Implementeringen av miljöansvarsdirektivet i den svenska rätten -

En europarättslig studie om förvaltningsförfarandet vid miljöskador utifrån principerna om god förvaltning och processuell autonomi

Författare: Maria Sundblad
Handledare: Maya Seltén
Abstract

English Title: “The implementation of the Directive on Environmental Liability in the Swedish legal order – A European legal study on the administrative procedure for environmental damage through the principles of good administration and procedural autonomy”

Svensk titel: ”Implementeringen av miljöansvarsdirektivet i den svenska rätten - En europarättslig studie om förvaltningsförfarandet vid miljöskador utifrån principerna om god förvaltning och processuell autonomi”

Author: Maria Sundblad

The aim of this thesis is to examine how the EU directive 2004/35/EC on environmental liability impacts the Swedish administrative legal order. The thesis examines the directive through two main EU principles - the principle of good administration and the principle of procedural autonomy. The EU principle of good administration as a concept contains various procedural and substantive obligations that make up the subject for examination of the directive, both as regulated in the directive and as general principles of EU law. The directive is analyzed using a comparative method to determine to what extent the procedural and substantive principles of the directive impacts the Swedish administrative law, and weather or not the Swedish regulations comply with the EU principle of good administration.

The results of the study shows that, althought there’s a general principle of national procedural autonomy, the EU principles of good administration do affect the Swedish administrative regulation in various aspects, through the implementation of the directive on environmental liability as well as general principles of EU law. Furthermore the study shows that the Swedish regulations that are used to implement the directive don’t always act in accordance with the EU principles of good administration in certain areas, which potentially could restrain the impact of the directive in the Swedish legal order.

Keywords: European Union, EU, administrative law, good administration, environmental liability, national procedural autonomy, Sweden

Nyckelord: Europeiska Unionen, EU, förvaltningsrätt, god förvaltning, miljöansvar, nationell processuell autonomi, Sverige
Innehåll

Förkortningar

Del I. Introduktion ........................................................................................................ 1
  1. Inledning .................................................................................................................. 1
  2. Syfte och frågeställningar .................................................................................... 3
  3. Avgränsningar ....................................................................................................... 3
  4. Metod och material .............................................................................................. 3
     4.1 Den juridiska och rättskomparativa metoden .................................................... 4
     4.2 EU-rättsligt material ....................................................................................... 4
     4.3 Svenskt material ............................................................................................. 5
  5. Disposition ............................................................................................................. 5

Del II. EU-rättens förhållande till svensk rätt ......................................................... 6
  6. EU-rättens företräde och direkta effekt ................................................................. 6
  7. EU:s allmänna rättsprinciper .............................................................................. 7
  8. Medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi ............................... 8
     8.1 Begränsningar i den processuella autonomin .................................................. 10

Del III. Principen om god förvaltning ................................................................. 12
  9. Principen om god förvaltning i EU ..................................................................... 13
     9.1 Processuella och materiella delprinciper .......................................................... 15
     9.2 Den EU-rättsliga principen om god förvaltning i medlemsstaterna ................. 16
  10. Principen om god förvaltning i Sverige .............................................................. 16

Del IV. Miljöansvarsdirektivets implementering i EU och i Sverige ................. 19
  11. Introduktion till miljöansvarsdirektivet ............................................................. 19
  12. Beslutsprocessen i EU ......................................................................................... 20
     12.1 Miljöansvarsdirektivets rättsliga grund och förfarande .................................... 20
     12.2 Förberedande dokument och initiativet till ett miljöansvarsdirektiv ............... 20
     12.3 Yttrande från ekonomiska och sociala kommittén .......................................... 22
     12.4 Behandlingen i Europaparlamentet, rådet och kommissionen ....................... 23
     12.5 Direktivets förlikningsförfarande .................................................................. 24
     12.6 Antagande av direktivet - Blev det som det från början var tänkt? ............... 25
<table>
<thead>
<tr>
<th>Chapter</th>
<th>Title</th>
<th>Page</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>13.1</td>
<td>Implementering av EU-direktiv</td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>13.2</td>
<td>Förberedande dokument</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>13.3</td>
<td>Regeringens förslag till lag</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>13.4</td>
<td>Riksdagsbehandling, antagande och utfärdande av de nya bestämmelserna</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>14.1</td>
<td>Omsorgsprincipen i direktivet</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>14.2</td>
<td>Implementeringen i den svenska rätten</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>14.3</td>
<td>Tillämpningen i den svenska rätten</td>
<td>35</td>
</tr>
<tr>
<td>14.3.1</td>
<td>Ansvarsfördelning och bevisbördan</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>15.1</td>
<td>Rätten att bli hörd i direktivet</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>15.2</td>
<td>Implementeringen i den svenska rätten</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>15.2.1</td>
<td>Parters rätt att höras</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>15.2.2</td>
<td>Allmänhetens och miljöorganisationers rätt att höras</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>15.3</td>
<td>Tillämpningen i den svenska rätten</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>15.3.1</td>
<td>Parters rätt att höras</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>15.3.2</td>
<td>Allmänhetens och miljöorganisationers rätt att höras</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>16.1</td>
<td>Motiveringsskyldigheten i direktivet</td>
<td>48</td>
</tr>
<tr>
<td>16.2</td>
<td>Implementeringen i den svenska rätten</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td>16.3</td>
<td>Tillämpningen i den svenska rätten</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>17.1</td>
<td>Proportionalitetsprincipen i direktivet</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>17.2</td>
<td>Implementeringen och tillämpningen i den svenska rätten</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>18.1</td>
<td>Rättssäkerhetsprincipen (legal certainty) i EU-rätten</td>
<td>57</td>
</tr>
<tr>
<td>18.2</td>
<td>Implementeringen och tillämpningen i den svenska rätten</td>
<td>58</td>
</tr>
<tr>
<td>19.1</td>
<td>Direktivets inverkan på Sveriges processuella och institutionella autonomi</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>20.</td>
<td>Slutsatser</td>
<td>65</td>
</tr>
<tr>
<td>21.1</td>
<td>Diskussion - framtidsutsikter för den svenska förvaltningsrätten</td>
<td>66</td>
</tr>
<tr>
<td>21.2</td>
<td>Referenser</td>
<td>72</td>
</tr>
</tbody>
</table>
**Förkortningar**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Förkortning</th>
<th>Definition</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>COREPER</td>
<td>Comité des Représentants Permanent (Ständiga representanternas kommitté)</td>
</tr>
<tr>
<td>EESK</td>
<td>Europeiska ekonomiska och sociala kommittén</td>
</tr>
<tr>
<td>EP</td>
<td>Europaparlamentet</td>
</tr>
<tr>
<td>ERT</td>
<td>Europarättslig tidskrift</td>
</tr>
<tr>
<td>EU (EG)</td>
<td>Europeiska Unionen* (Europeiska Gemenskapen*, EG-fördraget)</td>
</tr>
<tr>
<td>EUT</td>
<td>Europeiska unionens officiella tidning</td>
</tr>
<tr>
<td>FEU</td>
<td>Fördraget om Europeiska Unionen</td>
</tr>
<tr>
<td>FEUF</td>
<td>Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt</td>
</tr>
<tr>
<td>FL</td>
<td>Förvaltningslag (1986:223)</td>
</tr>
<tr>
<td>FPL</td>
<td>Förvaltningsprocesslag (1971:291)</td>
</tr>
<tr>
<td>FT</td>
<td>Förvaltningsrättslig tidskrift</td>
</tr>
<tr>
<td>JO</td>
<td>Justitieombudsmannen</td>
</tr>
<tr>
<td>JT</td>
<td>Juridisk tidskrift</td>
</tr>
<tr>
<td>KOM/COM</td>
<td>Europeiska kommissionen</td>
</tr>
<tr>
<td>MB</td>
<td>Miljöbalk (1998:808)</td>
</tr>
<tr>
<td>NJA</td>
<td>Nytt juridiskt arkiv</td>
</tr>
<tr>
<td>Prop.</td>
<td>Proposition till Riksdagen</td>
</tr>
<tr>
<td>REG</td>
<td>Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätten</td>
</tr>
<tr>
<td>RF</td>
<td>Regeringsformen</td>
</tr>
<tr>
<td>RÅ</td>
<td>Regeringsrättens Årsbok</td>
</tr>
<tr>
<td>SFS</td>
<td>Svensk författningssamling</td>
</tr>
<tr>
<td>SOU</td>
<td>Statens Offentliga Utredningar</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*I och med Lissabonfördraget upplöstes den tidigare pelarstrukturen med en uppdelning mellan EU och EG och de tidigare hänvisningarna till Gemenskapen har i det nya fördraget ersatts med benämningen Unionen.*
Del I. Introduktion

1. Inledning

Medlemskapet i EU har gett upphov till att Sverige numera tillämpar två olika rättsordningar, den svenska och den EU-rättsliga. Bernitz har beskrivit detta som _en ny epok för svensk rättshistoria_, vilket skapat nya utmaningar för den svenska rätten och dess rättstillämpande organ.1 Eftersom det är medlemsstaterna som i stor utsträckning implementerar och tillämpar EU-rätten mot sina medborgare är det tydligt att unionsrätten i allra högsta grad utgör en integrerad del av den nationella rätten, där EU fastställer rättsreglerna som medlemsstaterna sedan implementerar i den nationella rätten. EU-rättens genomslag kräver därför lojalt samarbete mellan EU och medlemsstaterna.2 Unionsrätten och den nationella rätten är på detta sätt delvis separerad, delvis integrerad med varandra.3

Denna uppsats undersöker implementeringen av miljöansvarsdirektivet4 i den svenska rätten i syfte att analysera dess inverkan på den svenska förvaltningsprocessen. Direktivet kommer vidare att analyseras utifrån den EU-rättsliga principen om god förvaltning och principen om medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi för att utforska i vilken grad det svenska regelverket förnär att ge direktivets förvaltningsrättsliga reglering ett effektivt genomslag på nationell nivå.

Då medlemsstaterna tillämpar EU-rätten mot sina medborgare är utgångspunkten att de ska nytta de inhemska process- och institutionsreglerna för att ge unionsrätten genomslag. Detta brukar benämnas som att medlemsstaterna åtnjuter processuell och institutionell autonomi.5 Autonomin är dock inte villkorslös, där EU i vissa fall ansett det nödvändigt att inskränka medlemsstaternas handlingsutrymme för att försäkra sig om att EU-rätten får ett effektivt genomslag på nationell nivå. Förvaltningsförfarandet har traditionellt ansetts tillhöra

1 Bernitz, Ulf, Europarättens genomslag i svensk rätt – var står vi idag? _JT_, nr. 3, 2009/10, s. 477
2 Seerden, Réne och Stroink, _Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States_, andra uppl, Intersentia, Groningen, 2002, s. 289-290
3 Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders. _Europarättens grunder_, tredje uppl, Stockholm: Norstedt, 2007, s. 70
nationalstaten exklusivt men den fördjupade europeiseringen har allt mer lett till att medlemsstaternas förvaltningsrättsliga regleringar sakta men säkert kommit att harmoniseras.\textsuperscript{6}

Att europeisera den offentliga förvaltningen har diskuterats allt sedan 90-talet och sedan dess har flera förändringar skett. Det kanske största steget är antagandet av rättighetsstadgan\textsuperscript{7}, som i art. 41 tillerkänner en rätt till god förvaltning i EU. Just rätten till en god förvaltning har på senare tid fått ett allt större genomslag inom EU-rätten vilket, utöver rättighetsstadgan, tagit sig uttryck i såväl de allmänna rättsprinciperna som i den sekundärrättsliga regleringen. Det övergripande målet med god förvaltning är att skapa en hög nivå av transparens och beräknelighet i offentliga processer. Detta uppnås genom att uppställa vissa skyldigheter för de förvaltningsrättsliga organen, samtidigt som medborgarna erkänns vissa rättigheter i förvaltningsförfarandet.\textsuperscript{8} Rättighetsstadgan och EU:s allmänna rättsprinciper är medlemsstaterna förpliktade att ge företräde och effekt vid tillämpningen av miljöansvarsdirektivet vilket inverkar på tillämpningen av direktivets bestämmelser.\textsuperscript{9} Detta ställer högre krav på de inhemska rättstillsägarna som inte längre endast har att tillämpa de inhemska processreglerna vid förverkligandet av miljöansvarsdirektivets mål.\textsuperscript{10} EU-rättens inflytande på den nationella förvaltningsarenan är alltså ej att förringa.

Den fördjupade europeiseringen av medlemsstaternas förvaltningsrättsliga regelverk innebär att det idag knappast är möjligt att förstå den inhemska förvaltningsrätten som en enbart nationell angelägenhet. Nationalstaten måste istället förstås som en av de aktörer som tillsammans med EU formar och upprätthåller förvaltningen, där relationen kan beskrivas som en delad förvaltning i en integrerad rättsordning. Det är därför nödvändigt att förstå hur EU-rätten inverkar på den nationella förvaltningsrätten, samt vad en sådan inverkan kan komma att få för konsekvenser för den svenska förvaltningstraditionen.\textsuperscript{11}

---

\textsuperscript{6} Cananea, Giacinto della, Beyond the state: the Europeanization and globalization of procedural Administrative law, European Public law, vol. 9, nr. 4, 2003, s. 569

\textsuperscript{7} Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I det följande benämnd rättighetsstadgan.

\textsuperscript{8} Negrut, Vasilica. Europeanization of Public Administration through the General Principles of Good Administration, Acta U. Danubius Jur., vol. 2011, nr. 2, 2011, s. 6-7

\textsuperscript{9} Negrut, 2011, s. 5-6


\textsuperscript{11} Cananea, 2003, s. 577-578; Jans m.fl., 2007, s. 3-4, 7
2. Syfte och frågeställningar
Syftet med den här uppsatsen är att undersöka hur miljöansvarsdirektivet inverkar på det svenska förvaltningsförfarandet utifrån principen om god förvaltning och processuell och institutionell autonomi. För detta ändamål utforskas implementeringen av direktivets processuella och materiella bestämmelser i den svenska rätten, med tyngdpunkt på direktivets processuella reglering. Vidare analyseras de svenska rättsregler som är avsedda att införliva direktivet, för att fastställa dess förenlighet med direktivet samt den EU-rättsliga principen om god förvaltning.

Frågeställningar som uppsatsen syftar till att besvara:

_Hur kommer principen om god förvaltning till uttryck i miljöansvarsdirektivet och i de motsvarande svenska rättsreglerna?_ 

_Har direktivets processuella principer införlivats i den svenska rätten på ett sätt som är förenligt med direktivet samt den EU-rättsliga principen om god förvaltning?_ 

_Hur påverkar miljöansvardirektivet det svenska förvaltningsförfarandet och Sveriges processuella och institutionella autonomi?_

3. Avgränsningar

4. Metod och material
Uppsatsen är en rättsvetenskaplig studie som utmärks av att rätten studeras ur ett inifrånperspektiv som i första hand utgår ifrån rättskällorna. Metodologiskt innebär detta att rätten kommer att studeras på ett systematiskt sätt med en konsistent och logisk
argumentation. De metoder som kommer att nyttjas i uppsatsen är den juridiska och den rättskomparativa metoden.

**4.1 Den juridiska och rättskomparativa metoden**


**4.2 EU-rättsligt material**

Uppsatsen avser att behandla EU-rättsliga källor som är av relevans för implementeringen av miljöansvarsdirektivet och för att fastställa gällande rätt avseende principen om god förvaltning och principen om processuell och institutionell autonomi. För att studera

---

implementeringen av direktivet nyttjas direktivets förberedande dokument\textsuperscript{15}, själva miljöansvarsdirektivet och i andra hand kommer även annat material att nyttjas, såsom doktrin och praxis. För att utreda vad som är gällande rätt avseende principen om god förvaltning, processuell och institutionell autonomi samt övriga EU-rättsliga principer behandlas även andra rättskällor, såsom fördragen, rättighetsstadgan, doktrinen och rättspraxis. Utöver de bindande rättsakterna redovisas även s.k. ”soft law”\textsuperscript{16}-reglering i form av rekommendationer, EU-ombudsmannens kodex för god förvaltningssed m.fl. Det EU-rättsliga materialet kommer främst att utgå ifrån de bindande rättskällorna, där det övriga materialet syftar till att verka som komplement till den bindande rätten.

4.3 Svenskt material

Eftersom denna studie utgår ifrån ett EU-rättsligt perspektiv begränsas det svenska materialet till att omfatta rättskällor som motsvarar det ovan angivna EU-materialet, eller som annars är av relevans för uppsatsens syfte. Materialet består av lagtext, förarbeten, doktrin och rättspraxis. Den rättspraxis som presenteras avser ej att ge en varken heltäckande eller systematisk genomgång av förvaltningsrättslig praxis, utan ämnar främst till att verka som belysande exempel i vissa specifika frågor.

5. Disposition


\textsuperscript{15} Vad avser miljöansvarsdirektivets förberedande dokument har jag valt att begränsa materialet till de mest relevanta dokumenten, eller utdrag av dessa, eftersom avsikten är att presentera detta material översiktligt.

\textsuperscript{16} Sandgren, 2007, s. 51.
6. EU-rättens företräde och direkt effekt

Principen om EU-rättens företräde har utvecklats av EU-domstolen genom prejudikat. Företrädessprincipen innebär att EU-rättsliga bestämmelser har företräde framför de nationella rättsreglerna. En nationell rättsregel som står i strid med en EU-rättslig regel ska inte tillämpas av inhemska domstolar och myndigheter och medför att motstridiga nationella regler bli otillämpliga (men ej automatiskt ogiltiga). Generellt gäller alltså att nationella rättregler aldrig får ges företräde eller tillämpas i strid med EU-rätten, då detta skulle hota EU:s rättsliga grundvalar och hindra en enhetlig tillämpning och tolkning av EU-rätten. EU-rätten har företräde framför såväl den nationella lagstiftningen som framför medlemsstaternas konstitutioner.

Även principen om direkt effekt av direktiv har utvecklats av EU-domstolen. Principen innebär att rättsakter som har direkt effekt kan åberopas som en rättighet för enskilda och

17 Rättighetsstadgan blev i o m Lissabonfördragets inrättande en del av EU:s primärrätt som enligt art. 6.1 FEU har samma normvärde som fördragen. Stadgan är sedermera direkt tillämplig i medlemsstaterna, som är skyldiga att ge rättigheterna genomslag. Milecka, Kamila. The right to good administration in the light of article 41 of the Charter of fundamental rights of the European Union, Contemporary Legal & Economic Issues, 2011, s. 47; Bernitz, Ulf. Rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt, JT, nr. 4, 2011/12, s. 839
18 Reichel, Jane. God förvaltning i EU och i Sverige, Stockholm: Jure, 2006, s. 48, 51; Bernitz m.fl., Finna rätt, 2010, s. 64-65
20 Reichel, 2006, s.47-49, 85-86. Företrädessprincipen kan i vissa fall hindras av en nationellt erkänd rättsprincip eller av rättssäkerhetsprincipen. Intresset av EU-rättens genomslag vägs då mot intresset av den processuella autonomin eller skyddet för individer. Se Hettne och Otken, 2005, s. 112-114, 123-129
förvaltningsmyndigheterna ska då lägga den EU-rättsliga regeln som grund för prövningen, och frångå de nationella rättsregler som står i strid med direktivet.\(^1\) Kravet för att en rättsakt ska ha direkt effekt är att regeln ska vara så pass detaljerad och utförlig att en nationell rättstillämplare kan förstå hur regeln ska tillämpas. Rättsakten ska även vara gällande, utan att det finns några övergångs- eller implementeringsperioder.\(^2\) De delar av direktiven som åtnjuter direkt effekt är de som tillerkänner enskilda rättigheter mot en medlemsstat eller den offentliga förvaltningen, så kallad vertikal direkt effekt.\(^3\) Direktiv kan tillämpas direkt även om medlemsstaterna frångåt sig att implementera det. Detta för att en medlemsstats underlåtenhet att implementera ett direktiv, eller att implementera det felaktigt, inte ska vara till nackdel för den enskilda.\(^4\) Enligt Michanek och Zetterberg har principen om direkt effekt inte fått något starkt genomslag inom miljörätten.\(^5\) Miljöansvarsdirektivet verkar ej utgöra något undantag i denna fråga.\(^6\) De bestämmelser som ej har direkt effekt ska ändå ges en fördragsenlig tolkning, det vill säga att den tolkning som bäst överrensstämmer med EU-rätten ska väljas.\(^7\)

7. EU:s allmänna rättsprinciper

EU:s allmänna rättsprinciper har utvecklats av EU-domstolen och grundar sig på medlemsstaternas inhemska rättstraditioner och internationella avtal om grundläggande rättigheter. Den rättsliga grunden för att tillämpa allmänna rättsprinciper i unionsrätten är art. 19 FEU som anger att EU-domstolen ska tolka och tillämpa fördragen för att försäkra att EU-rätten efterlevs. Numera återfinns även flertalet av de allmänna rättssprinciperna i rättighetststadgan och i fördragen. Utmärkande för de allmänna rättsprinciperna är att de generellt är av mer grundläggande och bestående karaktär än de skrivna rättsreglerna och att de genomsyrar hela regelverket. De allmänna rättsprinciperna har en stark ställning inom det EU-rättsliga systemet och innehar ett lika högt värde som EU:s primärrätt, vilket innebär att

\(^{21}\) Skilj från direkt tillämplighet som innebär att rättsakten utgör en del av, och tillämpas av, den inhemska rättsordningen. Födragens bestämmelser är direkt tillämpliga, men inte direktiven eftersom de först ska transformeras eller inkorporeras i nationell rätt. Allgärdh och Norberg, 2004, s. 108-109; Seerden, 2007, s. 305-306

\(^{22}\) Om enskilda inte kan åberopa direktiven direkt skulle de förlopa sitt värde och bli ineffektiva. Reichel, 2006, s. 64-66; Chalmers, Damian. European Union law, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s.369.

\(^{23}\) Dock kan inte ett direktiv tillämpas med motsatt vertikal effekt, dvs. ett administrativt organ kan inte utkräva skyldigheter mot en individ om direktivet implementerats felaktigt eller inte alls. Seerden, 2007, s. 306 Vad som ansetts utgöra ett enskilt intresse har bedömts olika i olika fall. Allgärdh och Norberg, 2004, s. 110

\(^{24}\) Se mål 41/74 van Duyn och 148/78 Ratti. Se Reichel, 2006, s.64-67


\(^{27}\) Michanek och Zetterberg, 2008, s. 84
de är bindande för medlemsstaterna då de implementerar direktiv och tillämpar EU-rätten. Inte heller de nationella processreglerna får stå i strid med unionens allmänna rättsprinciper.28 Då EU saknar en allmän, sammanhängande förvaltningsreglering så upprätthålls förvaltningsprocessen istället till stor del av de allmänna rättsprinciperna, som lagt grunden för unionens förvaltningsrätt, de grundläggande rättigheterna och verkar för att fylla tomrummet i unionsrätten. EU-domstolen har även med vägledning av de allmänna rättsprinciperna preciserat och utvecklat de processuella principernas innebörd.29

De allmänna rättsprinciperna är av vikt både vid införlivandet av direktiv och vid myndigheternas tillämpning av EU-rätten. I det första fallet verkar de allmänna rättsprinciperna som institutionella principer och reglerar lagstiftningsprocessen och befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna genom att uppställa krav på legalitet, lojalitet, subsidiaritet och proportionalitet.30 I det senare fallet reglerar de allmänna rättsprinciperna myndigheternas förvaltningsförfarande där de inverkar på tolkningen och tillämpningen av EU-rätten genom att ange att utförandet till exempel ska vara proportionerlig och förutsebart. De allmänna rättsprinciperna kan även tillerkänner individer vissa rättigheter i förhållande till förvaltningen.31 Miljöansvarsdirektivet, och de nationella rättsregler som uppkommer genom direktivet, måste alltså tolkas och tillämpas i linje med EU:s allmänna rättsprinciper för att anses förenliga med EU-rätten.

8. Medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi

En viktig princip för relationen mellan EU-rätten och den nationella förvaltningsrätten är den om medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi. Som nämnts i inledningen så är det främst medlemsstaterna som tillämpar EU-rätten gentemot sina medborgare, vilket normalt sker genom de inhemska förvaltningsprocessuella och -institutionella regelverken.32 Principen om processuell och institutionell autonomi har fastställts i praxis33 och kan härledas ur art. 6.3 FEU om nationell identitet som anger att EU ska respektera kulturella skillnader.

28 De allmänna rättsprinciperna saknar ofta en konkret rättsföljd vid överträdelser. Istället anger de utgångspunkten för möjliga åtgärder och tolkningar på olika områden av rätten Hettne och Otken, 2005, s. 41-45, 134; Groussot, Xavier, General Principles of Community Law, Europa law publishing, 2006, s. 10-11; Seerden, 2007, s. 314-316. Se mål C-85/97 SFI och C-276/01 Steffensen
29 Hettne och Otken, 2005, s. 41-42; Seerden, 2007, s. 314-316; Reichel, 2006, s.281, 284
31 Vissa principer kan både ha en institutionell och förvaltningsrättslig karaktär (t.ex. proportionalitetsprincipen). Hettne och Otken, 2005, s. 50; Reichel, 2006, s. 27 f
32 Reichel, Jane. EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess, ERT, nr. 4, 2007, 758.
33 Se t.ex. 34/67 Luck och 33/76 Rewe och 45/76 Comet
De skilda förvaltningsrättsliga traditionerna kan här ses som ett tydligt exempel på kulturell diversitet med ett eget värde att bevara, även om det hindrar en fördjupad integrering.34

Principen om institutionell autonomi innebär att EU överläter åt medlemsstaterna att genom de nationella regelverken besluta hur förvaltningen organiseras för att upprätthålla EU-rätten. Generellt är EU inte vidare angelägen om vilka inhemska organ som ombesörjer efterlevnaden av EU-rätten, så länge det inte anges uttryckligen i sekundärsträten eller om de institutionella regelverken begränsar en godtaglig implementering av EU-rätten. Det står alltså medlemsstaterna relativt fritt att organisera sina institutioner, och delegera eller subdelegera maktabfogenheter, efter eget bevåg.35

Utgångspunkten för den processuella autonomin är att nationella domstolar och myndigheter ska tillämpa sina inhemska processrättsliga regler, även vid EU-rättsliga ärenden. Principen om processuell autonomi bygger på tanken att det är möjligt att skilja mellan materiella och processuella regler. Detta kan även uttryckas som att EU beviljar rättigheter medan medlemsstaterna tillhandahåller rättsmedlen för att rättigheterna ska kunna tillvaratas. Dock är det svårt att göra en strikt åtskillnad mellan de materiella och processuella reglerna där det onskligen finns ett visst intresse från EU:s sida att medlemsstaternas processuella regelverk sammanfaller med unionens materiella rätt. Inhomogena processuella regelverk bland medlemsstaterna kommer ovidkommande leda till en oenhetlig tillämpning av EU-rätten. Av denna anledning är den processuella autonomin inte oinskränkt och enligt doktrinen så inverkar EU-rätten på medlemsstaternas processuella regelverk i flera avseenden.36

När medlemsstaterna tillsammans med EU-rätten inom den egna staten har de alltså normalt en stor handlingsfrihet vad avser den institutionella och processuella regleringen som ska tillämpas. En av anledningarna till principen om processuell autonomi är att medlemsstaternas processordningar uppvisar stora olikheter som gör det svårt att, rent praktiskt, genomdriva en harmonisering på detta område. En annan anledning är att fördragen ej tillhandahåller ett uttryckligt stöd för EU att reglera medlemsstaternas processordningar, utom då det sker som i ett led att harmonisera ett område som EU har befogenheter att reglera.37 Möjligheterna för

34 Cananea, 2003, s. 572-573
35 Om de nationella organen inte tillämpar EU-rätten på ett korrekt sätt så är det medlemsstaten, inte det statliga organet, som är ansvariga inför EU (-domstolen och kommissionen). Jans m.fl, 2007, s. 18-20; Seerden, 2007, s. 298
37 Chiti och Mattarella, 2011, s. 140; Enligt Galetta saknar även Lissabonfördraget en särskild, rättslig grund för EU att skapa generella normer för de nationella processordningarna. Inte heller tycks EU inneha en implicit
EU att reglera medlemsstaternas förvaltningsprocesser är alltså begränsade. Därav har den processuella reglering som upprättats inom unionsrätten ofta utvecklats utifrån vad den sekundärrättsliga regleringen uppställer för krav på förvaltningen.

Fördelen med processuell och institutionell autonomi är att EU-rätten smidigare och effektivare kan implementeras i den nationella rättsordningen, vilket gör att EU-rätten bli en naturlig del av den inhemska rätten. Nackdelen är att handläggningen av EU-rätten sker med skilda förfaranden och processordningar i medlemsstaterna, vilket kan vara problematiskt eftersom de nationella processreglerna kan vara avgörande, eller i vart fall påverka, EU-rättens genomslag. Till exempel kan ett ärendes utgång påverkas av vilka bevis som får framföras, vilket både Weiler och Lindholm anser kan leda till att nationell processrätt utgör ett hinder för en enhetlig och effektiv tillämpning av EU-rätten.  

8.1 Begränsningar i den processuella autonomin

Då det saknas förvaltningsrättslig reglering på EU-nivå är det tänkt att medlemsstaternas rättordningar ska fylla ut tomrummet. Detta innebär dock inte att medlemsländerna fritt kan tillämpa den egna processordningen som de själva önskar. Även om principen om medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi är utgångspunkten för EU-rätten så har principen flera begränsningar som kan härledas ur lojalitetsprincipen. Lojalitetsprincipen innebär i detta fall en skyldighet för de nationella förvaltningsmyndigheterna att tolka inhemska processregler på ett sätt som främjar en effektiv implementering av EU-rätten.

För det första begränsas den processuella autonomin av företrädesprincipen då det finns unionsrättsliga regler eller principer som ställer konkreta krav på det nationella förvaltningsförfarandet, antingen i form av allmänna rättsprinciper eller genom direktivets bestämmelser. För det andra måste den nationella processordningen tillhandahålla och ställa till förfogande lämpliga rättsmedel som skyddar de individuella rättigheter som uppkommer


Se mål C-453/00 *Kuhne & Heitz*. Se vidare Bernitz m.fl. 2008, s. 256-257; Reichel, 2006, s. 119-120, 129f.

Se avsnitt 6.

41 Reichel, 2006, s. 117, 120; Lindholm, Vilken makt har EU över svenska domstolar? Se t.ex. mål 33/76 Rewe och mål 45/76 Comet där EU-domstolen hänvisade till lojalitetsprincipen för att påvisa nationella domstolars skyldighet att säkerställa enskildas rättsskydd som uppkommer genom EU-rätten.
42 Mål 33/76 Rewe
43 Reichel, 2006, s. 120, 129-130; Reichel, 2007, s. 761; Jans m.fl, 2007, s. 42.
Del III. Principen om god förvaltning

Good administration is where empty rhetoric becomes hard reality [...] Good administration is, then, as much about values and attitudes as systems and processes. (Ann Abraham)\(^4^4\)

Principen om god förvaltning\(^4^5\) har fått allt mer uppmärksamhet under senare tid men principen saknar en tydlig definition. Principen om god förvaltning kan beskrivas som ett ideal som anger utgångspunkten för förvaltningen, såsom att den ska vara rättvis, effektiv, opartisk, lagenlig, transparent och verka i samhällets tjänst. Tanken är att dessa ideal uppnås genom att skydda enskilda i förvaltningsprocessen och genom att uppställa olika krav på förvaltningen.\(^4^6\) God förvaltning beskriver här ett omfattande koncept, inbegripet både materiella och processuella principer.\(^4^7\)

Principen om god förvaltning kan även ges en snävare definition där den utgör ett samlingsbegrepp för de processuella skyddsregler som ska säkerställa goda och rättvisa förvaltningsproceduren genom att ange specifika krav på myndigheten vid ärenden mot enskilda.\(^4^8\) De processuella reglerna ska då verka som en motvikt till institutionernas privilegerade ställning.\(^4^9\) Det är denna snävare definition som vanligen anses beteckna principen om god förvaltning, eftersom det i första hand är de processuella reglerna som har en faktisk rättslig definition och ställning.\(^5^0\)

Denna del redogör för principen om god förvaltning i EU och i Sverige utifrån ett EU-rättsligt perspektiv. Vidare introduceras de processuella och materiella delprinciper som kommer att bli föremål för analysen av miljöansvarsdirektivet.

---

\(^4^4\) Abraham, Ann. Good administration: Why we need it more than ever, The Political Quarterly, vol. 80, nr. 1, 2009, s. 25
\(^4^5\) I doktrinen förekommer att principen om god förvaltning (good administration) benämns som en del av det bredare begreppet ”good governance”. Reichel, 2006, s. 339 ff
\(^4^6\) Bernitz m.fl., 2008, s. 243-244; Fortsakis, Theodore. Principles Governing Good Administration, European Public Law, vol. 11, nr. 2, 2005, s. 208; Marcusson, Lena (red.). God förvaltning – Ideal och praktik, Uppsala: Iustus, 2006, s. 17, 19
\(^4^7\) Balan m.fl. (red.). The right to Good administration and its impact on public administration’s procedures, Bukarest: Comunitare, 2010, s. 31
\(^4^8\) Bernitz m.fl., 2008, s. 243-244; Marcusson, 2006, s. 17; Reichel, 2006, s. 497
\(^4^9\) T.ex. menar Lenaerts att principen om god förvaltning inbegriper olika slags rättsliga begrepp, som är närliggande de processuella grundläggande rättigheterna. Även Kadelbach, Bradley, Fortsakis och Joerges har gett uttryck för liknande inställningar. Cit. i Reichel, 2006, s. 342 ff; Joerges, Christian och Dehousse, Renaud. Good governance in Europé’s Intergrated Market, Oxford University Press, 2002, s. 186
\(^5^0\) Nehl cit. i Reichel, 2006, s. 342 ff. Som tidigare framhållits så är det inte aldeles enkelt att särskilja de processuella och materiella reglerna. Ofta är de materiella reglerna beroende av de processuella reglerna för att få genomslag och möjliggöra för enskilda att tillvarata sina materiella rättigheter.
9. Principen om god förvaltning i EU

EU-rätten saknar en strikt definition av principen om god förvaltning. Marcusson definierar begreppet god förvaltning i en europeisk kontext som en övergripande benämning för vad individer ska ha rätt att förvänta sig av förvaltningen.\textsuperscript{51} Reichel beskriver på liknande sätt att principen syftar till att ställa krav på förvaltningsförfarandet att vara rättssäkert, transparent och förutsägbart.\textsuperscript{52} Den EU-rättsliga principen om god förvaltning inbegriper i sin tur flera olika processuella standarder som rör förvaltningsförfarandet, vilka är under ständig utveckling. I EU återfinns de förvaltningsrättsliga reglerna i de allmänna rättsprinciperna, fördragen, rättighetsstadgan och i sekundärrätten. Dessutom regleras principen om god förvaltning i olika icke-bindande dokument som tillämpas av unionens institutioner.\textsuperscript{53}

I rättighetsstadgans art. 41 föreskrivs en rätt till god förvaltning. I stadgan anges att \textit{var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvis och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och myndigheter.}” Stadgandet kan ses som ett yttryck för omsorgsprincipen. Vidare fastställs tre specifika handläggningsregler; rätten att bli hörd, tillgång till akter samt motiveringsskyldigheten. Art. 41 kan sammantaget anses utgöra grunden för den EU-rättsliga principen om god förvaltning, här uttryckt som en rättighet för enskilda.\textsuperscript{54} Även ”soft law”–regleringen, bestående av bland annat rådets resolution\textsuperscript{55} och ombudsmannens kodex för god förvaltningssed\textsuperscript{56} anger riktlinjerna för god förvaltning och erbjuder även en mer detaljerad beskrivning om den praktiska tillämpningen av principen inom EU.\textsuperscript{57} Bland annat ställer kodexen krav på lagenlighet, proportionalitet, opartiskhet, artighet, motiveringsskyldighet och rätten att yttra sig.\textsuperscript{58} Utifrån denna redogörelse verkar den

\begin{flushleft}
\textsuperscript{51} Marcusson, 2006, s. 9
\textsuperscript{52} Bernitz m.fl., 2008, s. 266; Reichel, 2007, s. 765-766. Ett annat sätt att försöka definiera god förvaltning är att förklara vad som menas med en ”dålig” förvaltning (\textit{maladministration}). Enligt EU:s ombudsman infaller detta då ett offentligt organ ej lyckas agera i enlighet med bindande regler och principer. God förvaltning föreligger sedermera när detta ej infaller. Tyngdpunkten ligger här vid lagenligheten, att agerandet ska vara förenligt med de rättsregler som rättordningen uppställt. Ponce, Juli. Good administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, vol. 12, Issue 2, 2005, s. 555-556
\textsuperscript{53} Bernitz m.fl., 2008, s. 244-245 ; Joerges, 2002, s. 186; Reichel, 2006, s. 276-278, 344
\textsuperscript{54} Reichel, 2007, s. 763
\textsuperscript{55} Resolutionen anger fem förvaltningsrättsliga regler: Rätten att höras, rätten till tillgång till information, rätten till assistans/representation, motiveringsskyldigheten och skyldigheten att informera om tillgängliga rättsmedel. Kodexen innehåller 27 paragrafer. Även EP har upprättat en kodex för god förvaltningsssed, baserad på ombudsmannens kodex. Se vidare Marcusson, 2006, s. 12
\textsuperscript{56} Negrut, 2011, s. 6-7
\textsuperscript{57} Se även Kommissionens vitbok om ”European governance” som anger att good governance ska bygga på öppenhet, medverkan, förutsägbarhet, effektivitet och samstämmighet. COM(01) 428 slutlig
\end{flushleft}
EU-rättsliga principen om god förvaltning innebära såväl materiella som processuella krav på förvaltningen, där vissa av de processuella reglerna även utgör individuella rättigheter.59

Därutöver återfinns principen om god förvaltning även i unionsdomstolarnas praxis där de vid flera tillfällen hänvisat till principen. Dock saknar prejudikaten enhetlighet och de ger ej en tydlig definition av principens innehåll. Tribunalen60 har flera gånger hänvisat till principen om god förvaltning och aktivt implementerat flera processuella skyldigheter för EU-institutionerna; rätten till tillgång till information, rätten att höaras, omsorgsprincipen samt motiveringsskyldigheten.61 EU-domstolen har å sin sida främst brukat de olika delarna av principen och bara i enstaka fall hänvisat uttryckligen till principen om god förvaltning.62 Såsom principen har tillämpats i unionsdomstolarnas praxis så har den getts en snävare definition, där den ansetts innefatta olika processuella principer.63

Principen om god förvaltning har av EU-domstolen generellt ansetts utgöra en grundläggande princip, som i sin tur inbegriper vissa individuella rättigheter.64

Enligt Reichel så är principen om god förvaltning främst ett begrepp som anger processuella standarder, och bara delvis innefattar utkrävbara rättigheter för individer.65 Hettne och Otken anser, likt Ushers, att principen syftar till att ange en standard för hur institutionerna ska uppträda vid förfaranden mot enskilda. Vidare har de anfört att principen i sig inte utgör ett specifikt processuellt skydd, utan istället är ett stöd vid tolkningen av mer konkreta förvaltningsrättsliga principer och regler.66 Enligt den rådande rättsuppfattningen i doktrinen och i praxis verkar det föreligga konsensus kring principens generella syfte och dess innehåll, det vill säga att principen om god förvaltning ska förstås som ett bredare koncept som inbegriper olika processuella principer, men mindre säkert om den även innefattar materiella principer. Däremot finns en viss meningsskiljaktighet kring vilka processuella principer som begreppet mer specifikt omfattar.67 Jag anser att det främst rör sig om mindre betydelsefulla

59 Se avsnitt 6 om kraven för att en regel ska ha direkt effekt.
60 Tidigare benämnd förstainstansrätten.
61 Ponce, 2005, s. 558-559, 565
62 Reichel, 2006, s. 335; Bernitz m.fl, 2008, s. 245. I mål C-248/99 P Frankrike mot Monsanto Company och kommissionen, C-170/02 P Schlusselverlag J.S. Moser, C-141/02 max.mobil hänvisade EU-domstolen till principen om god förvaltning. I mål C-472/00 P Fresh Marine Company och C-198/03 CEVA Santé Animale m.fl. har de istället undvikit att hänvisa till principen.
63 Bernitz m.fl., 2008, s. 144; Hettne och Otken, 2005, s. 58
64 T.ex. utgör rätten att bli hörd och rätten till försvar grundläggande rättigheter. Reichel, 2006, s 280
65 Reichel, 2006, s. 280
66 Hettne och Otken, 2005, s. 58; Ushers citerad i Reichel, 2006, s. 339 ff
67 Groussot, 2006, s. 250-253; Hettne och Otken, 2005, s. 58 Tiili och Vanhamme ser begreppet snävt och anser den synonym med utredningsskyldigheten. Millet tar istället upp flera processuella regler, bl.a. rätten att bli hörd,
skillnader mellan hur olika författare och institutioner valt att klassificera och benämna de olika delprinciperna. Det relevanta är istället vilka faktiska skyldigheter och rättigheter som reglerna medför.

Utifrån vad som framförts ovan verkar principen om god förvaltning, enligt min mening, förstås som en allmän rättsprincip av materiell karaktär som anger standarden för förvaltningen. Principen inbegriper i sin tur flera processuella delprinciper som har en ställning som individuella rättigheter, vilket bland annat formuleringen i rättighetsstadgan indikerar som tydligt avser att fastställa grundläggande rättigheter för EU:s medborgare. I och med att stadgan numera blivit rättsligt bindande för EU och medlemsstaterna kan detta sätt att se på de processuella principerna komma att tydliggöras, eller i alla fall klargöras, i framtida praxis. Dock finner jag ej belägg för att principen om god förvaltning ska förstås som en individuell princip som enskilda kan åberopa som självständig grund för att utkräva specifika rättigheter. Anledningen till detta är att principen ej reglerar ett specifikt agerande i förvaltningsprocessen. Det skulle vara som att behöver att man behandlats illa i ett förvaltningsförfarande, men att man sedan ej kan redogöra för på vilket sätt man missgynnats i processen.

9.1 Processuella och materiella delprinciper

I denna uppsats kommer principen om god förvaltning att tillämpas enligt det bredare perspektivet, inbegripet såväl processuella som materiella principer som på olika sätt reglerar förvaltningsförfarandet. Som tidigare påpekats anses inte alltid de materiella principerna utgöra en del av principerna om god förvaltning, men de är ändå av stor relevans för förvaltningsprocessen då de anger allmänna riktlinjer för förvaltningen och utgör utgångspunkten för tolkningen och förståelsen av de processuella principerna. Därför kommer även vissa materiella principer att behandlas.

De processuella principer som kommer att nyttjas för att analysera miljöansvarsdirektivets inverkan på det svenska förvaltningsförfarandet är omsorgsprincipen, rätten att bli hörd samt tillgång till information, insyn samt omsorgsprincipen medan Bradley tar upp rätten till information, rätten att bli hörd och omsorgsprincipen som delar av principen om god förvaltning. Citerade i Reichel, 2006, s. 342 ff

Huruvda medlemsstaterna är bundna av stadgans art. 41, som anger rätten till god förvaltning, råder det delade meningar om i doktrinen. Både Groussot och Milecka anser att art. 41 är bindande för medlemsstaterna då de tillämpar EU-rätten, med hänvisning till att art.51.1 har horisontell effekt respektive att stadgan utgör grundläggande rättigheter som ska garanteras av på alla nivåer. Se Groussot, 2006, s. 250; Milecka, 2011, s. 49. Reichel och Ponce har istället lämnat öppet för att art. 41 eventuellt ej ska uppfattas som bindande för medlemsstaterna med hänvisning till att stadgandet i art. 41 ej uttryckligen inkluderar medlemsstaterna. Se Reichel 2006, s. 291; Chiti och Mattarella, 2011, s. 139

Omvänt kan man säga att de processuella reglerna utgör medel för att uppnå de materiella principerna.
motiveringsskyldigheten. Denna uppsats har ej för avsikt att fördjupa sig i alla de materiella delarna av principen om god förvaltning varpå framställningen begränsas till att behandla två materiella principer; proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen (legal certainty). Det bör understrykas att dessa principer inte ska ses som uttömmande för principen om god förvaltning, men de processuella principerna bör ses som de mest grundläggande principerna för att garantera en god förvaltning och för att säkerställa ett processuellt skydd för individer. De materiella principerna har i sin tur valts på grundval av dess relevans för det administrativa förfarandet i miljöansvarsdirektivet.

9.2 Den EU-rättsliga principen om god förvaltning i medlemsstaterna

Som tidigare framhållits så påverkar EU-rätten den svenska förvaltningsrätten både genom EU:s primär- och sekundärrättsliga reglering, där de svenska förvaltningsmyndigheterna är förpliktade att beakta den EU-rättsliga principen om god förvaltning då de tolkar och tillämpar direktivets bestämmelser, oavsett om de kommer till uttryck i direktivet eller om de regleras genom EU:s allmänna rättsprinciper och grundläggande rättigheter. Den senare analysen kommer därför att behandla både den primär- och sekundärrättsliga regleringen för att ge en mer omfattande förståelse av EU-rättens inverkan på den svenska förvaltningsprocessen, även om analysen kommer att ha direktivet som utgångspunkt. Likväl om principerna kommer till uttryck genom de allmänna rättsprinciperna eller som bestämmelser i direktivet kommer principen om god förvaltning att verka som minimireglering för de svenska myndigheterna då de tillämpar EU-rätten, vilket innebär att de innehar ett visst utrymme för nationella särösningar, så länge EU-rättens genomslag ej hindras genom de nationella processreglerna. Det är oftast tillåtet att nationell rätt ger ett starkare processuellt skydd, men ej ett svagare.

10. Principen om god förvaltning i Sverige

I den svenska rätten regleras det allmänna förvaltningsförfarandet för myndigheter främst i FL som utgör en minimistandard för hur myndigheterna ska handlägga förvaltningsärenden. Den förvaltningsrättsliga regleringen syftar till att ge myndigheterna ett korrekt underlag för att kunna fatta ett riktigt beslut i sak. I förarbetena till FL har lagstiftaren angett att lagen ska verka för att förvaltningsmyndigheterna ska agera opartiskt, omsorgsfullt och korrekt i sin

---

70 Se Reichel, 2006, s. 25 och 335 f.
71 Generellt utgör direktiv maximireglering, men då miljöansvarsdirektivets bestämmelser endast utgör minimikrav så får de karaktären av minimiregler. Reichel 2006, s. 502, 506, 542; Bernitz m.fl., 2008, s. 271
handläggning, samtidigt som lagen ska ombesörja att enskilda kan tillvarata sina rättigheter. Den svenska definitionen av god förvaltning skiljer sig i viss mån från hur principen uppfattas inom EU. Jämfört med unionsrätten så ligger betoning i den svenska rätten vid att verka som riktlinjer för myndigheterna, som genom assistans och service ska uppnå en god förvaltning. Regleringen avser alltså ej i första hand att verka som individuella rättigheter. Detta blir även tydligt om man undersöker vilken ställning reglerna har i de olika rättsordningarna. Inom EU-rätten kan enskilda åberopa principerna om god förvaltning som självständiga grunder för prövning, reglerna har alltså karaktären av individuella rättigheter. I svensk rätt är det istället så att brister i handläggningen främst blir relevant om de påverkar utgången i ärendet, vilket indikerar att svensk rätt främst ser förfarandereglerna som en standard för myndigheten, inte i första hand som utkrävbara rättigheter för enskilda. Skillnaden mellan hur man ser på förfarandereglerna i EU och i Sverige påverkar dess betydelse i förvaltningsprocessen samt hur de tillämpas vid förfarandet.

Den allmänna utgångspunkten är att de svenska myndigheterna ska tillämpa FL, vid sidan av den miljörättsliga lagstiftningen, då de handlägger ärenden som härstammar från EU:s miljörätt, i enlighet med principen om processuell autonomi. För att förstå hur principen om god förvaltning tillämpas i miljöärenden måste alltså både FL och miljölagstiftningen beaktas, som främst utgörs av MB och tillhörande förordningar. Vissa förvaltningsrättsliga principer och sedvänjor återfinns även i praxis, förarbeten och i grundlagarna. I svensk förvaltningsrätt återfinns ej omsorgsprincipen, men kan sägas motsvara officialprincipen som är en allmän förvaltningsrättlig princip som reglerar myndigheternas utredningsskyldighet. Rätten att bli hörd kan sägas motsvara FL 17 § om kommunikation och motiveringsskyldigheten återfinns i FL 20 §. Proportionalitetsprincipen och

---

72 Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag, s. 13
73 Reichel, 2006, s. 258; Reichel 2007, s. 766
74 FL tillämpas subsidiärt med övriga specialförfattningar, enligt FL 3 §.
77 Officialprincipen återfinns i FPL 8§ som tillämpas av förvaltningsdomstolarna, men stadgandet tillämpas även analogt vid myndigheternas handläggning. Principen kan även sägas komma till uttryck genom myndigheternas serviceskyldighet i FL 4-6 §§.
rättssäkerhetsprincipen vid miljörättsliga förvaltningsärenden regleras i sin tur i MB och i praxis.

Det kan här nämnas att det i skrivande stund genomförs en beredning av ett förslag till en ny förvaltningslag, som bland annat föreslår att FL på flera sätt ska anpassas till den EU-rättsliga principen om god förvaltning. Till exempel föreslås att EU:s allmänna förvaltningsrättsliga principer ska tydliggöras i FL och tillämpas av de svenska förvaltningsmyndigheterna på likvärdigt sätt som det förhåller sig inom EU-rätten.78

78 Se vidare SOU 2010:29: En ny förvaltningslag. Förslaget om en ny förvaltningslag återkommer jag till i den avslutande diskussionen.
Del IV. Miljöansvarsdirektivets implementering i EU och i Sverige

Detta kapitel inleds med en kortfattad presentation av miljöansvarsdirektivet, sedan redogörs för direktivets implementering i EU och i Sverige. Direktivets förfarandereglering utgör tyngdpunkten för redogörelsen, som i övrigt kommer att vara översiktlig.

11. Introduktion till miljöansvarsdirektivet

Ända sedan 90-talet, och under nästan ett årtionde, debatterades huruvida EU borde lagstifta om miljöansvar, samt vad en sådan möjlig reglering borde inbegripa. Tanken bakom direktivet var att ge den miljörättsliga principen om att förorenaren betalar allmänt genomslag i medlemsstaterna. Principen innebär att den som orsakat en miljöskada ska stå för kostnaderna och inbegripa både ett ansvar att förebygga och att avhjälpa miljöskador.

Principen var och är en viktig miljörättslig princip som återfinns i artikel 191.2 FEUF som en av EU:s vägledande principer vid utvecklandet av rättsakter på miljöområdet. Då stadgandet inte i sig utgör en princip som är bindande för medlemstaterna, och inte heller kan åberopas av enskilda, innebar upprättandet av miljöansvarsdirektivet ett viktigt steg i att fastställa principen som en bindande princip även för EU:s medlemsstater, och ange ett ramverk för hur principen ska tillämpas på nationell nivå.

Miljöansvarsdirektivet utgörs av ett förvaltningsrättsligt system där direktivets syfte är att förebygga och avhjälpa skador på miljön genom att se till att förorenaren betalar. För att förebygga miljöskador syftar direktivet till att förmå verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att minimera risken för miljöskador. I de fall som en miljöskada inträffat syftar direktivet istället till att verksamhetsutövaren ska avhjälpa skadan och står för avhjälpandets kostnader.

Direktivet ska tillämpas på skador på skyddade arter och livsmiljöer, vattenskador samt markskador där andra EU-direktiv närmare anger miljöansvarsdirektivets omfång. Ansvaret är strikt för miljöfarliga verksamheter, utom för olistade gärningar som rör skyddade arter och livsmiljöer. För övriga verksamheter som orsakat skador på miljön krävs att skadan

80 Rubensson, Stefan. Miljöbalken, fjärde uppl., Stockholm: Norstedts, 2008, s. 47
81 Detta har bl.a. uttalats av EU-domstolen i mål C-378/08 Raffinerie Mediterranee
82 Se vidare rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar; rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter; Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
uppkommit genom fel eller försummelse.84 Då direktivet syftar till att uppnå EU:s miljömål utgör den ett minimidirektiv där strängare regler får införas, så länge de är förenliga med fördragen (193 FEUF).85

12. Beslutsprocessen i EU
Här redogörs för upprättandet av miljöansvarsdirektivet i EU. Redogörelsen tar avstamp i direktivets förberedande fas och avslutas vid EU:s antagande av det slutgiltiga direktivet.

12.1 Miljöansvarsdirektivets rättsliga grund och förfarande
EU-direktiv utgör som sagt en sekundärrättslig akt som är bindande för de adressater som direktivet riktas till (medlemsstaterna).86 Direktiv grundar sig på fördragen och utfärdas av EU-institutionerna enligt art. 288 FEUF, där Europeiska unionens råd (rådet) och Europaparlamentet (EP) innehar den lagstiftande makten.87 Miljöansvarsdirektivets rättsliga grund återfinns i art. 192 FEUF (tidigare art. 175.1 EG) då det syftar till att uppnå EU:s miljömål som anges i art. 191 FEUF. Direktiv som stiftas för att uppnå miljömål ska upprättas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet88 som föreskrivs i art. 289 FEUF. Detta förfarande innebär att kommissionen lägger fram ett förslag till ett direktiv som sedan antas gemensamt av EP och rådet. För att EP och rådet ska komma överens kan ett förslag till en ny rättsakt genomgå upp till tre behandlingar och det krävs kvalificerad majoritet i rådet för att anta rättsakten (art. 294 FEUF).89 Miljödirektiv som stiftas enligt detta förfarande ska även inhämta yttranden från Ekonomiska och sociala kommittén(EESK) och Regionkommittén.90

12.2 Förberedande dokument och initiativet till ett miljöansvarsdirektiv
I EU ankомер det främst på kommissionen att förbereda det underlag som behövs för att anta en rättsakt. Underlaget presenteras och offentliggörs sedan i form av en grön- eller vitbok.91 Kommissionen består av ledamöter från samtliga EU-stater och utses av

86 Hettne och Oken Eriksson, 2005, s. 26
87 Hettne och Oken Eriksson, 2005, s. 29-30; Allgårdh och Norberg, 2004, s. 226
89 EU-upplysningen - Från förslag till färdig EU-lag: http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/Sa-beslutar-EU/Fran-forslag-till-fardig-EU-lag/
90 Regionkommittén valde att inte ave något yttrande. SEK/2003/1027 slutlig - 2002/0021 (COD)
91 Allgårdh och Norberg, 2004, s. 241. Miljörätten i EU utformas utifrån fastställda miljöhandlingsprogram som uppställer målen för miljörätten för de kommande fem åren. Miljöansvarsdirektivet bygger på det sjätte
medlemsstaterna och EP:s ordförande på grundval av deras allmänna duglighet.
Kommissionens roll i beslutsfattandet är att tillvarata EU:s gemensamma intressen.  
Kommissionen är även den institution som är initiativtagare till nya rättsakter.

I kommissionens vitbok från 2000 om ersättningsansvar för miljöskador förespråkades en reglering om miljöansvar i form av upprättandet av ett direktiv. Till skillnad från andra icke bindande rättsakter, skulle ett direktiv om miljöansvar och förebyggande av miljöskador ge en mer detaljerat reglering och ske i enlighet med angränsande EU-reglering, vilket ansågs skapa en större rättssäkerhet.  

Syftet med förslaget var att upprätta en ram för att förebygga och avhjälpa miljöskador i form av ett minimidirektiv. Enligt de förberedande dokumenten skulle medlemsstaterna i stor utsträckning ges befogenheter att själva besluta om detaljerna kring förfarandet och institutionerna för att uppnå de föreskrivna miljömålen, i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Dock ansågs det nödvändigt att direktivet upptäcker vissa grundläggande förfaranderegler för att tillse att medlemsstaterna effektivt implementerar direktivet och förmår att uppnå direktivets angivna mål.

Kommissionens initiativ till ett miljöansvarsdirektiv var en åtgärd för att uppnå EU:s miljömål, att fullgöra åtagandena i vitboken samt som en åtgärd i det sjätte miljöhandlingsprogrammet. I förslaget, som utkom den 21 februari 2002, konstaterades att det fanns betydande miljöproblem runt om i EU. Däremot ansågs det angående att förhindra att miljöskador överhuvudtaget inträffar genom att vidta förebyggande åtgärder, och i de fall som en skada uppstått, att återställa de skadade naturtillgångarna och fastställa vem som ska bära kostnaderna för skadorna. Det konstaterades att flera av medlemsstaterna nyligen infört regler om miljöansvar, men att det fanns stora skillnader mellan hur medlemsstaternas reglering var utformad, samt att regleringen i flera länder ej var heltäckande. Eftersom det i vissa medlemsstater även saknades lagstiftning för att fastställa att förorenaren betalar, samt som en åtgärd för att harmonisera regelverken i EU, ansågs det nödvändigt att införa en unionsrättslig
reglering för att säkerställa att principen att förorenaren betalar tillämpas vid miljöskador i hela unionen.98

I motiveringen till förslaget påtalades att det var angeläget att allmänna intressegrupper och icke-statliga organisationer skulle ges möjlighet att agera i förfarandet eftersom det ofta saknas ägarintressen som kan tillvarata miljöintressen. Behöriga parter borde därför ges en särskild ställning i förfarandet. Angående myndighetens ansvar under direktivet så påtalades att den behöriga myndigheten ska fastställa vem som orsakat en skada, bedöma skadans betydelse samt besluta om vilken åtgärd som ska vidtas. Vid denna bedömning bör verksamhetsutövarens medverka i förfarandet då denne besitter värdefulla kunskaper om den egna verksamheten. Vidare ska myndigheten antingen ålägga verksamhetsutövaren att vidta nödvändiga åtgärder och i andra hand själv vidta åtgärderna.99

Kommissionens förslag till upprättaande av ett direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador sändes, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, till EP och rådet för vidare behandling. Innan behandlingarna inleddes i EP och rådet inhämtades ett yttrande från EESK.

12.3 Yttrande från ekonomiska och sociala kommittén

Den 6 mars 2002, i enlighet med art. 192 FEUF (tidigare art. 175 EG), inhämtade rådet synpunkter från EESK. EESK består av representanter som företräder olika sociala och ekonomiska intressegrupper i EU. EESK ska verka för att EU:s rättsakter är förankrade med det civila samhället i medlemsstaterna där de har en rådgivande funktion i beslutsprocessen.100

Vid deras sammanträde den 18 juli 2002 antog EESK ett yttrande till det föreslagna direktivet.101 I yttrandet välkomnade EESK initiativet till en miljöansvarsregim, men även vissa förslag till ändringar framfördes som anknyter till principen om god förvaltning och den processuella och institutionella autonomin. En kommentar som framfördes var att de som anses vara behöriga parter enligt direktivet begränsas av att medlemsstaternas inhemska lagstiftningsstammelser bestämmer vilka kriterier som ska uppfyllas för att anses som en behörig part med intresse i miljön. Dessutom ansåg de att endast miljöorganisationer erkänns som intressegrupp kan leda till att vissa organisationer missgynnas. EESK påpekade även att de behöriga

98 KOM (2002) 0017 slutlig. Förslag till direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador
99 KOM(2002) 17 slutlig, s. 18, 22-24
100 Intressegrupperna är indelade i tre grupper: arbetstagare, arbetsgivare och övriga intressegrupper (t.ex. miljösammanslutningar och icke-statliga organisationer) Alling m.fl., 2001, s. 26; Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK): http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.sv.home
101 Yttrandet antogs med 63 röster för, 3 röster emot och 1 nedlagd röst.

12.4 Behandlingen i Europaparlamentet, rådet och kommissionen


103 Efter ett förslag till direktiv initierats inleds förhandlingar i en rådsarbetsgrupp där frågor bereds som senare behandlas av Coreper I (vid frågor som rör miljön) innan det antas av rådet. Bratberg, Sara och Cardner, Cecilia, Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördragets vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT, nr. 4, 2011, s. 729-730; Regeringen - Om Corper: http://www.regeringen.se/sb/d/6727

104 Alling m.fl., 2001, s. 19


106 Europeiska kommissionen – Basfakta: http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index_sv.htm#lawmaking


108 Gemensam ståndpunkt antagen av rådet No 58/2003(2002/0021(COD)), s. 6
ståndpunkten, men de påpekade även att de önskat se strängare villkor för medlemsländernas avhjälpande åtgärder.  


12.5 Direktivets förlikkningsförfarande


---


110 Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sv&DosId=171860

111 Ett förlikkningsförfarande inleddes om rådet ej kan godta EP:s synpunkter efter två läsningar. Bratberg och Cardner, 2011, s. 730-731


114 12 personer röstade för ändringarnas och 1 röstade emot (absolut majoritet krävdes)

115 Se Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sv&DosId=171860 2002/0021(COD), s. 6

12.6 Antagande av direktivet - Blev det som det från början var tänkt?


Miljöansvarsdirektivet utgör sedermera en detaljerad regelning för hur principen att förorenaren betalar ska tillämpas på nationell nivå och fastställer ett ramverk för miljöansvar i syfte att förhindra och avhjälpa miljöskador. Behandlingarna i EP och rådet innebar att vissa ändringar tillkom direktivet, både av övergripande och detaljerande slag.\(^{117}\) De ändringar som tillkom direktivet rörde främst direktivets materiella innehåll men även vissa förtydliganden angående myndighetens befogenheter och roll i utredningen infördes. Även verksamhetsutövarens ansvar och roll i utredningen klargjordes. En annan ändring som rör förfarandet var att myndigheten gavs möjlighet att i vissa hänseenden anpassa förfarandet vid överhängande hot om skador och att inte endast parter, utan även övriga berörda medgavs rätt att begära åtgärder från myndigheten och att föra talan i ärenden som grundar sig på direktivets bestämmelser.\(^{118}\)

Enligt både De Smedt och Anstee-Wedderburn var direktivets ambitionsnivå från början hög men under utvecklingsfasen genomled direktivet svåra förhandlingar som främst rörde om, och hur långt, EU skulle gå i upprättandet av en miljöansvarsregim. Industrigrupperna kritiserade förslaget för att vara allt för långtgående och miljögrupperna i sin tur riktade kritik mot att förslaget inte gick tillräckligt långt i ansvarsfrågan. Miljögrupperna kritiserade även kommissionen för ha vikt ner sig för industrisektorn.\(^{119}\) Resultatet av de politiska och ekonomiska konflikterna som uppstod ledde till att den slutliga versionen av direktivet gav medlemsstaterna frihet att besluta över kritiska detaljer där de antingen kan gå utöver vad direktivet föreskriver, eller dra fördel av direktivets något blygsamma omfattning för att minimera dess inflytande i den nationella rätten.\(^{120}\) Trots direktivets brister i vissa delar är direktivet inte oväsentligt. Det innebär ett viktigt steg mot ett utvidgat miljöskydd och ett viktigt komplement till tidigare EU-direktiv.\(^{121}\)

---

118 Se SEK/2003/1027 slutlig, Kommissionens antagande av uttalande om den gemensamma ståndpunkten
119 Anstee-Wedderburn, 2007, s. 221
121 Petersen, Malte. The environmental liability directive – Extending nature protection in Europe, Environmental law review, nr. 1, 2008-2009, s. 13
I Kommissionens efterföljande rapport utvärderades hur direktivet införlivats i nationell rätt där det konstaterades att endast fyra medlemsstater införlivat direktivet inom den föreskrivna tidsfristen (Sverige var en av de stater som ej införlivade direktivet inom den utsatta tidsfristen). Detta föranledde kommissionen att inleda överträdelseförfaranden mot 23 stater. Några av anledningarna till den långsamma implementeringen var just att direktivets ramkarakter gav medlemsstaterna ett stort handledningsutrymme, där de själva fick välja hur delar av direktivet skulle införlivas på nationell nivå. Vidare konstaterades att detta även medfört stora skillnader mellan medlemsstaterna i hur flera bestämmelser införlivats. 

13. Beslutprocessen i Sverige
Denna del redovisar de övergripande dragena för implementeringen av miljöansvarsdirektivet i den svenska rätten, från utredning till antagande av de nya reglerna.

13.1 Implementering av EU-direktiv
Direktiven fastställer vilka resultat som ska åstadkommas av medlemsstaterna vid implementeringen av direktivet (art. 288 FEUF) och ger anvisningar till de nationella lagstiftarna om hur det inhemska regelverket ska utformas för att införliga direktivets bestämmelser och mål. Den nationella rätten ska alltså anpassas för att uppnå de resultat som direktivet uppställer men EU överlåter på medlemsstaterna att tillse hur målen uppnås inom varje enskild stat. Dock krävs det att direktivets regler implementeras som rättsligt bindande regler i den nationella rätten. Medlemsstaterna har alltså ett visst handledningsutrymme vid valet av hur direktivets mål ska uppnås, där hänsyn kan tas till medlemstatens egna förutsättningar och det nationella lagstiftningsförfaranget som finns att tillgå. De kan till exempel välja om de vill implementera direktivet med ordagranna återgivelser eller genom att anpassa direktivets text till den nationella terminologin. I Sverige sker implementeringen ofta genom transformerande, där direktivet omvandlas för att anpassas till den svenska lagen och man har ofta valt att implementera direktiv i flera nivåer (antingen i lag, i förordning eller i föreskrifter och i viss mån i förarbeten) som sker genom delegation eller subdelegation Detta har ansetts vara lämpligt utifrån svenska

122 KOM (2010) 581 slutlig
123 Mattson, Dag. Implementering av Europarätten i Sverige, ERT, nr. 3, 2009, s. 417
124 I svensk rätt är det vanligt att ange detaljerna kring en författning i förarbetena. Enligt EU-domstolen kan detta tillåtas men det ställs då krav på att reglerna är tillräckligt klara, precisa och att enskilda kan tillgodogöra sig sina rättigheter. Se Fritz och Hettne, Sverige inför rätta, Stockholms, Sieps, 2006, s. 43-44
125 Jans m.fl., 2007, s. 13-14; Mattson, ERT, 2009, s. 417
126 Henkow, Oskar, Genomförande av direktiv från EU, ERT, nr. 3, 2010, s. 452, 471
lagstiftningstraditioner. När direktiv implementeras finns alltid en tidsram för när direktivet ska vara införlivet i nationell rätt vilket ställer höga krav på att lagstiftningsprocessen ska ske skyndsamt vilket inte alltid är förenligt med den svenska lagstiftningstraditionen, som ofta innebär tidkrävande och välgenomtänkta lagförslag.

I Sverige utgår lagstiftningsmakten och institutionernas funktionsfördelning i första hand från RF. RF:s normgivningsföreskrifter anger vilket ”värde” reglerna får; lag, förordning, föreskrift osv. och avgör också vilka förberedelser som ska vidtas för den specifika författningen. Enligt RF 1 kap. 4§ är det riksdagen som stiftar lagar vilket innebär att riksdagen *antar ett förslag till lag*. Förslagen ges normalt av regeringen genom en proposition. När ett direktiv ska implementeras i en lag ska lagstiftningen, på samma sätt som vid normal lagstiftning, föregås av utredning, departementsberedning, eventuellt lagrådsremiss (RF 8 kap. 21 §), regeringsbeslut om proposition till riksdagen samt riksdagsbehandling. Regeringen får i sin tur föreskriva om förordningar, enligt RF 8 kap.1 §. I regel ska offentligrättsliga regler som är betungande för en skilda stiftas genom lag (RF 8 kap. 2 §), men det finns även en möjlighet för riksdagen att i vissa fall delegera normgivningsmäktet regeringen som kan komplettera lagen genom att stifta anslutande förordningar (RF 8 kap. 3-7 §§). En lag kan endast upphävas eller ändras genom lag(RF 8 kap. 18 §).

13.2 Förberedande dokument

Chefen för Miljödepartementet tillsatte, med stöd av regeringens bemyndigande, en utredning för att utreda hur miljöansvarsdirektivet borde implementeras i den svenska rätten.


---

127 Mattsson, 2009, s. 418
128 Bratberg och Cardner, 2011, s. 728-729, 736
129 Bernitz m.fl, Finna rätt, 2010, s. 111
130 Bernitz m.fl, Finna rätt, 2010, s. 112-113
131 Vid detta förfarande finns möjligheten att vidare motivera en blivande föreskrift eller att ange tolkningen av ett direktiv, men dessa uttalanden ska ej anses vara juridiskt bindande eftersom frågan om hur direktiv ska tolkas i slutändan är en fråga som avgörs av EU:s lagstiftnings- och rättsskipningssystem. Bernitz m.fl, Finna rätt, 2010, s. 111
132 Se lag (2010:1408) om ändring i regeringsformen. Se vidare Bohlin och Warnling-Nerep, 2007, s. 8-9
133 Kommittédirektivet anger riktlinjerna för utredningen. Se dir. 2004:159
förebyggande och avhjälpande av miljöskador, 10 kap. om ansvaret för utredning och efterbehandling av förorenade områden samt kap. 26 kap. om tillsyn, men att reglerna i MB inte helt överensstämde med direktivet.\textsuperscript{134} Det påpekades även att då miljöansvarsdirektivet utgör ett minimidirektiv så ansågs de strikta svenska reglerna som förekom kunna behållas utan vidare åtgärder.\textsuperscript{135} I utredningen diskuterades hur direktivets processuella regler överensstämde med den svenska lagstiftningen i FL och MB. Utredningen av de processuella reglerna återkommer jag till senare i analysen.

Därefter sändes utredningen på remiss där remissyttranden inhämtades från ett drygt hundratal instanser, däribland allehanda kommuner, länsstyrelser, domstolar samt andra nämnder och myndigheter. Även olika advokatbyråer, universitet och organisationer fick tillfälle att yttra sig i över utredningen.\textsuperscript{136} Betänkandet granskades även av Lagrådet som inkom med en Lagrådsremiss. I yttrandet ställde sig Lagrådet frågande till om de svenska reglerna om miljöorganisationers talerätt uppfyllde kraven i direktivet.\textsuperscript{137}

\textbf{13.3 Regeringens förslag till lag}

Regeringens förslag till lag presenterades i prop. 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar. I propositionen behandlades endast ett fåtal av direktivets processuella regler, bland annat föreslogs att sakägare och miljöorganisationer skulle ges tillfälle att yttra sig innan myndigheten fattar ett beslut, vilket lämpligen borde införas på förordningsnivå.\textsuperscript{138} Dessutom föreslogs att de miljöorganisationer som anges i MB 16 kap. 13 § skulle ges talerätt över beslut om tillsyn enligt 10 kap.\textsuperscript{139} Andra lagändringar som föreslogs handlade bland annat om tillsynsmyndighetens prövning och beslut där det borde fastställas att myndigheten ska pröva lämpligheten av de avhjälpandeåtgärder som verksamhetsutövaren föreslagit och att förelägga verksamhetsutövaren att vidta nödvändiga åtgärder.

\textbf{13.4 Riksdagsbehandling, antagande och utfärdande av de nya bestämmelserna}

Regeringens proposition och inkomna följdmotioner behandlades av Riksdagens miljö- och jordbruksutskott. Resultatet av utskottets behandling redovisades i betänkande

\textsuperscript{134} SOU 2006 :39, s. 193-194
\textsuperscript{135} SOU 2006 :39, s. 72-75
\textsuperscript{136} Prop. 2006/07:95 bilaga 4
\textsuperscript{138} Prop. 2006/07:95, s 66-68
\textsuperscript{139} Prop. 2006/07:95, s. 1
2006/07:MJU17. I betänkandet tillstyrkte utskottet regeringens förslag med en lagteknisk justering. Därefter följde en debatt i riksdagen den 8 juni 2007\textsuperscript{140} där Riksdagen biföll utskottets förslag till lag, vilket i princip innebar att regeringens förslag till lag om ändring av miljöbalken bifölls.\textsuperscript{141} Beslutet fattades den 14 juni 2007.\textsuperscript{142}


\textsuperscript{140}Se riksdagens protokoll 2006/07:122
\textsuperscript{141}Delvis bifall till propositionen, avslag på motionen
\textsuperscript{142}Betänkande 2006/07:MJU17 Ett utvidgat miljöansvar; Riksdagsskrivelse 2006/07:207.
\textsuperscript{143}Ändringar infördes i MB 9-10, 15-16, 22, 24, 27-29, 32 kap.
\textsuperscript{145}COM(2010) 581 final, Report from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee and the committee of the regions.
Del V. Analys och diskussion


14. Omsorgsprincipen i EU-rätten


Principen kan härledas ur art. 41 i rättighetsstadgan som anger att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälighet tid. Stadgandet kan sägas fastställa de allmänna riktlinjerna för omsorgsprincipens i EU-rätten. Vidare har omsorgsprincipen till stor del utvecklats i unionsdomstolarnas praxis där den utgör ett processuellt instrument som syftar till att garantera enskilda inflytande över utredningsåtgärderna, bedömningen av beslutsunderlaget och är även ett sätt att begränsa förvaltningens skönmässiga utrymme. Omsorgsprincipen ställer då krav på den beslutsfattande myndigheten att omsorgsfullt, noggrant och opartiskt utreda enskilda ärenden,


147 Då principen ska upprätthållas vid alla utredningar har den ändå främst karaktären av en processuell princip som reglerar det administrativa förfarandet. Hettne, Jörgen. Gemenskapsdomstolarnas rättskontroll och allmänna förvaltningsrättsliga principer, nr. 2, 2002, ERT, s. 246; Reichel, 2006, s. 347 f.

speciellt då de har att fatta skönmässiga beslut.\footnote{Se t.ex. mål T-209/00 Lamberts mot Europeiska ombudsmannen Se t.ex. mål 14/61 Hoogovens mot höga myndigheten där domstolen betonade vikten i att beakta och fastslå de relevanta omständigheter i enskilda utredningar, främst när det finns utrymme för skönmässiga bedömningar. Reichel, 2006, s. 353. I mål T-178/98 Fresh Marine Company uttalades krav på att kommissionen ska ombesörja enskildas intressen och göra noggranna utredningar vid ärenden som påverkar enskild negativt.} I utredningen ska myndigheterna på ett omsorgsfullt sätt beakta och väga in samtliga relevanta omständigheter och rättsliga aspekter i varje enskilt beslut. Myndigheterna är även skyldiga att självständigt utreda varje ärende och inhämta nödvändigt utredningsmaterial. Vidare ska de ge extra uppmärksamhet åt aspekter som talar för enskilda parter, för att bejaka deras intressen i ärendet. Därutöver kan individen i olika utsträckning vara delaktig i utredningen, där utredningsansvaret mellan myndigheten och den enskilde skiftar i olika situationer.\footnote{Se Mål C269/90 TU Muchen, C16/90 Nölle I, T-167/94 Nölle II.}


\section*{14.1 Omsorgsprincipen i direktivet}

Miljöansvarsdirektivet ger inte uttryck för en omsorgsprincip såsom den har definierats i föregående avsnitt. I sekundärlagstiftningen är det istället vanligare att omsorgsprincipen kommer till uttryck som olika krav på myndighetens utredning, till exempel genom att reglera bevis- eller utredningsbördan.\footnote{Se t.ex. mål T-209/00 Lamberts mot Europeiska ombudsmannen Se t.ex. mål 14/61 Hoogovens mot höga myndigheten där domstolen betonade vikten i att beakta och fastslå de relevanta omständigheter i enskilda utredningar, främst när det finns utrymme för skönmässiga bedömningar. Reichel, 2006, s. 353. I mål T-178/98 Fresh Marine Company uttalades krav på att kommissionen ska ombesörja enskildas intressen och göra noggranna utredningar vid ärenden som påverkar enskild negativt.} I direktivet förekommer vissa bestämmelser av denna skepnad som på olika sätt har verkan på utredningsskyldigheten.

I direktivets preambel (24) anges att det är nödvändigt att det finns effektiva metoder för genomförandet och kontrollen av direktivets efterlevnad \textit{samtidigt som berörda verksamhetsutövare} och andra berörda parter\textit{s legitima intressen tillvaratas på lämpligt
sätt. I samma stycke anges att myndigheten bör ansvara för uppgifter som kräver *skönmässig bedömning*, till exempel att bedöma skadans betydelse samt att fastställa vilka åtgärder som bör vidtas. Stadgandet i preambeln är relevant som vägledning för tolkningen av myndigheternas utredningsskyldighet och ger uttryck för att myndigheterna ska söka tillvarata enskildas intressen i utredningen. Det andra ledet i preambeln indikerar även vilket ansvar myndigheten ska ha för utredningen.

Myndighetens utredningsplikt fastställas i art. 7.1 om att verksamhetsutövaren ska fastställa möjliga åtgärder och få dem godkända av myndigheten. Art. 7.2 föreskriver att myndigheten vid behov ska samarbeta med verksamhetsutövaren för att fastställa hjälpåtgärder. Art. 7.2 är inte uppställd som något absolut krav, utan direktivet har överlåtit åt myndigheterna att besluta när det finns ett behov av detta. Art. 7.1 tillsammans med art. 7.2 anger alltså att verksamhetsutövaren till myndigheten ska ge förslag om möjlig åtgärder, som myndigheten sedan åläggs att utreda och bedöma för att kunna besluta om vilka åtgärder som bör vidtas (jmf. preambel 24). Ordläsdelen av art. 7.1 och 7.2 indikerar även att myndigheten ska inneha den ledande rollen i utredningen och även den yttersta utredningsbördan, men att verksamhetsutövaren även ska vara delaktig och bidra till att myndigheten får in ett bra beslutsunderlag.

Myndigheternas utredningsskyldighet och ansvarsfördelningen mellan myndigheten och verksamhetsutövaren kan även härledas ur art. 11.1 som föreskriver att det ska finnas behöriga myndigheter *som skall svara för utförandet av de uppgifter som anges i direktivet*. Denna bestämmelse är tämligen otydligt formulerad där det är svår att utläsa vilka faktiska skyldigheter som åläggs myndigheten. *Utförande av direktivets uppgifter* kan här tolkas på flera sätt, antingen som att myndigheten själv ska utföra samtliga uppgifter som anges i direktivet vilket då skulle innebära att myndigheten inte bara ska leda utredningen och fatta beslut i ärendet, utan även bära bevisbördan, inhämta bevis och annat underlag för prövningen. Med tanke på hur direktivets övriga artiklar är formulerade så verkar denna tolkning inte sannolik. Till exempel så anger direktivet att myndigheten får kräva att verksamhetsutövaren ska inkomma med kompletterande information (art. 6.2 a) och att verksamhetsutövaren ska fastställa möjliga åtgärder (art. 7.1). Myndigheten får även begära att verksamhetsutövaren själv ska utföra vissa utredningar. Därmed verkar det mer rimligt att art. 11.1 ska tolkas som att myndigheten bär utredningsskyldigheten där de ska leda utredningen, begära in material från verksamhetsutövaren och bedöma det inkomna materialet för att senare kunna fatta ett beslut i sak.
Direktivets stadganden avseende omsorgsprincipen är tämligen vaga och allmänt formulerade men sammantaget anser jag att direktivet ställer krav på myndigheten att ombesörja och leda utredningen genom att se till att det finns effektiva utredningsverktyg för att utföra åtagandena i direktivet. För att tillvarata parternas och andra berörda intressen i utredningen är det även nödvändigt att myndigheten agerar självständigt i sin utredning.

14.2 Implementeringen i den svenska rätten

Tillsynen enligt direktivet har ålagts Länsstyrelsen[^156] som i form av operativ tillsynsmyndighet vid miljöärenden främst har att tillämpa regleringen i MB, FL (subsidiiärt) och tillhörande förordningar. Det är därför dessa författnings som blivit föremål för implementeringsåtgärder, och som myndigheterna i första hand har att tillämpa då de handlägger ärenden utifrån direktivet.

Art. 7.1 i direktivet om att verksamhetsutövaren ska fastställa möjliga åtgärder och få dem godkännas av myndigheten saknade motsvarighet i den svenska lagstiftningen där myndigheten ej var tvungen att fatta ett beslut i en sådan fråga.[^157] Det första ledet i bestämmelsen infördes i MB 10 kap. 12-13§ som reglerar verksamhetsutövarens skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten vid överhängande fara för en allvarlig miljöskada, respektive då en allvarlig miljöskada uppstått. I båda fallen anger paragraferna att verksamhetsutövaren till tillsynsmyndigheten ska redogöra för de åtgärder som vidtagits, kommer att vidtas eller som kan behöva vidtas. Det andra ledet i bestämmelsen implementerades i MB 10 kap. 14 § som stadgar att tillsynsmyndigheten skall pröva om de åtgärder som verksamhetsutövaren har redogjort för är lämpliga och tillräckliga.

Införandet av den nya bestämmelsen i MB 10 kap. 14 § anser jag leder till att myndighetens utredningsskyldighet utvidgas eftersom verksamhetsutövaren tidigare var utelämnad att själv ansvara för utredningen och bedöma vilka åtgärder som skulle vidtas, varpå myndigheten kunde förhålla sig mer passiv i frågan utan att riskera att belastas för en bristande utredning eller om en åtgärd ej varit tillfredställande.[^158] Genom lagändringen så blir myndigheten

[^156]: Prop. 2006/07:95, s. 71. Enligt 26 kap. 3 § kan kommunerna utöva en del av tillsynden inom kommunen.
[^157]: Prop. 2006/07:95, s. 65, 68
[^158]: Jämför med NVV handbok 2001:4, s. 35, 41 där det vid myndighetens tillsyn av en verksamhets egenkontroll ansetts olämpligt att myndigheten ska ”godkänna” utformningen av egenkontrollen eftersom ett sådant

Art. 11.1 i direktivet föreskriver att det ska finnas behöriga myndigheter som skall svara för utförandet av de uppgifter som anges i direktivet. Bestämmelsen diskuterades av miljöansvarsutredningen som ansåg att stadgandet kan ge intycket av att det är den behöriga myndigheten som ska utföra åtgärderna, men att en sådan tolkning ej verkade rimlig. Istället intog de svenska lagstiftarna en mer restriktiv hållning till art. 11.1 som då tolkades som ett åläggande för myndigheten att endast vidta de åtgärder som de föreskrivs uttryckligen i direktivet samt att utöva tillsyn för att se till att verksamhetsutövaren följer direktivet. Ansvaret för utförandet av direktivets uppgifter ska istället, enligt utredningen, i första hand åvila verksamhetsutövaren.159 Stadgandet föranledde ej några lagstiftningsåtgärder då de svenska bestämmelserna ansågs motsvara direktivets reglering i denna del.160

Art. 11.1 kan inte uttryckligen anses fastställa en omsorgsprincip, men sett i ljuset av den allmänna EU-rättsliga omsorgsprincipen och stadgandet i preambeln 24 så anser jag att en sådan skyldighet ändå kan härledas ur denna artikel, om än indirekt. Jag anser, till skillnad från miljöbalksutredningen, att art 11.1 bör tolkas som att myndigheten har i uppgift att ombesörja att direktivets uppgifter uppfylls och efterlevs och att det då är myndigheten som ska ha den övergripande utredningsskyldigheten för att se till att så infaller. Det bör då ankomma på myndigheten att ansvara för att en miljöskada (eller potentiell sådan) utreds korrekt och noggrant, vilket sker genom en vidsträckt utredningsskyldighet, och att det endast ankommer på verksamhetsutövaren att utföra de uppgifter som denne uttryckligen åläggs i
godkännande ofta blir inaktuellt men likväl består till dess att beslutet återkallas. Det anses då lämpligare att myndigheten informerar verksamhetsutövaren om dess syn på saken, utan att avge ett godkännande (beslut). Vidare argumenteras för att det är viktigt att snabbt kunna genomföra förbättringar vilket verksamhetsutövaren troligen är mest kapabel till att avgöra. Liknande resonemang framfördes av några av de remissinstanser som yttrade sig i utredningen till direktivet. De påtalade att myndighetens fastställande av hjälpåtgärder kan leda till onödigt utdragna processer, där det ändå är verksamhetsutövaren som har bäst kunskaper om vilka åtgärder som bör vidtas. Se prop 2006/07:95, s. 66

159 SOU 2006:39, s.169
160 Se SOU 2006:39, s. 169, 171

14.3 Tillämpningen i den svenska rätten
Direktivet ålägger alltså myndigheten utredningsskyldigheten, men ger inga utförligare anvisningar om vilka krav som ställs på utredningen. Inom EU-rätten ställer omsorgsprincipen krav på utredningens kvalitet och omfattning, som är tämligen långtgående för den handläggande myndigheten, speciellt då de har ett skönmässigt utrymme att fatta beslut och i synnerhet vid ärenden som påverkar enskilda negativt. Det är därav relevant att undersöka vilka krav som ställs på myndighetens utredning i svensk rätt, för att se om de skiljer sig åt från den EU-rättsliga omsorgsprincipen.

Vid tillsyn i miljöärenden är myndigheten bunden av officialprincipen som kan sägas motsvara omsorgsprincipen i EU-rätten. Officialprincipen är en allmän förvaltningsrättlig princip som fastställer myndighetens utredningsskyldighet. Principen återfinns i FPL 8 § där den anger att "räten skall tillsä att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver." Paragrafen avser förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet, men stadgandet tillämpas även analogt för förvaltningsmyndigheterna vid deras handläggning av ärenden. Principen innebär att utredningsskyldigheten i första hand åvilar myndigheten som ska söka utföra en allsidig bedömning av de förhållanden som inverkar på ärendet och ansvara för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Däremot innebär inte detta nödvändigtvis att myndigheten själv måste utföra utredningen. Enligt officialprincipen har myndigheterna ett tämligen långtgående ansvar att

161 I mål T-178/98 Fresh Marine Company uttalades krav om att kommissionen ska göra noggranna utredningar vid ärenden som påverkar enskild negativt.
162 Jmf. RÅ 1974 ref. 29; JO 1977/78 s. 310.

En skillnad mellan utredningsskyldigheten i EU-rätten och i den svenska rätten är att tyngdpunkten i den svenska rätten ligger vid myndighetens skyldighet att kommunicera med parterna, ge råd, information och vägledning under förfarandet så att enskilda kan tillvarata sina intressen. Samtidigt ska detta verka för att förbättra beslutsunderlaget så att utsikterna för myndigheten att fatta ett korrekt beslut främjas. Här finns alltså en viss skillnad mellan EU-rätt och svensk rätt där den föregående ställer högre krav på att myndigheten ska tillvarata enskildas intressen, medan svensk rätt ställer krav på myndigheten att genom kommunikation

164 Vid sådana ingripanden inkluderar myndighetens utredningsskyldighet i regel även en bevisbörda. En bristande utredning från myndighetens sida ska alltså inte resultera i att den enskilde missgynnas. Hellners och Malmqvist, 2010, s. 73, 82; Nilsson, 2011, s. 82
166 Jonas Ebbesson, Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt – Del 1, JT, nr. 1, 1999/00, s. 9-10
167 Exempel på olika intressen kan vara kommande generationer och artsbydd. Nilsson, 2011, s. 337; Ebbesson, JT, 1999/00, s. 9-10
168 Nilsson, 2011, s. 82-84
och råd möjliggöra för enskilda att kunna påtala sina rättigheter. I fall då enskilda ej påtalar eventuella rättigheter eller viktig information för myndigheten så kan dessa gå förlorade, då myndighetens främsta syfte är att fatta ett korrekt (lagenligt) beslut i sak. Detta ställer alltså högre krav på den enskilde i förvaltningsprocessen. Officialprincipen ger inte heller uttryck för att verka som en utkrävbar rättighet för enskilda, likt hur den tillämpas inom EU-rätten.

14.3.1 Ansvarsfördelning och bevisbörda
Därutöver finns det andra faktorer som kan påverka tillämpningen av omsorgsprincipens krav på en noggrann och omsorgsfull utredning, vilket i sin tur kan inverka på direktivets effektivitet och genomslag i den svenska rätten. Två faktorer som kan leda till att myndighetens utredning kan bli mer eller mindre omfattande är vem som förlagts bevisbördan i ärendet och hur utredningsansvaret är fördelat mellan myndigheten och verksamhetsutövaren.169 Dessa är delvis sammanlänkade med varandra och kommer därför att behandlas gemensamt i det följande för att se om det finns skillnader mellan direktivet och de svenska reglerna som kan tänkas påverka utredningsskyldigheten. Som Nilsson påpektat så är bevisbördan och utredningsskyldigheten två skilda principer, men att de vid ärenden som innebär ett ingripande från myndigheten utgör två sidor av samma mynt.170 Enligt henne så leder även ett utvidgat utredningsansvar för verksamhetsutövaren till att ersätta eller mildra myndighetens utredningsbörda.171

I direktivet är det tydligt att det finns en ansvarsfördelning mellan myndigheten och verksamhetsutövaren. Som tidigare redogjorts för så intog de svenska lagstiftarna en restriktiv tolkning av art. 11.1 där myndighetens ansvar för direktivets uppgifter ansågs mindre långtgående, men desto mer omfattande för den enskilde verksamhetsutövaren.172 Jag instämmer i miljöansvarsutredningens bedömning av att myndigheten inte själv ska utföra samtliga av direktivets uppgifter. Detta är även påtagligt då man läser direktivet i sin helhet eftersom det tydligt ålägger verksamhetsutövaren att utföra vissa delar av utredningen och inkomma med material till utredningen. Dock anser jag att miljöansvarsutredningens tolkning kan befaras ålägga verksamhetsutövaren ett alltför stort ansvar för utredningen vilket i sin tur riskerar att ge myndigheten en mer begränsad utredningsskyldighet, vilket inte nödvändigtvis

---

169 Dock är det viktigt att understryka att utredningsskyldigheten och bevisbörden inte är samma sak. Utredningsskyldigheten inträder då det fattas bevisning och det är då myndigheten som enligt officialplikten ska se till att utreda vidare och se till att bevis inkommer. Edelstam, 1995, s. 212-214  
170 Nilsson, 2011, s. 343  
171 Nilsson, 2011, s. 366, 421  
172 Se SOU 2006:39, s. 169-173
är förenligt med bestämmelsens syfte. Jag anser istället att det enligt direktivets ordalydelse är verksamhetsutövaren som ska inneha den mer ”passiva” rollen (utföra det som myndigheten fastställt), inte tvärtom. Det ankommer alltså främst på myndigheten att ansvara för att leda utredningen och ge anvisningar till verksamhetsutövaren hur denne ska agera.

I direktivet anges inte (vilket ter sig underligt) tydligt vem som ska bära bevisbördan vid utredningar om miljöskador. Mål C-378/08 ger viss vägledning i frågan där EU-domstolen uttalade att vid ett beslut mot en verksamhetsutövare att vidta hjälptåg är så är myndigheten ej skyldig att visa att verksamhetsutövaren har begått fel eller försummelse. Angående bevisbördan så är myndigheten skyldig att med de nationella bevisbordereglerna visa på att orsakssamband föreligger mellan verksamheten och förövningen. Målet indikerar att det är myndigheten som ska bevisa ett samband mellan verksamheten och förövningen, men att det sen är verksamhetsutövaren som, då denne föreläggs att vidta åtgärder, som i så fall har att bevisa sin eventuella oskuld för att undgå ansvar. Bevisbördan diskuteras även i kommissionens vitbok om fastställande vid miljöskador. Det påtalades bland annat att det kan vara svårt för en verksamhetsutövare att bevisa att verksamheten ej utgör en skada på miljön, och att det då kan vara mer lämpligt att ålägga den sökande bevisbördan eftersom det ofta är lättare att bevisa att en viss händelse faktiskt inträffat, vilket i detta fall skulle ankomma på myndigheten. 

I vitboken tog man aldrig en tydlig ställning till vem som ska bära bevisbördan men enligt vad som nyss sagts så verkade kommissionen luta i riktning mot att det borde vara den sökande som lämpligen ska stå för bevisningen i ärendet. De Smedt är en av de som framhållit att det är myndigheterna som bär bevisbördan. 

Min utgångspunkt blir därför att bevisbördan ålagts myndigheten.

Inom svensk miljörätt har verksamhetsutövaren ett vidsträckt ansvar att utreda och kontrollera verksamhetens miljöpåverkan för att förhinda och avhjälpa miljöskador, där det främsta utredningsansvaret åligger verksamhetsutövaren (MB 26 kap. 19-22§§). Inom svensk miljörätt är det även verksamhetsutövaren som också ålagts bevisbördan (MB 2 kap.). Detta innebär att det är verksamhetsutövaren som ska bevisa att hänsynsreglerna inte bryts och det är i princip alltid verksamhetsutövaren som bär ansvaret för att visa att verksamheten

---

173 Se mål C-378/08 Raffinerie Mediterranee; Bratthall, Kenneth, Svar på frågor rörande principen ”förorenaren ska betala”(publicerad 2010-03-10), Infotorg juridik
174 Samtidigt framhölls att verksamhetsutövaren ofta har bättre kunskaper om skadeeffekterna än den kärande och att det kunde vara lämpligt med en lindring av den kärandes bevisbörd. Vitbok KOM (2000) 66 slutlig, s. 19, 35, 45
175 De Smedt, 2009, s. 4
176 Eller den som annars vidtar åtgärder.
inte medför eller kan antas medföra miljöskador. Det är även verksamhetsutövaren som ska ombesörja de utredningar som är nödvändiga för att visa att verksamheten inte strider mot MB:s allmänna hänsynsregler och denne har även det yttersta ansvaret för kontrollen (samt att se till att denna utförs på ett tillfredsställande sätt). Detta gäller oavsett om det är myndigheten, verksamhetsutövaren själv eller någon annan som påkallat en olägenhet. Den omvända bevisbördan och kunskapskravet i MB medför, enligt Nilsson, att myndighetens skyldigheter och ansvar är begränsade, där det är verksamhetsutövaren som bär ansvaret för att ett ärende utreds tillräckligt och även den som bär risken för att ett ärende utreds på ett bristfälligt sätt eller om underlaget inte är tillräckligt att fatta ett beslut på, även om det kan vara till nackdel för verksamhetsutövaren.\footnote{Nilsson, 2011, s. 136; Rubenson, 2008, s. 32-34}

för den enskilde på ett sätt som direktivet ej avser (om än med ett ur miljösynpunkt gott syfte). De svenska reglernas förenlighet med direktivet och den EU-rättsliga omsorgsprincipen kan i därför ifrågasättas i detta avseende.

Även i doktrinen har det framförts viss kritik mot hur utredningsskyldigheten tillämpas i praktiken inom svensk miljörätt, där officialprövningen inte alltid får det genomslag som det är tänkt.180 I ljuset av detta, samt vad jag nyss argumenterat för, kan det då anses lämpligt att förtydliga myndighetens utredningsskyldighet i förhållande till det ansvar som åläggs verksamhetsutövaren. I direktivet finns en betoning på myndighetens skyldigheter, vilket jag inte anser kommer till lika tydligt uttryck i den svenska rätten där reglerna främst anger verksamhetsutövarens roll i utredningen.

En fråga som uppkommer är huruvida utredningsskyldigheten i FPL 8 § (och FL) kan tillämpas parallellt med MB:s bevisbörderegler för att uppfylla myndigheternas utredningsskyldighet. Då utredningsskyldigheten och bevisbördan /utredningsansvaret är två skilda principer (men där dessa som vi sett kan påverka utredningsskyldighetens omfattning) borde det ej vara möjligt att tillämpa den generella regeln om *lex specialis* företräde framför *lex generalis*. Då officialplikten är en väl förankrad förvaltningsrättlig princip så bör den alltid tillämpas i så stor utsträckning som möjligt, kanske i synnerhet om det medför en bättre tillämpning av EU-rätten. I sådana fall bör FPL 8§ komplettera MB:s bevisbörderegler, men vilket utslag detta skulle ge i praktiken är oklart.181 Jag anser att det inte är möjligt att helt fastställa om myndigheten uppfyller sin utredningsskyldighet enligt direktivet och den EU-rättsliga omsorgsprincipen. Det beror på hur reglerna tillämpas i praktiken, om MB:s bevishörde- och ansvarsregler i praktiken gör att myndigheten intar en mindre omfattande utredning än den skulle gjort om den ålagts att bära bevisbördan (vilket verkar vara tanken bakom direktivet) vilket det i så fall bör riktas kritik mot.

15. Rätten att bli hörd i EU-rätten

I denna del kommer rätten att bli hörd att analyseras som en förvaltningsrättlig princip i första hand.182 Jag kommer även att behandla allmänhetens och miljöorganisationers talerätt

---


181 Det är inte alltid tydligt om en specialförfattning ska tillämpas exklusivt om motsvarande reglering av en företeelse även förekommer i FL. Ibland kan både specialförfattningen och FL tillämpas samtidigt. Hellners och Malmqvist 2010, s. 69

182 Rätten att höras har även ett vidare tillämpningsområde och är nära sammankopplad med rätten till försvar som föreskrivs i art. 48 (rättsskipning) i rättighetsstadgan. Varken EU-domstolen eller doktrinen har upprätthållit en tydlig distinktion mellan art. 41 och 48 och i praxis har rätten till försvar istället tillämpats som ett
enligt direktivet, eftersom talerätten till viss del är sammankopplad med rätten att höras och av relevans för denna krets rättsliga ställning i processen.

Rätten att bli hörd i förvaltningsärenden återfinns i art. 41.2.a i rättighetsstadgan som ger var och en rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne. Principen innebär att berörda enskilda ska ges tillfälle att yttra sig under förvaltningsprocessen och framkomma med synpunkter över samtliga omständigheter och underlag som en institution avser att grunda ett betungande beslut på. Utöver rättighetsstadgan så upprätthålls rätten att bli hörd till stor del genom EU-domstolens praxis som tidigt fastslog rätten att höras som en allmän rättsprincip och senare som en grundläggande rättighet. Enligt praxis ska berörda parter ges en skälig tidfrist för att yttra sig och det ankommer främst på institutionerna att uppfylla rätten att bli hörd men principen anses även uppfylld då en enskild själv tagit initiativ till att höras.

Rätten att höras kan generellt utkrövas av enskilda som är personligen berörd av en institutions åtgärder, och det krävs generellt att åtgärden påverkar den enskilde negativt. Det är svårt att ange en allmängiltig definition av principen samt vilken krets som kan åberopa rätten att höras då principens tillämpning, som Rabinovici påpekat, skiljer sig åt mellan de olika sekundärrättsliga områdena. Inom miljörätten har rätten att höras till stor del utvecklats mot bakgrund av Århuskonventionen som EU tidigare implementerat genom flera direkt riktade till medlemsstaterna. I konventionen kommer rätten att bli hörd till uttryck som en del av allmänhetens deltagande i beslutsprocessen och rätten till förvar.

samlingsbegrepp för att beskriva olika rättigheter, bland annat rätten att höras. Dessutom har olika språkversioner av domar i vissa fall hänvisat till en rätt att bli hörd medan en annan språkversion istället hänvisat till rätten till försvaret. Se Craig, 2006, s. 361; Reichel, 2006, s. 389-390


Angående tredje mäns rätt att höras så påpekade han att det i denna fråga även finns skillnader i de olika språkversionerna. Rabinovici, Itai. The right to be heard in the charter of fundamental rights of the European Union, European public law, vol. 18, nr. 1, 2012, s. 149-159. Craig påpekade även att det enskilda fallet påverkar tillämpningen av principen. Se Craig, 2006, s. 362-363

Rättigheterna som tillkommit enskilda i konventionen ger i princip samma rättigheter för alla personer, alltså ej endast de som är parter i ärendet. Århuskonventionens art. 6 föreskriver bland annat att allmänheten på ett tidigt stadium ska beredas tillfälle att deltaga i beslutsprocessen och ges rimliga tidsfrister för att kunna deltaga på ett meningsfullt sätt. Att deltaga i beslutsprocessen innebär att alla som önskar ska ges möjlighet att lämna alla synpunkter, upplysningar, åsikter och analyser som anses vara relevanta för det enskilda ärendet och myndigheten är förpliktad att ta vederbörlig hänsyn till vad som framkommit vid sådana framställningar.  

Rätten att höras i miljöärenden är alltså en relativt vidsträckt rättighet som även ger allmänheten rätt att yttra sig under beslutsförfarandet. De delar av allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som kräver att en rättighet kränks får även föra talan i domstol över besluten.

### 15.1 Rätten att bli hörd i direktivet

Art. 12.3 i direktivet föreskriver att vid misstanke om att en miljöskada föreligger så ska myndigheten ge den berörda verksamhetsutövaren tillfälle att lämna egna synpunkter över begäran om åtgärder och åtföljande observationer som inhämtats. Enligt art. 7.4 ska myndigheten uppmanna de personer som avses i art. 12.1 och i synnerhet de personer som äger marken där hjälptågar ska vidtas att lämna synpunkter som ska beaktas av myndigheten. Personer som omfattas av art. 12.1 är fysiska eller juridiska personer (a) som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada, (b) som har ett tillräckligt intresse i miljöbeslut som rör skadan eller (c) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsrättsliga lagstiftning. Direktivet överläter på medlemsstaterna att avgöra vad som anses vara ett tillräckligt intresse och att en rättighet kränks. Dock anges i samma artikel att icke-statliga organisationer som främjar skyddet av miljön och uppfyller alla krav i den nationella lagstiftningen ska anses ha ett tillräckligt intresse och rättigheter som kan kränkas. Kretsen som anges i art 12.1 ska även ha rätt att få myndighetens beslut, handlingar och underlåtelse att handla prövade i processrättsligt och materiellt häneende i domstol (art. 13.1).  

Innan en myndighet fattar beslut om åtgärder enligt direktivet ska alltså alla som är berörda, eller har ett intresse i av beslutet, få tillfälle att yttra sig. Detta medför att

---

Århuskonventionen och dess förenlighet med svensk rätt rekommenderas Ebbesson, Jonas. Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt – Del 1, JT, nr. 1, 1999/00, s. 3  
KOM (2003) 625 slutlig, s. 15-16. Se KOM (2003) 625 slutlig, s. 17 för de beslut som omfattas av art. 6 i konventionen  
Darpö, Jan, Rätten till en god miljö – Betraktelser kring rättspraxis om enskildas och föreningars möjligheter att komma till tals inom miljörätten, Ur Fastighetsrättsliga studier till minnet av Sten Hillert, Uppsalas: Iustus, 2002, s. 112
direktivet i princip likställer berörda enskilda och miljöorganisationer med parterna i ärendet, som inte endast ska ges likvärdiga möjligheter att delta i beslutsprocessen, utan även ges talerätt. Art 12.5 anger att vid överhängande hot om skada så behöver inte myndigheterna tillämpa bestämmelserna i art. 12.1-4.

15.2 Implementeringen i den svenska rätten

Till skillnad från EU:s miljörätt så finns det inom svensk miljörätt en tydlig skillnad mellan att deltaga i beslutsprocessen i första instans och att inneha talerätt. Den föregående rätten tillerkänns i regel en vidare krets än den senare, som normalt endast tillkommer sakägare.\textsuperscript{192} Av denna anledning kommer parters respektive allmänhetens rätt att höras behandlas separat.

15.2.1 Parters rätt att höras

Parters rätt att höras enligt direktivet ansågs tillgodoses genom FL:s regler om kommunikation i förvaltningsärenden, varpå direktivet ej föranledde några lagstiftningsåtgärder i denna del. I förarbetena konstaterades att rätten att höras delvis tillgodoses i FL 17 §§ om kommunikation som ger sökande, klagande och annan part tillfälle att yttra sig över materialet innan ett beslut fattas. Enligt förarbetena gäller denna rättighet för det traditionella partsbegreppet, det vill säga sakägare.\textsuperscript{193} Regeringen ansåg därför att fastighetsägare och de som rapporterat in en miljöskada till myndigheten, får sin rätt att höras tillgodosedd genom FL 17 §§.\textsuperscript{194} I utredningen till direktivet konstaterades att en verksamhetsutövare varken är sökande eller klagande, men troligen kan anses utgöra \textit{annan part} liknande en sökande eller klagande, men det avgörs då i det enskilda ärendet om verksamhetsutövaren ska höras och ta del av ärendets handlingar enligt FL 17 §. Myndigheten är ej heller skyldig att ex officio undersöka vilka eventuella tredje män som förekommer i ett ärende utan det ankommer då på den enskilde att påtala sina rättigheter inför myndigheten.\textsuperscript{195} Verksamhetsutövarens möjligheter att yttra sig kom istället att regleras i förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador (se nedan).

15.2.2 Allmänhetens och miljöorganisationers rätt att höras

Därtöver ställer direktivet krav på att alla som ett beslut angår, inte endast berörda parter och verksamhetsutövaren, ska ha rätt att höras, vilket ej täcks av FL 17 § eftersom de personer


\textsuperscript{193} Prop. 1971:30, s. 442

\textsuperscript{194} Prop. 2006/07:95, s. 68

\textsuperscript{195} SOU 2006:39, s. 175-176
som anges i art. 12.1 b enligt svensk rätt ej utgör parter. Även inom svensk miljörätt saknades en uttrycklig bestämmelse för allmänheten och miljöorganisationer att yttra sig och föra talan i tillsynsärenden. I förarbeten ansågs det lämpligast att direktivets bestämmelse om sakägares och miljöorganisationers rätt att yttra sig borde införas på förordningsnivå. Detta införlivades sedermera i förordning om allvarliga miljöskador där 18 § fastställer att innan tillsynsmyndigheten beslutar om ett föreläggande enligt MB 10 kap 14 § om allvarliga miljöskador ska samråda med den som är ansvarig för avhjälpandet (punkt 1), ge ägare och innehavare med särskild rätt till berörd fastighet, kända borgenärer och kommunala och statliga myndigheter med väsentliga intressen i frågan tillfälle att yttra sig inom viss tid (punkt 2) och att myndigheten genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt ska ge berörd allmänhet och de ideella föreningar som anges i MB 16 kap. 13 § tillfälle att yttra sig inom viss tid (punkt 3).

Miljöorganisationers talerätt över tillsynsbeslut föranledde istället lagstiftningsåtgärder som infogades i MB 16 kap. 13 § där miljöorganisationer fick talerätt även vid myndighetens tillsynsbeslut under 10 kap. om verksamheter som orsakar miljöskador. Redan vid upprättandet av MB föreslog miljöbalksutredningen att föreningar borde ha rätt att överklaga tillsynsbeslut, men regeringen var av en annan åsikt med motiveringen att det eventuellt inte ens finns ett beslut som kunde överklagas i ärendet. Miljöansvarsutredningen hävdades istället motsatsen till regeringens tidigare argument till MB, det vill säga att tillsynsärenden i princip alltid utmynnar i ett beslut av något slag som kan överklagas. De ändringar vid tillsynsärenden som miljöansvarsdirektivet gav upphov till innebar alltså en tydlig inverkan på den svenska miljöprocessen. Implementeringsåtgärderna i den svenska rätten bör i denna del anses införlivat direktivet på ett godtagbart sätt.

15.3 Tillämpningen i den svenska rätten

15.3.1 Parters rätt att höaras

Parters rätt att höras kan i svensk rätt sägas motsvara FL 17 § som föreskriver regler för kommunikation vid myndighetsutövning mot någon enskild. Stadgandet innebär att

Vidare framstår stadgandet som i första hand en skyldighet för myndigheten och inte som en i sig utkrävbar rättighet för enskilda, likt hur principen tillämpas inom EU-rätten.

15.3.2 Allmänhetens och miljöorganisationers rätt att höras

Enligt direktivet ska myndigheten uppmana de personer som anges i 12.1 att lämna synpunkter. Min egna tolkning är att direktivet avsätter att myndigheten på ett aktivt sätt ska ge dessa personer tillfälle att höras, likt vad som krävs för parter enligt FL 17 § (se 15.3.1). Det kan ifrågasättas om kungörelse i ortstidning kan antas ge likvärdig effekt som om myndigheten aktivt kommunicerar med denna krets. Dock är det inte vidare sannolikt att detta är avsikten med bestämmelsen, eftersom det skulle ställa orimligt höga krav på myndigheten. Däremot kan man tänka sig att det skulle vara möjligt för myndigheten att kommunicera med de personer som till myndigheten påtalar att de har ett intresse i ärendet, även om de ej är direkt berörda av beslutet. Implementeringen av direktivet ledde inte till att sakägarbegreppet utvidgades vid tillsynsbeslut att även inkludera de som ej är parter i ärendet.\footnote{Inte heller verksamhetsutövaren garanteras ställning som part enligt svensk rätt vilket medför att myndigheten ej är skyldig att kommunicera det utredningsmaterial och de synpunkter som tillförs ärendet (dock är de skyldiga att samråda med den som ansvarar för avhjälpandet).} En sådan
reglering skulle eventuellt vara att föredra ur den enskildes perspektiv, även om det kan befaras ålågga myndigheten alltför höga krav avseende kommunikationens räckvidd.

Angående miljöorganisationers rätt att höras och kla på beslut så anger direktivet att medlemsstaternas nationella lagstiftning ska tillämpas för att fastställa vilka miljöorganisationer som ska ha rätt att yttra sig över beslut enligt direktivet. De ska alltså ges rätt att höras och föra talan om de enligt de svenska reglerna är att anse som en miljöorganisation. I svensk rätt regleras detta i MB 16 kap. 13 §. Att direktivet överlåtit på medlemsstaterna att att medlemsstaterna att besluta om detta innebar att de svenska kriterierna för att anses utgöra en miljöorganisation ej kom att ändras. I sin dåvarande form, efter direktivets implementering, angav MB 16 kap. 13 § att miljöorganisationer som funnits längre än tre år och med minst 2 000 medlemmar skulle ha rätt att överklaga beslut som bland annat rörde tillsynen. Dessutom ställdes krav på att miljöorganisationen skulle vara ideell och ha stadgar och styrelse, vara öppen för medlemmarna i organisationen gavs inflytande över verksamheten. Med miljöorganisation förstås föreningar vars ändamål är att ta till vara natur- eller miljöskyddsintressen och om detta inte är tydligt fastställt så ankommer det på föreningen att visa att den har talerätt enligt MB. 

Frågan är då om dessa kriterier som ställdes på miljöorganisationer var att anse som förenliga med direktivets mål och syften?

Preambel 25 ger en indikation om varför EU valt en så pass utvidgad personkrets som ges rätt att höras. Där anges att personer som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada ska ha rätt att begära att myndigheten vidtar åtgärder. Miljöskyddsdiffusa karaktär kan leda till att enskilda inte alltid tillvaratar sina intressen och därför bör icke-statliga miljöorganisationer även ges möjlighet att bidra till att direktivet genomförs på ett effektivt sätt.

Miljöorganisationer ska alltså här förstås som att de, vid sidan av myndigheten, företräder det allmänna intressen. 

Stadgandet anser jag ger uttryck för en tanke om att miljöorganisationer har en viktig roll i att bidra till att tillvarata såväl enskilda som allmänhetens intressen (vilka sannerligen ofta sammanfaller med varandra). Därav bör det direktivets bestämmelse syfta till att miljöorganisationer i så stor utsträckning som möjligt ges tillfälle att deltaga i beslutsprocessen, såväl på lokal som regional nivå. Enligt Darpö ska miljöansvarsd direktivet ses som ett tydligt ställningstagande från EU att ställa krav på

---

204 Rubenson, 2008, s. 170
205 Darpö, Jan. Rätten till en god miljö i Sverige och EU – Om mötet mellan Århuskonventionen, EG-rätten och medlemsstaternas processuella autonomi, Uppsala, 2007, s.4
allmänhetens deltagande, information och möjligheten till domstolsprövning i miljöärenden. Enligt honom är det utifrån dessa krav som den svenska regleringen måste tolkas.\textsuperscript{206} Att det då i svensk rätt ställdes krav på att miljöorganisationen måste ha minst 2 000 medlemmar anser jag, likt Darpö, i hög grad uteslöt miljöorganisationernas deltagande och klagorätt, eftersom i princip ingen miljöorganisation i Sverige uppfyller detta krav.\textsuperscript{207} Enligt Ebbesson var kravet om 2000 medlemmar ett godtyckligt val som tydligt ämnade att begränsa talerätten för denna grupp.\textsuperscript{208} En anledning till kravet kan vara att man önskat förhindra långdragna processer, om en alltför vid krets tillåts att deltaga och överklaga beslut. Detta kan ej anses vara förenligt med direktivets syfte som i motsats framhåller relevansen av att enskilda ska kunna tillvarata sina intressen (preambel 24). Även kravet på att en ideell förening\textsuperscript{209} där ett komersiellt intresse är viktigt och där det finns en integrerad miljöorganisation som kan klaga på myndighetens beslut i miljöärenden, eftersom det inte är möjligt att klaga på ett individuellt beslut. Detta är av synnerligen stor relevans i svensk rätt eftersom svensk lag generellt inte heller tillåter den övriga allmänheten att klaga på myndighetens beslut i miljöärenden, eftersom den är ansedd som en försök att skydda allmänhetens och enskildas intressen.

Tolkat utifrån direktivets preambel så innebär detta även att allmänhetens intressen inte kan tillvaratas och blir svår att tillgodose i den svenska rätten eftersom miljöorganisationer ofta verkar som en förlängd arm för att skydda allmänhetens och enskildas intressen. I synnerhet uteslöt den svenska bestämmelsen lokala miljöorganisationer som kanske är de som i stor utsträckning kan tänkas företräda enskilda personers intressen. Detta är av synnerligen stor relevans i svensk rätt eftersom svensk lag generellt inte heller tillåter den övriga allmänheten att klaga på myndighetens beslut i miljöärenden, eftersom den är ansedd som en försök att skydda allmänhetens och enskildas intressen.

Miljöorganisationers talerätt ändrades 2010, alltså långt efter att direktivet implementerades. Detta innebär att det rättsläge som förekom vid direktivets införlivande inte är gällande rätt

\begin{itemize}
  \item[206] Darpö, 2002, s. 112
  \item[207] Enligt Darpö så innebar bestämmelserna i praktiken att endast tre svenska miljöorganisationer gavs talerätt och då främst genom sina respektive riksorganisationer. Även EU-domstolen har riktat stark kritik mot den svenska lagstiftningen på denna punkt. Se mål C-263/08 Djurgården-Lilla Värtan; Darpö, EG-domstolen dömer ut de svenska kriterierna för miljöorganisationers talerätt, JP infonet
  \item[208] Ebbesson, Jonas. Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt – Del 1, JT, nr. 1, 1999/00, s. 19-20
  \item[209] Kravet har inneburit att bland annat Greenpeace och WWF ej har talerätt enligt svensk rätt. Se Darpö, EG-domstolen dömer ut de svenska kriterierna för miljöorganisationers talerätt, JP infonet
  \item[210] Enligt Ebbesson är kravet att miljöorganisationen ska ha varit verksam i Sverige i minst tre år sannolikt oförenligt med den EU-rättsliga principen om icke-diskriminerande eftersom icke-svenska miljöorganisationer inte ges samma möjligheter som svenska organisationer Ebbesson, 1999/00, JT, s. 19-20
  \item[211] I förarbetena till miljöbalken angav regeringen tydligt att en bred tillämpning av sakågarbegreppet inte skulle tolkas som att en anknytning genom allemansrätten som grund aldrig ska medge talerätt. Se prop. 1997/98:45 miljöbalk, del 1, s. 350
\end{itemize}

16. Motiveringsskyldigheten i EU-rätten

Motiveringsskyldigheten återfinns i art. 41.2.c i rättighetsstadgan som en del av rätten till god förvaltning. Motiveringsskyldigheten är en viktig förvaltningsrättslig princip för att försäkra transparens i beslutsfattandet genom att ställa krav på institutionerna att redovisa sina ställningstaganden och samtidigt en rätt för enskilda att få reda på anledningen till beslutet. Principen är därför viktig både ur ett allmänt rättssäkerhetsperspektiv samt som en individuell rättighet. I motiveringens ska framgå hur lagstiftningen tillämpats och tolkats. Enligt praxis ska

212 En av frågorna gällde MB 16 kap. 13 § förenlighet med EU-rätten vilket aktualiserats i målet mellan Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening och Stockholms kommun. Högsta domstolen inhämtade förhandsavgörande från EU-domstolen som uttalande att den nationella regeln i MB 16 kap. 13 § stred mot EU-direktiv 2003/35/EG. Se NJA 2010 s. 419
213 prop. 2009/10:184, s. 70-71
214 Motiveringsskyldigheten anges även i art. 296 FEUF som en generell skyldighet för institutionerna att motivera rättssaker och beslut. Skyldigheten avser i första hand slutliga beslut. Craig, 2006, s. 382; Reichel, 2006, s. 418, 429. Se mål T-61/89 Dansk Pelsdyravlervälförening mot kommissionen
215 I mål 24/62 Tyskland mot kommissionen identifierade EU-domstolen principens tre syften: ge allmänheten möjlighet till insyn i institutionernas beslutsfattande, en garanti för berörda individer att få insyn i handläggningen av sina ärenden och för att underlätta för domstolen att kontrollera institutionerna vid en eventuell prövning. Se även Craig, 2006, s. 382; Reichel, 2006, s. 336; Bernitz m.fl., 2008, s. 251-253

\textbf{16.1 Motiveringsskyldigheten i direktivet} 

Motiveringsskyldigheten förekommer som två skilda bestämmelser i direktivet, den första anger en motiveringsskyldighet vid beslut om förebyggande och avhjälpande, medan den andra anger en motiveringsskyldighet mot de personer som begär att myndigheten vidtar åtgärder. 

Art. 11.4 i direktivet fastställer att de myndigheter som fattar beslut enligt direktivet, som innebär förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder, ska \textit{innehålla en noggrann redovisning av grunderna för beslutet}. I samma artikel föreskrivs även att verksamhetsutövaren snarast ska underrättas om ett sådant beslut. Här kan man ges intrysket att motiveringen ska tillfogas beslutet, som snarast ska delges den som beslutet riktas till. Enligt vad som framhållits om
motiveringsskyldigheten som en allmän förvaltningsrättslig princip så verkar det mer sannolikt att det endast är beslutet som ska delges parten snarast möjligt, men att motiveringen kan tillhandahållas vid ett senare tillfälle. Ett förhandsavgörande ger vidare belägg för denna tolkning. I mål C-478/08 och C-479/08 uttalade EU-domstolen att då situationen är så pass allvarlig att myndigheten omedelbart måste ingripa, senare till verksamhetsutövarna som ålagts att vidta åtgärder ska ange skälen till valet och i vissa fall till varför en noggrann prövning ej är nödvändig eller ej kunnat genomföras, vilket noggrant ska redovisas i beslutet.\(^{224}\) Att art. 11.4 endast ställer krav på beslutsmotivering vid förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder innebär att beslut att ej vidta sådana åtgärder enligt ej behöver motiveras. Ett sådant beslut kan sannolikt vara betungande för andra enskilda, som då ej har rätt att begära en motivering enligt direktivet.\(^{225}\) I tillsynsärenden som gäller miljön är det inte osannolikt att ett beslut att ej vidta åtgärder berör andra personer som ej är parter i ärendet, som kan ha ett intresse av att få beslutet motiverat, till exempel om de önskar överklaga (vilket de har rätt till enligt art. 13.1). Enligt EU:s allmäna motiveringsskyldighet verkar det däremot som att alla individuella och överklagbara beslut ska motiveras och enskilda som har ett berättigat intresse av beslutet ska kunna begära en motivering.

Enligt art. 12.4 ska de fysiska eller juridiska personer som anges i art. 12.1 och som begärt att myndigheten vidtar åtgärder snarast möjligt, i enlighet med nationella bestämmelser, informeras om myndighetens beslut att antingen tillmötesgå eller avslå en begäran om åtgärder och myndigheten ska även ange skälen för detta. Enligt art. 12.5 så kan myndigheten besluta att ej tillämpa art. 12.4 vid överhängande hot om skada.

### 16.2 Implementeringen i den svenska rätten

Enligt förarbetena ansågs de svenska reglerna leva upp till direktivets krav på myndigheten att motivera beslut, där man endast hänvisade till det förvaltningsrättsliga regelverk som finns att tillgå i FL.\(^{226}\) Direktivet föranledde således ej några lagstiftningsåtgärder i detta hänseende.

### 16.3 Tillämpningen i den svenska rätten

I svensk rätt föreskriver FL 20 § en skyldighet för myndigheterna att motivera slutliga beslut som utgör myndighetsutövning mot en enskild. Enligt paragrafen ska motiveringen innehålla

\(^{224}\) Mål C-478/08 och C-479/08 Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia

\(^{225}\) Detta är även fallet i svensk rätt där Naturvårdsverket konstaterat att en sakägare kan ha ett intresse i en myndighets ställningstagande att inte vidta någon tillsynsåtgärd. I sådana fall är det lämpligt att myndigheten fattar ett beslut om att ej vidta åtgärder. Dock är detta inget krav och det anges ej huruvida beslutet även ska motiveras. Se NVV Handbok 2001:4, s. 127

\(^{226}\) SOU 2006:39, s.172-173
de skäl som har bestämt utgången. Det är de viktigaste, mest avgörande och kritiska skälen till beslutet som ska redovisas. Hur utförlig beskrivningen ska vara beror på det enskilda fallet.227 Att paragrafen endast tillämpas vid slutliga beslut innebär att beslut som uppkommer vid beredningen av ett ärende inte behöver motiveras. Syftet med motiveringsskyldigheten är att säkerställa att ärenden handläggs sakligt, omsorgsfullt och enhetligt. Dessutom verkar regeln för att underlätta för enskilda och högre instanser att förstå och kontrollera ett beslut och ta ställning till om de önskar att överklaga beslutet.228 Till skillnad från hur motiveringsskyldigheten är utformad i EU-rätten så anger FL 20 § flera undantag från regeln om beslutsmotivering. Beslutsmotivering kan utelämnas bland annat om det rör sig om ett gynnande beslut som inte är betungande för någon part, om det är uppenbart obehövligt att ange en motivering, om det gäller ett rutin- eller bagatellartat ärende eller om ärendet är av brådskande art. Enligt FL 20 § så bör myndigheten, då de tillämpat någon av undantagsreglerna, på begäran av en part upplysa denne om skälen i efterhand, om det är möjligt. Regeln om att upplysa part i efterhand är enligt sin utformning ej absolut tvingande.229 Till skillnad från hur motiveringsskyldigheten tillämpas inom EU-rätten så verkar svensk rätt vara mer restriktivt hållen i denna del, tack vare flertalet undantagsregler. I direktivet preciseras ej vilken typ av beslut som ska fattas, vilket i svensk rätt är avgörande för om motiveringsskyldigheten i FL, som enbart gäller vid myndighetsutövning och vid slutliga beslut, blir tillämplig. Att direktivet ej anger huruvida det avser slutliga beslut eller om det även avser beslut under ärendets gång är förståeligt eftersom, som framhållits, så finns det i EU-rätten inte denna åtskillnad mellan olika beslut, utan i princip alla beslut ska motiveras. Enligt egen mening så skulle det för svensk rätt vara behövligt att precisera vilket beslut som avses, alternativt att i miljölagstiftningen ange att alla beslut som fattas enligt direktivet ska motiveras. Det rådande rättsläget kan befaras leda till osäkerhet i denna fråga. Direktivets åläggande för myndigheten att motivera beslut i art. 11.4 motsvaras till stor del av regleringen som återfinns i FL 20 § om motivering av beslut. Dock innebär direktivet en skyldighet för myndigheterna att mottera samtliga beslut som innebär förebyggande eller hjälpåtgärder, medan motiveringsskyldigheten i FL endast behöver tillämpas vid slutliga

228 Hellners och Malmqvist, 2010, s. 231, 233-234
229 Strömberg, 2011, s. 124-125
beslut (dvs. då myndigheten avgör ett ärende). Begränsningen som finns i FL saknar motsvarighet i direktivet. Som tidigare nämnts så finns inget krav på myndigheten att tillämpa FL 20 om det inte rör sig om ett slutligt beslut. Alltså kan svenska myndigheter frångå motiveringsskyldigheten vid till exempel interimistiska beslut eller beredningsbeslut, som sannolikt förekommer i mer eller mindre utsträckning i miljöärenden. Enligt Hellners och Malmqvist kan det i vissa fall vara motiverat att även underrätta om beslut som tas under förfarandet, t.ex. vid interimistiska beslut om förelägganden, men ett sådant lagstöd saknas.230 Vidare påpekar de att ärenden som initieras av myndigheten om t.ex. ett föreläggande mot en enskild i regel ska motiveras. Då enskilda utför en lagstadgad skyldighet är det emellertid inte säkert att kravet på motivering måste tillämpas men enligt Hellners och Malmqvist så är det endast om det är uppenbart obehövligt att ange skälarna som en myndighet kan avstå från detta.231 Det verkar alltså sannolikt att även beslut om förelägganden under ärendets gång bör motiveras, men här saknas ett tydligt lagstöd vilket kan få negativa konsekvenser för enskilda och inte är att anse som ett helt lyckat genomförande av motiveringsskyldigheten i art. 11.4.

Angående motiveringsskyldigheten i art. 12.4 som gäller då fysiska eller juridiska personer påtalar en miljöskada för myndigheten så är det inte i tydligt huruvida detta föranleder myndigheten att initiera ett ärende. Enligt Nilsson så måste myndigheten, vid begäran om åtgärder, inleda ett ärende som sedan ska utmyna i ett beslut (vilket utgör myndighetsutövning mot den enskilde). Detta anges ej i lagen, men har fastslagit i praxis.232 Dock saknas det rättsmedel att förmå myndigheten att fatta ett beslut, om de skulle vägra alternativt förhålla sig passiva inför en sådan begäran.233 I direktivets förberedande dokument påtalade kommissionen att det är viktigt att se till att myndighetens åtgärder eller brist på åtgärder ska kunna granskas för att kontrollera att direktivets bestämmelser efterlevs.234 Brist på sådana rättsmedel i den svenska rätten kan då potentiellt begränsa rättigheten i 12.4 till nackdel för den enskilde. Som tidigare nämnts så är medlemsstaterna skyldiga att ställa till förfogande rättsmedel för att ge unionsrätten genomslag. I Sverige finns möjligheten att påkalla brister i handläggningen till JO, som kan granska ärendet och avge ett yttrande i frågan. Däremot innebär inte detta nödvändigtvis att beslutet i sig kommer att omprövas eller upphävas, varpå den enskilde kan komma i kläm i en sådan situation.

230 Hellners och Malmqvist, 2010, s. 253
231 Hellners och Malmqvist, 2010, s. 243-244, 246-248
232 Se t.ex. MÖD 2003:19
233 I praktiken brukar myndigheten ej vägra att fatta ett beslut. En sådan vägran kan bli föremål för granskning av JO. Nilsson, 2011, s. 157
234 KOM (2002) 17 final, s. 24
Det är inte heller säkert att ett sådant beslut som avses i art. 12.4 om tillmötesgående av en begäran att vidta åtgärder utgör ett slutligt beslut, som då enligt undantagen i FL ej måste motiveras, vilket är en annan potentiell begränsning av art. 12.4. En begäran av detta slag är ju ett sätt att förmå myndigheten att agera ex officio mot en verksamhetsutövare där beslutet då eventuellt endast utgör ett av flera beslut som ska fattas i ärendet, ett berednings- eller interimistiskt beslut (ett avslag på en begäran bör däremot utgöra ett slutligt beslut eftersom myndigheten då skiljer sig från ”ärendet”). Ett beslut att tillmötesgå en sådan begäran som anges i art. 12.4 (som är ett gynnande beslut för den sökande) behöver enligt FL 20 § ej motiveras då det utgör ett gynnande beslut, vilket inte är förenligt med direktivet.\footnote{I dessa fall är det troligt att den sökande är den enda parten, och beslutet är då ej betungande för någon annan part. Även om beslutet i detta fall är betungande för verksamhetsutövaren så är denne, som tidigare framhållits, ej nödvändigtvis att anse som part i ärendet då denne ej är sökande eller klagande (men eventuellt annan part).}

tolka den svenska rätten på ett sätt som ger EU-rätten genomslag, varpå regleringen i FL 20 § vid behov bör utvidgas för att tillgodose kraven i direktivet.

Utöver dessa skillnader mellan direktivet och svensk rätt så kan det återigen konstateras att de olika undantagsreglerna i FL 20 § överlag inte verkar vara förenliga med den allmänna motiveringsskyldigheten i EU-rätten. Som tidigare nämnts så är medlemsstaterna bundna av motiveringsskyldigheten som en allmän rättsprincip vad avser individuella och överklagbara beslut. FL 20 § tillämpas som sagt vid sådana beslut, men de olika undantagsreglerna saknar motsvarighet i EU-rätten vilket generellt kan skapa problem för myndigheterna vid tillämpningen av EU-rättsliga ärenden. Min åsikt är att inskränkningar i motiveringsskyldigheten i vissa fall kan vara befogade, bland annat för att inte dra ut på handläggningen av brådskande eller bagatellartade ärenden. Dock rimmer detta illa med motiveringsskyldigheten i EU-rätten, vilket är negativt både för EU och för de nationella myndigheterna. För EU:s del kan det förhindra EU-rättens genomslag och kravet på effektivitet och för myndigheternas del så måste de ge EU-rätten företräde framför motstridiga nationella rättsregler vilket gör att de ej kan förlita sig helt på gällande svensk rätt i detta avseende och i så fall måste tillämpa motiveringsskyldigheten i enlighet med EU-rätten. Det vore då lämpligare att anpassa FL till EU-rätten och endast vid behov ange undantagen i specialförfattningarna (på ett sätt som ej står i strid med EU-rätten).

17. Proportionalitetsprincipen i EU-rätten

Proportionalitetsprincipen har karaktären av en övergripande rättsprincip som utgör hörnstenen för övriga rättsprinciper.²³⁶ Som en individuell princip vid förvaltningsärenden så har principen utvecklats i praxis där principen ska motverka godtycklig maktutövning och försäkrar rättssäkerhet då myndigheten har ett skönnässigt utrymme. Enligt principen ska myndigheten väga den enskildes intressen mot de åtgärder som ska vidtas och utifrån avvägningen välja de åtgärder som är mest lämpliga för att uppnå det avsedda ändamålet. Vilken handlingsfrihet som myndigheterna besitter föreskrivs vidare i sekundärrätten.²³⁷

17.1 Proportionalitetsprincipen i direktivet

I direktivet regleras proportionalitetsprincipen genom bilaga II via art. 7.1-2 och 11.2 som anger att verksamhetsutövarens fastställande av möjliga åtgärder och myndighetens beslut om

²³⁶ Groussot, 2006, s. 145, 396.
²³⁷ Marcusson, 2005, s. 107, 134
åtgärder ska ske i enlighet med bilaga II. Bilagan anger en ram som myndigheten ska tillämpa för att väga olika intressen mot varandra, för att fastställa de mest lämpliga åtgärderna för avhjälpande av miljöskador. I bilaga II föreskrivs att valet av hjältpartnern ska bedömas utifrån bästa tillgängliga teknik för skador på vatten, skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer. De kriterier som myndigheten ska grunda sitt beslut på är bland annat kostnaden för genomförandet, alternativens effekt på människors hälsa och säkerhet och i vilken utsträckning alternativen återställer platsen.238 Vidare anger bilaga II att myndigheten får besluta att inga ytterligare åtgärder ska vidtas om kostnaderna för åtgärderna som bör vidtas inte står i proportion till de miljöfördelar som ska uppnås.239 Det är tydligt att vid fastställande om hjältpågärder så har myndigheten ett stort utrymme för skönmässiga bedömningar. Riktlinjerna som anges i bilaga II kan då verka för att myndigheten inte missgynnar verksamhetsutövaren i alltför stor utsträckning genom att förelägga denne att vidta åtgärder som är propor tionellvliga i förhållande till det avsedda ändamålet.

17.2 Implementeringen och tillämpningen i den svenska rätten

I den svenska rätten har proportionalitetsprincipen på senare år, genom influenser från EU-rätten, fått ett allt större genomslag som en allmänt förvaltningsrättslig princip i den svenska rätten, där utvecklingen skett i praxis. Principen återfinns inte uttryckligen i den allmänna förvaltningsrätten.240 men inom miljörätten kan den sägas komma till uttryck i flera avseenden. Inom miljörätten fanns sedan tidigare en bestämmelse i MB 26 kap. 9 § som fastslår att tillsynsmyndigheten inte får tillgripa mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet. Utöver detta stadgarne så bedömer myndigheten valet av avhjälpande och förebyggande åtgärder utifrån en så kallad rimlighetsavvägning som anges i MB 2 kap. 7 § som anger att hänsynsreglerna i 2 kap. 2-6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nytan av skyddståtgärder och andra försiktighetshåll jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Även ansvaret för skadad miljö bedöms genom en skälighetsbedömning som anges i MB 2 kap. 8§ och föreskriver att avhjälpandet för den skadade miljön ska ske i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. Ovan angiva paragrafer kan sägas motsvara proportionalitetsprincipen i en miljörättslig kontext då ”proportionalitetsprincipen” i MB 26

---

238 Se miljöansvarsdirektivet, bilaga II 1.3 för samtliga kriterier som bedömningen ska grunda sig på.
239 Kostnaderna ska förstås utifrån art. 2.16 som anger att då direktivet hänvisar till kostnader avses kostnader som är skäliga med hänsyn till behovet att säkerställa ett korrekt och effektivt genomförande av direktivet. I den engelska versionen används termen ”justified costs”, vilket mera synes motsvara ett krav på att kostnaderna skall vara motiverade. SOU 2006:39, s. 77
240 Marcusson, 2005, s. 108
kap. 9 § anger en uttrycklig begränsning för myndigheten att förelägga enskilda oproportionerliga ingripanden och verkar för att begränsa myndighetens skönmässiga befogenheter medan de två andra paragraferna i sin tur anger vilka intressen som myndigheten ska beakta vid fastställande av ansvar, där valet av åtgärder som föreläggs en verksamhetsutövare inte ska innebära orimliga kostnader för denne.241 Såsom proportionalitetsprincipen tar sig uttryck i direktivet, genom kravet på bästa möjliga teknik, så utgjorde detta sedan tidigare en miljörättslig princip i den svenska rätten som även regleras i MB 2 kap. 3 §.242 De olika intressen som myndigheten ska beakta vid fastställande av avhjälpandeåtgärder, som anges i bilaga II, saknade däremot motsvarighet i svensk rätt och implementeringsåtgärder blev därför nödvändiga. Miljöansvarsutredningen konstaterade att MB 10 kap. 4§ förvisso innehöll allmänna riktlinjer för efterbehandling av miljöskador, men dessa behövde kompletteras vilket föreslogs införas på förordningsnivå, på grund av bestämmelsernas detaljerade karaktär.243 Detta införlivades sedermera i 15 § i förordning om allvarliga miljöskador i ordagrans lydelse vilket får anses vara en tillfredsställande implementering eftersom en direktivkonform reglering ej avviker från direktivet. Vidare anger 21 § i samma förordning att tillsynsmyndigheten får besluta att inga ytterligare avhjälpandeåtgärder behöver vidtas, om kostnaderna för åtgärder som behövs för att återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått, eller en liknande nivå, inte står i proportion till de miljöfördelar som skulle uppnås. Även detta är i princip direkt taget från direktivet. De nya reglerna anser jag införlivats på ett tillfredsställande sätt där reglerna inte innebär någon betydande inverkan på förvaltningsförforrandet som sådant eftersom myndigheten sedan tidigare var förhindrad att utöva sina befogenheter på ett oproportionerligt sätt samt att beakta olika intressen vid fastställandet av hjälpåtgärder. Däremot innebar de nya bestämmelserna en begränsning av myndighetens skönmässiga befogenheter genom att tydliggöra vilka intressen som ska ligga till grund för myndighetens bedömning.

Huruvida den svenska regleringen här ligger i linje med den EU-rätten beror på hur principen tillämpas i praktiken och kan tänkas skifta i olika ärenden. Det är tydligt att myndigheterna innehar ett visst skön vid valet av vilka intressen som anses väga tyngst, vilket kommer att påverka direktivets effektivitet och genomslag. Här handlar det alltså om vilka (eller vems)

241 Rubensson, 2008, s. 45-46
242 Rubenson, 2008, s. 36-37
243 SOU 2006 :39, s. 155
intressen som kan komma att prioriteras framför andra, där verksamhetsutövarens intressen allt som oftast står i konflikt med det allmännsa intressen när det gäller miljöfrågor. Eller annorlunda uttryckt, äganderätten står ofta i kontrast till individers rätt till en god miljö. Äganderätten utgör en grundläggande rättighet både i Sverige och i EU med en ytterst stark ställning som endast i synerliga fall kan inskränkas. I kontrast till detta står miljöintressen som inte alls har en lika stark ställning (så länge det inte inskränker någon annans äganderätt), varken i svensk rätt eller i unionsrätten. Både i svensk rätt och i EU-rätten finns stadganden som verkar för att främja en god miljö men detta är inte uttryckt som någon utkrävbar rättighet för enskilda. Även i direktivet och i den svenska rätten så ges intyget av att proportionalitetsprincipen främst syftar till att skydda den enskilde verksamhetsutövaren från statliga ingripanden. Enligt Nilsson har EU-domstolen ofta intagit en mer extensiv tolkning av olika bestämmelser, där rättsaktens syfte ges störst uppmärksamhet. De svenska tolkningarna har istället intagit en mer restriktiv hållning mot ingrepp och krav på enskilda, vilket även kan påverka hur myndigheten väljer att balansera olika intressen.

Utifrån denna tämligen kortfattade behandling så verkar rätten till en god miljö varken i unionsrätten eller i den svenska rätten ges ett lika starkt skydd som en verksamhetsutövares äganderätt (och även näringsfriheten) som endast kan inskränkas om det finns högst synnerliga skäl. De olika rättigheternas ställning kan då tänkas påverka hur intresseavvägningen kommer att tillämpas, där EU-rätten kan tänkas framhålla direktivets övergripande syfte, det vill säga att förmå föreorenaren att betala, och den svenska rätten kan antas förespråka en bedömning som begränsar intrång i den enskilde verksamhetsutövarens äganderätt. Dock bör understrykas att jag utifrån denna begränsade redogörelse ej har möjlighet att dra någon faktisk slutsats i denna fråga.

18. Rättssäkerhetsprincipen (legal certainty) i EU-rätten
Även rättssäkerhetsprincipen är en omfattande materiell princip som kan aktualiseras i flera olika sammanhang. Principen ställer krav på lagstiftningen och rättstillämpningen att vara

---

244 I svensk rätt är den grundlagsskyddad i RF 2 kap. 15 § RF 2:15. I EU-rätten är den skyddad i rättighetstadgan art. 17. Äganderätten kan inskränkas i vissa fall av allmänna intressen. Nilsson, 2011, s. 95
245 Se RF 1 kap. 2§ och rättighetstadgan art. 37. Se även Sadeleer, Nicolas de. Enforcing EUCR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases, Nordic Journal of International Law, nr. 81 (2012), s 43-46
246 Nilsson, 2009, s. 76.

18.1 Rättssäkerhetsprincipen i direktivet
Vad avser rättssäkerhetsprincipen så anger direktivets art. 8.4 att medlemsstaterna får befria verksamhetsutövaren från att bära kostnaden för hjälpåtgärder, om han kan visa att han ej begått fel eller försummelse och att miljöskadan orsakades av (a) ett utsläpp eller en händelse som uttryckligen är tillåten och fullt ut överensstämmer med villkoren i ett godkännande som givits av en myndighet eller som är tillåten enligt tillämpliga författningsregler, eller (b) ett utsläpp, en verksamhet eller ett särskilt sätt att använda en produkt inom ramen för en verksamhet som enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns vid tidpunkten för utsläppet eller då verksamheten ägde rum inte ansågs kunna orsaka miljöskador. Punkt a gäller alltså verksamheter som innehar tillstånd för verksamheten (miljöfarliga verksamheter) och innebär ett förbud mot att tillämpa direktivet på sådana verksamheter om de följt tillämpliga rättsregler och villkoren i tillståndet. Tillstånd som delgets en verksamhet ska alltså ej kunna begränsas eller rubbas. Punkt b anger istället att det ej kan krävas att någon ska beläggas ansvar för sådant som de ej kunnat förutse vid tidpunkten för miljöskadan. Att direktivet anger att medlemsstaterna får begränsa verksamhetsutövarens ansvar enligt art. 8.4 innebär att medlemsstaterna ej är förpliktade att tillämpa denna bestämmelse. Avseende retroaktiv rättstillämpning så innebär art. 17 ett förbud mot att tillämpa direktivet på skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud (1) som ägde rum före 30 april.
2007, (2) som ägde rum efter 30 april 2007 om dessa harrör från en verksamhet som ägde rum och avslutades före nämnda datum eller (3) sådana skador där mer än 30 år har gått sedan tidpunkten för det utsläpp, de händelser eller det tillbud som ledde till skadorna. Punkt a och b avser alltså ett förbud mot retroaktiv rättstillämpning medan punkt c innebär att ansvar för en miljöskada ej får utkrävas om det gått mer än 30 år sedan skadan ägde rum.

18.2 Implementeringen och tillämpningen i den svenska rätten


253 Datumet då direktivet senast skulle vara implementerat i medlemsstaterna.
254 Alla beslut innehar inte sådan rättskraft, det beror på om beslutet är orubbligt eller ej. Strömberg, 2010, s. 76
255 Jmf. JO 1990/91 s. 161; JO 1996/97 s. 356; RÅ 1995 ref. 10. Liksom inom EU-rätten så är syftet med denna restriktiva hållning att individer i så stor utsträckning som möjligt ska kunna förlita sig på beslut och rätta sig efter ett sådant. Bull, Thomas, Färdtjänst för evigt? Om rättskraft och retroaktivitet i förvaltningsrätten, FT, nr 4-5, 1999, s. 121-122
256 Dock är det en allmänt erkänd princip att processuella bestämmelser kan tillämpas i princip omedelbart då de trätt i kraft, även på tidigare förhållanden, medan materiella bestämmelser normalt endast ska tillämpas på situationer som ägt rum efter reglerna trätt i kraft, i synnerhet om det skulle försätta den enskilde i en sämre ställning, Wennergren, Bertil, Retroaktiv förvaltningsrättslig normgivning, FT, nr. 6, 1993, s. 275-276, 290-291. Undantag får göras, t.ex. om det finns starka allmänintressen, men ett sådant frångående bör anges i anslutning till de nya rättsreglerna.
257 Se även RÅ 1996 ref 5 prop. 1997/98:45 del 2, s. 121
begränsas om det är nödvändigt ur miljöhänsyn, för att inte verksamheter med tillstånd ska kunna skada miljön genom att ”gömma” sig bakom ett tillstånd (se MB 24 kap.). Just detta var en av farhågorna med att tillämpa art.8.4 fullt ut. Istället ansågs skälighetsbedömningen vara ett lämpligare genomförande av art. 8.4 för att inte den ansvarige helt ska kunna befrias från ansvar, men ändå inte ålägga orimliga krav om denne följd tillståndet eller med beaktande av den kunskap som fanns vid tidpunkten för händelsen. Det ansågs därför vara rimligt att verksamheten befrias om den uppfyller kunskapskraven i MB 2 kap. 2 §.259

Eftersom art. 8.4 ger medlemsstaterna möjligheten att inte tillämpa artikeln så är implementeringen förenlig med direktivet i detta avseende. Dock måste medlemsstaterna även beakta rättssäkerhetsprincipen såsom den tillämpas inom EU-rätten. Inom EU-rätten är det i princip ej är möjligt att återkalla eller ändra ett gynnande tillstånd till nackdel för en enskild, om det inte uttryckligen anges i författningen eller i tillståndet. Just ett sådant förbehåll återfinns i MB 24 kap. 1 § och därav bör regleringen anses förenligt även med EU:s rättssäkerhetsprinciper.

Direktivet ska enligt 17 a-b inte tillämpas retroaktivt. Detta implementerades i svensk rätt där övergångsbestämmelserna anger att ändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2007 och att äldre bestämmelser ska gälla för utsläpp, händelser eller tillbud som ägt rum före detta datum eller som ägt rum efter men där verksamheten avslutats före den 1 augusti 2007.260 Därav hindras myndigheten från att tillämpa direktivets bestämmelser retroaktivt. Art. 17 (c) om preskribering av ansvar efter 30 år utgör däremot ett undantag från hindret att tillämpa direktivets regler med retroaktiv verkan. Sedan tidigare fanns det i svensk miljörätt en regel i MB 10 kap. 4§ som angav att det inte finns någon begränsning i tid för efterbehandling under MB 10 kap.262 Eftersom direktivet tillåter strängare regler så ansågs de svenska reglerna kunna fortsätta att tillämpas och behölls (flyttades till MB 10 kap. 8 §). Argumentet som framfördes i förarbetena var att en ändring skulle innebära ett tillbakasteg från de striktare

259 SOU 2006:39, s. 163-165; prop. 2006/07: 95, s. 87-88
260 I MB 24 kap. anges vissa tillfällen då ett tillstånd får inskränkas. Bland annat anges att ett tillstånd kan komma att inskränkas genom ett föreliggande (MB 24 kap. 1 §).
261 Dock vill jag ge ett förbehåll då det i förarbetena påtalades att vissa delar av direktivet kan komma att tillämpas retroaktivt. De resonemang som framförs i förarbetena för att tillämpa vissa av direktivets bestämmelser retroaktivt gäller i mycket specifika fall där det inte alltid går att helt enkelt göra en särskiljning mellan de nyare och de äldre bestämmelserna. Av denna anledning, samt då resonemangen är högst hypotetiska har jag valt att ej utveckla detta. Se prop. 2006/07:95, s. 118-120. Ett annat problem som kan uppstå är att direktivet och den svenska lagen fastställt skilda datum för direktivets brytpunkt. Art. 17 i direktivet anger att det ej ska tillämpas på händelser eller utsläpp som ägt rum före 30 april 2007 medan de svenska reglerna ej ska tillämpas före 1 augusti 2007 (detta är en konsekvens av att Sverige inte lyckades införliva direktivet i tid). Rättsläget för de händelser som ägt rum mellan dessa datum är osäker. Prop. 2006/07:95, s. 118-120
262 Även denna regel kan dock bli föremål för skälighetsavvägningen i MB 10 kap. 4§.
reglerna som fanns i MB. Jag instämmer att direktivets karaktär av minireglering tillåter strängare regler, vilket detta uppenbarligen innebär. Dock kan denna regel strida mot förbudet mot retroaktiv rättstillämpning om den tillämpas på nyare bestämmelser som inte tidigare omfattats av MB 10 kap. Det uppfyller då enligt min mening inte kravet på förutsebarhет. Enligt Darpö så finns en samstämmighet i de europeiska rättsordningarna att retroaktivitet i vissa fall kan godtas om det finns ett starkt allmänt intresse som väger tillräckligt tungt i sammanhanget, det vill säga tyngre än det motstående intresset. Det handlar alltså om att man måste göra någon typ av avvägning mellan olika intressen varpå jag hänvisar till vad som redovisats i 17.3. Eftersom direktivet uttryckligen anger att direktivet ej ska tillämpas på miljöskador som uppstod för mer än 30 år sedan så anser jag att det svenska förbudet mot preskription inte bör kunna tillämpas på de verksamheter som omfattas av direktivets bestämmelser, även om direktivets bestämmelser utgör miniregler. Det skulle inte vara förutsebart med en sådan tillämpning vilket enligt min mening ej är förenligt med rättssäkerhetsprincipen, i synnerhet då de svenska reglerna inskränker det skydd som enskilda erhåller genom direktivet.

19. Direktivets inverkan på Sveriges processuella och institutionella autonomi

Analysen av miljöansvarsdirektivet har visat att direktivet inbegriper flera processuella regler som verkar begränsande på medlemsstaternas processuella autonomi. För svensk rätt så innebar implementeringen flera ”nya” inskränkningar i processrätten, eftersom de då befintliga svenska reglerna i vissa avseenden inte nådde upp till de krav som uppståttes i direktivet. Angående den institutionella autonomin så innehåller inte direktivet några direkta riktlinjer om hur förvaltningen ska organiseras. Art. 11.1 anger endast att medlemsstaterna ska inrätta myndigheter som ansvarar för direktivets efterlevnad. EU överläter alltså på medlemsstaterna att avgöra vilka myndigheter som ska ansvira för efterlevnaden av direktivet. Medlemsstaternas institutionella autonomin är därav intakt även efter implementeringen av direktivet och kommer därför inte att behandlas vidare.

263 SOU 2006:39; s 191-192; Prop. 2006/07:95, s. 89-99
264 Eftersom MB sedan tidigare hade regler om efterbehandling för föroreningsskador, där det angavs att sådana skador ej preskriveras, så kan verksamhetsutövare (även de med tillstånd) inte anses ha förvärvat några berättigade förväntningar avseende de äldre bestämmelserna. Det är alltså endast de delar av direktivet som innebar ändringar i MB som inte bör preskriveras eftersom enskilda ej varit medvetna om att detta kan medföra kostnads- eller avhjälpandeansvar.
265 Darpå, Jan. Miljövårdskraven i tiden, FT, nr. 1-3 2001, s. 9. Se t.ex. mål 42 och 49/59 SNUPAT
266 I de förberedande dokumenten understryks att den föreslagna ordningen ej ska ha någon retroaktiv verkan. KOM(2002) 17 slutlig, s. 25
Miljöansvarsdirektivets implementering i den svenska rätten medförde inte några förändringar i den allmänna förvaltningsregleringen, men däremot skedde vissa förändringar i det miljörättsliga förvaltningsförfarandet, både genom att fastställa myndighetens skyldigheter och genom att tillerkänna enskilda och miljöorganisationer vissa processuella rättigheter för att stärka dess ställning i tillsynsärenden under MB 10 kap. Just miljöorganisationernas rätt att höaras och överklaga beslut är relativt långtgående i att utvidga dess rättigheter. Å andra sidan skulle man kunna säga att det var de svenska miljöreglerna som inte tidigare erbjudde ett tillräckligt individuella skydd. Som tidigare redogjorts för så finns det skilda sätt att se på principerna om god förvaltning i EU-rätten och i svensk rätt, vilket även tar sig uttryck i direktivet där flertalet av de processuella reglerna är utformade som rättigheter för enskilda vilket är tämligen främmande för den svenska rätten. Till exempel finns uttryck som att

\emph{enskilda ska ha rätt att begära att myndigheten agerar och att enskilda ska ha rätt att få myndighetens beslut och handlingar prövade i högre instans} (vissa bestämmelser är dock uttryckta som tydliga skyldigheter för myndigheten, t.ex. omsorgsprincipen). I svensk rätt uttrycks i princip samtliga rättsregler som jag redogjort för i denna analys som skyldigheter för myndigheten, där de individuella rättigheterna ofta lyser med sin frånvaro. Till exempel uttrycks den svenska motsvarigheten till rätten att höaras som att \emph{myndigheten ska ge parterna tillfälle att yttra sig över inomkomm handlin}. Direktivet kan ej anses ha föranlett några förändringar i detta synsätt, men indirekt så har det påverkat den svenska rätten genom att direktivet fastställer vissa processuella rättigheter för enskilda i relation till förvaltningen, till exempel enskildas rätt att överklaga och rätten att få en motivering till en myndighets beslut. Att sådana rättigheter tillerkänns enskilda innebär också att den svenska rätten måste ställa till förfogande rättsmedel så att enskilda kan tillvarata sina rättigheter (den sedvanliga JO-granskningen är här ett otilräckligt rättsmedel eftersom rättelse ska kunna garanteras).

Dock kan jag konstatera att de processuella reglerna i direktivet är allmänt hållna som ger medlemsstaterna ett relativt stort utrymme att själva avgöra de närmare detaljerna kring hur reglerna ska utformas i den nationella rätten. Påpekas bör dock att samtliga processuella principer även regleras genom de allmänna rättsprinciperna, där praxis ibland anger principernas närmare tillämpning. Till exempel anges i direktivet endast att myndigheten ska ange grunderna för sitt beslut men inga vidare instruktioner ges för dess utformning. Som en allmän rättsprincip finns däremot mer utförliga beskrivningar om vilka krav som ställs på motiveringen, som den nationella myndigheten är tvungen att beakta vid ärenden som härstammar ur EU-rätten. Ett annat exempel är rätten att höras som upplåter åt de nationella
rättsreglerna att närmare avgöra vilken krets som ska anses behörig att yttra sig. Även här har EU-domstolens praxis visat att detta inte medför att handlingsutrymmet är gränslös, utan de individuella rättigheterna som direktivet uppställer måste få genomslag på nationell nivå.

Utifrån direktivet kan man alltså få intrynget av att den processuella autonomin som medlemsstaterna besitter är relativt vidsträckt, men där de allmänna rättsprinciperna, såsom de utvecklats i praxis, ger ett annorlunda intrynck.

Sverige hade sedan tidigare ett utförligt regelverk för tillsyn och kontroll av miljöskador och flera regler för myndigheternas förvärvande fanns sedan tidigare i FL och MB. I teorin så innebar alltså direktivet flera begränsningar i den processuella autonomin som medför att det svenska förvaltningsförvärvandet till viss del måste anpassas till EU-rättens principer om god förvaltning. I praktiken så förändrade dock implementeringen av direktivet inte några stora förändringar i förvaltningsförvärvandet där jag anser att direktivet i vissa avseenden inte fick det effektiva genomslag i den svenska rätten som det förtjänar.

Analysen av direktivets implementering i den svenska rätten har även påtalat att vissa bestämmelser eventuellt inte fullt ut införlivats på ett sätt som ger direktivet dess avsedda verkan, där jag anser att de svenska lagstiftarna ibland överskattat sin processuella autonomi. I miljöansvarsutredningen verkade man medveten om denna problematik, men av olika anledningar valde man ändå att behålla den svenska reglering som tidigare fanns att tillgå. Det verkade här finnas en uppenbar motvilja att anpassa reglerna i FL och även en viss restriktiv hållning till att ändra befintliga förvärvanderegler i MB. Problem kan då uppstå om de svenska processreglerna inte lyckas uppnå direktivets mål och syften, vilket kan befaras i några fall. Jag anser att de svenska tolkningarna inte helt är förenligt med hur direktivet ska förstås (tolkat mot bakgrund av de allmänna rättsprinciperna), där det kan anses tveksamt om de processuella reglerna faktiskt ger direktiv det genomslag som avses, vilket är det relevanta ur ett EU-rättsligt perspektiv. Det kanske tydligaste exemplet är talerätten för miljöorganisationer, där jag anser att Sverige efter implementeringen ej uppfyllde direktivets syften utifrån effektivitetsprincipen, vilket även senare rättpraxis har tydliggjort. Denna motvilja från svenskt håll visar hur ländernas förvaltningsrätt är trög för europeiska influenser och att det är svårt att skapa processuella principer som länderna vill godta.

**Behövs det processuella bestämmelser för att uppnå en enhetlig tillämpning av miljörätten?**

I preambel 24 anges att det är nödvändigt att se till att det finns effektiva metoder för att direktivet genomförs och för kontroll av dess efterlevnad, samtidigt som berörda parter får sina legitima intressen tillvaratagna på lämpligt sätt. Stadgandet kan ses som en motivering
till varför det ansetts nödvändigt att tillfoga direktivet vissa processuella regler, och därmed inskränka den processuella autonomin. Däremot anger direktivet inte varför medlemsstaterna inte själva skulle vara bättre lämpade att ansvara för utformandet av sina respektive processrättsliga regleringar.

Enligt Darpö har den EU-rättsliga debatten på senare år gått allt mer mot att betona de processuella reglerna inom miljörätten. Anledningen till denna utveckling förklarar han med de senare utvidgningarna inom unionen, där de olika medlemsstaternas möjlighet till ett effektivt genomslag av EU-rätten ser väldigt olika ut. Det är därför oundvikligt att miljörätten, för att få verkan, ställer vissa grundläggande krav på medlemsstaternas processuella regelverk. Även Plaza och Lozano har uppmärksammat denna pågående trend inom EU:s miljörätt där de konstaterar att det blivit allt vanligare att tillfoga direktiven processuella regler för att påverka den nationella förvaltningsprocessen. Denna harmonisering, där tillfogandet av såväl processuella rättigheter för individer, som skyldigheter för myndigheterna, begränsat medlemsstaternas processuella autonomi på det miljörättsliga området. Likt Darpö framhåller de att anledningen till detta förhållningssätt är relaterat till det faktum att miljörätten är ett område där medlemsstaternas foglighet att genomdriva direktivet varit bristande. 

Miljöansvarsdirektivets regler ligger väl i linje med denna trend, där det synbarligen ansetts nödvändigt att reglera det nationella förvaltningsförarandet för att uppnå ett effektiv och enhetlig genomförande av direktivet i medlemsstaterna. Detta medför att den processuella autonomin inskränkts till förmån för att uppnå ett effektivt genomförande av direktivet. Som analysen har visat så saknade svensk rätt vissa av de processuella regler som direktivet uppställer som nödvändiga för att genomdriva direktivet på ett effektivt sätt. En avsaknad av sådana processuella regler skulle onokligen begränsa dess genomslag och skulle skapa stora skillnader vid tillämpningen i olika stater. Därav anser jag att det finns ett berättigat intresse i att reglera medlemsstaternas miljöprocesser och därmed inskränka den processuella autonomin. Som tidigare nämnts så får EU reglera medlemsstaternas förvaltningsförarande

267 Darpö, 2007, s. 5
268 Plaza, C och Lozano, B. Spain – The Europeanization of National Procedural Rules in the field of Environmental Protection, *European Public Law*, Vol. 15 nr. 3, 2009, s. 319-331 (s. 319). Även Ponce framhåller att i motsats till principen om processuell autonomi har sekundärrätten, praxis och allmänna processuella principer på flera sätt influerat nationella förvaltningsrättsliga förfaranden. Anledningarna till detta är att det krävs en enhetlig och sammanhängande tillämpning av EU-rätten, både generellt och mer specifikt på miljöområdet för att uppnå harmonisering. Chiti m.fl, 2011, s. 139
269 Plaza, 2009, S. 320, 331
då det sker som ett led i att harmonisera miljörätten, där de processuella reglerna syftar till att nå direktivets materiella mål. Jag finner ingen anledning till att detta inte skulle vara syftet med de processuella reglerna i direktivet.

20. Slutsatser


Den tydligaste inverkan som direktivet gav upphov till var miljöorganisationers och allmänhetens rätt att höras och förta talan i tillsynsärenden, vilket i svensk rätt tidigare ansets alltför generöst, men som i och med EU-direktivet blev en nödvändig åtgärd för de svenska lagstiftarna. Ett annat exempel var den utvidgade skyldigheten för myndigheten att utreda och fatta beslut om förelägganden vid miljöskador, vilket utökade dess utredningsskyldighet.

Studien har även visat att de EU-rättsliga principerna om god förvaltning, både som allmänna rättsspråk och som principerna tar sig uttryck i direktivet, skiljer sig från det svenska sättet att se på förvaltningsreglerna. De unionsrättsliga principerna har kommit att definieras som rättigheter för enskilda medan den svenska synen i första hand förstå reglerna som en standard för de svenska förvaltningsmyndigheterna. Implementeringen av direktivet visade att dessa skilda synsätt fortfarande verkar bestå, vilket kan påverka direktivets genomslag i den svenska rätten.

I analysen har jag även riktat viss kritik mot, och i vissa fall ifrågasatt, implementeringen av miljöansvarsdirektivet i flera avseende, där jag anser att vissa av de svenska reglerna ej

---

270 Här kan jag endast spekulera i hur det hade sett ut om direktivet helt saknat processuella regler, men det ligger nära tillhands att tänka sig att den processuella regleringen som direktivet uppställer då uteblivit vid den svenska implementering, vilket skulle begränsa enskildas rättigheter i processen.

21. Diskussion - framtidsutskiter för den svenska förvaltningsrätten
Att svensk förvaltningsrätt påverkas av EU-rätten har blivit tydligt i denna uppsats, där EU-medlemskapet ställt nya krav och utmaningar på den svenska förvaltningsrätten. Trots att EU saknar kompetens att skapa en allmän förvaltningsrättslig reglering för medlemsstaterna så kan en tydlig inverkan urskiljas genom såväl kravet att upprätthålla EU:s allmänna rättsprinciper som genom regleringen i sekundärrätten. Även rättighetstadgan lär få allt mer betydelse i den svenska rätten i framtiden. Att den svenska rättsordningen lär komma att se vissa förändringar på grund av EU-medlemskapet ser jag som högst sannolikt, men exakt på vilket sätt detta kommer att ta sig uttryck är inte lika lättbesvärat.

EU-rätten uppvisar tydliga skillnader från den svenska rätten, både i det stora och i det mindre. I det stora är det tydligt att den europeiska och den svenska rätten bygger på två högst skilda rättstraditioner. Unionsrätten är en ytterst dynamisk rättsordning som i hög grad upprätthålls genom allmänna rättsprinciper, som utvecklats av unionsdomstolarna, där de har ett relativt gott tolkningsutrymme och där regleringen kan anpassas till det specifika rättsområdet eller det enskilda fallet. Detta medför att unionsrätten är under ständig utveckling. Svensk rätt står allt som oftast i kontrast till detta med sin lagpositivistiska tradition, med en välutvecklad skriven rätt där det som inte upptas i lagen lätt kan gå den svenske rättstillämplaren förbi. En annan ganska tydlig skillnad av intresse i detta sammanhang är att principerna om god förvaltning inom EU alltmer kommit att betona

²⁷¹ Som senare kommit att ändras efter kritik från EU-domstolen.
principerna som även individuella rättigheter²⁷², medan den svenska rätten vidhållit vid tanken om att processreglerna verkar för att ange standarden för myndigheterna.

Skillnaderna mellan den europeiska och svenska rätten har ibland skapat problem för den svenska rätten och dess rättstillämpare. Från svenskt håll (och av flera andra) har det framförts önskningar om en allmän förvaltningsreglering i EU, likt den svenska förvaltningslagen.²⁷³ Eftersom dessa önskningar inte verkar infalla inom en snar framtid så kan man tänka sig att det istället är den svenska rätten som kan komma att förändras, med tanke på att det är EU-rätten som har företräde framför svensk rätt, inte tvärtom. Annorlunda uttryckt så är det de svenska rättstillämparna som får lida av de besvär som uppstår i att behöva tillämpa två olika rättsordningar vid handläggningen av EU-rättsliga ärenden. Detta talar för en anpassning av den svenska förvaltningsrätten, till förmån för EU:s princip om god förvaltning.

Det är tänkbart att den svenska rätten allt mer kommer att tvingas anpassas till EU:s dynamiska sätt att se på rättsordningen, vilket i sin tur påverkar hur man ser på lagstiftningen och den förvaltningsrättsliga regleringen som finns. En viss förskjutning mot ett sådant synsätt kan tänkas bli en nödvändig i den svenska rätten när alltfler ärenden måste handläggas med beaktande av unionsrätten. Inom svensk rätt har man kunnat se en tydlig adaption till EU-rätten inom förvaltningsdomstolarnas organisation och reglering, t.ex. rätten att överklaga förvaltningsärenden.²⁷⁴ En liknande trend i första instans ser jag som mycket tänkbart eftersom det bör vara minst lika viktigt att handläggningen går rätt till redan i första instans och att medborgarna ska ha starka rättigheter i samtliga förfaranden, både för att få en effektivare förvaltning och för att inte betunga överinstanserna och de egna medborgarna. EU-rätten verkar ha tagit fasta på just detta, och det är rimligt att tänka sig sådana utvecklingstendenser även i den svenska förvaltningen, där EU:s skydd för grundläggande rättigheter och principen om godförvaltning kan vara vägledande.

Vidare har fokuset i den svenska förvaltningsrätten främst legat vid förfarandet och den formella regleringen, inte så mycket vid att det materiella beslutsfattandet även ska vara proportionerligt och förutsebart.²⁷⁵ Marcusson förutspår att europeiseringen kan leda till att förvaltningsrättsliga principer kommer få större betydelse i den svenska rätten, vilket även jag

²⁷² Se rättighetsstadgan art. 41 och senare praxis på detta område.
²⁷³ Se t.ex. Statskontorets undersökning som utredde möjligheterna för en förvaltningslag i EU. De konstaterade att det finns flera fördelar med en sådan lag, bl.a. för att skapa en enhetlig och förenklad förvaltningsprocess inom unionen. Statskontoret, 2005, s. 74, 76-77. Flera andra författare har undersökt fördelarna och nackdelarna med en europeisk förvaltningslag, t.ex. Ponce, Juli, Good administration and administrative procedures
²⁷⁴ Marcusson, 2005, s. 234
²⁷⁵ Marcusson, 2005, s. 27

Ett tydligt exempel på EU-rättens inverkan på den svenska förvaltningsrätten är det initiativ till ny förvaltningslag som tagits i syfte att värna om de förpliktelser Sverige ådragit sig i och med anslutningen till EU och Europakonventionen. I utredningen föreslås att de EU-

---

276 Marcusson, 2006, s. 12
277 Marcusson, 2005, s. 248-249
278 Marcusson, 2006, s. 12
279 SOU 2010:29, s. 63
rättsliga principerna om god förvaltning ska få lagstöd även i den svenska rätten. För att anknyta till de principer som varit föremål för uppsatsen så föreslås flera förändringar i dessa principer. Officialprincipen föreslås komma till uttryck i FL (19§) likt vad som föreskrivs i FPL 8 §. Vidare ges förslag om att paragrafen även ska ange den enskildes roll i utredningen, där den som initierat ett ärende ska ge in den utredning som är tillräcklig och som denne vill åberopa som stöd för sitt anspråk. Vidare ska myndigheten anvisa parten om hur utredningen ska kompleteras, om denna är ofullständig. Ett sådant stadgande tydliggör myndighetens utredningsskyldighet, vilket jag anser är av godo, samtidigt som bestämmelsen är tillräckligt allmänt formulerad för att kunna tillämpas i alla typer av ärenden. Kommunikationsplikten föreslås få en något annorlunda utformning i den nya förvaltningsregleringen. Vad avser motiveringsskyldigheten så ges förslag om att utesluta kravet på att det måste vara myndighetsutövning mot en enskild och att det endast ska tillämpas vid slutliga beslut. Utredningen framhåller att det relevanta istället bör vara huruvida beslutet innebär påtägliga konsekvenser för en individ och istället förespråkar de en vidare tillämpning för motiveringsskyldigheten som ska kopplas till de beslut som får överklagas enligt FL 36 §. Proportionalitetsprincipen föreslås i sin tur komma till uttryck i den nya förvaltningslagen som en del av grunderna för god förvaltning. Även principen om berättigade förväntningar behandlas där utredningen framhåll att principen bör ges starkare legitimitet i den svenska rätten, men inga uttryckliga lagförslag framfördes.

I utredningen är EU-rättens inflytande påtagligt. Dock verkar det inte handla om att anamma EU:s rättstradition som sådan, utan här handlar det istället om att genom en kodifiering tydliggöra och anpassa FL till EU-rätten (där vissa principer troligen kommer att vidareutvecklas i praxis), på ett sätt som överensstämmer med den svenska rättstraditionen, likt vad som tidigare företagits i den finska rätten.

Det finns enligt min mening få berättigade anledningar till att bevara den svenska förvaltningsmodellen, även om tradition och praktiska skäl inte är att förringa. Som det ser ut

---

280 SOU 2010:29, s. 495
281 Se vidare SOU 2010:29, s. 419
282 Dock föreslås även den nya bestämmelsen tillåta vissa inskränkningar. Se vidare SOU 2010:29, s. 441-456
283 Även motiveringens innehåll föreslås förtydligas. SOU 2010:29, s. 506, 508. Dock bör det även i fortsättningen finnas vissa förbehåll för att slippa meningslösa motiveringar, Se vidare SOU 2010:29, s. 511-517
284 Tillsammans med kravet på legalitet och objektivitet
285 En anledning till detta kan vara att man konstaterade att principen stabilitet fortfarande är något odefinierat i EU-rätten. SOU 2010:29, s. 88-93, 185
286 För en grundlig redogörelse för den finska principen om god förvaltning rekommenderas Mäenpää, Olli. Grunderna för god förvaltning, tredje uppl, Helsingfors: Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet.
i dagsläget så finns det få tendenser som visar på att EU-rättens fortsatta inflytande över
medlemsstaternas förvaltningsrätt kommer att avstanna. Jag håller med Hettne som 2002
påpekade att det är svårt att motivera att vissa ärenden ska tillämpa ett visst förfarande (det
svenska) medan andra måste handläggs utifrån EU-rättsliga principer. En anpassad
förvaltningsreglering skulle underlätta arbetet för de svenska förvaltningsmyndigheterna, som
istället för att tillämpa två delvis skilda rättordningar endast behöver utgå ifrån en, den EU-
rättsliga.\textsuperscript{287} Detta torde även medföra att EU-rättens effektiva genomslag kan säkras i högre
grad, vilket även är positivt ur ett unionsrättsligt perspektiv.

Oavsett vilka förändringar den pågående utredningen resulterar i så är det ett bevis på att EU-
rätten allt mer påverkar den svenska förvaltningsrätten, där Sverige insett vikten i att anpassa
det inhemska regelverket genom insikten om att vi idag inte kan undgå EU-rättens utbredning
på det förvaltningsrättsliga området.

\textbf{21.1 Utvecklingstendenser för den svenska miljöförvaltningen i en europeisk kontext}

Något kort ska även sägas om tendenserna i den svenska miljöförvaltningen. Under senare år
har en harmonisering skett i EU-medlemsländernas miljölagstiftning vilket undvikligen, som
vi sett i denna studie, medför en viss reglering av medlemsstaternas förvaltningsprocess. Som
tidigare påpekats av Darpö har EU:s miljörätt alltmer kommit att inbegripa processuella
regler, vilket inte lär avta i första taget. Miljön har på senare år blivit ett viktigt EU-politiskt
område där lagstiftningen utvecklats i rask takt. I väntan på en förnyad svensk förvaltningslag,
can vi alltså vara beredda på även miljörättens förvaltningsprocess kommer att fortsätta mot
djupare harmonisering. Enligt Westerlund kan två tendenser urskönjas avseende den
påverkan som internationell rätt haft på svensk miljörätt: (1) materiella och processuella krav
såsom enskildas och miljöorganisationers talerätt, samt (2) betoning på miljön som en
mänskig rättighet där man hävdar att flera EU-direktiv ger uttryck för enskildas rätt till en god
miljö.\textsuperscript{288} Vad avser rätten till en god miljö så kan en jämförelse göras med Finland som
grundlagsstadgat om ansvar för miljön som en del av grundläggande fri- och rättigheter.\textsuperscript{289} En
grundlagsskyddad rätt till god miljö likt den i Finland saknas i den svenska rätten.\textsuperscript{290} EU:s
inflytande kan därför tänkas medföra att rätten till en god miljö får grundlagsstatus även i

\textsuperscript{287} Hettne, 2002, s. 260
\textsuperscript{288} Westerlund, Staffan. Miljörättslig utveckling – tendenser 1960-talet och framåt, \textit{FT}, 2007, s. 154-155
\textsuperscript{289} Darpö, Jan m.fl. Miljöprövningen i vågskålen, \textit{FT}, nr. 3, 2009, s. 324-325
\textsuperscript{290} Parallelle kan dras till RF 1 kap. 2§ som stadgar att \textit{det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder
till en god miljö för nuvarande och kommande generationer}. Däremot ger inte detta uttryck för att utgöra en
individuell rättighet.
Sverige, eller i vart fall får en starkare ställning gentemot konkurrerande intressen, såsom äganderätten. Likt den allmänna förvaltningsrätten verkar viljan finnas från EU:s håll, men mindre säkert är det om de svenska miljölagstiftarna är lika välvilligt inställda till en europeiserad miljöförvaltning?  

---

291 Frågan är öppen men genom en tillbakablick så har svensk miljörätt uppvisat viss motståndskraft och tröghet inför europeiska influenser. Min fråga grundar sig på de synpunkter som framförts av Westerlund i Miljörättslig utveckling, FT, nr. 2, 2007 som förövrigt rekommenderas i detta sammanhang.
Referenser

Litteratur


Balan, Emil, Varia, Gabriela, Iftene, Cristi, Troanta, Dragos, Vacarelu, Marius (red.). *The right to Good administration and its impact on public administration’s procedures*, Bukarest: Communitare, 2010


Chiti, Edoardo och Mattarella Bernardo Giogio (red.) *Global Administrative law and EU Administrative law – Relationships, legal issues and comparison*, Berlin Heidelberg: Springer, 2011 (elektronisk via SpringerLink, hämtad 2012-03-17)


Joërges, Christian och Dehousse, Renaud.*Good governance in Europé’s Intergrated Market*, Oxford University Press, 2002

Marcusson, Lena (red.). *Offentligrättsliga principer*, Uppsala: Iustus, 2005

Marcusson, Lena (red.). *God förvaltning – Ideal och praktik*, Uppsala: Iustus, 2006


Mäenpää, Olli. Grunderna för god förvaltning, tredje uppl, Helsingfors: Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet


Zetterström, Stefan. *Juridiken & dess arbetssätt - En introduktion*, Uppsala: Iustus förlag AB, 2004

**Artiklar**

Abraham, Ann. Good administration: Why We Need It More Than Ever, *The political Quarterly*, vol. 80, nr. 1, 2009, s. 25-32 (hämtad 2012-03-4)


Bernitz, Ulf, Rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt – konventionsrättsligt och unionsrättsligt, *JT*, nr. 4, 2011/12 (hämtad 2012-04-20)

Bernitz, Ulf, Europarättens genomslag i svensk rätt – var står vi idag? *JT*, nr. 3, 2009/10 (hämtad 20121-03-08)

Bratberg, Sara och Cardner, Cecilia. Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördragets vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? *ERT*, nr. 4, 2011 (hämtad 2012-04-13)


Bull, Thomas, Färdtjänst för evigt? Om rättskraft och retroaktivitet i förvaltningsrätten, *FT*, nr. 4-5, 1999, s 121


Ebbesson, Jonas. Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt – Del 1, *JT*, nr. 1, 1999/00, (hämtad 2012-03-20)


Henkow, Oskar, Genomförande av direktiv från EU – Hur bör ”klara, precisa och ovillkorliga” bestämmelser i ett direktiv från EU genomföras i svensk rätt då bestämmelserna i vissa fall är oklara, oprecisa och tvetydiga? *ERT*, nr. 3, 2010 (hämtad 2012-02-10)

Hettne, Jörgen. Recension av *Legitimate expectations in administrative law* av Søren Schønberg, *ERT*, nr. 4, 2001 (hämtad 2012-05-10)


Lindholm, Johan, Vilken makt har EU över svenska domstolar?, *Tvärsnitt*, nr. 32 , 2007, Vetenskapsrådet: http://www.vr.se/huvudmeny/tvarsnittnr32007/essavilkenmakthareuoversvenskadomstolar.47f6a5a81114e0f551048000945.html (hämtad 2012-03-11)


Milecka, Kamila, The right to good administration in the light of article 41 of the Charter of fundamental rights of the European Union, *Contemporary Legal & Economic Issues*, 2011, s. 43-60 (hämtad 2012-02-13)


Plaza, C och Lozano,B. Spain – The Europeanization of National Procedural Rules in the field of Environmental Protection, *European Public Law*, vol. 15 nr. 3, 2009, s. 319-331 (hämtad 2012-03-15)


Rabinovici, Itai. The right to be heard in the charter of fundamental rights of the European Union, *European public law*, vol. 18, nr. 1, 2012, s. 149-173, Kluwer Law (hämtad 2012-03-18)

Reichel, Jane. EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess – mot en europeisk förvaltningsordning inom området för fri rörlighet, *ERT*, nr. 4, 2007, s. 758 (hämtad 2012-02-28)

Wennergren, Bertil. Retroaktiv förvaltningsrättslig normgivning, FT, nr. 6, 1993


Övrigt material

Bratthall, Kenneth, Svar på frågor rörande principen ”förörenaren ska betala”, Infotorg juridik (publicerad 2010-03-10) (hämtad 2012-03-16)

Darpö, Jan. Rätten till en god miljö i Sverige och EU – Om mötet mellan Århuskonventionen, EG-rätten och medlemsstaternas processuella autonomi (projektbeskrivning), Uppsala, 2007


Internetkällor


EU-upplysningen - Från förslag till färdig EU-lag: http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/Sa-beslutar-EU/Fran-forslag-till-fardig-EU-lag/ (2012-04-03)
Europeiska ombudsmannen – Den europeiska kodexen för god förvaltningssed:

Notisum. Ett utvidgat miljöansvar – ändringar i miljöbalken.

Notisum – Ny förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador och förordningsändringar om ett utvidgat miljöansvar:

Naturvårdsverket – EU och internationellt:
http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/EU-och-Internationellt/Internationella-miljokonventioner/Arhuskonventionen/ (2012-02-20)


Regeringen - Om Corper: http://www.regeringen.se/sb/d/6727 (2010-04-05)

**Offentligt tryck**

Förberedande dokument

COM(93) 47 final. Green paper on remedying environmental damage


COM(01) 428 final. European Governance: A white paper


COM (2003) 625 final. Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision making and access to justice regarding environmental matters

C/04/44 (23 februari 2004) Europa – Press release RAPID - Överrensommelse om miljöansvar

KOM (2004) 55 slutlig. - COD 2002/0021Kommisionens yttrande enligt artikel 251.2 tredje stycket c i EG-fördraget om Europaparlamentets ändringar av rådets gemensamma ståndpunkt om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador med ändring av kommissionens förslag enligt artikel 250.2 i EG-fördraget


SEK/2003/1027 slutlig. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet enligt artikel 251.2 andra stycket i EG-fördraget om Gemensam ståndpunkt antagen av rådet inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Celex-nr 52003SC1027

Statens offentliga utredningar


Propositioner

Prop. 1985/86:80 Ny förvaltningslag

Prop. 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltninpdomstolar, m.m.


Prop. 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer, Stockholm, Miljödepartementet

Prop. 2009/10: 215 om ny lag om domstolsärenden (mark- och miljödomstolar), Stockholm, Miljödepartementet

Övrigt offentligt tryck

Dir. 2004:159

Betänkande 2006/07:MJU17 Ett utvidgat miljöansvar; Riksdagsskrivelse 2006/07:207. Stockholm, Miljö- och jordbruksutskottet

Kommittédirektiv dir. 2004:159


Statskontoret, 2005

Riksdagsskrivelse 2006/07:207

Riksdagens protokoll 2006/07:122 (7 §)

Riksdagens protokoll 2006/07:126 (7 §)
Statskontoret 2005:4 Principles of Good Administration in the Member States of the European Union

Rättsfall

**EU**

41/59-49/59 **SNUPAT** mot höga myndigheten REG 1961, s. 53
42/59 Amministrazione delle Finanze dello Stato mot **Simmenthal II** REG 1978, s. 629, svensk specialutgåva, s. 75
14/61 **Hoogovens** mot höga myndigheten REG engelsk specialutgåva 1962, s. 253
24/62 **Tyskland mot kommissionen** REG engelsk specialutgåva 1963, s. 63
26/62 **Van Gend en Loos** mot Nederlandse Administratie der Belastingen REG 1963, s. 1, svensk specialutgåva I, s. 161
32/62 **Alvis** mot rådet REG engelsk specialutgåva 1963, s. 49
6/64 **Costa mot ENEL** REG 1964, s. 1141, svensk specialutgåva I, s. 211
34/67 **Luck** mot Hauptzollamt Koln-Rheinau REG 1968, s. 245
41/74 **Van Duyn** mot Home Office REG 1974, s. 1337
17/74 **Transocean Marine Paint Association** mot kommissionen REG 1974, s. 1063, svensk specialutgåva II, s.357
33/76 **Rewe** –Zentralfinanz mot Landwirtschaftskammer fur das Saarland REG 1976, s. 1989, svensk specialutgåva III, s. 261
45/76 **Comet BV** mot Produktchap voor Siergewassen REG 1976, s. 2043
85/76 **Hoffmann-La Roche** mot kommissionen REG 1979, s. 461, svensk specialutgåva IV, s. 315
98/78 **Firma A. Racke** mot Hauptzollamt Mainz REG 1998, s. I-3655
148/78 **Publico Ministero mot Ratti** REG 1979, s. 1629
294/81 **Control data Belgium** mot kommissionen REG 1983, s.911
64/82 **Tradax** mot kommissionen REG 1984, s. 1359
185/83 **Rijksuniversiteit** te Groningen REG 1984, s. 3623
45/86 Kommissionen mot rådet , REG 1987, s. 1517
T-61/89 **Dansk Pelsdyravlerforening** mot kommissionen REG 1992, s. II-1931, svensk specialutgåva XII, s. II-1
T-133/89 **Burban** mot Europaparlamentet REG 1990, s. II-00245
C-16/90 **Nölle** mot Hauptzollamt Bremen-Freihafen (**Nölle I**) REG 1991, s. I-5163
C-269/90 Technische Universität Munchen (**TU Munchen**) mot Hauptzollamt Munchen-Mitte REG 1991, s. I-5469, svensk specialutgåva XI, s. I-453
T-95/94 Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (**Syrtraval**) m.fl. mot kommissionen REG 1995, s. II-02651
T-167/94 Nölle mot rådet och kommissionen (**Nölle II**) REG 1995, s. II-2589
T-260/94 **Air inter** mot kommissionen REG 1997, s. II-997
C-70/95 **Sodemare** mot Regione Lombardia REG 1997, s. I-03395
T-178/98 Fresh marine company mot kommissionen REG 2000, s. II-3331
C-248/99 P Frankrike mot **Monsanto Company** och kommissionen REG 2002, s. I-1
C-179/99 Frankrike mot kommissionen REG 2001, s. I-2481
C-85/97 Société financière d’investissements (SFI) mot Belgien REG 1998, s. I-7447
T-209/00 **Lamberts** mot Europeiska ombudsmannen REG 2002, s. II-2203
C-453/00 **Kuhne & Heitz** mot Produktachap voor Pluimvee en Eieren REG 2004, s. I837
C-472/00 P kommissionen mot **Fresh marine company** REG 2003, s. I-7541
C-276/01 **Steffensen** REG 2003, s. I-3735
C-141/02 P kommissionen mot **max.mobil** (T-mobile Austria GmbH) REG 2005, s. I-1283
C-170/02 P **Schlusselverlag J.S. Moser** mot kommissionen REG 2003, s. I-9889
C-198/03 P kommissionen mot **CEVA Santé** Animale m.fl. REG 2005, s. 0006-0007
C263/08 **Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening** mot Stockholms kommun genom dess marknämnd, REG 2009 s. I-09967
C-378/08 **Raffinerie Mediterranee** (ERG) SpA and Others mot Ministero dello Sviluppo economico and Others
C-478/08 **Buzzi Unicem** SpA m.fl. mot Ministero dello Sviluppo Economico m.fl., REG 2010, s. I-00031
C-479/08 **Dow Italia Divisione Commerciale** Srl mot Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare m.fl., REG 2010, s. I-00031

**Sverige**
JO 1977/78 s. 310
JO 1990/91 s. 161
JO 1996/97 s. 356
JO 1998/99 s. 389

MÖD 2003:19

NJA 2010 s. 419

RÅ 1974 ref. 29
RÅ 1995 ref. 10
RÅ 1996 ref. 5