



Förslag till Europaparlamentet och rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Miljödepartementet

2003-12-01

Dokumentbeteckning

KOM (2003) 624 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Sammanfattning

Förslaget utgör ett led i förberedelserna inför gemenskapens ratificering av konventionen om allmänhetens tillgång till information, deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (den s.k. Århuskonventionen). Förslaget har dock även till syfte att skärpa tillämpningen och efterlevnaden av miljölagstiftningen och fastställa en lägsta nivå för tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor inom Europeiska unionen.

Förslaget ger en avgränsad krets av allmänheten, inklusive vissa miljöorganisationer, en rätt att kunna initiera ett s.k. miljöärende i administrativ ordning, eller vid en domstol eller annat oberoende organ. Medlemsstaterna skall ha procedurer för erkännande av de organisationer som skall ha rätt att föra talan. Miljöärenden skall kunna inledas mot myndigheters och privatpersoners handlingar eller underlåtenheter som strider mot miljölagstiftningen.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Målet med Kommissionens förslag är att fastställa en lägsta nivå för tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor. Man vill på så sätt skärpa

genomförandet och tillämpningen av miljölagstiftningen i Europeiska unionen, och att genomföra Århuskonventionens tredje pelare om tillgång till rättslig prövning.

Förslaget anger att allmänheten, inklusive miljöorganisationer, skall ha möjlighet att initiera ett "miljöärende" i administrativ ordning, eller vid domstol eller annat oberoende organ om en myndighet fattat beslut/handlat i strid med miljörätten, eller låtit bli att följa vad som krävs av den enligt miljörättsliga bestämmelser.

Innan man vänder sig till ett prövningsorgan skall man även kunna begära att myndigheten omprövar sitt handlande eller sin underlåtenhet. Förslaget verkar kräva att den som vill inleda ett miljöärende först måste begära att den aktuella myndigheten omprövar frågan, klargöranden krävs på denna punkt. För omprövningsförfarandet finns detaljerade bestämmelser om bl.a. tidsramar.

Utöver möjligheter att vända sig mot myndigheters bristande efterlevnad av miljörätten skall även den allmänhet som uppfyller kriterierna i den nationella lagstiftningen ha rätt att initiera miljöärenden mot privatpersoners handlingar och underlåtenheter.

I förslaget finns definitioner som är viktiga för tolkningen av direktivet, t.ex. av begreppen miljöärende och miljölagstiftning. Övriga definitioner gäller rätten att inleda ett förfarande och vad som skall kunna prövas.

Den prövning som görs i ett miljöärende skall omfatta en prövning i materiellt och formellt hänseende, inbegripet tillfälliga skyddsåtgärder. Förfarandena i miljöärenden skall vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt dyra. Beslut som fattas enligt förslaget skall meddelas eller registreras skriftligen, och i möjligaste mån vara tillgängliga för allmänheten. Förslagets tillämpningsområde avgränsas av definitionen av "miljölagstiftning" - begreppet definierats vitt och genom en exemplifierande uppräkningslista.

Medlemsstaterna får själva göra de närmare avgränsningarna av vilken allmänhet som skall ha rätt att initiera omprövning och miljöärenden, utifrån att de skall ha tillräckligt intresse eller att deras rättigheter på något sätt kränkts. Vissa miljöorganisationer skall dock innefattas i gruppen av taleberättigade.

För att avgöra vilka miljöorganisationer som skall ha möjlighet att inleda miljöärenden skall medlemsstaterna inledningsvis ha en procedur för erkännande av miljöorganisationer. Miljöorganisationer som uppfyller vissa angivna kriterier kan på så sätt ”erkännas”. Erkända organisationer som uppfyller vissa ytterligare kriterier (vilka skall bedömas i det enskilda fallet eftersom de knutits till den typ av fråga och det geografiska område saken gäller) skall ha rätt att begära omprövning och prövning enligt ovan.

Medlemsstaterna skall enligt förslaget regelbundet rapportera till kommissionen om direktivets tillämpning. I förslaget föreslås att direktivet skall träda i kraft den 1 januari 2005. I den förklarande texten som följer med förslaget anges att medlemsstaterna skall ha avslutat genomförandet av direktivet 18 månader efter att det trätt i kraft.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De frågor som faller in under förslagets tillämpningsområde regleras framför allt i miljöbalken med tillhörande förordningar men även i en mängd andra lagar och förordningar. Det är därför i detta läge svårt att få en fullständig överblick av förslagets tänkbara konsekvenser i förhållande till svensk rätt. Nedan redovisas huvuddragen av de svenska regler som reglerar de frågor som behandlas i förslaget, med kommentarer om förslagets effekter på dessa.

Allmänhetens möjlighet att föra talan mot myndigheters beslut

Enligt förslaget skall den allmänhet som har tillräckligt intresse eller hävdar att en rättighet kränkts ha rätt att föra talan mot ”förvaltningsåtgärder” och ”förvaltningsförsummelser”. Vad som är tillräcklig intresse och kränkning skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i beaktande av syftet att ge allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning. I detta avsnitt behandlas allmänhetens (exklusive miljöorganisationer) möjligheter att enligt svensk rätt föra talan mot beslut.

Miljöbalken

I 16 kap. miljöbalken finns regler beträffande talerätt ifråga om domar och beslut, som har meddelats med stöd av bestämmelser i miljöbalken och som går att överklaga. Sådana domar och beslut får överklagas av den beslutet angår, d.v.s. den som beslutet riktar sig till och den som kan tillfogas skada, eller utsättas för annan olägenhet, genom det som beslutet avser (16 kap. 12 § miljöbalken, prop. 1997/98:45 s. 483 f).

Regeringsrätten har i detta sammanhang uttalat att sakägare är ”i princip varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten som avses i ett tillståndsbeslut”. En enbart teoretisk eller helt obetydlig risk för skada eller olägenhet räcker emellertid inte.” (Jfr RÅ 1990 ref. 75 och RÅ 1997 ref. 38)

Förvaltningsrättsliga talerätsregler

Vissa miljöfrågor som faller under förslaget under andra lagar och förordningar än miljöbalken. Beslut, enligt andra regler än balkens, kan om beslutet är överklagbart överklagas av ”den beslutet angår”, i enlighet med förvaltningsrättsliga principer. Jfr. t ex 22 §, förvaltningslagen, och 33 §, förvaltningsprocesslagen.

Rättsprövningslagen

Enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut kan ”enskild part” få till stånd en prövning i domstol av vissa administrativa avgöranden, t.ex. på miljöområdet.

Kommentar

Det sakägarbegrepp som tillämpas i svensk rätt torde överensstämma med förslagets regler om vem som skall ha rätt att föra talan – i och med att det är upp till den nationella lagstiftningen att avgöra vem som skall anses ha tillräckligt intresse. Ytterligare överväganden krävs emellertid.

Miljöorganisationers möjlighet att föra talan mot myndigheters beslut

Svensk rätt är inte uppbyggd på det sätt som förslaget har som utgångspunkt – att sammanslutningar/organisationer kan genomgå en särskild procedur för att bli erkända och att de sedan skall uppfylla vissa ytterligare kriterier för att ha talerätt. Svensk rätt har dock vissa särregleringar när det gäller miljöorganisationers och andras möjlighet att föra talan mot beslut för att tillvarata allmänna intressen.

Miljöbalken

En ideell förening har enligt svensk rätt möjlighet att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens om den enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen (16 kap. 13 § miljöbalken). För att en sådan ideell förening skall ha talerätt krävs att den bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har lägst 2000 medlemmar. Föreningen måste därutöver uppfylla kraven för parts- och

processbehörighet, för vilket bl.a. krävs att det finns en behörig ställföreträdare som kan föra organisationers talan.

2003/04:FPM42

Utöver möjligheter att begära överprövning enligt 16 kap. 13 § miljöbalken har miljöorganisationer vissa möjligheter att föra talan om skade-stånd enligt 32 kap. miljöbalken, samt talan om förbud mot fortsatt verksamhet eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 13 § miljöbalken. Dessa regler är knutna till lagen (2002:599) om grupprättegång. Miljöorganisationer kan på så sätt föra grupptalan inom miljöområdet. Organisationstalan enligt lagen om grupprättegång ställer inte upp några särskilda villkor om verksamhetstid och medlemsantal.

Annan miljölagstiftning

Hittills har frågan om miljöorganisationers talerätt enligt miljöbalken behandlats. Som påpekats kan även andra lagar bedömas falla in under förslagets tillämpningsområde. Beslut kan, som nämnts, i dessa sammanhang överklagas av ”den beslutet angår”. Jfr. t ex 22 § förvaltningslagen, och 33 § förvaltningsprocesslagen. Miljöorganisationer har i dessa fall inte talerätt annat än om de faller under gruppen ”den beslutet angår”.

Rättsprövning

Som tidigare nämnts kan vissa förvaltningsbeslut som inte kan överklagas på vanligt sätt bli föremål för rättsprövning. I och med att miljöorganisationer i vissa fall har en rätt att föra talan enligt 16 kap 13 § miljöbalken och därmed kan få partsstatus i processen kan det inte uteslutas att de i dessa fall borde kunna anses som ”enskild part” med rätt att påkalla rättsprövning av denna typ av beslut fattade med stöd av balken.

Kommentar

Det kan konstateras att gällande svenska regler beträffande ideella organisationers talerätt inte står i full överensstämmelse med förslagets innehåll. Noteras bör att miljöorganisationernas rätt att föra talan enligt 16 kap. 13 § MB begränsats till vissa typer av beslut enligt balken. Förslagets definition av miljölagstiftning antyder en vidare avgränsning av vilka beslut som skall kunna överklagas av miljöorganisationer. Vidare torde de i svensk rätt uppställda kriterierna, som skall vara uppfyllda för att en organisation skall ha talerätt, inte kunna anses vara helt överensstämmande med de sammanlagda kraven som preciseras i artikel 5 och 8 i förslaget. Ytterligare överväganden krävs.

Sverige har vissa regler om prövning av privatpersoners agerande och underlåtenhet i strid med nationella miljöregler. Det är i vissa fall möjligt för bl.a. enskild och miljöorganisation att väcka talan vid miljödomstol om skadestånd, eller föra talan mot verksamhetsutövare och yrka att verksamheten förbjuds (32 kap 12-14 §§ miljöbalken).

Vidare kan målsägande föra enskilt åtal enligt 47 kap. rättegångsbalken, vid brott mot straffsanktionerad miljöbestämmelse. Också andra än målsägande kan anmäla överträdelser av olika miljöbestämmelser till tillståndsmyndigheter, polis eller åklagare för prövning.

Någon generell rättighet för allmänheten, inklusive miljöorganisationer, att initiera domstolsprövning mot privatpersoner som inte följer miljölagstiftning finns dock inte.

Kommentar

Förslaget kan eventuellt medföra att svensk rätt behöver kompletteras med möjligheter att begära prövning av personers underlåtenhet beträffande efterlevnaden av miljölagstiftningen. Ytterligare överväganden är nödvändiga.

Allmänhetens och miljöorganisationers möjlighet att föra talan mot myndigheters handlingar och underlåtenhet

Beträffande myndigheters ageranden (som inte innebär att beslut fattats) och underlåtenheter är medlemmar av allmänheten enligt svensk rätt obehindrade att anmäla överträdelser och andra förhållanden till myndigheten för åtgärd. Härvid bör framhållas myndigheternas relativt omfattande möjligheter att ompröva beslut.

Passivitet från en myndighets sida kan inte bli föremål för överklagande. I stället måste det röra sig om ett beslut i form av ett uttalande som består vid tiden för prövningen av överklagandet och som har någon form av rättslig eller faktisk verkan, dvs. som är bindande för eller påverkar partens eller någon annans rättsställning eller berör ett intresse som på något annat sätt har erkänts i rättsordningen.

Även de fall när en myndighet inte fattar beslut om att inte vidta en åtgärd omfattas emellertid av förslaget. Utan ett överklagbart beslut går det idag inte att vända sig till svensk domstol för överprövning av en myndighets underlåtenhet. Dagens svenska system bygger istället på grundtanken att tillsynsmyndigheterna skall agera om miljörättsliga bestämmelser inte följs. Centrala tillsynsmyndigheter skall i sin tur agera om en underordnad tillsynsmyndighet inte sköter sina åligganden.

Allmänheten, inklusive miljöorganisationer, har dock alltid möjlighet att anmäla överträdelser av olika miljöbestämmelser (inklusive myndigheters underlåtenhet) till tillståndsmyndigheter för kontroll. Allmänheten kan också vända sig till Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). JO:s beslut är dock inte bindande.

Kommentar

Även beträffande möjligheten att rättsligt pröva offentliga myndigheters agerande (utöver beslut) samt underlåtenhet inom miljöområdet kan noteras att svensk lagstiftning inte helt överensstämmer med förslaget. Det får analyseras närmare om den kontroll tillsynsmyndigheterna kan göra efter en anmälan och JO:s prövning kan anses uppfylla förslagets krav. Ytterligare överväganden är nödvändiga.

Begäran om tillfälliga skyddsåtgärder

En begäran om tillfälliga skyddsåtgärder ("interim relief") har fått en särställning i förslaget på så sätt att en sådan får lämnas av allmänheten även om man inte begärt omprövning enligt artikel 6.

"Tillfälliga skyddsåtgärder", borde för svensk del innebära interimistiska förelägganden.

Kommentar

Frågan huruvida svensk rätt uppfyller förslagets krav på möjlighet till interimistiska beslut och förelägganden kräver ytterligare överväganden, efter förtydligande från Kommissionen om innebörden av bestämmelsen.

Begäran om omprövning

Svenska myndigheter har relativt omfattande möjligheter att ompröva beslut. Detta framgår av 27 § förvaltningslagen och följer i övrigt av allmänna rättsgrundsatser. Det omprövningsförfarande som förslaget riktar in sig på är

emellertid preciserat på så sätt att det dels verkar föreskriva ett krav på omprövning, dels inte enbart gäller beslut, utan även andra åtgärder och underlåtenheter (förvaltningsåtgärd/

förvaltningsförsummelse). Förslaget har också tidsfrister och procedurregler den omprövande myndigheten måste följa.

Kommentar

Om förslaget innebär ett krav på omprövning innan man får begära överprövning medför förslaget justeringar av svensk rätt i den delen. Dessa justeringar skulle inte innebära någon principiell nyhet. Inom socialförsäkringsrätten är huvudregeln att endast omprövade beslut får överklagas. Det har också funnits förslag om att detta skall vara huvudregeln, (se prop. 2002/03:62 s. 14 f).

Även detaljregleringen med tidsfristerna för omprövningen kräver ytterligare överväganden.

Erkännande av sammanslutningar

I svensk rätt saknas den form av förfarande för erkännande av miljöorganisationer som förslaget beskriver.

Kommentar

Förslaget kommer att medföra ytterligare överväganden avseende inrättandet av en procedur för erkännande, angående bl.a. vem som skall göra denna prövning.

Avslutande kommentar om förslagets konsekvenser på svensk rätt

Det är på detta stadium inte möjligt att fullständigt överblicka konsekvenserna av förslaget på gällande svenska regler. Generellt sett kan emellertid sägas att Sverige har vissa regleringar i linje med förslagets bestämmelser, medan andra saknas.

Ett genomförande av förslaget skulle kräva relativt omfattande förändring av svensk rätt, ifall utgångspunkten skall vara att anpassa nuvarande möjligheter till domstolsprövning av beslut på miljöområdet efter förslagets krav. Eventuellt kan andra sätt att genomföra delar av det färdiga direktivet övervägas. Förslaget lämnar t.ex. en möjlighet att prövningen inte görs av domstol utan i administrativ ordning eller av annat oberoende organ.

Förslaget innebär för svensk del bl.a. ett krav på tillskapande av en generell möjlighet att föra talan mot en myndighets underlåtenhet att vidta vissa åtgärder inom miljöområdet. Förslaget innebär även ett krav på att inrätta en särskild procedur för erkännande av miljöorganisationer, och en utvidgning av miljöorganisationernas talerätt. Detta sammantaget kan komma att leda till en ökad belastning på rättsväsendet, eller andra organ som ges i uppgift att göra den föreskrivna prövningen – med kostnadsökningar som följd.

Med hänsyn till att innehållet i förslaget är något oklart, bl.a. beträffande om det skall vara ett krav på omprövning av alla beslut innan man får vända sig till domstol, går det dock för närvarande inte att med säkerhet avgöra vilka ekonomiska konsekvenser förslaget kan komma att få.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

För att EG skall kunna tillträda Århuskonventionen krävs att EG-rätten anpassas efter konventionen. Detta är naturligtvis en viktig fråga för Sverige. Förslaget innehåller dock regleringar som går relativt långt utöver vad konventionen kräver i den här delen.

Allmänhetens tillgång till rättslig prövning inom miljöområdet utgör ett viktigt redskap för att åstadkomma ett effektivt genomförande av miljörättsliga regler. Svensk rätt innehåller också regler om allmänhetens talerätt och vissa regler om talerätt för miljöorganisationer att väcka talan till förmån för allmänna miljöintressen. Det finns även en möjlighet till grupptalan inom miljörettens område.

Den närmare nationella regleringen inom detta område är dock nära förbunden med medlemsstaternas olika rättsliga traditioner och varierande processordningar. Alla försök att åstadkomma en enhetlig reglering inom detta område kommer mot denna bakgrund att mötas av stora svårigheter.

Sverige bör därför generellt verka för:

- att en eventuell EG-rättslig reglering begränsas till vad som regleras i Århuskonventionen, samt i största möjliga mån överlåter åt medlemsstaterna att fastställa de närmare formerna för genomförandet av konventionens bestämmelser på detta område, och

att de eventuella regleringar som går utanför vad konventionen föreskriver utformas så att de är flexibla nog att anpassas efter nationella rättsordningar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Alla medlemsstater har undertecknat Århuskonventionen, ett fåtal har hittills ratificerat den men samtliga arbetar för att införliva den i den nationella rätten. Detta torde innebära att de har en positiv inställning till att konventionen även införlivas i EG-rätten. Vissa medlemsstater kommer dock sannolikt att ifrågasätta alltför långtgående regleringar utöver konventionens krav i den här delen. Det gäller bl.a. vilka som skall ha talerätt, eftersom konventionen i detta sammanhang lämnar den frågan öppen för nationella lösningar.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Några synpunkter från EU:s institutioner finns inte i detta skede.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har sänts på remiss den 4 november 2003, eventuella svar väntas senast den 3 december 2003.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådets miljöarbetsgrupp under hösten år 2003. Arbetet kommer att fortsätta under 2004.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 175.1 i EG-fördraget. Beslut fattas med kvalificerad majoritet efter medbeslutandeförfarande i enlighet med artikel 251.

3.3 Fackuttryck/termer

-