar och precis samt att implementeringstiden skall ha gått ut⁶³. Att en rättsakt skall vara ovillkorlig innebär att rättigheter och skyldigheter för enskilda skall gå att utläsa direkt ur direktivet. Det skall inte behövas några kompletterande lagregler. Klar och precis innebär att regeln skall gå att tillämpa utan att någon form av lämplighetsbedömning görs. Till sist måste tiden för medlemsstaterna att införa de bestämmelser som direktivet avser att åtgärda ha löpt ut. I rättsfallet C-144/99, Kommissionen mot Nederländerna, menade Nederländerna befanns nederländsk lag inte fullt ut stämd överens med ett direktiv (93/13/EEG). Nederländerna invände att man genom att tolka befintliga lagregler kunde komma fram till samma resultat. Domstolen påpekade att man genom att läsa lagen så som den stod inte kunde komma fram till det resultat som fanns i direktivet och att Nederländerna därmed inte hade fullgjort implementeringen på rätt sätt.⁶⁴ För direktiv gäller att de endast anses ha direkt effekt i vertikala tvister, det vill säga tvister där staten är svarande. Direkt effekt i horisontella tvister, mellan olika enskilda, är däremot utesluten.

Slutligen består sekundärrätten av beslut. Dessa är bindande för alla som det riktas till, även enskilda individer. Beslut kan även användas utan att de har någon klart angiven adressat och då oftast i syfte att tillkännage nya politiska program. Under 1960-talet ökade miljömedvetenheten och oron för miljön. När Stockholmskonferensen ägde rum 1972 ställde EG-länderna höga krav på internationella åtgärder för miljön.⁶⁵ Man fick emellertid inte det gehör för sina idéer som man hade hoppats och kanske förväntat sig. Efter Stockholmskonferensen fördes en debatt inom gemenskapen om huruvida miljöregleringar borde vara nationella eller gemenskapsrättsliga.⁶⁶ I oktober 1972 hölls en regeringskonferens i Paris där resultatet blev ett beslut om att skapa ett handlingsprogram för miljön. Detta

⁶² Van Gend en Loos, mål 26/62.

⁶³ Bernitz, Europarättens grunder, s 88.

⁶⁴ C-144/99 Nederländerna mot Kommissionen, punkterna 19-20.

⁶⁵ Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s 37.

⁶⁶ Krämer, E.C. Treaty and Environmental Law, s 2.

handlingsprogram och de därefter kommande handlingsprogrammen behandlas i följande avsnitt.

4.1.1 Miljöhandlingsprogram 1-6.

Det första handlingsprogrammet för miljön täckte perioden 1973-76.⁶⁷ Det innehöll de grundläggande principerna för gemenskapens miljöpolitik. Den största kraften ägnades åt åtgärder för att minska eller förebygga föroreningar.

Det andra miljöhandlingsprogrammet täckte perioden 1977-81 och innehöll inga egentliga nyheter utan var i stort en förstsättning på det första programmet.

Det tredje miljöhandlingsprogrammet täckte perioden 1982-86. Gemenskapen började nu inse betydelsen av att dess miljöpolitik interagerade med dess andra politikområden. Under det här programmet antogs det första MKB-direktivet.⁶⁸

Det fjärde miljöhandlingsprogrammet gällde för perioden 1987-92. Det antogs strax efter att enhetsakten antagits.⁶⁹ Eftersom enhetsakten innebar en utvidgning av gemenskapens samarbetsområde till att även gälla miljöområdet kunde nya idéer och beslut fattas. Förebyggande åtgärder företogs för att förhindra föroreningar att spridas från en miljösektor till en annan. 1990 antogs ett direktiv som reglerade allmänhetens tillgång till miljöinformation.⁷⁰ Det trädde i kraft 1993. Direktivet gav allmänheten rätt till tillgång till miljöinformation som fanns hos en offentlig myndighet. Informationen skulle tillhandahållas utan att den som frågade efter den var tvungen att visa ett särskilt intresse i saken.⁷¹

Det femte miljöhandlingsprogrammet gällde mellan 1993-2000. Maastrichtfördraget hade antagits 1992 och gemenskapen hade ytterligare en gång förändrats. Enligt artikel 2 EGF skall gemenskapen genom sin förda politik främja en hållbar utveckling och ha en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet. Namnet på det femte miljöhandlingsprogrammet blev följaktligen ”Mot en hållbar utveckling”. I programmet

⁶⁷ För en genomgång av handlingsprogrammen för miljön se Mahmoudi, EU:s miljörett, s 38 ff. Här ska endast kort nämnas om programmens huvudsakliga innehåll vilket bygger på vad som framkommer i nämnda verk.

⁶⁸ Dir. 85/337/EEG.

⁶⁹ Single European Act (SEA) som antogs 1986 syftade till att fullborda den inre marknaden.

⁷⁰ Dir. 90/313/EEG.

⁷¹ Krämer, E.C. Treaty and Environmental Law, s 10.

konstaterades att miljöproblemen är av global karaktär. Till skillnad från de tidigare programmen var det femte ute i förväg i stället för att vänta tills problemen uppstår.⁷²

Det femte miljöhandlingsprogrammet innehåller skrivningar om delat ansvar mellan alla samhällets aktörer, från den offentliga förvaltningen till allmänheten. Under tiden som det femte programmet gällde antogs IPPC-direktivet.⁷³ Direktivet innehåller bestämmelser om hur en verksamhetsutövare skall gå till väga när han planerar en verksamhet som kan komma att påverka miljön genom föroreningar. Artikel 15 i direktivet innehåller ett stadgande om att allmänheten skall ges information och möjlighet att delta i tillståndsförfarandet.

I det femte miljöhandlingsprogrammet föreskrevs att det skulle ses över efter en period för att införa nya idéer om detta behövdes. Den översyn som gjordes 1998 ledde bland annat till att en skrivelse togs in i programmet om att öka allmänhetens medvetande om de miljöproblem som finns genom att öka allmänhetens tillgång till miljöinformation.

Det sjätte miljöhandlingsprogrammet skall gälla för tiden mellan 2001-2010. Det har fått namnet "Miljö 2010: Vår framtid, vårt val". Det har fyra prioriterade områden; klimatförändringar, biologisk mångfald, miljö och hälsa samt hållbar användning av naturresurser och hållbar avfallshantering.⁷⁴

För att nå målsättningen i programmet föreslår man ett antal åtgärder som att klimatförändringsmålen skall integreras i gemenskapens övriga politik. När det gäller att stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden föreslås en rad punkter, bland annat en utökning av Natura 2000-nätet till att gälla även marina livsmiljöer. I målet om miljö och hälsa föreslås att riskerna för människors hälsa skall identifieras och att forskningen inom området skall förstärkas. Målet för en hållbar användning av naturresurser och en hållbar avfallshantering är att konsumtionen av förnybara och icke-förnybara resurser inte skall överstiga de gränser som miljön klarar av. Bland annat föreslås en beskattning av resurser.

⁷² Krämer, a a, s 7, där han beskriver gemenskapens tidiga miljöarbete som ett ad hoc betonat arbete som reagerar mer än agerar.

⁷³ Dir. 96/61/EG, Integration Pollution Prevention and Control.

⁷⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28027.htm>.

Gemenskapens handlingsprogram för miljön har tidigare betraktats som en slags politiska viljeförklaringar som har innehållit allt vad man ansett vara prioriterade områden, sammansatta i ett sammanhang.⁷⁵

Ett sätt att se på handlingsprogrammen för miljön är att när gemenskapens institutioner anser att ett område eller ett problem är värt att ta med i programmet så är det en tämligen god indikation på att lagstiftning förmodligen behövs inom det området.⁷⁶

Med miljöhandlingsprogrammen, som genom sin funktion som politiska viljeförklaringar har pekat på de områden gemenskapen prioriterat, har gemenskapen visat att allmänhetens deltagande och inflytande i miljöprocessen varit något den har eftersträvat. Framförallt det femte miljöhandlingsprogrammet är tydligt på denna punkt.

Genom vissa program och direktiv, varav en del har direkt koppling till Århuskonventionen, visar gemenskapen att frågan om medborgarnas tillgång till rätten är något som den tar på allvar och som i allra högsta grad är en levande fråga.

Följande del är en genomgång av hur gemenskapen har reglerat frågan om allmänhetens tillgång till rätten.

4.1.2 Program för att stödja icke-statliga organisationer.

Strax före Århuskonventionen undertecknades, med gemenskapen som en av parterna, beslutade gemenskapen att inrätta ett program för att stödja icke-statliga miljöorganisationer.⁷⁷ Enligt programmet skulle gemenskapen främja organisationer som främst var aktiva inom miljöområdet på gemenskapsnivå och som arbetade för att öka allmänhetens kunskap och intresse för miljöfrågor. I programmet finns en definition av vad en miljöorganisation anses vara.

”Med miljöorganisation avses i detta beslut icke-statliga, oberoende och icke-vinstgivande organisationer, som främst är verksamma inom området för miljöskydd och som har ett miljömål inriktat på allmänhetens bästa.”⁷⁸

I programmet föreskrevs att kommissionen efter halva programmets tid skulle avlägga en rapport om hur arbetet fortkred. I rapporten beskrev kommissionen de problem som funnits

⁷⁵ Krämer, E.C. Treaty and Environmental Law, s 102.

⁷⁶ Krämer, E.C. Treaty and Environmental Law, s 103.

⁷⁷ Rådets beslut 97/872/EG.

⁷⁸ 97/872/EG artikel 1, 2 st.

för miljöorganisationerna.⁷⁹ Det var främst problem med att bevisa att man faktiskt hade påverkat den politiska processen i medlemsstaterna men det framkom även klagomål, främst från organisationer som fått avslag på sina ansökningar om medel, att samma organisationer fick medel beviljade gång på gång. I Sverige har två organisationer fått medel beviljade, det är Coalition Clean Baltic och Taiga Rescue Network. Båda organisationerna är nätverksorganisationer som är sammansatta av flera olika miljöorganisationer.⁸⁰

2002 ersattes programmet för att stödja icke-statliga organisationer av ett nytt program med samma namn.⁸¹ Innehållet i det nya programmet motsvarade det gamla programmet tämligen väl. Det nya var att programmet anpassades för att passa med det sjätte miljöhandlingsprogrammet. Kriterierna för att komma ifråga för att kunna söka medel från programmet förtydligades. För att en miljöorganisation skulle kunna komma i fråga för att erhålla medel krävdes att det rörde sig om ”en oberoende och icke-vinstgivande juridisk person” som var aktiv i minst tre av gemenskapens medlemsstater och som arbetade inom området för miljöskydd och som inriktade sig på en hållbar utveckling.⁸² Ett ytterligare kriterium var att organisationen skulle ha funnits i två år. Enligt artikel 11 i programmet skulle det upphöra att gälla den 31 december 2006 varvid skulle beslutas om hur gemenskapen skulle gå vidare.

Programmet för att stödja icke-statliga organisationer är tänkt att ersättas av ett annat program kallat LIFE +⁸³, vilket skall ta över behandlingen av bland annat programmet för stadsutveckling, programmet för icke-statliga organisationer samt Forest Focus för att därigenom få en mer enhetlig och reglering och en mer konsekvent genomförd gemenskapspolitik. Detta arbete ligger tillfälligt nere eftersom Europaparlamentet i oktober 2006 underkände det förslag från Kommissionen som förelåg för omröstning. Arbetet med att förhandla fram en lösning som alla parter kan enas kring är planerat att återupptas i slutet på mars 2007.⁸⁴

⁷⁹ Kom (2001) 337 slutlig, volym 1.

⁸⁰ Se hemsidorna www.taigarecue.org och www.ccb.se, hämtade 2007-01-14.

⁸¹ 466/2002/EG.

⁸² 466/2002/EG, artikel 2.

⁸³ KOM/2004/0621 slutlig

⁸⁴ <http://ec.europa.eu/environment/life/news/futureoflife.htm>, hämtad 2007-03-26.

Utöver programmet för att stödja icke-statliga organisationer har gemenskapen även antagit ett antal direktiv på miljöområdet i vilka allmänhetens deltagande på olika sätt har ansetts önskvärt. Följande avsnitt är en genomgång av dessa.

4.2 MKB-direktivet.

I MKB-direktivet som antogs 1985 finns beskrivet hur allmänheten vid vissa planerade verksamheter skall informeras.⁸⁵ 1997 ändrades direktivet så att allmänhetens position stärktes. Artikel 6 MKB-direktivet ändrades så att det numera är föreskrivet att den som planerar en verksamhet skall informera allmänheten i så god tid att allmänheten har en möjlighet att framföra sina synpunkter innan ett beslut fattas.⁸⁶ Även artikel 9 i det ursprungliga direktivet ändrades. Det ursprungliga direktivet innehöll emellertid inga artiklar som reglerade möjligheterna till rättslig prövning. Även efter ändringarna i direktivet är denna fråga oreglerad.

Genom direktiv 2003/35/EG, vilket reglerar Århuskonventionens införlivande i gemenskapsrätten ändrades även MKB-direktivet så att även miljöorganisationer har kommit att räknas som den allmänhet som skall ha rätt till information enligt det senare direktivet.⁸⁷

4.2.1 IPPC-direktivet.

Även IPPC-direktivet från 1996 innehåller en artikel om information till allmänheten.⁸⁸ Enligt artikel 15 i direktivet skall medlemsstaterna se till att ansökningshandlingar för nya anläggningar hålls tillgängliga för allmänheten under lämplig tid så att allmänheten hinner yttra sig innan tillståndsmyndigheten fattar beslut.

Genom direktiv 2003/35/EG ändrades även IPPC-direktivet så att miljöorganisationer numera räknas till den allmänhet som har rätt till information enligt det senare direktivet.

4.2.2 Direktiv om rätten till miljöinformation.

1990 antogs ett direktiv som gjorde att gemenskapen tog ett stort steg framåt när det gäller rätten att ta del av information på miljöområdet.⁸⁹ I direktivet föreskrevs att allmänheten hade

⁸⁵ Dir. 85/337/EEG

⁸⁶ Dir. 97/11/EG, om ändring av artikel 6 i Dir. 85/337/EEG

⁸⁷ Se vidare nedan 4.2.3

⁸⁸ Dir. 96/61/EEG

⁸⁹ Dir. 90/313/EEG. Direktivet är numera ersatt av Dir. 2003/4/EG

rätt att ta del av den miljöinformation som fanns hos offentliga myndigheter utan att behöva ange något skäl. Om en sådan begäran avslogs skulle den som begärt att ta del av informationen kunna få saken överprövad.

Direktivet från 1990 är numera ersatt av ett direktiv som antogs 2003.⁹⁰ Enligt de skäl som anförs i inledningen av det nya direktivet antogs det med anledning av att gemenskapen undertecknat Århuskonventionen och att gemenskapsrätten var tvungen att stämma överens med konventionen för att gemenskapen skall kunna vara part till konventionen.⁹¹ För att uppnå den ökade öppenheten som önskas så är det bättre att ersätta direktivet från 1990 med ett nytt direktiv än att ändra i det gamla direktivet.⁹² Materiellt är det inte särskilt mycket som skiljer de två direktiven åt. En stor skillnad ligger emellertid i namnen på direktiven. På svenska blir inte skillnaden så påtaglig som på engelska. Direktivet från 1990 har på engelska fått namnet "freedom of access to information" medan det nya direktivet från 2003 fått namnet "public access to environmental information". Frågan är om det praktiskt sett har så stor skillnad men Krämer menar att det gamla direktivets namn gör att det hamnar inom räckhåll för de grundläggande mänskliga rättigheterna.⁹³

I den definition av allmänheten som finns i artikel 2 i direktivet 2003/4/EG står att allmänheten förutom fysiska personer även är föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer. Med den definitionen kommer även miljöorganisationer att betraktas som en del av allmänheten. Denna utökning av vem som tillhör allmänheten är en nödvändighet för att leva upp till Århuskonventionens regler. När det gäller tillgången till rättslig prövning sägs i artikel 6 att om en begäran om att få tillgång till miljöinformation avslås måste detta beslut kunna överprövas. Detta gäller även i de fall en miljöorganisation har begärt ut informationen.

4.2.3 Direktiv om införlivandet av Århuskonventionen.

Under 2003 antogs även ett annat direktiv för att gemenskapen skulle införliva Århuskonventionen i gemenskapsrätten.⁹⁴ Direktivet behandlar allmänhetens deltagande i vissa planer och program. Avsikten är att öka allmänhetens deltagande i miljöprocessen för att

⁹⁰ Dir. 2003/4/EG.

⁹¹ 2003/4/EG, skälen för direktivet punkt 5.

⁹² 2003/4/EG, skälen för direktivet punkt 6.

⁹³ Krämer, Casebook on EU Environmental Law, s 138.

⁹⁴ Dir. 2003/35/EG.

på så sätt få en öppnare miljöprocess vilket skulle kunna öka allmänhetens förståelse och stöd för fattade beslut.⁹⁵ Enligt punkt 4 i skälen till direktivet bör även deltagande från miljöorganisationer främjas. I direktivet anges att syftet med det är att leva upp till Århuskonventionen. I artikel 2 definieras allmänheten på ett sådant sätt att även miljöorganisationer omfattas av direktivet.

”I denna artikel avses med allmänheten en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa.”⁹⁶

Genom direktivet ändras även MKB- och IPPC-direktiven så att även dessa räknar miljöorganisationer till allmänheten.

4.2.4 Miljöskadedirektiv.

I april 2004 antogs ett direktiv som behandlar miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.⁹⁷ Direktivets syfte är enligt artikel 1 att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren betalar, för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

I de inledande skälen för direktivets antagande sägs att de personer som kan tänkas bli berörda av en miljöskada bör ha rätt att begära att den berörda myndigheten vidtar åtgärder. Det konstateras dock att miljöskydd är ett diffust intresse som enskilda personer inte alltid kan tillvarata. Därför bör även icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd ges samma möjlighet som enskilda att bidra till direktivets genomförande på ett effektivt sätt.⁹⁸

I direktivet anges i artikel 12 att fysiska eller juridiska personer som berörs eller kan antas bli berörda eller som har ett tillräckligt intresse i miljöbeslut som rör skadan, eller alternativt som hävdar att en rättighet kränkts skall ha rätt att till den behöriga myndigheten rapportera eventuella iakttagelser om miljöskador eller överhängande hot om miljöskador. Enligt tredje stycket har miljöorganisationer ett sådant tillräckligt intresse som sägs i första stycket av artikeln.⁹⁹

⁹⁵ Dir. 2003/35/EG, skälen till direktivets införande, punkt 3.

⁹⁶ Dir. 2003/35/EG, artikel 2.1.

⁹⁷ Dir. 2004/35/EG.

⁹⁸ Dir. 2004/35/EG, inledande skälen, punkt 25.

⁹⁹ Dir. 2004/35/EG, artikel 12.

Enligt artikel 13 skall sådana personer eller organisationer som sägs i artikel 12 ha en möjlighet att överklaga den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla i enlighet med direktivet. Prövningen skall göras av en domstol eller annat oberoende och opartiskt offentligt organ. Vad som skall införas enligt direktivet är således en form av passivitetstalan när myndigheter gör fel eller inte gör alls. Implementeringstiden för direktivet går ut den 30 april 2007.

4.3 Kommissionens förslag om tillgång till rättslig prövning.

Genom Rådets beslut 2005/370/EG har gemenskapen ratificerat Århuskonventionen. Vad man bör notera är att gemenskapen inte ännu lever upp till Århuskonventionens tredje pelare som behandlar tillgången till rättslig prövning. I bilagan till ratifikationen konstateras att det inte är gemenskapen utan medlemsstaterna som ansvarar för genomförandet av de förändringar som behövs för att enskilda individer eller miljöorganisationer skall kunna få sin sak prövad. Åtminstone så länge som inte gemenskapen har antagit gemenskapsrättsliga rättsakter på området. Någon sådan gemenskapsrättslig lagstiftning existerar ännu inte. Emellertid har Kommissionen lagt fram ett förslag till hur ett direktiv skall se ut.¹⁰⁰

Kommissionen menar att ett antagande av förslaget utöver att gemenskapen kommer att leva upp till Århuskonventionen även kommer att leda till att man råder bot på vissa brister i genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning. Kommissionen menar att det är otillfredsställande att gemenskapsrätten tillämpas olika i de olika medlemsstaterna beroende av att det är myndigheternas sak att övervaka miljölagstiftningens genomförande och att resurserna för myndigheterna och intresset för miljöfrågor är olika i gemenskapens medlemsstater. Dessutom menar Kommissionen att miljöproblemens gränsöverskridande karaktär gör gemenskapslagstiftning nödvändig. Vidare konstaterar Kommissionen att det skulle komma att påverka gemenskapens trovärdighet starkt negativt att inte anta lagstiftning som gör att gemenskapen kan uppfylla sina åtaganden i internationella överenskommelser.

Under 2002 höll Kommissionen ett antal förberedande möten med dels företrädare för de olika medlemsstaterna, dels näringslivet respektive miljöorganisationerna. Inte helt oväntat kom de olika parterna att inta motsatta ståndpunkter. Medan medlemsstaterna och näringslivet ville ha en begränsad talerätt för icke-statliga organisationer med ett krav på att endast

¹⁰⁰ KOM(2003)624 slutlig.

juridiska personer kan komma i fråga menade miljöorganisationerna å sin sida att talerätten borde utvidgas så att vem som helst får väcka talan, en actio popularis.

Enligt det förslag som Kommissionen har lagt fram skall det inte röra sig om någon actio popularis. Förutom fysiska personer kan även ”erkända sammanslutningar” tillerkännas talerätt. De kriterier för att talerätt skall tillkomma en miljöorganisation är i Kommissionens förslag för det första att organisationens huvudsakliga ändamål är att tillvarata miljön. Den skall vara ideell och arbeta för miljöns bästa. För att organisationen skall kunna tillerkännas talerätt skall den ha arbetat aktivt i miljöskyddsfrågor under en tid som bestäms i varje medlemsstat, dock högst tre år.¹⁰¹ Dessutom skall organisationen vara en juridisk person.¹⁰²

4.4. Praxis angående enskildas talerätt.

Kommissionen konstaterar i sitt förslag till införande av rättslig prövning att så som situationen ser ut för närvarande är det endast den eller de som är direkt drabbade som tillerkännas partsbehörighet.

”Ett sätt att förbättra efterlevnaden är därför att ge miljöskyddsorganisationer rätten att inleda domstols- eller förvaltningsförfaranden i miljöfrågor.”¹⁰³

Kommissionen framhåller även att i de stater där icke-statliga organisationer har tillerkänts talerätt efterlevs miljölagstiftningen striktare än i de stater där sådana organisationer inte har tillerkänts talerätt.

När det gäller talerätt på gemenskapsnivå är det så kallade Greenpeacemålet¹⁰⁴ illustrativt. Målet handlade om att Kommissionen hade beslutat att med medel från en utvecklingsfond finansiera ett kraftverksbygge på Kanarieöarna. Finansieringen skulle fördelas över fyra år men kunde dras in om oegentligheter förekom. Greenpeace Spanien kontaktade Kommissionen och fick information om att, trots att Kommissionen vetat om att bygget påbörjats utan att en MKB genomförts, finansieringen hade fortsatt betalats ut. 16 privatpersoner och Greenpeace väckte då talan inför Förstainstansrätten mot Kommissionen enligt artikel 230 EGF. Förstainstansrätten avvisade talan med motiveringen att beslutet om

¹⁰¹ Jfr under 4.1.2, enligt Dir. 466/2002/EG där det sägs att en miljöorganisation för att erhålla stöd från gemenskapen räcker med att organisationen har haft verksamhet i två år medan det tydligen skall behövas en verksamhetstid på tre år för att få talerätt.

¹⁰² KOM(2003)624 slutlig, förslag till artikel 8.

¹⁰³ KOM(2003)624 slutlig.

¹⁰⁴ Mål C-321/95 Stichting Greenpeace Council m fl. mot Kommissionen.

finansiering var riktat till en medlemsstat och inte till privatpersoner. De klagande var inte direkt och personligen berörda av beslutet och saknade därmed rätt att överklaga.

Målet överklagades till EG-domstolen som menade att det som kunde påverka de klagande på ett sådant direkt sätt att de hade varit taleberättigade var själva uppförandet av kraftstationerna. Beslutet att finansiera uppförandet av dem kunde endast påverka de klagande indirekt eftersom det beslutet var riktat till en medlemsstat. Talan avvisades således även i EG-domstolen.

Vad Greenpeacemålet visar är att enskildas eller miljöorganisationers möjlighet att väcka talan på gemenskapsnivå är starkt begränsad. Det är sällan som ett beslut som någon av gemenskapens institutioner är riktade till andra än medlemsstater. Domstolen hänvisar i målet till ett av sina tidigare avgöranden.¹⁰⁵ I det målet uttalade domstolen följande.

”Andra personer än de som ett beslut är riktat till kan göra anspråk på att vara personligen berörda endast om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en särställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till.”¹⁰⁶

Efter Plaumann domen har domstolen krävt att den sökande för att vara berörd skall tillhöra en sluten krets.¹⁰⁷ Just detta var något som Greenpeace utmanade i målet ovan. Greenpeace menade att den slutna krets som en klagande var tvungen att kunna innefattas av inte gick att tillämpa i ett mål som gällde miljö rätt eftersom det till sin karaktär är sådant att en sluten krets nästan är omöjlig att fastställa. Greenpeace menade att miljöskyddsintressena är gemensamma och delas av många så att en sluten krets inte kan finnas.¹⁰⁸

Greenpeacemålet hade sin grund i ett av Kommissionen fattat beslut att finansiera ett kraftstationsbygge. När det gäller enskildas möjligheter att göra sina rättigheter gällande när saken har sin grund i ett direktiv spelar den ovan beskrivna doktrinen om direkt effekt sin största roll. Har medlemsstaten inte genomfört direktivet vid implementeringsfristens utgång

¹⁰⁵ Mål C-321/95, domskälen punkt 7 hänvisar till mål 25/62 Plaumann mot Kommissionen.

¹⁰⁶ Detta har gett upphov till det så kallade Plaumann-testet.

¹⁰⁷ Bernitz, Europarättens grunder, s 143.

¹⁰⁸ Mål C-321/95, domskälen punkterna 17 och 18.

kan detta få direkt effekt. Trots att direktiv tar sikte på resultatet är det inte endast de faktiska förhållandena som avses utan det rättsläge som föreskrivs i direktivet skall uppnås.¹⁰⁹

I mål C-361/88 hade Kommissionen stämt Tyskland inför EG-domstolen för att Tyskland inte på ett fullgott sätt genomfört direktivet 80/779/EG vilket gällde luftkvalitet. Tyskland invände att man redan genom befintlig lagstiftning levde upp till de krav som ställdes i direktivet. Domstolen sammanfattar sin ståndpunkt på följande sätt.

“The transposition of a directive into domestic law does not necessarily require that its provisions be incorporated formally and verbatim in express, specific legislation; a general legal context may, depending on the content of the directive, be adequate for the purpose provided that it does indeed guarantee the full application of the directive in a sufficiently clear and precise manner so that, where the directive is intended to create rights for individuals, the persons concerned can ascertain the full extent of their rights and, where appropriate, rely on them before national courts.

The fact that a practice is in conformity with the requirements of a directive in the matter of protection may not constitute a reason for not transposing that directive into the national legal system by provisions capable of creating a situation which is sufficiently precise, clear and transparent to enable individuals to ascertain their rights and obligations. In order to secure the full implementation of directives in law and not only in fact, Member States must establish a specific legal framework in the area in question.”¹¹⁰

Tydligt är att EG-domstolen tar fasta på de uttryckliga rättigheter som föreskrivs i direktiven. Att den befintliga nationella lagstiftningen kommer upp till den skyddsnivå som direktiven föreskriver är inte tillräckligt om inte enskilda kan göra gällande rättigheter enligt den nationella lagstiftningen som de hade kunnat göra gällande genom direktivets regleringar.¹¹¹ EG-domstolen har i sina domar inte krävt att direktiven skall överföras bokstavligen men utrymmet för egna lösningar har varit begränsat.¹¹²

4.5 Sammanfattning av EG-rätten.

Trots att Romfördraget från 1957 inte innehöll några bestämmelser om miljöfrågor hindrade detta inte gemenskapen från att anta sekundärrättslig lagstiftning på området. Gemenskapens

¹⁰⁹ SOU 2005:113, s 91.

¹¹⁰ Mål C-361/88, summary, p 1.

¹¹¹ Sista stycket i ovan citerade dom återkommer även i målen C-13/90 samt C-14/90. Jämför även det ovan nämnda rättsfallet C-144/99.

¹¹² SOU 2005:113, s 92.

sekundärrätt består bland annat av förordningar, direktiv och beslut. Förordningar och direktiv riktar sig till medlemsstaterna medan beslut även kan riktas till enskilda eller för att tillkännage nya politiska program. Exempel på politiska program som kommit till genom beslut är de olika miljöhandlingsprogrammen för miljön som gemenskapen har använt sig av i sitt miljöarbete. Det första programmet kom till strax efter att Stockholmskonferensen hållits 1972. Ur miljöhandlingsprogrammen har gemenskapen hämtat idéer till annan sekundärrättslig lagstiftning. Bland annat antogs 1990, under tiden för det fjärde programmet, ett direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation. Gemenskapen har antagit flera direktiv som innehåller regleringar om allmänhetens deltagande eller information till allmänheten. Bland dessa märks MKB-direktivet och IPPC-direktivet.

1997 beslutades i gemenskapen att det skulle inrättas ett program för att stödja icke-statliga miljöorganisationer. Programmet är numera nedlagt och är tänkt att ersättas med ett annat program som slår samman verksamheterna i flera olika program. Arbetet har legat nere sedan Europaparlamentet under hösten 2006 underkänt Kommissionen förslag till hur detta nya program skulle se ut.

Århuskonventionen har i gemenskapsrätten implementerats genom ett direktiv om allmänhetens deltagande i planer och program. Genom direktivet ändras även MKB-direktivet och IPPC-direktivet så att miljöorganisationers deltagande möjliggörs. När det gäller tillgången till rättslig prövning har Kommissionen lämnat ett förslag på hur detta skall se ut. Gemenskapen har emellertid inte antagit någon lagstiftning angående rätten till rättslig prövning som gör att Århuskonventionen är fullt ut implementerad.

Under 2004 antog gemenskapen ett miljöskadedirektiv som poängterade att miljöskydd är ett diffust intresse som enskilda inte alltid är kapabla att tillvarata. Miljöorganisationer bör därför ges samma rätt som enskilda för att tillvarata allmänhetens intresse.

Den praxis som utvecklats genom EG-domstolen visar att det är svårt för enskilda att på gemenskapsnivå göra anspråk på att rättigheter kränkts. I de fall enskilda har varit framgångsrika beror detta oftast på att medlemsstaterna inte har implementerat gemenskapsrätten på fullgott sätt.

5. Miljöbalken.

I detta avsnitt börjar jag med att ge en bakgrund till miljöbalken och dess taleregel för miljöorganisationer. Jag går sedan igenom de rekvisit som uppställs i 16:13 MB för att en miljöorganisation skall tillerkännas talerätt. Sist i varje rekvisitdel gör jag en jämförelse med de regleringar som finns i Århuskonventionen och EG-rätten.

5.1 Bakgrund till miljöbalken och talerätten.

Talerätt i miljömål är något som går så långt tillbaka som till romersk rätt. Principen om att en jordägare inte fick använda sin mark på ett sådant sätt att användningen förorenade grannens mark var det som grundade talerätten.¹¹³ Principen gällde i Sverige även vatten. Den som var ägare av marken ägde även det eventuelle vatten som rann genom ägarens mark.¹¹⁴ Det var bara den som faktiskt ägde marken som kunde väcka talan. Någon möjlighet för den som endast var arrendator eller hyrde mark att genom rättsligt förfarande stoppa grannens störande verksamhet fanns inte. I ett förslag till ny jordabalk 1909 stadgades i 3 kap. 1§.

”Ej må någon nyttja sin fastighet på sådant sätt, att granne utöfver hvad i orten är vanligt kommer att besväras af rök, gnistor, hetta, buller, skakning, stank eller annat dylikt och att däraf för honom uppkommer märkligt med vid nyttjandet av hans fastighet.”

Visserligen antogs inte jordabalken med denna lydelse men det visar på vad som ansågs vara viktigt vid den här tiden. Dessutom visar det att Sverige fortfarande in på 1900-talet inte hade kommit mycket längre än att den grannerättsliga principen om immissioner som hämtats från den romerska rätten fortfarande var den som härskade. Förslaget blev liggande men återkom 1946 när en ny jordabalk åter skulle utredas. Enligt Nordh verkar den utredning som gjordes kring en ny jordabalk och vad som där sades om utsläpp och föroreningar mest ha varit inriktat på att inte störa utan snarare skydda industrin mot ingripanden från myndigheter och enskilda.¹¹⁵

Att tänka sig att ge andra än de direkt drabbade någon form av talerätt var inte att tänka på under första delen av 1900-talet. Ett bidragande skäl kan ha varit avsaknaden av miljöorganisationer. Visserligen bildades Svenska Naturskyddsföreningen redan 1909 men

¹¹³ Nordh, Talerätt i miljömål, s 35.

¹¹⁴ Nordh, a.a, s 47.

¹¹⁵ Nordh, a.a, s 104.

föreningens syfte förefaller snarare ha varit att påverka lagstiftaren än att verka i domstolen.¹¹⁶ 1957 infördes en naturskyddslag enligt vilken Konungen kunde ge vissa namngivna organisationer rätt att föra talan mot länsstyrelsens beslut. De organisationer som föreskrevs en sådan rätt att föra talan mot länsstyrelsernas beslut var Vetenskapsakademien, Svenska Naturskyddsföreningen samt Samfundet för hembygdsvård.¹¹⁷

1964 togs emellertid möjligheten att föra talan mot länsstyrelsens beslut bort i och med att den nya naturvårdslagen infördes. Den, året innan inrättade, Naturvårdsnämnden skulle vara statens kontrollorgan och föra talan i dessa frågor. Det ansågs tillräckligt att staten skötte sådana ärenden. 1967 inrättades Statens Naturvårdsverk. Verket övertog Naturvårdsnämndens rätt att agera för staten i naturvårdsärenden.

Rätten för miljöorganisationer att väcka eller föra talan i eget namn i andra situationer än där organisationen var sakägare återkom inte förrän miljöbalken infördes 1999. Att möjligheten för en miljöorganisation att föra talan i miljömål togs bort i mitten på 1960-talet innebar visserligen inte att miljörörelsen tystnade. Det fanns fortfarande den möjligheten att enligt förvaltningsrättsliga förfaranden föra talan för en enskild individ såsom ombud. Bland annat var stiftelsen Miljöcentrum synnerligen aktiv i den rollen.¹¹⁸ Vidare fanns det fortfarande, beroende på prövningsmyndigheternas officialprövningsskyldighet en möjlighet för miljöorganisationerna att föra fram sina synpunkter i första instans. I och med att miljöbalken infördes 1999 fick miljöorganisationerna en möjlighet att överklaga domar och beslut som fattades i enlighet med reglerna i balken.¹¹⁹ Det finns även enligt 32:14 MB en möjlighet för en miljöorganisation som uppfyller reglerna i 16: 13 MB att väcka en organisationstalan i enlighet med reglerna i lagen (SFS 2002:599) om grupprättegång.

5.2 Miljöbalkens taleregler för miljöorganisationer.

När miljöbalken infördes 1999 var den internationellt sett unik.¹²⁰ Inget annat land hade en liknande lagstiftning som i en konstruktion skulle hålla samman de miljörättsliga lagarna. Balken ersatte sexton lagar och till balken hör dessutom ett antal olika förordningar.

¹¹⁶ <http://www.snf.se/snf/snf-historia.htm>, möjligheterna att påverka lagstiftningen förefaller ha varit tämligen god. Två av grundarna var justitierådet Alméen och professorn i växtbiologi Sernander. Den senare planlade även den år 1916 anlagda Botaniska Trädgården i Göteborg.

¹¹⁷ SOU 1996:103, del 1, s 493.

¹¹⁸ Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, s 352.

¹¹⁹ MB 16:13.

¹²⁰ Michanek och Zetterberg, a.a, s 22.

Miljöbalken hade kunnat komma till stånd ett par år tidigare. En färdig proposition fanns men lagen antogs aldrig av riksdagen.¹²¹ Jag kommer nedan att visa på ett par skillnader mellan reglerna i den balk som antogs och den miljöbalk som inte antogs.

Genom miljöbalkens införande fick miljöorganisationerna en möjlighet att överklaga domar och beslut som rör tillstånd, godkännande eller dispens som fattas enligt balkens regler. Sedan den 1 januari 2007 har 16:13 följande lydelse.

”Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, såvitt avser domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk. Detta gäller

1. även i de fall överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet, och
2. även i de fall domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

För att få överklaga skall föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. Föreningen får dock inte överklaga beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

En miljöorganisation som vill överklaga en dom eller ett beslut som avses i första stycket skall göra det innan tiden för överklagande gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

Lag (2006:1014).”

En följd av att den första miljöbalken inte infördes var att miljöorganisationerna ”fick” en egen talerätt. Enligt det första förslaget skulle en miljöombudsman inrättas.¹²² Miljöombudsmannen var tänkt att fungera som allmänhetens företrädare för att främja miljöns intressen. Han skulle ha rätt att överklaga beslut som fattades enligt balken. För miljöorganisationernas del gällde att de inte skulle ha någon talerätt utöver de fall då de så som fastighetsägare eller på annat sätt kunde sägas vara sakägare, utan istället ingå i ett särskilt ideellt råd som skulle var knutet till Miljöombudsmannen. Det fanns visserligen en möjlighet för konsumentgrupper att föra talan i mål rörande kemikaliesektorn men huvudsakligen menade regeringen att miljöorganisationerna skulle komma att få ett ökat

¹²¹ Den tidigare propositionen har nummer 1994/95:10.

¹²² Prop. 1994/95:10, s 220.

inflytande genom att ingå i det ideella rådet.¹²³ Det är klart att miljöorganisationerna skulle fått ett ökat inflytande, åtminstone om man jämför med att de vid tidpunkten när propositionen lades fram inte hade något verkligt inflytande alls annat än som intresseorganisationer och remissinstanser. Den första miljöbalken antogs aldrig av riksdagen.

Den miljöbalk som till slut infördes 1999 innehöll en egen talerätt för miljöorganisationerna. När man studerar de rekvisit som sätts upp i lagregeln finns de några står ut lite extra. De ska jag nu gå igenom.

5.2.1 Ideell förening.

För att kunna tillerkännas talerätt enligt miljöbalken krävs först av en miljöorganisation att den är en ideell förening. Miljöbalksutredningen uttalade att talerätt endast kunde komma i fråga för en organisation som hade ideell förening som associationsform. Detta för att tillförsäkra att allmänheten kunde bli medlemmar och påverka föreningens verksamhet borde kunna komma ifråga. I propositionen tar regeringen samma ståndpunkt som utredning gjort, talerätt kan endast tillkomma en ideell förening som är öppen för allmänheten.¹²⁴ Ingen vidare förklaring ges till varför andra associationsformer, som exempelvis stiftelser, utesluts från kretsen av taleberättigade.

En ideell förening är enligt miljöbalksutredningens huvudbetänkande ”en sammanslutning med ändamål att främja medlemmarnas ideella eller ekonomiska intressen genom verksamhet som inte är rent ekonomisk”.¹²⁵ Hemström skiljer mellan tre typer av ideella föreningar. För det första föreningar som främjar helt ideella syften genom icke-ekonomisk verksamhet, för det andra föreningar som främjar ideella syften genom ekonomisk verksamhet och för det tredje föreningar som främjar sina medlemmars ekonomiska intressen genom icke-ekonomisk verksamhet.¹²⁶ Hemström kallar den första gruppen rent ideella föreningar, den andra gruppen hänförs också till rent ideella föreningar med hemslöjdsföreningar som exempel. Som exempel på den tredje gruppens föreningar nämner Hemström fackföreningar och hyresgästföreningar. Någon speciallag som reglerar vad en ideell förening är och hur en sådan

¹²³ Prop. 1994/95:10, s 225.

¹²⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s 489.

¹²⁵ SOU 1996:103, del 1 s 513.

¹²⁶ Hemström, Organisationernas rättsliga ställning, s 18 f.

skall vara beskaffad finns inte. Det har funnits ett stort motstånd framförallt från fackligt håll mot att en sådan lagstiftning införs.¹²⁷

I Miljöbalksutredningens huvudbetänkande intar utredningen den ståndpunkten att ideella föreningar är demokratiska organisationer.¹²⁸ Denna ståndpunkt fullföljer, som nämnts, sedan regeringen i propositionen till miljöbalken. Enligt Hemström är det för mycket att generellt säga att det så är fallet. Hemström menar att föreningsfrihetens princip bygger på att det allmänna inte skall lägga hinder i vägen för en förening som är uppbyggd på ett auktoritärt system.¹²⁹ Ekonomiska föreningar däremot är organisationer vilka är demokratiskt uppbyggda. Detta följer av den för dessa föreningar speciella lagstiftningen. I lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar stadgas bland annat i 7:1 att medlemmarna utövar sin rätt att besluta i föreningens angelägenheter vid föreningsstämman. Däremot kan man likhet med Hemström utgå från att de flesta ideella föreningar tillämpar demokratiska principer.¹³⁰

En följd av att endast ideella föreningar har tillerkänts talerätt enligt miljöbalken är att stiftelser utesluts från kretsen av taleberättigade. Det innebär att en sådan organisation som stiftelsen Miljöcentrum som varit mycket aktiv som ombud för enskilda inte har någon rätt att väcka talan i eget namn.¹³¹

I Finland har man valt en något annan variant. Enligt den finska miljöskyddslagen (4.2.2000/86) 97 § punkt har en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivselsn i boendemiljön och inom vars verksamhetsområde miljökonsekvenserna uppträder rätt att överklaga domar och beslut i miljöskyddsmål.

För att en ideell förening överhuvudtaget skall kunna ha talerätt krävs att föreningen är partsbehörig och processbehörig. Saknar föreningen partsbehörighet skall talan avvisas. En förening som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter kan vara part i en rättegång enligt 11:2 RB. Man brukar tala om att en förening uppnår rättssubjektivitet, eller att

¹²⁷ Hemström, a a, s 32.

¹²⁸ SOU 1996:103, del 1, s 531.

¹²⁹ Hemström, a a, s 37.

¹³⁰ Hemström, Organisationernas rättsliga ställning, s 37.

¹³¹ Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, s 22.

föreningen blir en juridisk person.¹³² För att en förening skall anses vara en juridisk person krävs att individer går samman och träffar avtal om att verka tillsammans för ett gemensamt ändamål. Föreningen måste ha en styrelse som kan företräda den. Avtalet om detta måste ha formulerats i stadgar.¹³³

I rättsfallet NJA 1973 s 341 bedömdes att en företagarförening inte hade rättskapacitet trots att föreningen verkade efter de stadgar som dess medlemsföreningar löd under. Föreningen höll årsmöten, de hade utsett en styrelse som företrädde föreningen samt hyrde lokaler i eget namn. Domstolen framhöll dock vikten av att en förening hade antagit stadgar, bland annat innehållande bestämmelser om hur ett föreningsbeslut kommer till. Företagarföreningen bedömdes således inte ha rättskapacitet trots att den hade uppträtt såsom en egen juridisk enhet med full rättssubjektivitet.

Domstolen har även senare poängterat vikten av att en förening har stadgar för att den skall anses vara en juridisk person. Till exempel kommer domstolen fram till följande i NJA 1987 s 394.

”Det finns inte någon särskild lagstiftning om ideella föreningar. För att en sådan förening skall anses som juridisk person krävs enligt rättspraxis bl a att föreningen har antagit stadgar av viss fullständighet. Stadgarna skall innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter åstadkommes.”

För att kunna ta tillvara den talerätt som en ideell förening kan ha krävs således att den är partsbehörig vilket blir först i och med att föreningen har antagit stadgar. Till sist krävs även att föreningen är processbehörig vilket föreningen blir när det finns någon person som är behörig att företräda föreningen.

Varken Århuskonventionen eller Kommissionens förslag till direktiv om rättslig prövning innehåller någon förklaring om vad för typ av associationsform som skulle krävas för att tillerkännas talerätt i miljömål. Århuskonventionens krav är att det är en icke-statlig organisation som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt.¹³⁴ Lee säger att tillgången till rättslig prövning i Århuskonventionen är starkt kopplad till

¹³² Ekelöf, Rättegång II, s 48 f.

¹³³ Hemström, a a, s 20.

¹³⁴ Artikel 2.5.

nationell rätt.¹³⁵ Att göra talerätten för snäv strider förmodligen mot konventionens syfte och ändamål, dess anda.¹³⁶

Enligt Kommissionens förslag till direktiv om tillgång till rättslig prövning är kraven på associationsform inte lika öppna men de är långt i från så snäva som miljöbalkens regler. För talerätt är de enda kraven på en miljöorganisation att den skall vara en ideell juridisk person och ha den organisationsstruktur som krävs för att ha ett effektivt arbetssätt.¹³⁷

5.2.2 Stadgar med miljöskyddsintressen.

Vi kunde se i exemplet ovan vikten av att föreningen, för att ha rättskapacitet, har stadgar.

Enligt nästa rekvisit i 16:13 MB skall en ideell förening för att få ha talerätt enligt sina stadgar ha som ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen. Det som regeringen var ute efter när regeln kom till var enligt propositionen att ta tillvara det engagemang och den kunskap som finns i miljöorganisationerna.¹³⁸ Alla föreningar som har goda kunskaper om miljön har emellertid inte naturskydds- eller miljöskyddsintressen inskrivna i sina stadgar. Till exempel faller Friluftsförbundet respektive Sportfiskarna utanför talerätten eftersom de enligt sina stadgar har som ändamål att medlemmarna skall kunna bedriva ett rikt friluftsliv.¹³⁹

En förening måste emellertid inte ägna all sin tid till att ta tillvara naturskydds- eller miljöintressen för att räknas som taleberättigad.

”Att en ideell förening skall ha till ändamål att arbeta för naturskydds- eller miljöskyddsintressen skall inte tolkas så att annan verksamhet som föreningen bedriver vid sidan av miljövårdsarbetet diskvalificerar den som taleberättigad. Å andra sidan bör det inte räcka att föreningen har miljövård inskrivet som en ändamålsbestämmelse i sina stadgar.”¹⁴⁰

Ett rättsfall som belyser just detta är MÖD 2006:22 där domstolen hade att ta ställning till om föreningen Villaägarna i Östergötland hade talerätt enligt 16:13 MB. Föreningen hade överklagat ett avvisningsbeslut från miljödomstolen i Växjö. Miljööverdomstolen konstaterar att föreningen uppfyller kraven i 16:13 MB på associationsform, det är således en ideell

¹³⁵ Lee, EU Environmental Law, s 140.

¹³⁶ Lee, ibid.

¹³⁷ KOM(2003)624 slutlig, artikel 8.

¹³⁸ Prop. 1997/98:45, del 1 s 488.

¹³⁹ SOU 2005:59 s 181.

¹⁴⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s 213.

förening. Vidare uppfyller föreningen även kraven som säger att en förening måste ha verkat i tre år i Sverige för att få överklaga och föreningen har dessutom minst tvåtusen medlemmar. Det som domstolen har att ta ställning till är således om föreningen har som ändamål att verka för naturskydds- eller miljöintressen. Föreningens egna stadgar innehåller inte något stadgande om natur- eller miljöskydd. Däremot ingår Villaägarna i Östergötland i Villaägarnas Riksförbund och denna förenings stadgar innehåller en paragraf om att föreningen skall tillvarata naturskydds- eller miljöintressen. Föreningens Villaägarna i Östergötlands stadgar innehåller ett stadgande om att föreningen skall verka i enlighet med sina egna stadgar men även i enlighet med de stadgar som gäller för riksförbundet.

Domstolen hänvisar till propositionen.

”I förarbetena till miljöbalken sägs att det inte bör räcka att föreningen har miljövärd inskrivet som en ändamålsbestämmelse i sina stadgar. Föreningen skall dessutom visa att den varit verksam i Sverige för att tillgodose ändamålet (prop. 1997/98:45 del 2 s. 213).”

Föreningen kunde inte förevisa att den uppfyllde de krav som domstolen fann stöd för i förarbetena och därmed avvisades överklagandet.

En förening måste således aktivt arbeta med miljövärd för att kunna tillerkännas talerätt enligt 16:13 MB. Däremot saknar talerätsregeln någon bestämmelse om geografisk koppling. Det är inte nödvändigt att en förening har lokal förankring för att få väcka talan. I ett avgörande från Miljööverdomstolen¹⁴¹ hade en förening överklagat ett beslut i en grannkommun. Domstolen böjar med att konstatera att föreningen uppfyller kraven i lagregeln på antal medlemmar, verksamhetstid samt att föreningen företräddes av en behörig företrädare.

”Av stadgarna framgår också att föreningen uppfyller talerätsbestämmelsens krav på en ideell förenings verksamhetsändamål. Bestämmelsen begränsar inte en förenings talerätt till dess geografiska hemvist eller verksamhets område. Det förhållandet att föreningens stadgar anger att dess verksamhetsområde utgörs av Göteborgs kommun hindrar därför inte föreningen att föra talan i detta mål, som rör verksamhet i Kungälv kommun.”¹⁴²

Att kräva att en miljöorganisation skall tillvarata naturskydds- eller miljöintressen samt att organisationen aktivt arbetar med detta är tämligen okontroversiellt om man jämför svensk rätt med Århuskonventionen och EG-rätten. Det får nog sägas vara hela meningen med att tillerkänna organisationer talerätt i miljömål att det faktiskt är organisationer som på något

¹⁴¹ MÖD 2001:9.

¹⁴² Talan avvisades emellertid ändå eftersom saken inte gällde ett beslut eller en dom om tillstånd, godkännande eller dispens.

sätt aktivt arbetar med dessa frågor. Såväl i Århuskonventionens artikel 2.5 som Kommissionens förslag till direktiv stadgas att det är ett krav att de icke-statliga organisationer som skall kunna tillerkännas talerätt främjar miljön.

5.2.3 Lägst tvåtusen medlemmar.

För att tillerkännas talerätt enligt 16:13 MB måste en förening ha lägst tvåtusen medlemmar. I Miljöbalksutredningen sägs att alla organisationer inte kan ges talerätt. Någon form av urval måste göras. Det finns enligt utredningen två sätt att göra det på, dels kan man ange förutsättningarna för talerätt i lagregeln, dels kan man i lagtexten namnge de organisationer som tilldelas talerätt.¹⁴³ Att i lagtexten ange vilka organisationer som skulle tilldelas talerätt påminner starkt om hur det en gång såg ut i svensk miljö rätt, där vissa organisationer bemyndigades talerätt av Konungen.¹⁴⁴ Utredningen fortsätter med att säga att Grupptalanutredningen har valt modellen med ett visst antal lägsta medlemmar. I likhet med vad den utredningen anser Miljöbalksutredningen att medlemsantalet bör sättas till lägst 100 medlemmar för att detta visar på att det finns en god uppslutning kring organisationens arbete.

Nackdelen med att sätta en så hög gräns som tvåtusen medlemmar, framhåller utredningen, är att lokala organisationer riskerar att hamna utanför.¹⁴⁵ Att lokala organisationer faller bort är olyckligt eftersom dessa ofta har specifik kännedom om närområdet och även en lokal förankring. Många fiskevårdsföreningar har förhållandevis höga medlemsantal men hamnar med regelns utformning utanför talerätten. Många miljöorganisationer anser att kravet på att ha lägst tvåtusen medlemmar för att tillerkännas talerätt är orimligt. Om en sådan lokal förening är missnöjd med ett miljöbeslut måste den vända sig till en regional- eller riksorganisation, om det finns en sådan, för att få hjälp. De mindre organisationerna framhåller att de ofta har ett stort antal medlemmar i förhållande till folkmängden inom föreningens verksamhetsområde.¹⁴⁶

Efter att ha gått igenom vad som framkommit genom Miljöbalksutredningen konstaterar regeringen att en organisation för att tillerkännas talerätt skall ha lägst tvåtusen medlemmar.¹⁴⁷ Regeringen erbjuder ingen närmare förklaring till varför den väljer detta högre

¹⁴³ SOU 1996:103 del 1, s 531

¹⁴⁴ Se under 5.1

¹⁴⁵ SOU 1996:103 del 1, s 532

¹⁴⁶ SOU 2005:59, s 182 f.

¹⁴⁷ Prop. 1997/98:45 del 1, s 490

antal medlemmar för att bli taleberättigad men man kan ana att vissa av de remissinstanser¹⁴⁸ som invänt mot att ge miljöorganisationer talerätt överhuvudtaget inte hade något emot att antalet potentiella taleberättigade drastiskt sjönk. Ebbesson menar att det förefaller som om lagtexten i detta hänseende är anpassade efter Svenska Naturskyddsföreningen.¹⁴⁹

Det är ingen tvekan om att det är kravet på lägst tvåtusen medlemmar som ”ställer till det” mest för svenska miljöorganisationer. I ett rättsfall säger Miljööverdomstolen angående en hembygdsförenings överklagande av ett bygge av en järnvägsbro helt kort.

”Enligt 16 kap. 13 § MB har vissa föreningar rätt att klaga på domar och beslut om bl.a. tillstånd. Förutsättningen för sådan talerätt är att det framgår av föreningens stadgar att den har som ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, att den har minst 2 000 medlemmar och att den bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år. Järvsö Hembygdsförening är enligt Miljööverdomstolen inte en sådan förening som omfattas av den nämnda bestämmelsen.”¹⁵⁰

En förening kan inte heller åberopa talerätt genom att man har andra föreningar som medlemmar så att det totala antalet medlemmar för de olika föreningarna uppgår till tvåtusen medlemmar. MÖD avvisade ett sådant överklagande när en förening visserligen tillstod att den endast hade cirka 350 medlemmar som betalade sin medlemsavgift till föreningen men man menade att genom att andra föreningar var medlemmar hade man indirekt över tvåtusen medlemmar.¹⁵¹

Att kravet på lägst tvåtusen medlemmar är svårt att leva upp till förstår man ännu bättre om läser den undersökning som SCB gjorde år 2003.¹⁵² Enligt den undersökningen hade antalet medlemmar i miljöorganisationerna sjunkit mellan åren 1990-2000 från 570000 till 290000 medlemmar vilket är nästan en halvering av antalet medlemmar. Miljöorganisationerna tappade fler medlemmar än alla andra föreningstyper. Det var mest de passiva medlemmarna som försvann medan kärnan av aktiva medlemmar föreföll vara oförändrat.¹⁵³ Undersökningen visar således att redan när miljöbalken infördes var kravet på att en förening skulle ha lägst tvåtusen medlemmar för att vara taleberättigad tämligen tufft att leva upp till.

¹⁴⁸ Bland annat Skogsägarnas Riksförbund.

¹⁴⁹ Ebbesson, JT 1999/2000, s 19.

¹⁵⁰ MÖD 2002:92.

¹⁵¹ Mål M 6293-02 MÖD.

¹⁵² SCB, Föreningslivet i Sverige, del 2 behandlar bland annat miljöorganisationer.

¹⁵³ SCB, Föreningslivet i Sverige, del 2, 38.

Eftersom miljöbalkens regel om att en miljöorganisation måste ha lägst tvåtusen medlemmar för att omfattas av talerätten inte har någon annan funktion än att begränsa antalet organisationer som kan föra talan så måste den ses som klart diskriminerande. Varken Århuskonventionen eller Kommissionens förslag till direktiv uttrycker något om att en organisation måste ha ett visst antal medlemmar för att komma i fråga för talerätt. Århuskonventionen saknar i detta avseende bestämmelser. I Kommissionens förslag till direktiv kan man visserligen läsa in ett krav på medlemmar beroende på hur man tolkar kravet på att en miljöorganisation måste ”ha den organisationsstruktur som krävs för att effektivt kunna arbeta för de mål som anges i sammanslutningens stadgar”.¹⁵⁴

5.2.4 Bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år.

En förening skall för att tillerkännas talerätt ha varit verksam i Sverige i minst tre år. Bestämmelsen hänger ihop med kravet om lägst tvåtusen medlemmar. Det är således ett av urvalskriterierna för att omfattas av talerätten. Miljöbalksutredningen menade i likhet med Grupptalanutredningen att det förhållandet att en organisation verkat under en inte alltför kort tid talade för att organisationen var livskraftig.¹⁵⁵ I propositionen fullföljer regeringen denna tanke utan att förklara vidare hur man kommit fram till den valda verksamhetstiden tre år. Det är föreningen som måste bevisa att den varit verksam i minst tre år. Det exempel som nämns i propositionen är att föreningen kan förete stadgar.¹⁵⁶

Kravet på verksamhetstid finns inte i lagregeln endast för att en förening skall visa att den är livskraftig. Det är även som nämnts ett sätt att avgränsa antalet taleberättigade organisationer. En typ av organisationer som hindras från att tillerkännas talerätt är den typen av ad hoc-förening som kan bildas av personer som anser sig på något sätt påverkade av ett miljöbeslut utan att för den sakens skull anses vara sakberättigade.

När det gäller krav på verksamhetstid saknar Århuskonventionen reglering. Det finns inga krav på att en organisation skall ha varit verksam i ett land i en viss tid för att tillerkännas talerätt i konventionen, tvärtom är det så att i artikel 3.9 ställs ett diskrimineringsförbud upp som bland annat säger att en juridisk person inte får diskrimineras beroende på var den har sitt

¹⁵⁴ KOM(2003)624slutlig, artikel 8.

¹⁵⁵ SOU 1996:103 del 1, s 531.

¹⁵⁶ Prop.1997/98:45 del 2, s 213.

säte eller sin huvudsakliga verksamhet. I promemorian från 2004 har det tolkats som att det ändå ger utrymme att kräva att en miljöorganisation har en viss verksamhet i Sverige för att omfattas av den talerätten som ges enligt svensk rätt.¹⁵⁷ I Kommissionens förslag till direktiv ställs ett kriterium för miljöorganisationer upp genom att organisationen för att omfattas av talerätten skall ha arbetat aktivt med miljöskyddsfrågor i en tid som varje medlemsstat för sig får fastställa i nationell rätt. Tiden som en medlemsstat får sätta upp som krav är högst tre år.¹⁵⁸

5.2.5 Vad som får överklagas.

Med miljöbalken infördes en generell rätt för miljöorganisationer att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken.¹⁵⁹ Att alla inte, på samma sätt som i propositionen, uppfattat rätten för miljöorganisationer så som generell visar ett till Högsta domstolen överklagat mål.¹⁶⁰ I målet hade Naturskyddsföreningen i Göteborg överklagat en dom i miljödomstolen i Vänersborg. Miljödomstolen hade förlängt ett tillstånd för en verksamhet samt meddelat nya villkor om bland annat förlängd arbetstid. Miljööverdomstolen börjar med att konstatera att det rör sig om en dom om ett tillstånd, godkännande eller dispens som omfattas av miljöorganisationernas talerätt. Sedan säger domstolen att det "[A]v lagmotiven framgår det att avsikten har varit att ge miljöorganisationerna endast en begränsad talerätt, preciserad till endast vissa typer av mål och ärenden (prop. 1997/98:45 del 1 s 490)". Miljööverdomstolen kom i sin prövning fram till att ett villkor om förlängd arbetstid inte omfattas av den talerätt som miljöorganisationer hade avvisade således överklagandet. Högsta domstolen fastslog sedermera Miljööverdomstolens dom.

5.2.5.1 Vilka typer av domar etc. kan överklagas?

Det är inte alla domar och beslut som får överklagas av en miljöorganisation. Rätten att överklaga gäller så som sägs i lagregeln de domar och beslut som följer på en prövning angående tillstånd, godkännande eller dispens. Typiskt sett gäller således rätten att överklaga sådana ärenden som rör tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet¹⁶¹ eller

¹⁵⁷ Ds 2004: 29, s 100.

¹⁵⁸ KOM(2003)624 slutlig, artikel 8.

¹⁵⁹ Prop. 2005/06: 182, s 131.

¹⁶⁰ NJA 2004 s 885.

¹⁶¹ 9:6 MB.

vattenverksamhet¹⁶². Utanför talerätten faller därmed sådana mindre verksamheter som endast behöver anmälas, exempelvis ska fiskodlingar med en årlig nettoproduktion med minst 1 ton men högst 20 ton fisk anmälas till den kommunala nämnd som handlägger sådana ärenden.¹⁶³

Enligt 7:13-14 MB råder det vid havet, vattendrag samt vid insjöar strandskydd med upp till 300 meter från strandlinjen. I 7:18 MB finns en bestämmelse om att länsstyrelserna får meddela dispens från strandskyddet om det finns starka skäl. En sådan meddelad dispens får överklagas av en miljöorganisation. Däremot finns det i 7:15 MB en reglering om att regeringen eller av regeringen utsedd myndighet får förordna att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften inte skall omfattas av strandskyddet. Ett sådant förordnande får inte överklagas av en miljöorganisation.

Vidare får miljöorganisationerna inte överklaga tillsynsbeslut som fattas enligt miljöbalken. Enligt 26:9 MB får tillsynsmyndigheterna meddela de förelägganden och förbud som behövs för att en verksamhet skall efterleva de föreskrifter, domar och beslut som meddelats med stöd av balken. Eftersom det i dessa fall inte rör sig om några av de i 16:13 MB föreskrivna situationer när en miljöorganisation tillåts överklaga faller även detta utanför miljöorganisationernas talerätt. Även beslut enligt 7:7 MB om att upphäva beslut om naturreservat faller utanför miljöorganisationernas talerätt. Det ska också påpekas att en myndighets beslut att inte vidta någon åtgärd, ett så kallat nollbeslut, inte kan överklagas

I anslutning till detta skall sägas att det i stort endast är domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens som är fattade enligt regleringar i miljöbalken som omfattas av miljöorganisationernas talerätt. Det finns en mängd miljöpåverkande regleringar utanför miljöbalken som miljöorganisationerna inte kan föra talan mot. Bland de mer framträdande märks plan- och bygglagen (SFS 1987:10), fiskelagen (SFS1993:787) och skogsvårdslagen (SFS 1979:429). I och med att Sverige ratificerade Århuskonventionen 2005 ändrades en del lagar så att miljöorganisationernas talerätt även omfattade dessa. De lagar som ändrades är väglagen (SFS 1971:948), järnvägslagen (SFS 1995:1649), lagen (SFS 1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, luftfartslagen (SFS 1957:297) samt minerallagen (SFS 1991:45).

¹⁶² 11:9 MB.

¹⁶³ Bilaga till förordningen om miljöfarig verksamhet och hälsoskydd, jämför även med 11:11 MB.

Miljöbalkens regler om överklagande stämmer i stort med dem som finns i Århuskonventionen. Den passivitetstalan som stadgas om i artikel 9.3 i Århuskonventionen är oreglerad enligt svensk rätt. Problemet är som ovan nämnts att det finns ett antal lagar som inte inarbetats i miljöbalken och därför inte får överklagas av miljöorganisationerna i enlighet med reglerna i balken.

5.2.5.2 Vilka organisationer har överklagat?

Till största delen är det Svenska Naturskyddsföreningen eller någon av dess lokalföreningar som har överklagat en dom eller ett beslut enligt miljöbalkens regler. Även Sveriges Ornitologiska Förening har överklagat vid några tillfällen. Utöver dessa två föreningar har även Föreningen Svenskt Landskapsskydd överklagat vid något tillfälle.¹⁶⁴ Dessa föreningar är de som har drivit mål som blivit prövade i sak. Sedan finns det ett antal föreningar som inte har lyckats nå upp till de krav som ställs i 16:13 MB, oftast är det kravet på antalet medlemmar som gör att föreningarna diskvalificeras.¹⁶⁵ Kravet på antal medlemmar är inte det enda som gör att 16:13 MB fungerar på ett exkluderande sätt. Även kravet på att organisationen skall ha viss associationsform hindrar en del miljöorganisationer från att föra talan inför domstol. Till exempel tillåts inte Stiftelsen Miljöcentrum överklaga i enlighet med 16:13 MB. Även föreningar som inte har miljöskydd inskrivet i stadgarna utesluts från kretsen av taleberättigade, däribland finns Friluftsrådet och Sportfiskarna.¹⁶⁶

5.3 Sammanfattning av 16:13 miljöbalken.

Vid en jämförelse av de krav som ställs upp för att en miljöorganisation skall tillerkännas talerätt mellan Århuskonventionen och EG-rätten å ena sidan och miljöbalken å andra sidan ser man att de svenska kraven är orimligt höga. När det gäller kravet på associationsform sägs i Århuskonventionen endast att det skall röra sig om en icke-statlig organisation som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt. Det skall dock sägas att Århuskonventionen så att säga gömmer sig bakom skrivningen om att de icke-statliga organisationerna måste uppfylla de krav som uppställs i nationell rätt. EG-rättens krav på associationsform är att miljöorganisationen är en ideell juridisk person som har den organisationsstruktur som krävs för att den skall kunna arbeta effektivt.

¹⁶⁴ SOU 2005:59, s 177 f.

¹⁶⁵ Jfr MÖD 2002:92 ovan.

¹⁶⁶ SOU 2005:59, s 181.

När det gäller miljöbalkens krav på att en miljöorganisation enligt sina stadgar skall tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen stämmer det väl överens med såväl Århuskonventionens regler som EG-rätten. Enligt Århuskonventionen skall en miljöorganisation främja miljöskydd för att tillerkännas talerätt. Enligt EG-rätten skall en sådan organisation ha som huvudsakligt mål att tillvarata miljön.

Miljöbalkens krav på att en organisation för att omfattas av talerätten måste ha lägst tvåtusen medlemmar har ingen annan funktion än att begränsa antalet taleberättigade miljöorganisationer. Likadant är det med kravet på att en miljöorganisation skall ha verkat i minst tre år i Sverige. Det sistnämnda kravet står tvärt emot Århuskonventionens artikel 3.9 vilken ger uttryck för en icke-diskriminerings princip som säger att en icke-statlig organisation inte får diskrimineras beroende på var den har sitt säte eller sin huvudsakliga verksamhet.

När det gäller vad som får överklagas regleras detta i svensk rätt på flera olika ställen. Rätten till miljöinformation regleras i allt väsentligt i Sverige av offentlighetsprincipen. Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte presentera något skäl och skulle en myndighet vägra att lämna ut allmänna handlingar går det att överklaga i enlighet med förvaltningsrättsliga förfaranden. När det gäller de verksamheter som regleras i artikel 6 i Århuskonventionen och som rättsligt kan prövas enligt artikel 9.2 gäller att det typiskt sett är sådana verksamheter som vi i Sverige kallar miljöfarlig verksamhet för vilka prövningen sker i enlighet med reglerna i kapitel 9 i miljöbalken. Dessa verksamheter är tillståndspliktiga och därmed skall en prövning ske. Resultatet av denna prövning är överklagbart enligt 16:13 MB.

6. Avslutande synpunkter.

I detta avslutande avsnitt skall jag beskriva de svar jag har kommit fram till på mina frågeställningar samt föra en diskussion kring dessa.

6.1 Vad är access to justice?

Access to justice är den diskussion inom juridiken som berör tillgång till rätten. Det är en fråga som egentligen alltid har varit och fortfarande är lika aktuell.¹⁶⁷ Hur ska man göra för att

¹⁶⁷ Lindblom, Progressiv process, s 306.

på bästa sätt tillvarata sina rättigheter? Utvecklingen av tillgången till rätten brukar beskrivas som ett vågfenomen som är indelat i tre vågor. För det här arbetet är det framförallt de två första vågorna som varit av intresse.

I den första vågen diskuterades mest hur man skulle öka den faktiska tillgången till rätten. Tidigare tog staten inget ansvar för att allmänheten hade någon faktisk tillgång till rätten utan ansåg i de flesta fall att det räckte med en formell tillgång till rätten. Den faktiska tillgången till rätten löstes på många håll genom att privata och semi-privata stiftelser finansierade tillgången till advokater. Tack vare denna form av rättshjälp ökade jämlikheten i tvisterna något.

I den andra vågen diskuteras intressen som inte längre anses vara av strikt individualistiska utan har kommit att bli kollektiva, diffusa och fragmentariska. Man kan visserligen teoretiskt diskutera delarna i denna våg var för sig men praktiskt sett är de mera glidande begrepp. De kollektiva intressena är sådana som omfattar större grupper av människor, vare sig det gäller alla boende i en och samma bostadsrättsförening eller kanske alla medlemmarna i en bryggförening, eller varför inte medlemmarna av sportfiskeföreningen som kalkar sjöar och planterar ut ädelfisk bara för att kunna ägna sig åt sitt favoritnöje. Att ett intresse är av kollektiv art innebär inte den endast omfattar ett visst kollektiv av människor utan kan även ses som en mänsklig rättighet i vid bemärkelse. Man talar då om att intressena är diffusa.¹⁶⁸ Det är svårt att se vem som omfattas av dem eller att veta vem som är skadelidande av en viss handling. Den sista delen i vågen, de fragmentariska intressena är sådana där den enskilde kanske inte lider någon större skada men där det är den större gruppen som är skadelidande. Ett exempel på när intressena i den andra utvecklingsvågen kommer i fråga är när en hel stad blir drabbad av dålig luft på grund av närheten till en industri.¹⁶⁹

Den tredje vågen tänker jag bara nämna för helhetens skull. Den berör alternativa tvistlösningsmetoder och hör naturligen hemma inom processrätten där man numera allt oftare arbetar med medling men även sedan lång tid med skiljeförfaranden.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Lindblom, *Progressiv process*, s 314.

¹⁶⁹ Se ovan sidan 8, not 13.

¹⁷⁰ Lindell, *Civilprocessen*, kapitel 15.

En fundering som uppkommer när man diskuterar de olika utvecklingsvågorna är om det egentligen är någon större skillnad mellan de två första vågorna. Denna fundering har lett till att man numera inom access to justice-debatten hellre diskuterar hinder mot tillgång till rätten.

De hinder som brukar nämnas är höga rättegångskostnader, parts bristande resurser i övrigt samt de svårigheter som uppstår när man måste anpassa det rådande rättssystemet som är baserat på individuella rättigheter till ett system som mer baseras på tankarna om kollektiva rättigheter. Att rättegångskostnader kan bli höga var det som den första vågen i utvecklingen försökte åtgärda genom att ge möjligheter till rättshjälp men det är inte endast kostnader för ombud som kan bli höga utan även övriga kostnader i samband med en rättslig process. Med en miljöorganisation i åtanke kan det exempelvis röra sig om att en företrädare för organisationen är tvungen att vara frånvarande från sitt ordinarie arbete eller om kostnader för att skaffa fram bevisning.¹⁷¹ För föreningar med små ekonomiska medel blir dessa saker problematiska.

Ytterligare problematiskt blir det om man lägger till parts bristande resurser i övrigt vilket behandlar frågan om parterna har den kompetens som behövs för att på ett riktigt sätt tillvarata sina intressen. Medan många verksamhetsutövare fungerar som "repeat-players" i processer är de flesta enskilda personer "one-shot-litigant" vilket betyder att företag ofta har större vana av att framträda inför domstol och ofta har tillgång till större juridisk kompetens medan enskilda kanske uppträder för rätten en gång i sitt liv.¹⁷² När det gäller jämvikten i miljöprocesser talar mycket för att det råder en viss obalans när det endast är en miljöorganisation som har anställt en person för att delta i miljöprocesser.¹⁷³ Även de svenska skattereglerna bidrar till att snedfördelningen ökar.

Det tredje hindret för tillgången till rätten, svårigheter att anpassa de rådande rättssystemen vilka är baserade på individuella rättigheter till att skydda intressen som är kollektiva, diffusa och fragmentariska, berör den andra vågen i utvecklingsmetaforen. De nya rättigheterna måste på något sätt arbetas in i rättssystemet. Ett sätt att försöka arbeta in de kollektiva, diffusa och fragmentariska intressena har varit att det numera är möjligt att väcka grupptalan. Ett annat sätt att tillvarata mångas intressen är den taleregeln som finns i 16:13 MB.

¹⁷¹ SOU 2005:59, s 184.

¹⁷² Lindblom, Grupptalan, s 9.

¹⁷³ SOU 2005:59, s 180.

Miljöorganisationerna har givits en rätt att överklaga utan att vara traditionellt sakberättigade. Det är ett steg i riktning mot att skydda de kollektiva, diffusa och fragmentariska intressena. Dessvärre ställer 16:13 MB så stora krav på miljöorganisationerna att det är näst intill omöjligt att leva upp till kraven. Därmed hamnar man i ett glapp i tillgången till rätten. Det finns en formell rätt för miljöorganisationer att överklaga eller föra talan inför domstol men den faktiska tillgången till rätten är så snävt tilltagen att det endast är ett fåtal organisationer som uppfyller kraven. För miljöorganisationernas del är det en vinst på pappret. Man kan tala om en återgång till det amerikanska talesättet att ”The Court is open to everyone, like the Ritz Hotel.”¹⁷⁴

6.2 Hur ser Århuskonventionens regler om talerätt för miljöorganisationer ut?

I de inledande preambeln till Århuskonventionen påpekas att ett tillfredställande miljöskydd är väsentligt för att människor skall kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter. För att kunna skydda sina intressen måste enskilda ha den information som behövs för att på ett meningsfullt sätt kunna delta i miljöprocesser. Århuskonventionen skiljer sig från andra internationella traktater på så sätt att den ålägger de partsslutande staterna skyldigheter gentemot enskilda medborgare.

Konventionen är uppbyggd av tre pelare där den första pelaren behandlar allmänhetens rätt att få tillgång till miljöinformation. Den andra pelaren behandlar allmänhetens rätt att delta i miljöprocesser och den tredje pelaren behandlar allmänhetens rätt till rättslig prövning i miljöfrågor.¹⁷⁵

Århuskonventionen går förhållandevis långt ambitionen att ge miljöorganisationer rätt att föra talan. Till att börja med stadgas i artikel 2.5 att miljöorganisationer som uppfyller kraven i nationell rätt skall ha samma rätt till rättslig prövning som sakägare har. I konventionen har det inte satts upp några regler om hur en miljöorganisation skall vara organiserad för att omfattas av rätten till rättslig prövning. Det finns endast två uttryckliga villkor som konventionen stadgar. För det första skall den organisationen vara icke-statlig och för det andra skall organisationen främja miljöskyddsintressen. Till dessa två villkor fogas även ett förbehåll om att organisationen skall uppfylla de krav som uppställs i nationell rätt för att kunna omfattas av rätten till rättslig prövning.

¹⁷⁴ Se bland annat Michanek, Något om Access to Justice, p 2.

¹⁷⁵ Ds 2004: 29, s 24.

Skall man rikta kritik mot Århuskonventionen så är det att just i förbehållet om att miljöorganisationer måste uppfylla de krav som uppställs i nationell rätt för att få tillgång till rättslig prövning så lyser känslan av kompromiss igenom. För att få till stånd skrivningen om att miljöorganisationer skall omfattas av rätten till rättslig prövning har man varit tvungen att hänvisa till den nationella suveräniteten. Jag har ovan sagt att konventionen är ovanlig på så sätt att den ålägger de partsslutande staterna skyldigheter gentemot enskilda. Dessvärre ställs i konventionen inga krav på staterna att de regler som uppställs i nationell rätt när det gäller miljöorganisationers möjlighet att få tillgång till rättslig prövning är rimliga. I Århuskonventionen ställs inga krav på att en miljöorganisation måste vara organiserad enligt någon viss associationsform eller att ett lägsta antal medlemmar måste finnas för att organisationen skall omfattas av konventionens tillgång till rättslig prövning.

6.3 Hur ser EG-rättens regler för allmänhetens deltagande i miljöfrågor ut och hur har gemenskapen genomfört införlivandet av Århuskonventionen?

Den europeiska gemenskapen var tidigt ute, redan i början av 1970-talet, med att etablera en egen miljöpolitik. Redan efter Stockholmskonferensen 1972 tog gemenskapen ett beslut om att inrätta ett handlingsprogram för miljön. Den europeiska gemenskapen arbetar nu under sitt sjätte miljöhandlingsprogram. Under tiden som det fjärde programmet gällde fick allmänheten genom direktiv 90/313/EEG rätt att ta del av information på miljöområdet. Detta innebar ett steg framåt i gemenskapens öppenhet gentemot allmänheten. De olika miljöhandlingsprogrammen vilka tillkännages i beslut har gemenskapen visat inom vilka områden man har valt att prioritera miljöarbetet.

Gemenskapen har även haft program för att stödja icke-statliga miljöorganisationer. Genom dessa program har två olika svenska paraplyorganisationer fått medel från gemenskapen.¹⁷⁶

När Århuskonventionen skulle införlivas i den europeiska gemenskapens rättsordning behövdes några ändringar i befintliga direktiv. MKB-direktivet samt IPPC-direktivet ändrades så att även miljöorganisationer har rätt att ta del av miljöinformation. Denna ändring var, menar jag, mera av en markering att miljöorganisationer är en önskvärd del av miljöprocessen än en nödvändighet. Enskilda företrädare för de olika organisationerna har ju redan tidigare kunnat ta del av miljöinformationen enligt de båda direktiven i egenskap av privatpersoner.

¹⁷⁶ Se ovan, s 26.

Man kan även se den ändring som gjordes som en följd av EG-domstolens praxis om att medlemsstaterna måste implementera direktiv på ett rätt sätt för att inte riskera att dessa faller in under doktrinen om direkt effekt.¹⁷⁷ Möjligen kan man tänka sig ett resonemang som går ut på att det som gemenskapen begär av medlemsstaterna måste själv genomföra.

Den praxis som finns när det gäller enskildas möjligheter att föra talan på gemenskapsnivå är relativt liten. De flesta fall berör frågor som den ovan, att någon medlemsstat inte på ett rätt sätt har implementerat ett direktiv.¹⁷⁸ Det ovan beskrivna Greenpeacemålet visar på en brist i gemenskapsrätten, nämligen att enskilda eller miljöorganisationer inte har rätt att föra talan om de inte är sakägare. Eftersom det beslut som det i Greenpeacemålet omtvistade kraftstationsbygget grundade sig riktade sig till en medlemsstat var det endast denna som hade rätt att föra talan angående det.

Enligt det förslag om tillgång till rättslig prövning som Kommissionen lade fram 2003 skall miljöorganisationer ges rätt att föra talan inför domstol utan att vara sakägare. Kommissionen drar den slutsatsen att miljöorganisationers deltagande i miljöprocesser och möjligheter att inleda och domstolsförfaranden skulle öka efterlevnaden av miljölagstiftningen inom gemenskapen.¹⁷⁹ Förslaget om tillgång till rättslig prövning har ännu inte antagits av gemenskapen. Jag tror att det kan bli svårt att få till stånd ett antagande av förslaget så som det ser ut i sin nuvarande form med tanke på att det skulle innebära ett väldigt djupt ingrepp i de nationella rättsordningarna i gemenskapens medlemsstater. Vad detta visar är de svårigheter som beskrivs ovan när det gäller att införliva nya skyddsintressen och rättigheter i ett befintligt rättssystem.

6.4 Hur stämmer 16:13 MB med Århuskonventionen samt EG-rätten?

I propositionen om Sveriges ratificering av Århuskonventionen skriver regeringen att enligt dess bedömning stämmer svensk rätt överens med konventionens krav.¹⁸⁰ De flesta remissinstanserna var kritiska och menade att den svenska lagstiftningen i 16:13 MB var alldeles för snäv¹⁸¹. Det var på tok för få organisationer som kunde leva upp till kraven i lagregeln. Det stora problemet med 16:13 MB anser jag vara att regeln är mer exkluderande än inkluderande. Kravet på att en miljöorganisation skall ha viss organisationsform är inte

¹⁷⁷ Se ovan, s 22.

¹⁷⁸ Jfr. C-144/99 Nederländerna mot Kommissionen, ovan s 22.

¹⁷⁹ KOM(2003)624 slutlig, se ovan, s 31.

¹⁸⁰ Prop. 2004/05:65, s 84.

¹⁸¹ Prop. 2004/05:65, s 84.

relevant för den verksamhet en organisation bedriver. Varken Århuskonventionen eller EG-rätten ställer några krav på att en miljöorganisation skall anta en viss associationsform för att omfattas av talerätten. Däremot hänvisar båda till att miljöorganisationer skall leva upp till de bestämmelser i nationell lagstiftning som reglerar talerätten. Jag har svårt att tänka mig att meningen i dessa skrivelser har varit att man skall göra det så svårt som möjligt för en miljöorganisation att få tillgång till rättslig prövning. En av anledningarna till att man i Sverige valde att ge ideella föreningar rätt att överklaga domar, tillstånd och beslut enligt miljöbalken var enligt propositionen att sådana föreningar är demokratiska sammanslutningar.¹⁸² Enligt Hemström är detta inte en nödvändig följd av att föreningen är ideell. Man kan enligt Hemström tänka sig ideella föreningar som enligt stadgarna har valt ett odemokratiskt beslutsförfarande.¹⁸³

Den svenska lagstiftningen sätter även upp krav på att en miljöorganisation skall ha bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år. Detta krav motsvaras inte av något specifikt krav i Århuskonventionen. Däremot finns i Kommissionens förslag till rättslig prövning ett krav på att organisationerna skall ha bedrivit verksamhet under en tid av högst tre år.¹⁸⁴ Kravet finns i både den svenska lagstiftningen och den EG-rättsliga lagstiftningen av det skälet att man eftersträvar att ge livskraftiga miljöorganisationer talerätt. Därmed undviker man även att ad-hoc-organisationer som bildas för att föra talan i endast ett specifikt fall kommer att omfattas av den rätt att överklaga som miljöorganisationerna har. Mer livskraftiga miljöorganisationer har även, åtminstone enligt mitt förmenande, en större kunskap att bidra med i miljöprocesser än vad en förening har som bildas som reaktion på ett enstaka problem.

Den svenska lagregeln i 16:13 MB är exkluderande på så vis att till exempel stiftelser utesluts från rätt till rättslig prövning. Visserligen kan inte stiftelser anses vara sammanslutningar som är demokratiska och öppna för allmänheten och de har inte stadgar i vanlig bemärkelse så som ideella föreningar. Däremot har stiftelser en ändamålsförklaring, en förklaring om vad som är meningen med stiftelsen. Är det inskrivet i denna att stiftelsen har som mål att främja miljöskyddsintressen anser jag att detta rimligtvis når upp till de krav på stadgar som ställs på ideella föreningar. Kravet på verksamhetstid som ställs på ideella föreningar i 16:13 MB är ett krav som även stiftelser torde leva upp till.

¹⁸² Prop. 1997/98:45, del 1, s 489.

¹⁸³ Hemström, Organisationernas rättsliga ställning, s 37.

¹⁸⁴ KOM(2003)624 slutlig, artikel 8.

Kravet på att en miljöorganisation skall ha minst tvåusen medlemmar för att omfattas av 16:13 MB är det krav som i de flesta fall ställer till det för miljöorganisationerna. Varken Århuskonventionen eller EG-rätten ställer sådana krav på organisationerna för att dessa skall ha rätt till rättslig prövning. När miljöbalken infördes menade regeringen att vad man var ute efter var att tillvarata den kunskap och det engagemang som fanns i de olika miljöorganisationerna.¹⁸⁵ Problemet är dock att genom att ställa så höga krav som att en organisation skall ha minst tvåusen medlemmar för att omfattas av talerätten medför detta att många mindre organisationer med framförallt lokal kunskap hamnar utanför. Tillsammans med ett uttryckligt krav på att stadgarna skall innehålla miljöskydd som ändamål istället för som i Århuskonventionen ett krav på att organisationen skall främja miljöskydd blir följden att till exempel fiskevårdsföreningar och hembygdsföreningar faller utanför rätten att överklaga.

Eftersom rätten ändå vid ett överklagande gör en bedömning av huruvida den klagande miljöorganisationen har rätt att överklaga skulle rätten lika väl göra en bedömning av organisationens praktiska verksamhet som av dess stadgar. En prövning av om stadgar är tillräckligt har ju visat att så inte alltid är fallet.¹⁸⁶

Man kan visserligen, som regeringen, hävda att den svenska regleringen inte direkt strider mot konventionen och det är förvisso sant att vid en bokstavstolkning kan miljöbalkens regler i stort sett passera. De problem som uppstår när man jämför miljöbalkens regler med Århuskonventionen i första hand och EG-rätten i andra hand är inte så mycket vilka beslut eller i vilka situationer som en miljöorganisation har möjlighet att få till stånd en rättslig prövning. Det största problemet att miljöbalkens reglering för hur en miljöorganisation måste vara beskaffad för att överhuvudtaget ha talerätt är ett nålsöga genom vilket endast ett fåtal stora kameler tar sig och därigenom missar man ändamålet med Århuskonventionen vilket är att öka tillgången till rätten.

6.5 Varför är access to justice för miljöorganisationer viktigt?

Beskrivningen av den andra utvecklingsvägen i access to justice som jag har gett ovan visar att de intressen som skall skyddas i många fall har kommit att bli kollektiva, diffusa och

¹⁸⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s 488.

¹⁸⁶ MÖD 2006:22.

fragmentariska. Sådana intressen kan för en enskild person vara svåra att få en helhetsbild av. De skador man som enskild individ lider kan vara så fragmentariska att man inte förstår att det skulle kunna vara ett problem. Miljöorganisationerna kan i dessa situationer agera som ett ombud för allmänheten, låt vara att allmänheten inte i alla lägen vet om att den blir företrädd. Utöver att fungera som ombud för allmänheten kan man även säga att miljöorganisationerna faktiskt företräder själva miljön. Man kan lite lustigt påstå att man på det viset ger träden rättigheter men vad det handlar om är återigen en fråga om att skydda den mänskliga livsmiljön.

I beskrivningen ovan om hinder för tillgång till rätten beskrev jag hur höga rättegångskostnader och bristande resurser i övrigt kunde innebära att enskilda inte kan tillvarata sina rättigheter. Ett sätt för enskilda att i det läget få sina rättigheter tillgodosedda är att kostnaden sprids ut på ett större antal individer, nämligen medlemmarna i en miljöorganisation. Sedan kan man förvisso fråga sig varför endast de som är betalande medlemmar skall stå för kostnader för ändamål som kommer oss alla till godo men det är egentligen en fråga som ligger utanför detta arbete.

När det gäller enskildas bristande resurser i övrigt har miljöorganisationer ett rum att fylla. Genom att man uppträder upprepade gånger i rätten blir man vad som kallas en "repeat-player". Man kommer därigenom att minska den ojämlikhet i processen som annars kan uppstå när en enskild skall föra en process mot en verksamhetsutövare.

Visserligen anser jag att miljöorganisationer skall fungera som ett komplement till de myndigheter som skall fungera som tillsynsmyndigheter och inte som ett substitut. Jag anser att kravet på att en miljöorganisation skall ha lägst tvåtusen medlemmar för att omfattas av 16:13 MB är orimliga och motverkar ändamålet med regeln. Tanken var ju att tillvarata den kunskap som miljöorganisationerna besitter. Den undersökning från SCB som nämnts ovan visade att miljöorganisationerna minskade drastiskt i medlemsantal mellan 1990-2000.¹⁸⁷ Kravet på tvåtusen medlemmar i en sådan situation framstår enligt mig som alldeles för tufft. Om man som jag, skulle vilja tillerkänna fiskevårdsföreningar och andra mindre lokala sammanslutningar rätt att överklaga enligt 16:13 blir medlemskravet ett alltför stort hinder. Det relaterar inte på något sätt till den kunskap som en sådan organisation kan bidra med i

¹⁸⁷ Se under 5.2.3.

miljöprocessen. Jag tror att man genom att ge miljöorganisationerna en större tillgång till rätten får en riktigare miljöprövning. Avslutningsvis vill jag upprepa ett citat av Lindblom som jag även har med tidigare.

”Att montera ner offentlig tillsyn och kontroll på t.ex. miljö- och konsumentområdet med motiveringen att man skall satsa på ”citizens enforcement” via domstol är legalt hyckleri om man inte samtidigt ser till att det föreligger reell, jämlik, access to justice. Det krävs också lämpliga processformer för de nya anspråk som aktualiseras i det postmoderna samhället.”¹⁸⁸

¹⁸⁸ Lindblom, Sena uppsatser, s 130 f.

Litteraturlista

Böcker

Bernitz, Ulf, Europarättens grunder, 2 uppl, Nordstedts juridik, Stockholm, 2002

Craig, Paul & DeBurca Gráinne, EU Law, text, cases and materials, 3 uppl., Oxford

Ebbesson, Jonas, Miljörätt, Iustus Förlag, Uppsala, 2003

Ebbesson, Jonas, Internationell miljörätt, 2 uppl., Iustus Förlag Uppsala 2000

Ebbesson, Jonas, Red., Access to Justice in Environmental Matters in the EU, Kluwer Law International, Haag, 2002

Ekelöf, Per Olof, Rättegång II, 8 uppl., Nordstedts juridik, Stockholm, 2004

Gipperth, Lena, Miljökvalitetsnormer, Uppsala universitet, 1999

Hemström, Carl, Organisationernas rättsliga ställning, 6uppl., Nordstedts juridik, Stockholm 2000

Hellner, Jan och Johansson, Svante, Skadeståndsrätt, 6 uppl., Nordstedts juridik, Stockholm, 2000

Krämer, Ludwig, Focus om European Environmental Law, 2 uppl., Sweet & Maxwell, London, 1997

Krämer, Ludwig, E.C. Treaty and Environmental Law, 3 uppl., Sweet & Maxwell, London, 1998

Krämer, Ludwig, Casebook on EU Environmental Law, Hart Publishing, Oxford, 2002

Lee, Maria, EU Environmental Law, Hart Publishing, Oxford, 2005

Lindblom, Per Henrik, Grupptalan, Det Anglo-Amerikanska Class Actioninstitutet ur svenskt perspektiv, Nordstedts juridik, Stockholm, 1989

Lindblom, Per Henrik, Progressiv process, Iustus Förlag, Uppsala, 2000

Lindblom, Per Henrik, Miljöprocess 1 och 2, Iustus Förlag, Uppsala, 2001

Lindblom, Per Henrik, Sena uppsatser, Nordstedts juridik, Stockholm, 2006

Lindell, Bengt, Civilprocessen, 2 uppl., Iustus Förlag, Uppsala, 2003

Mahmoudi, Said, EU:s miljö rätt, 2 uppl., Nordstedts juridik, Stockholm, 2003

Michanek, Gabriel, Något om Access to Justice inom miljö rätten, bidrag i Håndhaevelse af miljølovgivning, red. Basse, Gad Jura 1997

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, Den svenska miljö rätten, Iustus Förlag, Uppsala, 2004

Nordh, Roberth, Talerätt i Miljömål, Iustus Förlag, Uppsala 1999

Artikel

Ebbesson, Jonas, Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt, Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet 1999/2000, s 3

Offentligt tryck

SOU 1996:103 Huvudbetänkande, Miljöbalksutredningen

SOU 2005: 113 Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer

SOU 2005:59 Miljöbalken; Miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter

Ds 2004: 29 Århuskonventionen

Prop. 1994/95:10 Miljöbalk (antogs ej av Riksdagen)

Prop. 1997/98:45 Miljöbalken

Prop. 2004/05: 65 Århuskonventionen

Övrigt

Wennerblom, Tomas, Access to Justice på Svenska, uppsats för tillämpade studier, juridiska institutionen, Göteborg, 2005

Statistiska Centralbyrån, rapport, Föreningslivet, 2003

Hemsidor

Taiga rescue, www.taigarescue.org

Coalition Clean Baltic, www.ccb.se

Greenpeace, www.greenpeace.org/sweden

Svenska Naturskyddsföreningen, www.snf.se

