

Södertörns högskola | Institutionen för samhällsvetenskaper
Magisteruppsats 30 hp | Offentlig rätt | Hötterminen 2008

IPPC-direktivets inverkan på den svenska rätten

– En europarättslig studie i miljö, god
förvaltning och processuell autonomi

Av: Daniel Ottosson

Handledare: jur. dr. Patricia Jonason

Sammanfattning

Föremål för denna magisteruppsats i offentlig rätt är det EG-rättsliga IPPC-direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Syftet har varit att undersöka direktivets implikationer på den svenska rätten. Fokus har legat på direktivets processuella delar som anknyter till principerna om god förvaltning, samt den processuella och institutionella autonomi. Uppsatsen har visat på att direktivet innefattar flera aspekter av god förvaltning som inverkar på den svenska rätten, men även att många av dessa redan innan genomförandet varit en del av den svenska rättsordningen. Samtidigt har uppsatsen visat på att direktivet inte nämnvärt begränsar medlemsstaternas processuella eller institutionella autonomi. Inom ramen för miljörätten, som IPPC-direktivet är ett uttryck för, har det dessutom undersökts hur rätten till en god miljö erkänns inom olika rättsordningar, med betoning på EU och dess medlemsstater, och hur den är kopplad till god förvaltning. Likaså har en europeisering av förvaltningsrätten diskuterats i uppsatsen.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	5
1.1 BAKGRUND, ÄMNE OCH SYFTE.....	5
1.2 AVGRÄNSNINGAR	7
1.3 FRÅGESTÄLLNINGAR	7
1.4 MATERIAL OCH METOD.....	7
1.5 DISPOSITION	8
2. FÖRHÅLLET MELLAN EG-RÄTTEN OCH MEDLEMSSTATERNA	8
2.1 KRAVET PÅ DIREKT EFFEKT	8
2.2 GEMENSKAPSRÄTTENS FÖRETRÄDE.....	10
2.3 ALLMÄNNA RÄTTSPRINCIPER.....	11
2.4 MEDLEMSSTATERNAS PROCESSUELLA OCH INSTITUTIONELLA AUTONOMI.....	12
3. PRINCIPERNA OM GOD FÖRVALTNING	14
3.1 INLEDNING.....	14
3.2 GOD FÖRVALTNING I EU.....	17
3.2.1 Omsorgsprincipen.....	19
3.2.2 Rätten att bli hörd	20
3.2.3 Motiveringsskyldigheten.....	21
3.3 GOD FÖRVALTNING I SVENSK RÄTT.....	22
4. INTRODUKTION TILL MILJÖRÄTTEN	23
4.1 EU:S MILJÖRÄTT	23
4.2 DEN SVENSKA MILJÖRÄTTEN	26
5. ANTAGANDE OCH GENOMFÖRANDE AV IPPC-DIREKTIVET	27
5.1 INTRODUKTION TILL DIREKTIVET.....	27
5.2 BESLUTSPROCESSEN I EU	29
5.2.1 Kommissionens ursprungliga förslag.....	29
5.2.2 Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande.....	30
5.2.3 Europaparlamentets yttrande.....	31
5.2.4 Kommissionens ändrade förslag	32
5.2.5 Gemensam ståndpunkt om förslag till IPPC-direktiv.....	33
5.2.6 Europaparlamentets andra behandling och det slutliga antagandet.....	33
5.2.7 Ändringar och ett nytt direktiv	34
5.3 BESLUTSPROCESSEN I SVERIGE.....	35
5.3.1 Ursprungligt initierande av införlivandet.....	35
5.3.2 Miljöbalken införs	35
5.3.3 Kompletterande lagstiftning till miljöbalken.....	38
5.3.4 Införlivande av IPPC-ändringarna.....	38
6. JÄMFÖRELSE MELLAN IPPC-DIREKTIVET OCH DEN SVENSKA RÄTTEN	39
6.1 INLEDNING.....	39
6.2 OMSORGSPRINCIPEN	39
6.3 RÄTTEN ATT BLI HÖRD.....	43
6.4 MOTIVERINGSSKYLDIGHETEN.....	46
6.5 DEN INSTITUTIONELLA AUTONOMIN	47
7. RÄTTEN TILL EN GOD MILJÖ	48
8. SAMMANFATTANDE ANALYS OCH AVSLUTANDE DISKUSSION	50
KÄLLOR OCH LITTERATUR	54

Förkortningar

BAT	Bästa tillgängliga teknik
COM	Europeiska kommissionen
EEG	Fördraget om upprättandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EESK	Europeiska ekonomiska och sociala kommittén
EG	Europeiska gemenskapen, samt fördraget om upprättandet av den Europeiska gemenskapen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska Unionen, samt fördraget om upprättandet av den Europeiska Unionen
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FN	Förenta nationerna
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
IPPC	Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (Integrated Pollution Prevention and Control)
JoU	Jordbruksutskottets betänkande
MB	Miljöbalken (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
OJ	Official Journal
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen

1. Inledning

1.1 Bakgrund, ämne och syfte

Alltmedan miljön blir ett större politikområde världen över växer också miljöretten inom den Europeiska Unionen. När grunderna lades till det som idag är EU genom antagandet av Romfördraget på 1950-talet fanns ingen egentlig europeisk miljö rätt att tala om. Snart började man dock förstå behovet av en gemensam miljöpolitik. Under 1970- och 1980-talen infördes flera miljödirektiv, och när Enhetsakten trädde i kraft 1987 gavs gemenskapen fördragsenlig kompetens att lagstifta på området samt att föra en miljöpolitik.¹ År 1996 tog man inom gemenskapen ett ytterligare steg mot en mer heltäckande miljö rätt genom att lagstifta om det så kallade IPPC-konceptet. Begreppet IPPC kommer från den engelska benämningen *Integrated Pollution Prevention and Control* och innebär kort samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Konceptet har som syfte att komma till stånd med föroreningar i luft, vatten och marker genom ett koordinerat förfarande för miljöfarlig verksamhet när det gäller både drift och tillstånd. Det bygger på ett antal miljörettsliga principer såsom principen om att förorenare betalar, principen om allmänhetens deltagande, samt principen om en hög skyddsnivå. Själva införandet av IPPC-konceptet skedde ursprungligen genom direktiv 96/61/EG. Detta direktiv ändrades först vid fyra tillfällen för att år 2008 konsolideras i ett helt nytt direktiv – direktiv 2008/1/EG. Det faktum att gemenskapens miljö rätt växer ställer också allt högre krav på EU:s medlemsstater att förverkliga gemenskapsrätten genom införlivande av EG-rättens miljölagstiftning i sina nationella rättsordningar. I och med detta kommer såväl krav på medlemsstaterna att skydda enskildas rättigheter och bistå medborgarna med ett välutvecklat miljö- och hälsoskydd, som beaktande av andra gemenskapsrettsliga principer.

Huvudsyftet med denna magisteruppsats i ämnet offentlig rätt är att visa på hur förfarandet för genomförande av EG-direktiv i dess medlemsstater går till i praktiken och hur den nationella rätten påverkas. Detta kommer att skildras från initierandet på EU-nivå till införlivandet på medlemsstatsnivå. Till min hjälp kommer jag att utgå från det ovan introducerade IPPC-direktivet. Valet av direktiv grundar sig på mitt stora intresse för miljö- och hälsofrågor, samt mitt intresse för tryggheten av enskildas rättigheter. Även det faktum att principen om allmänhetens deltagande i tillståndsförfarandet genomsyrar direktivet gjorde

¹ Nilsson (2005), s. 8–9.

att jag fastnade för just detta direktiv. Denna möjlighet till deltagande finner jag viktig ur demokratiaspekt, men samtidigt även intressant eftersom direktivets förhållande mellan stat och enskild kompliceras och nyanseras av att en hel grupps rättigheter tillvaratas.

Fokus i uppsatsen kommer att ligga på principerna om god förvaltning, samt medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi.

Rätten till en god förvaltning har kommit att få en mer central roll inom den offentliga rätten de senaste årtiondena och är idag inkluderad i ett antal rättsliga instrument på såväl europeisk som nationell nivå.² Kort beskrivet betecknar begreppet god förvaltning de rättigheter som enskilda kan förvänta sig av den offentliga förvaltningen.³ Siktet är inställt på förvaltningsförfarandet och i mångt och mycket handlar det om ett slags reglering av förhållanden mellan det offentliga och enskilda – ett rättsskyddssystem för enskilda om man så vill. I regel brukar man tala om principen om god förvaltning.⁴ Eftersom den innehåller och anknyter till flera andra principer som fyller ut principen fungerar dock begreppet *principerna om god förvaltning* som en bättre beskrivande samlingsterm. Det är också detta begrepp jag kommer att utgå ifrån i uppsatsen. Vidare kommer uppsatsen att koncentrera sig på principerna om god förvaltning i EU och i Sverige. Principerna finns både i gemenskapsrätten och svensk rätt, men vad som tolkas in i begreppet och de rättigheter som följer därav skiljer sig åt. Situationen är till viss del även densamma inom gemenskapsrätten, där god förvaltning förekommer i flera rättskällor som är olika långtgående i sin definition. Vissa av dessa källor är rättsligt bindande, medan andra inte är det. Att principerna om god förvaltning inom de två rättsordningarna skulle vara helt oberoende av varandra är dock inte fallet, utan det finns en ömsesidig påverkan som jag vill belysa. I relation till IPPC-direktivet vill jag även undersöka huruvida man kan tala om en rätt till en god miljö, och hur den i så fall kan kopplas till principerna om god förvaltning.

När det gäller den processuella och institutionella autonomi åsyftar detta begrepp det handlingsutrymme medlemsstaterna har att själva tillhandhålla ett regel- och processverk och en organisation så att gemenskapsrätten kan förverkligas. Detta följer av att EG-direktiv som måste genomföras i nationell rätt ofta endast består av materiella regler, och att det därmed ankommer på medlemsstaterna att fylla ut med processuella regler och en organisation för tillståndsprovningen och beslutsfattandet. Samtidigt är inte denna autonomi helt oinskränkt.

² Reichel (2006), s. 257.

³ Marcusson (2006), s. 9.

⁴ Se t.ex. Fortsakis (2005) och Reichel (2006).

Medlemsstaterna måste leva upp till vissa gemenskapsrättsliga krav som begränsar autonomin.⁵

1.2 Avgränsningar

Jag har valt att begränsa mig till införlivandet av IPPC-direktivet i svensk rätt, och utesluter därför helt införlivandet i de andra medlemsstaternas nationella rättsordningar. I kapitlet om beslutsprocessen kommer jag att koncentrera mig på det ursprungliga direktivet från 1996, medan ändringarna och det nya direktivet endast kommer att beröras kort. Dessa ändringar kommer dock att behandlas mer ingående i kapitel 6. Vad principerna om god förvaltning beträffar kommer dessa att behandlas utifrån hur de skall förstås inom gemenskapsrätten och den svenska rätten. Med tanke på att direktivet främst berör de processuella aspekterna av god förvaltning kommer dessa att utgöra fokus i uppsatsen.

1.3 Frågeställningar

Mina huvudfrågeställningar som jag avser att besvara i uppsatsen är följande:

- Hur har beslutsprocessen när det gäller antagandet av IPPC-direktivet på EU-nivå och genomförandet i svensk rätt förfarit i praktiken?
- Vad innebär principerna om god förvaltning och hur är de utformade?
- Hur förhåller sig direktivet till principerna om god förvaltning?
- Hur har bestämmelserna som rör principerna om god förvaltning i direktivet införlivats i svensk rätt?
- Vilket processuellt och institutionellt handlingsutrymme ger direktivet Sverige?
- Kan man tala om rätten till en god miljö som en mänsklig rättighet, och finns det i sådana fall några kopplingar till god förvaltning?

1.4 Material och metod

I författandet av denna uppsats har jag utgått ifrån den rättsdogmatiska metoden. Genom att identifiera de rättsliga normer som är kopplade till IPPC-direktivet och miljörätten i stort i EU och i Sverige, principerna om god förvaltning, samt den processuella och institutionella autonomin har jag försökt ta reda på vad som är gällande rätt och hur denna tolkas. Till min

⁵ Reichel (2006), s. 118.

hjälp har jag använt mig av såväl lagtext, som förarbeten, rättspraxis och doktrin – både svensk och EG-rättslig.⁶ Jag har dessutom genomfört intervjuer e-postledes för att utröna hur utarbetandet och implementeringen av det valda direktivet har skett i praktiken.

1.5 Disposition

Uppsatsen är disponerad i åtta kapitel. I kapitel 2 och 3 kommer jag ingående att redogöra för de ämnen som ligger till fokus för denna uppsats – nämligen den processuella och institutionella autonomi som behandlats inom ramen för förhållandet mellan gemenskapsrätten och den nationella rätten, respektive principerna om god förvaltning i EU och i Sverige. Vidare introducerar jag i kapitel 4 miljörätten som är det rättsområde som är föremål för denna uppsats. Precis som i föregående kapitel kommer jag att gå in på miljörätten i både EG-rättslig och svensk kontext. Dessa kapitel utgör tillsammans den juridiska ramen för uppsatsen. Själva beslutsprocessen för IPPC-direktivet kommer att behandlas i kapitel 5. Starten kommer att tas i initierandet och antagandet på EU-nivå, där jag kommer att redogöra för den rättsliga grunden för direktivet och alla involverade instansers behandlande av förslaget till direktiv. Därefter kommer jag att gå in på införlivandet av direktivet i svensk rätt. Även i det senare kommer jag att behandla involverade aktörer, men också till exempel utredningen av frågan. Fokus i kapitel 5 kommer att ligga på principerna om god förvaltning. Efter att ha arbetat med själva utgångspunkterna för direktivet och dess beslutsprocess kommer jag i kapitel 6 att genomföra en jämförelse mellan direktivet och den svenska lagstiftningen för att titta på hur direktivets bestämmelser har genomförts i svensk rätt. Även här ligger fokus på principerna om god förvaltning, samt den processuella och institutionella autonomi. I kapitel 7 kommer jag att diskutera god miljö som en rättighet och hur denna förhåller sig till god förvaltning. Avslutningsvis presenterar jag mina slutsatser och för en sammanfattande diskussion i kap. 8.

2. Förhållandet mellan EG-rätten och medlemsstaterna

2.1 Kravet på direkt effekt

I detta avsnitt behandlas det gemenskapsrättsliga kravet på direkt effekt, medan de följande tre avsnitten kommer att lägga fokus på principen om gemenskapsrättens företräde, de

⁶ Se Bergström (1993), s. 145, samt Lehrberg (2006), s. 177–180.

allmänna rättsprinciperna och medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi. Kapitlet syftar till att ge mer djupare inblick i förhållandet mellan EG-rätten och medlemsstaterna. Detta belysande är viktigt för att förstå de bakomliggande grunderna till IPPC-direktivets påverkan på den svenska rätten, vilken kommer att behandlas i uppsatsen.

Kravet på direkt effekt är en av gemenskapens grundläggande principer. Redan under gemenskapsrättens begynnelse utvecklade EG-domstolen i sin rättspraxis kravet på att rättsregler från gemenskapen skall ha direkt effekt i medlemsstaterna. Detta tog sin start 1963 genom fallet *van Gend en Loos*. Fallet rörde en begäran om förhandsavgörande enligt art. 177 (nuvarande art. 234) i EG-fördraget. Den centrala frågan var huruvida en importör kunde åberopa rättigheter i en nationell nederländsk domstol som art. 12 (nuvarande art. 25) i EG-fördraget om förbud av tullar gav upphov till. Domstolen ansåg att precis som gemenskapsrätten ålägger enskilda skyldigheter, ger den även upphov till individuella rättigheter som de nationella myndigheterna och domstolarna måste skydda.⁷ Även om Domstolen fastslog att vissa gemenskapsrättsliga regler kan ha direkt effekt medför detta inte att så är fallet med alla rättsregler. I *van Gend en Loos* uppställde Domstolen vissa kriterier för när en rättsregel har direkt effekt. Rättsregeln måste till exempel fastställa en skyldighet som är så pass klar och precis för att medlemsstaterna skall kunna förstå hur den skall genomföras och tillämpas, och skyldigheten måste vara ovillkorlig.⁸ Från början ansågs att endast de artiklar i EG-fördraget som hade förbudskaraktär hade direkt effekt, men detta frångicks snabbt. Idag har ett tjugotal artiklar i EG-fördraget direkt effekt. Det som utmärker dessa artiklar är att de ger upphov till rättigheter som domstolar och myndigheter måste skydda. Bland artiklarna återfinns utöver art. 25 om förbud mot tullar även art. 12 om förbud av diskriminering på grund av nationalitet, de grundläggande reglerna om fri rörlighet för varor, personer och tjänster, konkurrensreglerna i art. 81, 82 och 86, artikel 88.3 om statligt stöd samt jämlikhet mellan könen i art. 141.⁹ Utöver vissa fördragsartiklar kan även allmänna rättsprinciper ha direkt effekt i medlemsstaterna, och enligt art. 249 EG har gemenskapsrättsliga förordningar direkt effekt. Även direktiv kan i vissa fall ha direkt effekt. Kraven är att tidsfristen för genomförandet har överskridits eller att direktivet har genomförts på ett felaktigt sätt. Dessutom måste rättsregeln i direktivet vara exakt och ha ett tvingande innehåll.¹⁰ Man brukar skilja på rättsregler som har vertikal och horisontell effekt. Vertikal effekt innebär att rättsregeln kan åberopas gentemot en medlemsstat, medan horisontell effekt

⁷ Se mål 26/62 *van Gend en Loos mot Nederlandse administratie der belastingen* (1963).

⁸ Jans m.fl. (2007), s. 65.

⁹ Allgårdh och Norberg (2004), s. 110.

¹⁰ Laakso (2000), s. 230.

åsyftar att rättsregeln kan åberopas gentemot ett enskilt rättssubjekt. Direktiv har i regel inte horisontell effekt, utan endast vertikal.¹¹

2.2 Gemenskapsrättens företräde

Precis som den direkta effekten tillhör gemenskapens företräde en av de grundläggande principerna inom EG-rätten. EG-domstolen har fastslagit att gemenskapsrätten är en autonom rättsordning och att medlemsstaterna inte själva får avgöra hur eller huruvida gemenskapsrättsliga normer skall gälla i landet. Med detta följer att gemenskapsrätten har företräde framför en nationell rättsregel såvida de står i strid med varandra. Principen gäller hela gemenskapsrätten – både primärrätt och sekundärrätt.¹² Företrädet upphäver inte en nationell regel som står i konflikt med gemenskapsrätten, men i en sådan situation är nationella domstolar och myndigheter skyldiga att inte tillämpa den nationella regeln.¹³ Själva principen och det faktum att EG-rätten är att anses som en autonom rättsordning härstammar från Domstolens avgörande i fallet Costa/ENEL från 1964. Detta fall rörde advokaten Costa som vägrat betala en elräkning från det nationaliserade energibolaget ENEL. Costa var aktieägare i bolaget, och han ansåg att nationaliseringen och lagstiftningen från 1962 som möjliggjort denna nationalisering stred mot EEG-fördraget. En tvist uppstod och en begäran om förhandsavgörande enligt art. 177 EEG (nuvarande art. 234 EG) lämnades till EG-domstolen. Domstolen fastslog att lagstiftning som antagits efter EG-fördragets införande, och som står i konflikt med gemenskapsrätten, skall anses ha företräde.¹⁴ Den kom till en liknande slutsats i fallen Internationale Handelsgesellschaft från 1970 och Simmenthal från 1978.¹⁵ I till exempel avgörandet i målet IN.CO.GE. '90 från 1998 fann Domstolen att gemenskapens företräde även gäller nationella författningsnormer, samt att företrädet är tillämpligt på både motstridiga nationella regler som antagits före och efter en gemenskapsrättslig regel antagits.¹⁶

Anknytande till principen om gemenskapsrättens företräde är lojalitetsprincipen som fastslås i art. 10 EG. Artikelns stadgar att medlemstaterna måste säkerställa att skyldigheterna som följer av fördraget eller av åtgärder som beslutats om av gemenskapens institutioner efterlevs. Medlemsstaterna är även bundna att underlätta för genomdrivandet av

¹¹ Reichel (2006), s. 65.

¹² Jans m.fl. (2007), s. 35–36.

¹³ Laakso (2000), s. 230.

¹⁴ Se mål 6/64 Costa mot ENEL (1964).

¹⁵ Se mål 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (1970) och mål 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal (1978).

¹⁶ Se förenade målen C-10/97-C-22/97 Ministero delle Finanze mot IN.CO.GE '90 Srl. m.fl. (1998).

gemenskapsrätten på nationell nivå, och de är förbjudna att vidta åtgärder som kan sätta uppnåendet av fördragets mål på spel. Även subsidiaritetsprincipen i art. 5.2 EG anknyter till principen om gemenskapsrättens företräde. I artikeln fastslås att gemenskapen i enlighet med subsidiaritetsprincipen endast skall vidta åtgärder för att uppnå målen med fördraget som inte kan ske på medlemsstatsnivå. En ytterligare princip som påverkar förhållandet mellan gemenskapsrätten och den nationella rätten är proportionalitetsprincipen. Denna princip återfinns i art. 5.3 EG som slår fast att gemenskapen inte får vidta åtgärder som inte är nödvändiga för att uppnå målen med fördraget. Principen kommer att behandlas vidare i det följande.

2.3 Allmänna rättsprinciper

EG-rätten består av ett antal allmänna rättsprinciper som gemenskapens institutioner och organ måste beakta vid utövandet av sina respektive uppgifter. Rättsprinciperna är i sig inte folkrättsliga till sin karaktär, utan har sitt ursprung i de rättsliga sedvänjor som är gemensamma för medlemsstaterna, eller följer de av gemenskapens säregna natur. I många fall är inte EG-fördraget uttömmande utan Domstolen måste istället vända sig till andra rättskällor, och det är i sådana situationer utvecklandet och användandet av allmänna rättsprinciper blir aktuellt. Denna möjlighet har Domstolen enligt art. 220 EG, vilken fastställer att Domstolen skall säkerställa följandet av lag och rätt vid tolkandet och tillämpningen av fördraget. Rättsprinciperna utvecklas allt med tiden, vilket innebär att de inte har en slutgiltig utformning.¹⁷ De allmänna rättsprinciperna binder inte endast gemenskapens institutioner utan även medlemsstaternas domstolar och myndigheter när de tillämpar EG-rätten.¹⁸ Bland de viktigare rättsprinciperna som sätter ramarna för själva beslutsfattandet finns legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen, likabehandlingsprincipen och ickediskrimineringsprincipen, skyddet för berättigade förväntningar, samt rätten till försvar för den enskilde. Dessa principer innebär att beslut måste ha stöd i lagen och att dessa beslut skall tas utifrån målen med lagstiftningen, samt att de inte får medföra hårdare förpliktelser för den enskilde än vad som är nödvändigt. Vid beslutsfattandet måste allas likhet inför lagen beaktas, precis som den enskildes berättigade förväntningar, och den enskilde måste ha rätt att få sina rättigheter försvarade genom att få sitt ärende prövat i domstol.¹⁹

¹⁷ Allgårdh och Norberg (2004), s. 89–90.

¹⁸ Laakso (2000), s. 231–232.

¹⁹ Ibid, s. 234 ff.

Redan under 1960-talet slog Domstolen fast att de grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciperna. I sitt avgörande i fallet Internationale Handelsgesellschaft från 1970 framhöll Domstolen att den beaktar de grundläggande rättigheterna, men att de måste skyddas inom ramen för gemenskapens särskilda karaktär och dess mål. Vid beaktandet av de grundläggande rättigheterna tittar inte Domstolen endast på medlemsstaternas gemensamma rättstraditioner utan även på rättsliga dokument på det internationella planet.²⁰ Genom Maastrichtfördraget (1992) och Amsterdamfördraget (1997) infördes hänvisningar till de grundläggande rättigheterna i grundfördragen. Art. 6.1 EU fastslår att unionen bygger på principerna om de mänskliga fri- och rättigheterna samt rättsstatsprincipen, medan art. 6.2 EU föreskriver att unionen skall iaktta de grundläggande rättigheterna inom ramen för de allmänna rättsprinciperna såsom de skyddas i Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna (EKMR), medan art. 7.2 EU möjliggör för unionen att införa sanktioner mot en medlemsstat som bryter mot de principer som art. 6.1 anger. Vidare stadgar art. 11.1 EU att unionens utrikes- och säkerhetspolitik skall ha som mål att respektera de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. År 2000 antog EU därtill en stadga om de grundläggande rättigheterna, som kommer att behandlas närmare under kap. 3.2.

2.4 Medlemsstaternas processuella och institutionella autonomi

Som framkommit i avsnittet om den direkta effekten måste nationell lagstiftning som strider mot EG-rätten träda åt sidan om det föreligger en konflikt dem emellan. Detta gäller både materiella och processuella regler. Gemenskapsrätten innehåller bindande processuella regler inom ett fåtal områden såsom handläggningsreglerna i Tullkodexen och i direktiven om offentlig upphandling.²¹ I de flesta fall består dock EG-rätten endast av materiella regler utan vidare riktlinjer om hur reglerna skall hanteras av de nationella myndigheterna i sin handläggning av ärenden som härrör gemenskapen.²² EG-domstolen var tvungen att hantera konflikten mellan EG-rätten och nationell processrätt för första gången i fallen Rewe och Comet år 1976. De båda fallen rörde näringsidkare som betalat avgift i sina respektive hemländer för handel av varor inom gemenskapen men som samtidigt inte besvärat sig innan dess att den nationella överprövningsfristen hade löpt ut. Domstolen konstaterade att avgifterna var tullliknande till sin karaktär och därmed otillåtna,

²⁰ Laakso (2000), s. 231–232.

²¹ Jans m.fl. (2007), s. 40–41.

²² Reichel (2006), s. 118.

men huvudfrågan i fallen var huruvida de nationella överprövningsfristerna skulle gälla även vid överprövning av rättigheter som följer av gemenskapsrätten med direkt effekt. I sitt avgörande i Rewe skrev domstolen att:

”I avsaknad av gemenskapsrättsliga bestämmelser på detta område tillkommer det därför varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning utse de behöriga domstolarna och fastställa rättegångsreglerna för sådan talan som är avsedd att säkerställa skyddet av de rättigheter som skapas för de enskilda genom gemenskapsrättens direkta effekt, varvid förutsätts att dessa regler inte får vara mindre gynnsamma än de som gäller för liknande talan av nationell karaktär.”²³

Domstolen kom fram till en liknande slutsats i fallet Comet.²⁴ Man kan alltså konstatera att Domstolen anser att det ankommer på medlemsstaternas rättsordningar att ta vid där gemenskapsrätten inte innehåller några uttryckliga processuella bestämmelser, och således hade principen om den processuella autonomi formulerats. Medlemsstaternas processuella autonomi är förenad med två villkor som brukar benämnas likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. Dessa formulerades först genom Rewe men har därefter utvecklats vidare i flera andra rättsfall.²⁵ Likvärdighetsprincipen å ena sidan föreskriver att de regler som tillämpas i medlemsstaterna när det gäller talan rörande gemenskapsrätten inte får vara mindre förmånliga än de regler som avser liknande inhemska situationer. Effektivitetsprincipen å andra sidan innebär att utövandet av de rättigheter som följer av gemenskapsrätten inte får vara praktiskt omöjligt, eller synnerligen svårt att tillgodogöra sig.²⁶

Principen om institutionell autonomi avslutningsvis är än mindre reglerad från gemenskapshåll än den processuella autonomi. Enligt principen respekterar gemenskapen medlemsstaternas rätt att själva tillhandahålla en organisation som skall ansvara för hanteringen av ärenden som följer av gemenskapsrätten. Sålunda är det upp till medlemsstaterna att välja vilka förvaltningsmyndigheter och organ som skall stå för ärendehanteringen, om det skall ske på statlig eller regional nivå, och av offentliga eller oberoende myndigheter.²⁷

²³ Se mål 33/76 Rewe-Zentralfinanz eG och Rewe-Zentral AG mot Landwirtschaftskammer für das Saarland (1976), grund 5.

²⁴ Se mål 45/76 Comet BV mot Produktschap voor Siergewassen (1976), grund 13.

²⁵ Se t.ex. mål 106/77 Simmenthal (1998), mål C-213/89 Factorame (1990), samt målen C-6/90 och C-9/90 Frankovich m.fl. (1991).

²⁶ Jans m.fl. (2007), s. 42.

²⁷ Ibid, s. 18.

3. Principerna om god förvaltning

3.1 Inledning

I de mer moderna staterna i västvärlden har det allmännas åtaganden ökat sedan 1800-talet och det offentliga har tagit sig an uppgiften att ansvara för allt fler samhällsområden. Med ökad reglering har den offentliga förvaltningen fått en allt större kostym och en viktigare roll att spela. Förvaltningen är den del av samhället som förverkligar de regleringar gentemot enskilda som en rättsordning fastställer, och kan på så sätt genom sina beslut komma att påverka både enskildas personliga förhållanden och företags möjligheter att verka på marknaden. Den huvudsakliga uppgiften för förvaltningen är att handlägga enskilda ärenden. I takt med att samhällets ansvarsområden har blivit mer omfattande har förutsättningarna minskat för lagstiftaren att utforma regelverket i detalj. Numera kan den främst tillhandahålla ett ramverk för förvaltningen att utgå från, och på så sätt har förvaltningen fått en ytterligare funktion genom att ge regelverket ett mer utförligt innehåll.²⁸ Med detta blir det allt viktigare att förvaltningsorganens verksamhet kontrolleras, och det är här god förvaltning kommer in i bilden.²⁹

Skyddet för enskildas rättigheter i förhållande till den offentliga förvaltningen kan ses i en kontext där god förvaltning utgör kärnan i en samling anknyttande principer. Dessa principer kan enligt Fortsakis kallas för "brukarskydd" (user protection). Brukarskydd syftar till att fungera som en motvikt till förvaltningsorganens arbete för det allmännas bästa. Med brukare skall förstås de enskilda som berörs av den offentliga förvaltningens ageranden. En rad olika principer ingår i termen brukarskydd. Dessa är främst principerna om likabehandling, aktsyn, antagandet av processuella regler, oberoende myndigheter, en funktionsduglig förvaltning, men även god förvaltning om man vill klassificera den som en separat princip.³⁰ Reichel å sin sida menar på att god förvaltning huvudsakligen kan anses utgöras av ett processuellt innehåll som fungerar som redskap för förvaltningen i beslutsfattandet, men att begreppet även kan tolkas innefatta materiella aspekter som till exempel likabehandling, proportionalitet och rättvisa.³¹ När det gäller de mer processuella aspekterna av principerna om god förvaltning klassificerar hon dem som omsorgsprincipen, rätten att bli hörd och skyldigheten att motivera beslut. I doktrinen förekommer även andra aspekter av principerna om god förvaltning. Marcusson delar in god förvaltning i tre huvudgrupper: systemkrav,

²⁸ Reichel (2006), s. 18–20.

²⁹ Se *ibid*, s. 22.

³⁰ Fortsakis (2005), s. 208–210.

³¹ Reichel (2006), s. 257–258.

förfarandekrav och krav på rättsskydd. Systemkraven handlar om krav på själva rättsordningen för att möjliggöra en god förvaltning och innefattar till exempel transparens, ekonomisk effektivitet, en välfungerande organisation och en god ämbetsmannakultur. Kraven på förvaltningsförfarandet rör handläggningen i stort vad gäller både beredning och beslut. I detta ingår en skyldighet att verka på opartiska grunder, serviceskyldighet gentemot allmänheten, skyldigheten att fatta beslut inom rimlig tid, rätten att bli hörd för berörda och en skyldighet att utreda ärenden väl, liksom att förfarandet grundar sig på lagbundenhet och likabehandling. Kravet på rättsskydd handlar till exempel om rätten att överklaga beslut och rätten till skadestånd.³²

Som noterats i huvudinledningen av uppsatsen har begreppet rätten till en god förvaltning kommit att bli på modet under senare år och förekommer idag i ett antal rättsliga dokument på europeisk och nationell nivå.³³ God förvaltning har behandlats av flera olika internationella organisationer, men innefattas då ofta i det vidare begreppet ”good governance”. I FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna finns inte god förvaltning omnämnt.³⁴ Däremot har FN i sina millenniemål betonat vikten av good governance i arbetet med fattigdomsbekämpning och utveckling, och år 2002 tillsattes en kommitté inom ramen för Ekonomiska och sociala rådet med syfte att främja starkare offentliga förvaltningar.³⁵ Europarådet i sin tur började diskutera administrativa rättigheter i början av 1970-talet, och 1977 antog man en resolution om enskildas administrativa rättigheter. God förvaltning som begrepp omnämns inte i resolutionen, men den innehåller flera principer som idag skulle kallas som just principer om god förvaltning. Bland annat innefattar resolutioner rätten för berörd part att bli hörd, rätten att få beslut motiverade och rätten till tillgång till information.³⁶ Resolutionen är dock inte rättsligt bindande för Europarådets medlemsstater.³⁷ Vidare publicerade Europarådet år 1996 en handbok om god förvaltning – *The Administration and you. A handbook.* – som sammanfattade de administrativa principer som genomsyrar Europarådets medlemsstaters rättsordningar. Fokus låg på vikten av ett skydd för enskilda – både individer, näringsidkare och organisationer – i sin kontakt med förvaltningen, och utgångspunkten togs främst utifrån Europarådets resolutioner, dess domstols rättspraxis och Europakonventionen.³⁸ År 2003 antog Europarådets parlamentariska församling en

³² Marcusson (2006), s. 19–25.

³³ Fortsakis (2005), s. 210.

³⁴ Reichel (2006), s. 259.

³⁵ Ibid, s. 272–273.

³⁶ Ibid, s. 265.

³⁷ Ibid, s. 266.

³⁸ Marcusson (2006), s. 9.

rekommendation om att utarbeta en modellag om god förvaltning, som skulle baseras på principer hämtade från Europarådets resolutioner och rekommendationer, men även från EU-ombudsmannens dylika kodex.³⁹ Eftersom rätten till en god förvaltning inte omnämns i EKMR, men ändå ingår i Europarådets verksamhetsområde har den ansetts utgöra en del av rättsstatsprincipen.⁴⁰ Över lag behandlar inte EKMR förvaltningsförhållanden. Däremot innehåller den krav på proportionalitet och legalitet, och rättsstatsprincipen utgör en grundläggande del som inte tillåter godtycklighet vid myndighetsutövande.⁴¹ Även andra internationella organisationer såsom WTO, OECD och ILA har tagit vissa ansatser till att erkänna rätten till en god förvaltning.⁴² Om man tittar på olika rättsordningar bör man dock kunna säga att principerna om god förvaltning är som mest utvecklade i EG-rätten och i EU:s medlemsstaters nationella rättsordningar både till form och innehåll – detta trots att det hittills inte finns en enhetlig definition vare sig gemensamt för medlemsstaterna eller inom gemenskapsrätten. Principerna om god förvaltning förekommer inom olika delar av gemenskapsrätten. I grundfördragen nämns inte god förvaltning, men däremot har gemenskapsdomstolarna erkänt god förvaltning i sin rättspraxis och utvecklat allmänna rättsprinciper som anknyter till denna lära. Rätten till en god förvaltning har uttryckligen skrivits in i art. 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, men denna stadga är ännu inte juridiskt bindande för vare sig gemenskapens institutioner eller medlemsstaternas nationella förvaltningsorgan. Likaså innefattas rätten till en god förvaltning i den europeiska kodexen om god förvaltningssed som ombudsmannen utgår ifrån vid behandlandet av klagomål av enskilda gentemot gemenskapens institutioner och organ. I medlemsstaterna har rätten till en god förvaltning uttryckligen införts på konstitutionell nivå i Spanien år 1978, Polen 1997 och Finland 2000.⁴³ På uppdrag av den svenska regeringen publicerade Statskontoret en rapport som kartlagt erkännandet av principerna om god förvaltning inom EU:s medlemsstater. Syftet med rapporten var att ge regeringen underlag för dess förslag att införa rätten till en god förvaltning i EU:s nya konstitution, för att skapa en rättslig grund att anta en förvaltningslag på gemenskapsnivå. Rapporten kom fram till att en samling principer om god förvaltning erkänns brett i de olika medlemsstaternas nationella rättsordningar. Detta gällde framför allt legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen, ickediskrimineringsprincipen, rätten att få sitt ärende prövat opartiskt och på objektiva grunder, rätten att bli

³⁹ Reichel (2006), s. 267.

⁴⁰ Ibid, s. 279.

⁴¹ Ibid, s. 269.

⁴² Se ibid, s. 273–275.

⁴³ Ibid, s. 263.

hörd, rätten att få beslut inom skälig tid, tillgång till dokument och krav på serviceskyldighet för den offentliga förvaltningen.⁴⁴

Till synes kan man alltså tolka god förvaltning i vid mening eftersom ingen strikt definition existerar vare sig inom olika rättsordningar eller inom doktrinen. I synnerhet är det de materiella delarna som präglas av viss otydlighet. Exempelvis Nehl menar på att endast de processuella delarna av principerna om god förvaltning kan definieras, eftersom de materiella delarna är alltför luddiga.⁴⁵ I det följande kommer jag att undersöka närmare hur principerna om god förvaltning erkänns och är utformade inom gemenskapsrätten och i svensk rätt. Jag kommer att utgå ifrån en extensiv tolkning av god förvaltning inkluderande såväl processuella som materiella delar, även om fokus främst kommer att ligga på de processuella delarna. I anslutning till denna extensiva tolkning av principerna om god förvaltning, och miljörätten som är föremål för denna uppsats, vill jag undersöka huruvida man kan tala om en rätt till god miljö och hur den förhåller sig till god förvaltning. Detta kommer jag att titta närmare på i kap. 7.

3.2 God förvaltning i EU

Som framkommit ovan fungerar principerna om god förvaltning som ett skydd för vad enskilda kan förvänta sig av den offentliga förvaltningen, och styr myndigheterna i sin verksamhet och i sitt beslutsfattande. EU saknar idag en konsoliderad förvaltningslagstiftning. Istället utgörs gemenskapsrätten av diverse regler av förvaltningsrättslig natur i fördragen, sekundärrätten och allmänna rättsprinciper som utvecklats av EG-domstolen.⁴⁶ Detsamma gäller god förvaltning, som saknar en enhetlig definition. Principerna om god förvaltning förekommer i olika rättsliga dokument, men främst följer de av gemenskapsdomstolarnas rättspraxis. Där har de funnits som del länge, men innebörden är under ständig utveckling.⁴⁷

År 2000 proklamerades Europaparlament, Rådet och Kommissionen stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt dess ingress grundar sig stadgan på principer som härrör medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner, grundfördragen, EG-domstolens rättspraxis, EKMR samt Europarådets sociala stadgor och rättspraxis. Stadgan är idag inte juridiskt bindande, men blir det såvida Lissabonfördraget ratificeras av alla EU:s

⁴⁴ Statskontoret 2005:4, s. 71.

⁴⁵ Se Nehl (1999), s. 20.

⁴⁶ Reichel (2006), s. 276–277.

⁴⁷ Ibid, s. 335.

medlemsstater och därmed tillåts träda i kraft.⁴⁸ Enligt art. 51 i stadgan binder den gemenskapens institutioner och organ, men även medlemsstaterna när dessa tillämpar gemenskapsrätten. Redan idag har dock Förstainstansrätten använt sig av stadgan som rättskälla för att utröna vad som kan klassas som en grundläggande rättighet i gemenskapsrätten. Främst har detta skett i fallet Jégo-Quére rörande effektivt rättsskydd som omfattas av art. 47 i stadgan.⁴⁹ Likaså har de italienska och spanska författningsdomstolarna refererat till stadgan i sin praxis.⁵⁰ Rätten till en god förvaltning omfattas av art. 41 i stadgan. Artikel 41 föreskriver att enskilda har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner och organ. Var och en har rätt att höras innan ett beslut tas som kan gå honom eller henne emot, precis som tillgång till akter som berör honom eller henne. Förvaltningen är skyldig att motivera beslut, och såvida den åsamkar skador för den enskilda, har han eller hon rätt till ersättning. Dessutom har enskilda enligt artikel 41 rätt att få kommunicera på sitt eget språk. Även art. 42 i stadgan anknyter till principerna om god förvaltning. De utgör vad man kan kalla ett slags offentlighetsprincip för EU, då den föreskriver att unionsmedborgarna skall ha tillgång till institutionernas handlingar.

Stadgan kan ses som en allmän ram för hur den grundläggande rätten till en god förvaltning skall tolkas inom gemenskapen. Art. 41 i gavs ett mer detaljerat innehåll genom Parlamentets antagande av den Europeiska kodexen för god förvaltningssed år 2001. Förvaltningskodexen fungerar som ett arbetsredskap för ombudsmannen i sitt arbete med att hantera klagomål från enskilda riktade mot unionens institutioner, men kan även anses vara ett rättssnöre för institutionerna att följa.⁵¹ Enligt art. 4 i kodexen skall förvaltningens ageranden grundas i lag. Art. 5–9 berör de materiella delarna av principerna om god förvaltning; diskriminering skall vara förbjuden precis som missbrukande av maktposition, åtgärder skall präglas av proportionalitet och tjänstemännen skall agera på ett opartiskt och objektivt sätt. Likaså skall tjänstemännen enligt art. 12 vara artiga, korrekta och lättillgängliga, och art. 10 föreskriver att de bland annat skall bistå med råd. Art. 16 ger enskilda rätten att yttra sig över beslut som berör dem, art. 17 stadgar att beslut skall tas inom rimlig tid, medan art. 18 rör skyldigheten för förvaltningen att motivera beslut.

⁴⁸ Lissabonfördragets innehåll (EU-upplysningen). <http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Lissabonfordraget/Lissabonfordragets-innehall/>.

⁴⁹ Se mål T-177/01 Jégo Quére mot Kommissionen (2002).

⁵⁰ Chalmers m.fl. (2006), s. 249.

⁵¹ Marcusson (2006), s. 12.

Förvaltningskodexen innehåller därtill regler om rätten att kommunicera på sitt eget språk (art. 13) och allmänhetens rätt till tillgång till handlingar (art. 23).

Flera av de materiella delarna av principerna om god förvaltning finns reglerade i grundfördragen eller kan härröras ur EG-domstolens rättspraxis. Alla gemenskapens institutioner och organ måste beakta kravet om lagbundenhet som följer av legalitetsprincipen. Art. 5 och 7 fastställer att institutionerna och gemenskapen måste verka inom ramen för de befogenheter och mål som de tilldelats enligt fördraget, och vid tillämpningen och tolkningen av fördraget skall Domstolen, enligt art. 220, säkerställa lag och rätt. När det gäller likabehandling finns det ingen generell bestämmelse i EG-fördraget utan fördraget innehåller flera bestämmelser om otillåten diskriminering – däribland förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i art. 12. Domstolen har dock sedan 1970-talet ansett att de olika diskrimineringsförbuden i grundfördragen sammantaget innefattar en allmän likabehandlingsprincip. Vidare innehåller gemenskapsrätten ett krav om proportionalitet, det vill säga att gemenskapen inte skall vidta åtgärder som inte är nödvändiga för att uppnå målen med fördraget. Principen infördes i art. 5.3 EG genom Maastrichtfördraget (1992), men har sedan länge erkänts i Domstolens rättspraxis. Domstolen har även konstaterat att gemenskapsrätten innefattar krav på skydd av den enskildes rättssäkerhet och berättigade förväntningar. Dessa principer fastställer att beslut som tas av gemenskapens institutioner och organ måste präglas av förutsebarhet, och att gynnsamma beslut är inte tillåtna att återkalla. Likaså har den enskildes rätt till försvar erkänts av Domstolen, där rätten att få sina rättigheter försvarade i domstol är utmärkande.⁵²

I det följande kommer tre processuella delar av principerna om god förvaltning att presenteras närmare. Det rör sig om principen om ett omsorgsfullt förfarande, där utredningsskyldigheten ingår, rätten för enskilda att yttra sig, samt skyldigheten för myndigheter att motivera beslut. Dessa delprinciper kommer att behandlas senare i uppsatsen i relation till IPPC-direktivet och dess påverkan på den svenska rätten.

3.2.1 Omsorgsprincipen

Omsorgsprincipen kan beskrivas som en princip med syfte att ge enskilda inflytande över hur gemenskapsinstitutionerna handlägger ärenden och bedömer det underlag som föregår beslutstagandet.⁵³ Principen förekommer i gemenskapsdomstolarnas praxis och benämns just omsorgsprincipen, eller principen om institutionernas utredningsskyldighet. Den är inte klart

⁵² Laakso (2000), s. 234 ff.

⁵³ Reichel (2006), s. 336.

definierad utan kan i olika sammanhang fungera som en allmän serviceskyldighet, men i allmänhet begränsar den institutionernas fria skön att fatta beslut. Många gånger fungerar omsorgsprincipen som ett komplement till övriga mer processuella principer, och det förekommer att den åberopas tillsammans med till exempel rätten att bli hörd och motiveringsskyldigheten där dessa principer inte allena förmår att peka på brister i förvaltningsförfarandet. I rättighetsstadgan finns inte principen uttryckligen omnämnd. Däremot kan den inledande punkten i stadgans art. 41 om enskildas rätt att få sina ärenden prövade opartiskt, rättvist och inom skälig tid ge indirekt uttryck för att fungera som en omsorgsprincip.⁵⁴

Om man tittar på rättspraxis förekommer omsorgsprincipen, om än inte så benämnt, redan i EG-domstolens tidiga rättspraxis. Detta gäller bland annat fallet Hoogovens där Domstolen ansåg att en utredningsskyldighet för gemenskapens institutioner föreligger.⁵⁵ I fallet TU München uttalade EG-domstolen att i de fall gemenskapsinstitutionerna har fritt skön är de skyldiga att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla relevanta omständigheter i handläggningen av enskilda fall. Målet rörde ett beslut av Kommissionen gällande tullar och resulterade i att Domstolen upphävde beslutet, eftersom den ansåg att Kommissionens beslut inte föregåtts av ett beaktande av skyldigheten.⁵⁶ Första gången principen benämndes just omsorgsprincipen var i fallet Nölle II från 1995, där Förstainstansrätten hänvisade till Domstolens uttalande i TU München.⁵⁷

3.2.2 Rätten att bli hörd

Principen om att berörda skall ha rätt att yttra sig har utvecklats genom Domstolens praxis och kallas ibland den kontradiktoriska principen.⁵⁸ I fallet Fiskano från 1994 menade Domstolen på att principen skall gälla alla åtgärder som kan leda till negativa konsekvenser för den enskilde.⁵⁹ Från början omfattade principen endast konkurrensrätten, och Domstolen har därefter breddat den med att täcka allt fler områden.⁶⁰ I fallet Transocean Marine Paint ansåg Domstolen att rätten att bli hörd var en allmän regel inom gemenskapsrätten, medan

⁵⁴ Reichel (2006), s.345–346.

⁵⁵ Se mål 14/61 Hoogovens mot höga myndigheten (1962).

⁵⁶ Se mål C-269/90 Technische Universität München mot Hauptzollamt München-Mitte (1991).

⁵⁷ Se mål T-167/94 Nölle mot rådet och kommissionen (1995).

⁵⁸ Laakso (2002), s. 369.

⁵⁹ Se mål C-135/92 Fiskano AB mot Europeiska gemenskapernas kommission (1994).

⁶⁰ Se Chalmers m.fl. (2006), s. 440 ff.

den i fallet Hoffmann-La Roche antydde att det rör sig om en grundläggande princip.⁶¹ Numera anser Domstolen att rätten att bli hörd tillhör en av gemenskapsrättens grundläggande rättigheter, då den i sin egenskap utgör själva kärnan i det vidare begreppet rätten till försvar som rör enskildas möjligheter att få sina rättigheter skyddade i domstol.⁶²

Inom primärrätten finns rätten att bli hörd endast i EG-fördragets art. 88.2 om statsstöd. Principen återfinns däremot av mer generell karaktär både i rättighetsstadgan och i förvaltningskodexen. Enligt art. 41.2 i stadgan skall var och en ha rätt att få yttra sig innan ett beslut om en åtgärd som kan vara betungande för den enskilde tas. Art. 16 i kodexen å sin sida föreskriver att rätten skall beaktas i alla skeden av beslutsprocessen. Principen om offentlighet av dokument och information för de som berörs av ett beslut är nära knuten till rätten att bli hörd, och man kan säga att den är en förutsättning för att kunna yttra sig. Partsinsynen finns inte reglerad i grundfördragen, men omfattas till exempel av art. 41.2 i rättighetsstadgan.⁶³

I kap. 5 och framåt kommer jag att tolka principen om rätten att bli hörd på ett vitt sätt genom att även beakta allmänhetens rätt att yttra sig, detta då enskilda ur allmänheten kan beröras negativt av beslut rörande tillstånd om miljöfarlig verksamhet.

3.2.3 Motiveringsskyldigheten

Av de tre delprinciperna omsorgsprincipen, rätten att bli hörd och motiveringsskyldigheten som jag behandlar i detta avsnitt är det endast den senare som är direkt reglerad i EG-fördraget. Art. 253 EG föreskriver att "(f)örordningar, direktiv och beslut som antas av Europaparlamentet och rådet gemensamt, av rådet eller av kommissionen skall vara motiverade och hänvisa till de förslag eller yttranden som skall inhämtas enligt detta fördrag." Artikeln är riktad till gemenskapsinstitutionerna och innebär inte något krav för medlemsstaterna att motivera sina nationella rättsakter.⁶⁴ Däremot har Domstolen ansett att art. 253 binder de nationella myndigheterna att motivera beslut som inverkar på enskildas möjligheter att tillgodogöra sig de rättigheter som följer av EG-fördraget, då enskildas rätt till effektiva rättsmedel måste säkerställas vid betungande beslut.⁶⁵ Skyldigheten att motivera beslut med negativa följder föreskrivs även i art. 41.2 i rättighetsstadgan och i art. 18 i förvaltningskodexen.

⁶¹ Se mål 17/74 *Transocean Marine Paint mot Kommissionen* (1974), och mål 85/76 *Hoffmann-La Roche mot Kommissionen* (1979).

⁶² Jans m.fl. (2007), s. 188–190.

⁶³ Se Laakso (2002), s. 370.

⁶⁴ *Ibid*, s. 370.

⁶⁵ Se mål C-70/95 *Sodomare m.fl. mot Regione Lombardia* (1997).

3.3 God förvaltning i svensk rätt

Inom den svenska rätten regleras principerna om god förvaltning främst i FL och FPL rörande förvaltningsmyndigheter respektive förvaltningsdomstolar. De ovan beskrivna delprinciperna omsorgsprincipen, rätten att bli hörd och motiveringsskyldigheten kan i svensk rätt sägas motsvara utredningsskyldigheten i FL 4 och 7 §§ och FPL 8 §, kommunikationsskyldigheten i FL 17 §, samt skyldigheten att motivera beslut i FL 20 §.⁶⁶ FL och FPL är dock inte helt uttömmande utan de är subsidiära till speciallagstiftning.⁶⁷ Inom speciallagstiftningen återfinns förfaranderegler i till exempel taxeringslagen, plan- och bygglagen, men även i miljöbalken som kommer att behandlas mer ingående nedan.⁶⁸

FPL 8 § stadgar att ett mål skall utredas så mycket som dess beskaffenhet kräver, och fungerar som en officialplikt, det vill säga en utredningsskyldighet för den prövande domstolen. I FL finns ingen liknande bestämmelse, men 4 § om myndigheternas serviceskyldighet och 7 § som rör allmänna krav på handläggningen ger indirekt uttryck för en officialplikt även för de prövande myndigheterna.⁶⁹ Enligt 4 § måste myndigheten bistå enskilda med vägledning, råd och upplysningar, medan 7 § ställer krav på myndigheten att handlägga ärenden skyndsamt och kostnadseffektivt samtidigt som myndigheten skall beakta möjligheterna att inhämta information och yttranden från andra myndigheter. När det gäller rätten att bli hörd i FL 17 § får inte ett ärende som rör myndighetsutövning gentemot enskild avgöras förrän en part har hörts, såvida beslutet riskerar att gå parten emot. FL 20 § å sin sida föreskriver att ett beslut måste innehålla de skäl som varit avgörande i ärendets utgång, men detta är inte ett krav om till exempel beslutet inte går enskild emot, om ärendet är brådskande, eller om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet. Vidare innehåller FL 16 § rätten för sökande, klagande eller annan part att ta del av uppgifter som tillkommit under handläggningen.

När det gäller de mer materiella delarna av principerna om god förvaltning omfattas flera av dessa på konstitutionell nivå i den svenska rätten. Legalitetsprincipen föreskrivs i RF 1 och RF 2 § ger uttryck för likabehandlings- och ickediskrimineringsprinciperna. Rätten att ta del av allmänna handlingar, det vill säga offentlighetsprincipen innefattas dessutom i TF.

⁶⁶ Reichel (2006), s. 489.

⁶⁷ Se Strömberg (2003), s. 78, samt FL 3 § och FPL 2 §.

⁶⁸ Se taxeringslagen (1990:324), plan- och bygglagen (1987:10), samt miljöbalken (1998:808).

⁶⁹ Strömberg (2003), s. 101.

4. Introduktion till miljöretten

4.1 EU:s miljörett

Miljöretten anses idag ha en relativt stark position inom gemenskapen. Numera täcker den vitt skilda områden såsom föroreningar, skydd av växt- och djurliv, miljökonsekvensutredningar och miljöpolicyinstrument. Dessa områden tillhör vad som kan kallas EG:s egentliga miljörett då den till sin karaktär är stationär, medan miljöförhållanden som är gränsöverskridande regleras av bestämmelser om den inre marknaden eller transporträtten.⁷⁰

I begynnelsen då den Europeiska gemenskapen upprättades genom Romfördraget på 1950-talet fanns egentligen ingen miljöaspekt att tala om, utan syftet med gemenskapen var snarare att förhindra krig och främja handel. Under de följande årtiondena kom dock miljön att bli en allt viktigare fråga och gemenskapen började inse vikten av att ett främjande av miljön bidrar till en gynnsam utveckling av samhället. Detta skedde genom antagandet av flera miljödirektiv under 1970- och 1980-talen, men även genom att EG-domstolen erkände behovet av en miljöpolitik.⁷¹ Konstitutionella miljöbestämmelser infördes först när Enhetsakten antogs 1987, vilken direkt erkände vikten av en miljöpolitik och lagstiftning på området. Därefter har de grundläggande bestämmelserna ändrats och stärkts, och i art. 2 EG stadgas numera att gemenskapen skall främja en hög nivå av miljöskydd och förbättringar av miljökvaliteten.⁷²

Den rättsliga grunden för gemenskapens miljöpolitik återfinns i EG-fördraget som innehåller de mest grundläggande bestämmelserna på området.⁷³ De främsta artiklarna är art. 95, samt art. 174–176. I artikel 95.3 föreskrivs att Kommissionen i sina förslag om antagande av direktiv angående hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd skall ”utgå från en hög skyddsnivå”, och att utvecklingen och ny forskning på området skall beaktas. När det gäller beslutandeförfarandet skall dessa mål även eftersträvas av Rådet och Europaparlamentet i sina respektive funktioner.

⁷⁰ Nilsson (2005), s. 8.

⁷¹ Se t.ex. mål 240/83 Procureur de la République mot Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) (1985).

⁷² Nilsson (2005), s. 8–9.

⁷³ Ibid, s. 7.

Art. 174.1 formulerar de mål gemenskapens miljöpolitik skall syfta till att leva upp till:

- Att bevara, skydda och förbättra miljön.
- Att skydda människors hälsa.
- Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.
- Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.

Fördraget definierar inte begreppet miljö, vilket har både för- och nackdelar. Fördelen är att gemenskapens miljöpolitik är flexibel och lyhörd för utveckling och förändringar, medan nackdelen är att det är svårt att avgöra vad som egentligen utgör EU:s miljöpolicy. Vad som ter sig som särskilt intressant är inkluderandet av begreppet ”människors hälsa” i art. 174. Detta då EG-rätten vanligtvis gör en åtskillnad mellan människors hälsa och miljö. Vidare innehåller artikeln inget förbud för gemenskapen att i sin lagstiftning blanda sig i miljöfrågor på lokal och regional nivå, vilket antyder att detta är möjligt, samtidigt som naturligtvis subsidiaritetsprincipen måste beaktas om så skulle ske. Denna fråga är exempelvis aktuell när det gäller Habitatsdirektivet, som föreskriver att bestämmelser som antas enligt direktivet måste ta hänsyn till lokala och regionala särdrag.⁷⁴ Samtidigt stadgar art 174.1 att gemenskapens miljöpolitik inte endast syftar till att skydda och främja miljön inom EU utan även på det internationella planet, vilket också bekräftas av sekundärrätten.⁷⁵

Art. 174.2 innehåller de principer som skall vara vägledande för EU:s miljöpolitik. Bland dessa återfinns principen om en hög skyddsnivå, försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren betalar (den så kallade polluter pays-principen), samt principerna om källan och förebyggande åtgärder.⁷⁶ Principen om en hög skyddsnivå tillhör en av de viktigare inom gemenskapens miljöpolitik. Den syftar till att ta hänsyn till regionernas mångfald, men

⁷⁴ Jans (2000), s. 24–26.

⁷⁵ Se t.ex. Rådets förordning (EEG) nr 3254/91 förbud mot användning av rävsax inom gemenskapen, samt mot införsel av skinn och varor som tillverkats av delar från vissa vilda djurarter med ursprung i länder där man använder rävsax, eller där djur fångas på ett sätt som inte motsvarar internationella normer för humana fångstmetoder, Rådets förordning (EEG) nr 348/81 om gemensamma regler för import av valprodukter, Rådets förordning (EEG) nr 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, Rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2493/2000 om åtgärder för att främja en fullständig integrering av miljöaspekterna i utvecklingsländernas utvecklingsprocess, samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2494/2000 om åtgärder för att främja bevarande och hållbar förvaltning av tropiska skogar och andra skogar i utvecklingsländerna, samt rådets direktiv om införsel i medlemsstaterna av skinn från vissa sälungar och produkter av sådana skinn, förbud mot införsel av sådana produkter av grönlandssälungar (white coats) och klappmytsungar (blue backs).

⁷⁶ Jans (2000), s. 31.

betyder inte nämnvärt att den högsta möjliga nivån måste eller skall uppnås. Försiktighetsprincipen å sin sida handlar om ”risk management” där ett agerande bör ske innan det är för sent. Det handlar om att undvika risker som kan leda till miljövådliga konsekvenser, även om det inte behöver innebära att riskerna minimeras till noll. Principen kan leda till att ett agerande sker innan tillräcklig forskning finns på området som bekräftar den höga risken, men den grundläggande regeln är trots detta att forskning skall beaktas. I exempelvis IPPC-direktivet återfinns referenser till båda dessa principer.⁷⁷

Vad gäller principen om förebyggande åtgärder handlar denna om att ett förhinderande av miljöskador är att föredra framför ingripande i efterhand, och detta på ett tidigt stadium, medan källprincipen syftar till att identifiera var en förorening uppkommit från början.⁷⁸ Avslutningsvis, vad principerna anbelangar, innebär principen om att förorenaren betalar att den som åsamkar en miljöskada också skall stå för kostnaderna som denna skada medför. Därmed fordrar principen att personer och företag som inte har bidragit till föroreningar inte heller skall åläggas bördor för dessa. Principen om att förorenaren betalar är också en av grundprinciperna i gemenskapens miljöpolitik och formulerades redan på 1970-talet.⁷⁹

Hur lagstiftningsförfarandet skall företas när det gäller miljöpolitiken regleras i art. 175. Enligt det första stycket ligger det på Rådet, enligt förfarandet i art. 251, att besluta om åtgärder på miljöområdet, efter att ha konsulterat Regionkommittén och den Ekonomiska och sociala kommittén. Art. 251 bygger på en beslutandeordning som brukar benämnas *medbeslutandeförfarande*. Denna ordning grundar sig på att rättsakter antas gemensamt av både Rådet och Europaparlamentet. Själva initierandet av förslag till rättsakter tas av Kommissionen, som överlämnar förslaget till Rådet och Parlamentet. Rådet antar därefter förslaget med kvalificerad majoritet efter det att Europaparlamentet lämnat sitt yttrande, såvida det godtar Parlamentets ändringar, om sådana återfinns. I andra fall antar Rådet en gemensam ståndpunkt, som Parlamentet får tre månader på sig att reagera på. Godkänner Parlamentet ståndpunkten eller avstår från detta anses rättsakten antagen. Skulle däremot Parlamentet med absolut majoritet förkasta den gemensamma ståndpunkten anses lagförslaget fallt.⁸⁰ För vissa åtgärder som rör miljön, som till exempel skattepolitiken, tillämpas ett något annorlunda beslutsförfarande, vilket stadgas i art. 175.2. I liknande fall är det Rådet som tar beslut, men då enhälligt, och enligt förslag från Kommissionen. Beslutet skall föregås av konsultationer från såväl Europaparlamentet som de tidigare nämnda

⁷⁷ Jans (2000), s. 31–34.

⁷⁸ Ibid, s. 35–36.

⁷⁹ Ibid, s. 37–38.

⁸⁰ Allgårdh och Norberg (2004), s. 227–228.

kommittéerna. Huvudregeln är enligt art. 175.4 att medlemsstaterna skall stå för kostnaderna och genomföra miljöpolitiken.⁸¹ Art. 176 ger därtill medlemsstaterna rätt att införa strängare åtgärder på området än vad beslut som är tagna enligt art. 175 stadgar. Kravet är att dessa åtgärder måste vara fördragsenliga. Samtidigt är medlemsstaterna skyldiga att leva upp till de minimikrav som fastställts enligt gemenskapsrätten, vilket innebär att mindre stränga bestämmelser inte är tillåtna.⁸²

4.2 Den svenska miljörätten

Man kan säga att den svenska miljörätten tog sin start år 1909 i och med införandet av lagstiftning om nationalparker och naturminnesmärken. Under de kommande 90 åren infördes ett antal lagar som rörde miljöskydd. Områden såsom avfall och kemikalier reglerades var för sig, vilket innebar att praxisen skilde sig åt. Bland lagstiftningen återfanns exempelvis 1952 års naturskyddslag som 1964 upphörde att gälla då naturvårdslagen infördes. Vidare antogs 1969 en miljöskyddslag som tog sikte på till exempel föroreningar, men från början sågs föroreningar mest som ett hot mot människors hälsa, snarare än ett miljöproblem. Därtill infördes under 1970-talet en mer samlad kemikalielagstiftning. Sedan 1998 finns den svenska miljörätten samlad i en och samma lag; miljöbalken. Denna lag trädde i kraft den 1 januari 1999, och avskaffade då mer eller mindre all tidigare lagstiftning på området.⁸³

Den svenska miljölagstiftningen har till relativt stor del påverkats av medlemskapet i EU. Bland annat är miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar baserade på gemenskapsrätten. Redan 1993 skulle EG:s miljölagstiftning ha implementerats i svensk rätt med anledning av Sveriges anslutning till EES-avtalet, men detta skedde snarare i och med miljöbalkens tillkomst. Huruvida all miljö rätt från EG har införlivats i svensk lag kan dock ifrågasättas. Bland annat finns brister i de svenska bestämmelserna om de precis nämnda miljökvalitetsnormerna och miljökonsekvensbeskrivningarna. Den svenska miljölagstiftningen skulle kunna beskrivas som begränsad av EG-rätten då Sverige inte fritt förfogar över möjligheten att själv reglera miljörätten, men samtidigt kan argumenteras att detta istället medfört en positiv påverkan på svensk miljö rätt.⁸⁴

⁸¹ Nilsson (2005), s. 11.

⁸² Ibid, s.11.

⁸³ Rubenson (2002), s. 15–17.

⁸⁴ Nilsson (2005), s. 73–76.

När det gäller själva tillståndförfarandet i miljöärenden, som är en väsentlig del av denna uppsats, är detta uppdelat mellan flera olika myndigheter samt miljödomstolarna. Vid just ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet har förfarandet delats upp i tre kategorier som handläggs av tre olika aktörer, enligt vad bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskriver. Ansökan om tillstånd för A-verksamhet prövas av miljödomstolen, medan ansökan om tillstånd för B- och C-verksamheter prövas av länsstyrelsen respektive ansvarig kommunal nämnd. Både handläggningsreglerna i MB och i tillhörande miljöförordningar, handläggningsreglerna i FL och FPL kan alltså bli tillämpliga på förfarandet, beroende på om ansökan prövas av en förvaltningsmyndighet eller miljödomstol.

5. Antagande och genomförande av IPPC-direktivet

5.1 Introduktion till direktivet

Behovet av samordnade åtgärder för att minska föroreningar (själva IPPC-konceptet) inom gemenskapen började diskuteras i slutet av 1980-talet. I och med det femte handlingsprogrammet för miljön från år 1993 blev IPPC ett prioriterat miljöområde eftersom det starkt betonade vikten av hållbar utveckling. Detta slags juridiska koncept introducerades också i någon form i en handfull medlemsstater de senare åren innan Kommissionen lade sitt förslag till IPPC-direktiv 1993.⁸⁵ Även utanför gemenskapen betonades vikten av IPPC och 1991 manade OECD sina medlemsstater att införa konceptet.⁸⁶

Det ursprungliga IPPC-direktivet, det vill säga direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, antogs år 1996. Det trädde i kraft den 30 oktober 1996 och måste införlivas i medlemsstaternas rättsordningar inom tre år. Under de följande åren ändras direktivet vid fyra tillfällen genom två direktiv och lika många förordningar, och år 2008 konsolideras det ursprungliga direktivet och dess ändringar i ett nytt direktiv – direktiv 2008/1/EG.⁸⁷ Det nya direktivet kom inte med några ytterligare bestämmelser och därmed följde inga vidare krav på införlivande i nationell rätt för medlemsstaterna. Direktivet är ett ramdirektiv, och tanken är att det skall samla den tidigare så splittrade sekundärrätten när det gäller åtgärder för att minska föroreningar. Syftet med direktivet är att det skall bidra till ett mer koordinerat förfarande när det gäller att komma till stånd med föroreningar i luft,

⁸⁵ COM(93)/423 Proposal for a directive on integrated pollution prevention and control, s. 2.

⁸⁶ Ibid, s. 9.

⁸⁷ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

vatten och marker, och direktivet riktar sig främst till större anläggningar som kan bidra till mer omfattande utsläpp.⁸⁸ Direktivet tar sikte på såväl drift som tillståndsgivande. Det baserar sig på flera grundläggande principer. En av dessa är principen om bästa tillgängliga teknik (BAT). Denna princip syftar till att tillståndsgivandet skall grunda sig på vad som för tillfället anses vara bästa teknik på miljöområdet. Även den tidigare behandlade principen om en hög skyddsnivå grundar sig direktivet på. Likaså präglar försiktighetsprincipen och principen om en hållbar utveckling direktivet. En princip som dessutom genomsyrar direktivet är principen om allmänhetens deltagande. Denna princip handlar om att involvera berörd allmänhet i tillståndsförfarandet genom att den ges rätt att yttra sig samt aktsyn.⁸⁹ Med allmänhet förstås enligt art. 2.14 i direktivet en eller flera fysiska eller juridiska personer, medan berörd allmänhet definieras som ”den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, beslutsprocessen om utfärdande eller uppdatering av tillstånd eller tillståndsvillkor” i art. 2.15.

Jag kommer i det följande att redogöra för beslutsprocessen när det gäller IPPC-direktivet. Kapitlet är disponerat i två större avsnitt. Det första avsnittet kommer att behandla beslutsprocessen i EU, där fokus ligger på själva initierandet av direktivet, de förslag och ändringsförslag som lagts, expertyttranden, det valda beslutsförfarandet samt den rättsliga grunden för direktivet. Jag kommer att koncentrera mig på det ursprungliga direktivet från 1996, medan ändringarna och det nya direktivet endast kommer att beröras kort i denna del. Det andra avsnittet kommer att handla om själva införlivandet av direktivet i svensk rätt. Här ligger fokus på vilket sätt lagstiftaren valt att implementera direktivet, på förarbetena och de remissinstanser som hörts. Precis som i förra avsnittet kommer jag främst att koncentrera mig på införlivandet av det ursprungliga direktivet. De båda delarna kommer att lägga tonvikten på principerna om god förvaltning.

Som bekant blev Sverige medlem av EU den 1 januari 1995, och var därför av naturliga skäl inte delaktigt i arbetet med IPPC-direktivet dessförinnan. Därefter deltog dock Naturvårdsverket och Miljödepartementet i förhandlingarna om direktivet fram tills dess att det antogs, både i samråd med Kommissionen och i rådsarbetet.⁹⁰

⁸⁸ Nilsson (2005), s. 15–16.

⁸⁹ Se de inledande skälen i direktiv 2008/1/EG.

⁹⁰ Enligt e-postkorrespondens med tjänsteman på Naturvårdsverket.

5.2 Beslutsprocessen i EU

5.2.1 Kommissionens ursprungliga förslag

Förslaget till ett IPPC-direktiv föregicks av ett konsultationsförfarande i medlemsstaterna som startade i maj 1991. I september samma år lade Kommissionen fram ett utkast till direktiv, vilket distribuerades till medlemstaterna. Även intressenter såsom näringslivet och intressegrupper involverades i förfarandet, och flera möten hölls där alla parter gavs tillfälle att yttra sig och ge sin syn på utkastet.⁹¹

I september år 1993 lade följaktligen Kommissionen fram ett förslag till direktiv. Kommissionen skriver i sitt förslag att själva IPPC-konceptet syftar till att motverka och lösa problem med föroreningar istället för att problemen överförs till en annan del av miljön, och att det är detta man vill uppnå med direktivet. Att förebygga eller minimera skaderisken för miljön som helhet är det väsentliga i sammanhanget.⁹² Samtidigt är det samordnade förfarandet ett nytt tillvägagångssätt inom gemenskapens miljö rätt då det täcker de flesta typer av utsläpp i både vatten, luft och marker.⁹³

Den rättsliga grunden för direktivet återfanns i art. 130r och 130s EG (nuvarande art. 174 och 175, vilka behandlats i avsnitt 4.1) som gav gemenskapen kompetens att lagstifta på miljöområdet. Art. 130r innehöll de mål och principer som gemenskapens miljö rätt skall vara baserad på, och artikeln är nästan identisk med den idag gällande art. 174. Vidare innehöll art. 130s regler om beslutsförfarandet. Första stycket i denna artikel föreskrev att Rådet skall besluta om åtgärder enligt det förfarande som angavs i art. 189c (nuvarande art. 251). I 189c(a) stadgades att vid lagstiftande åligger det Kommissionen att lägga förslag, som sedan skall följas av ett yttrande av Europaparlamentet, för att en gemensam ståndpunkt därefter skall beslutas om av Rådet. Denna gemensamma ståndpunkt måste sedan enligt punkt b förmedlas till Europaparlamentet, som skulle informeras om Kommissionens syn på förslaget, samt om skälen för Rådets ställningstagande. Såvida Parlamentet godkänt förslaget eller inte tagit ställning inom tre månader skulle detta slutligen antas av Rådet. Europaparlamentet gavs enligt punkt c rätten att anta ändringar till förslaget, samt att förkasta det, men skulle det senare ske kan ändå förslaget antas av Rådet om enhällighet återfanns.

⁹¹ COM(93)/423 Proposal for a directive on integrated pollution prevention and control, s. 12.

⁹² Ibid, s. 3.

⁹³ OJ No C 195 Opinion of the Economic and Social Committee on the proposal for a Council Directive on integrated pollution prevention and control, s. 54.

Som tidigare nämnts riktar sig IPPC-direktivet till större anläggningar. Enligt Kommissionens förslag skall direktivet förverkligas genom ett tillståndsförfarande, och art. 3 föreskriver att medlemsstaterna skall säkerställa att inga anläggningar öppnas utan att tillstånd getts. Vidare innehåller förslaget i art. 5 detaljerade regler för vilka uppgifter en tillståndsansökan skall innehålla.

Flera artiklar i förslaget rör principerna om god förvaltning. Art. 7 stadgar i andra stycket att ett skriftligt beslut om godkännande, ändring eller avslag av tillståndsansökan skall tas inom sex månader. Det rör sig alltså om ett beslut inom rimlig tid, som är en princip som inbegrips i omsorgsprincipen. Medlemsstaterna medges dock rätten att införa regler som föreskriver en längre behandlingsperiod. Detta kan tillåtas om till exempel en ansökan är av mer komplex karaktär att konsulterandet av allmänheten kräver detta, eller om sökanden ger sitt godkännande. Vidare innehåller art. 10 ett slags utredningsskyldighet då den kräver att prövande myndighet håller sig uppdaterad eller blir informerad om utvecklingar av BAT. Vad gäller art. 14 ges en direkt hänvisning till Rådets direktiv 90/313/EG om rätt att ta del av miljöinformation från myndigheter inom gemenskapen. Artikeln föreskriver att medlemsstaterna måste säkerställa att tillstånds- och ändringsansökningar görs tillgängliga för allmänheten under en "lämplig period" innan att ett beslut tas, och att allmänheten också skall beredas möjlighet att yttra sig över ansökan inom denna period. Därtill måste beslutet, samt en kopia av tillståndet tillgängliggöras för allmänheten. Artikel 14 kan inskränkas enligt undantagen i direktiv 90/313/90, vilket art. 14.3 föreskriver. Detta får dock endast ske i ytterst speciella fall. Avslutningsvis ger artikel 18 i förslaget medlemsstaterna rätten att behålla eller anta strängare regler än vad direktivet kräver, så länge att Kommissionen underrättas om dessa regler.

5.2.2 Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Den 29 oktober beslutade Rådet att höra den Ekonomiska och sociala kommittén (EESK) angående det lagda förslaget om införande av ett IPPC-direktiv, och kommittén antog följaktligen ett yttrande den 27 april 1994.⁹⁴ EESK välkomnar Rådets initiativ att föreslå ett direktiv på området, men anför samtidigt att den har starka förbehåll angående förslaget, och att det inte är tillräckligt väl utarbetat för att kunna antas i sin nuvarande form. Med anledning av detta förslår kommittén en rad olika ändringar. Bland annat är EESK kritisk till

⁹⁴ OJ No C 195 Opinion of the Economic and Social Committee on the proposal for a Council Directive on integrated pollution prevention and control, s. 54.

att förslaget inte är tillräckligt långtgående, men också att förslaget inte till fullo är förenligt med målen i EG-fördragets dåvarande art. 130r.⁹⁵ Även betänkligheter som rör principerna om god förvaltning framförs av EESK. Kommittén påpekar angående förslagens art. 14 att åtgärder måste vidtas för att garantera att lagar i medlemsstaterna om allmänhetens deltagande i beslutsprocessen som är mer långtgående än direktivet inte skall påverkas.⁹⁶ Vilka åtgärder som måste vidtas utvecklar inte EESK. När det gäller förslagens art. 7.2 om beslut inom sex månader menar EESK på att tidsfristen inte är tillräckligt flexibel. Detta främst med anledning av att lagstiftning i vissa medlemsstater, men även miljöförenlighetsdirektivet, garanterar ett långtgående deltagande för allmänheten i beslutsprocessen.⁹⁷ Några betänkligheter när det gäller den föreslagna utredningsskyldigheten i art. 10 uttrycker dock inte EESK i sitt yttrande.

5.2.3 Europaparlamentets yttrande

Efter att Kommissionen har lagt fram sitt förslag till IPPC-direktiv hördes Europaparlamentet i enlighet med art. 189c EG, och Parlamentet antog och lämnade ett yttrande angående förslaget den 14 december 1994.⁹⁸ Yttrandet baserades på en rapport av Utskottet för miljö, folkhälsa och konsumentskydd (Rapport A4-0077/94) och bestod av Kommissionens förslag med 68 olika ändringar.⁹⁹ Bland de förslag på ändringar som Parlamentet framförde i sitt yttrande fanns flera som anknyter till principerna om god förvaltning. Exempelvis utvecklades art. 7.2 genom ändring 22, där Parlamentet menar att i de fall där inte tidsfristen på sex månader för prövning av tillståndsansökningar kan uppfyllas, måste så ändå ske inom loppet av 12 månader. Vidare föreslogs i ändring 32 att art. 12 om uppdatering av tillstånd skall föreskriva att när ett tillstånd efter tio år återbeviljas måste det nya tillståndet tillgängliggöras för allmänheten. Även art. 14 föreslogs ändringar i yttrandet som rör god förvaltning. Ändring 35 modifierar artikeln i fråga om offentliggörande av tillståndsansökningar för allmänheten, där ändringen stadgar att dessa skall offentliggöras på begäran tillsammans med all annan väsentlig information. Ändring 36 å sin sida föreskriver att en avgift får tas ut för offentliggörandet av dokument, men att en sådan inte får överstiga de administrativa kostnader som offentliggörandet innebär. Allmänhetens tillgång till

⁹⁵ OJ No C 195 Opinion of the Economic and Social Committee on the proposal for a Council Directive on integrated pollution prevention and control, p. 2, samt p. 3.1 och 3.2.

⁹⁶ Ibid, p. 4.12.

⁹⁷ Ibid, p. 4.6.

⁹⁸ Se OJ No C 18 Opinion of the European Parliament of 14 December 1994, s. 96.

⁹⁹ Debates of the European Parliament, No 4-455, 13 December 1994, s. 72–75.

dokument som rör en ansökan stärks dessutom i direktivets preambel genom ändring 3 som betonar att tillgången måste gälla även före det att ett beslut tas. Ändringar föreslogs också av art. 10, men dessa är endast kosmetiska och modifierar inte den föreskrivna utredningsskyldigheten.¹⁰⁰

Under parlamentsdebatten presenterades rapporten som står till grund för Parlamentets yttrande av rapportör David Bowe å det ovannämnda utskottets vägnar. Även Budgetutskottet och Utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling lämnar yttranden angående förslaget till IPPC-direktiv, och det senare presenteras i Parlamentet. Christine Barthelet-Mayer framför i debatten att utskottet välkomnar förslaget och att det är ett steg i rätt riktning. Dock framförs att förslaget inte tar tillräcklig hänsyn till problem rörande jordbruket.¹⁰¹ Kritik framförs i debatten angående såväl Kommissionens förslag som Bowe-rapporten. När det gäller Bowe-rapporten avvisas ändring 22 om maxtidsfrist på 12 månader från konservativt brittiskt håll, men även av Kommissionens vice ordförande Henning Christophersen som hävdar att ändringen strider emot subsidiaritetsprincipen. Christophersen förklarar därtill att Kommissionen avvisar bland annat ändring 32, men att den kan acceptera ändring 3 och 36, och även till viss del ändring 35.¹⁰²

Yttrandet antogs av Parlamentet med överväldigande majoritet.¹⁰³ I yttrandet skrivs att Parlamentet har godkänt Kommissionens förslag med diverse ändringar och att Kommissionen således skall ändra sitt förslag i enlighet med dessa. Därtill uppmanas Rådet att införliva ändringarna i dess gemensamma ståndpunkt, samt att Parlamentet skall höras igen såvida Rådet avser att göra väsentliga ändringar i Kommissionens förslag.¹⁰⁴

5.2.4 Kommissionens ändrade förslag

Som svar på Europaparlamentets yttrande lägger Kommissionen den 15 maj 1995 fram ett nytt förslag till direktiv som har integrerat 25 av Parlamentets 57 ändringar, i viss mån eller till fullo. I den modifierade texten föreskrivs till exempel nu i ingressen att allmänheten skall få tillgång till dokument som rör en ansökan, inklusive ansökan i sig, före det att ett beslut tas i frågan. Dessutom införs en ny punkt i art. 14 som fastslår att en avgift för att tillhandahålla denna information får tas ut, men att denna avgift inte får överstiga de administrativa kostnaderna för tillhandahållandet. Parlamentets förslag om en maximal tidsfrist på 12

¹⁰⁰ OJ No C 18 Opinion of the European Parliament of 14 December 1994, s. 83, 87, samt 90–92.

¹⁰¹ Debates of the European Parliament, No 4-455, 13 December 1994, s. 72–73.

¹⁰² Ibid, s. 74–76.

¹⁰³ Ibid, s. 126.

¹⁰⁴ OJ No C 18 Opinion of the European Parliament of 14 December 1994, s. 96.

månader för prövning av tillståndsansökningar återfinns dock inte i Kommissionens modifierade förslag.¹⁰⁵

5.2.5 Gemensam ståndpunkt om förslag till IPPC-direktiv

Rådet lägger efter Kommissionens ändrade förslag fram en gemensam ståndpunkt rörande ett IPPC-direktiv. Detta sker med beaktande av art. 130s EG och enligt förfarandet i art. 189c. Den gemensamma ståndpunkten skiljer sig dock en del från Kommissionens förslag. Målen som fanns i det ursprungliga förslaget är fortfarande desamma och många av reglerna likaså, men när det gäller de bestämmelser som anknyter till principerna om god förvaltning har vissa ändringar skett. Allmänhetens insyn i beslutsprocessen genom tillgång till relevanta dokument som ansökan och beslut, och dess möjlighet att få yttra sig innan beslut om tillstånd tas är bibehållet. Dessa bestämmelser återfinns nu i art. 15 i förslaget. Denna artikel föreskriver att även uppdateringar skall tillgängliggöras för allmänheten. Allmänheten garanteras dessutom dessa rättigheter genom punkt 23 i direktivets ingress. Däremot har Rådet till synes beaktat EESK:s yttrande angående tidsfristen, och strukit denna och lämnat det helt upp till medlemsstaterna att besluta om dylikt. Rådet har likaså avstått från att inkludera Parlamentets ändring som föreskriver att en avgift får tas ut för tillgängliggörande av information om en tillståndsansökan, precis som Parlamentets ändringsförslag att all information rörande en ansökan, och inte endast ansökan, beslut och dokument som rör uppdateringar, skall vara tillgänglig för allmänheten. När det gäller utredningsskyldigheten angående BAT återfinns denna nu i art. 11, och därtill föreslås en utveckling av denna skyldighet i och med art 9.2 som föreskriver att prövande myndighet måste beakta art. 5–7 i direktiv 85/337/EG om miljökonsekvensbeskrivningar innan beslut tas såvida art. 4 i det nämnda direktivet är tillämplig.¹⁰⁶

5.2.6 Europaparlamentets andra behandling och det slutliga antagandet

Den gemensamma ståndpunkt rörande IPPC-direktivet som antagits av Rådet behandlades i Parlamentet den 22 maj 1996. Till grund för debatten låg rekommendation nr. A4-0159/96 av Utskottet för miljö, folkhälsa och konsumentskydd, och återigen fungerade David Bowe som

¹⁰⁵ COM(95) 88 final – SYN 526 Amended proposal for a Council Directive concerning Integrated Pollution Prevention and Control, s. 1–6.

¹⁰⁶ OJ No C 87 Council common position of 27 November 1995, s. 12–14.

rapportör i parlamentsdebatten.¹⁰⁷ I rekommendationen, som antogs av Parlamentet, återfanns flera förslag till ändringar av direktivet. Den enda ändring som tydligt rörde god förvaltning var ändring 30 av art. 15.1 om allmänhetens insyn och möjlighet att yttra sig om tillståndsansökningar. Ändringen tillade till förslaget att utöver handlingar såsom själva ansökan, beslut och ändringar i ansökan skall även all annan information rörande ett fall vara tillgänglig för allmänheten, i synnerhet miljökonsekvensbeskrivningen.¹⁰⁸ Ett liknande förslag antogs av Parlamentet vid förra behandlingen, men det ströks av Rådet i den gemensamma ståndpunkten. Några betänkligheter mot utredningsskyldigheten i art. 9.2 och 11 togs dock varken upp i rekommendationen eller i parlamentsdebatten.

Rekommendationen väckte en del kritik i Parlamentet, främst från konservativt håll. Exempelvis gällde kritiken att subsidiaritetsprincipen som genomsyrar förslaget gick över i ren protektionism, men också att förslaget innehåller flera kryphål. Samtidigt framhölls från vissa håll att förslaget är ett stort steg i gemenskapens miljöpolitik, och att direktivet kommer att bidra till en harmonisering på IPPC-området.¹⁰⁹ Även Kommissionen fanns representerad i debatten. Kommissarie Ritt Bjerregaard ställde sig positiv till flera av ändringarna, och däribland ändring 30.¹¹⁰

Efter att Parlamentet framfört sitt förslag på ändringar antas slutligen IPPC-direktivet av Rådet den 24 september 1996. Förslaget trädde i kraft den 30 oktober 1996, och dess bestämmelser måste, enligt direktivet, ha införlivats i medlemsstaternas nationella rättsordningar senast tre år efter offentliggörandet av direktivet, det vill säga den 30 oktober 1999.

5.2.7 Ändringar och ett nytt direktiv

Det ursprungliga IPPC-direktivet från 1996 ändrades vid fyra tillfällen innan det att ett nytt IPPC-direktiv infördes år 2008. Ändringarna skedde genom två direktiv och två förordningar, nämligen Europaparlamentets och rådets förordningar 1882/2003 och 166/2006, samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG och 2003/87/EG. Direktiven skulle ha införlivats i nationell rätt senast den 25 juni 2005, respektive den 31 december 2003. De ändringar som förordningarna och direktiven medförde på IPPC-direktivet kan tyckas vara marginella, med undantag för bestämmelserna om allmänhetens deltagande i

¹⁰⁷ Debates of the European Parliament, No 4-482, 22 May 1996, s. 102.

¹⁰⁸ OJ No C 166 Decision of the European Parliament of 22 May 1996, s. 73.

¹⁰⁹ Debates of the European Parliament, No 4-482, 22 May 1996, s. 102–104.

¹¹⁰ Ibid, s. 105.

tillståndsförfarandet som utvecklades avsevärt genom direktiv 2003/35/EG, och då i synnerhet bilaga V. I och med kodifieringen av det ursprungliga direktivet från 1996 och dess ändringar i ett nytt direktiv upphävdes direktivet från 1996 helt.

I arbetet med att införa ett nytt IPPC-direktiv fanns ett kontinuerligt samråd mellan Kommissionen och berörda parter i medlemsländerna. Inblandat var exempelvis näringslivet, men även olika miljömyndigheter – i Sveriges fall Naturvårdsverket. Samrådet skedde såväl innan ett förslag till nytt direktiv lades fram som därefter. När väl förslaget lades fram av Kommissionen i december 2007 deltog representanter för Naturvårdsverket och Miljödepartementet i de arbetsgrupper i Rådet som tillsatts, och den svenska statens ständiga representation i Bryssel fanns också representerad på varje möte genom ett miljöråd.¹¹¹

5.3 Beslutsprocessen i Sverige

5.3.1 Ursprungligt initierande av införlivandet

Hur EG-direktiv skall införlivas i svensk rätt beslutas alltid av ansvarigt regeringsdepartement, och när det gäller det ursprungliga IPPC-direktivet fördes diskussionerna inom Miljödepartementet.¹¹² Som bekräftas av departementets så kallade korsreferenstabell över genomförandet av direktivet i svensk rätt skedde detta främst genom införandet av miljöbalken och tillhörande förordningar. Dock hänvisar departementet till redan existerande lagstiftningar när det gäller vissa bestämmelser som anknyter till principerna om god förvaltning. Som exempel hänvisas delar av införlivandet av direktivets art. 9.2 främst till domstolarnas och myndigheternas allmänna utredningsskyldighet, medan allmänhetens deltagande i beslutsprocessen delvis anses förverkligat genom offentlighetsprincipen i TF 2 kap. 1 §.¹¹³

5.3.2 Miljöbalken införs

Regeringen, med dåvarande Miljö- och naturresursdepartementet i spetsen, tillsatte 1993 en utredning om en översyn av den svenska miljörätten och hur denna skulle kunna samordnas. Utredningen kom att kallas Miljöbalksutredningen, och denna lämnade sitt slutliga huvudbetänkande i juli 1996. I stora drag föreslog utredningen att den svenska miljörätten

¹¹¹ Enligt e-postkorrespondens med tjänsteman på Miljödepartementet.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Se Underrättelse om nationella åtgärder för att uppfylla Sveriges förpliktelser i Europeiska Unionen, M2005/2059/R.

skulle konsolideras i en miljöbalk, och att denna skulle ersätta miljöskyddslagen och den dåvarande så splittrade lagstiftningen. Regeringen utsedde Hovrättspresident Carl Axel Petri till särskild utredare, och involverade i utredningen var en rad olika experter såsom representanter från kommunerna och från domstolsväsendet, sakkunniga från regeringen och miljöingenjörer. Bland de expertinstanser som överlämnat skrivelser och gett sina yttranden angående utformandet och innehållet av lagstiftningen fanns Kemikalieinspektionen, Världsnaturfonden, Naturskyddsföreningen, diverse länsstyrelser och kommunförbund, Miljödepartementet, Jordbruksdepartementet och representanter för näringslivet.¹¹⁴

Utredningen var i sig inget resultat av införandet av IPPC-direktivet på EU-nivå, men kom i och med dess miljö rättssamordnande syfte att behandla miljöfarlig verksamhet som kan orsaka föroreningar. Bland annat tog utredningen upp det faktum att det fanns planer på att införas ett EG-direktiv om IPPC. Detta förslag till direktiv var vid tidpunkten för skrivandet av utredningens betänkande under behandling i Parlamentet, och i utredningen togs upp det tillståndsförfarande och de bestämmelser om allmänhetens inflytande som föreslagits av Rådet i dess gemensamma ståndpunkt.¹¹⁵

Något som utredningen föreslog var att sakägare och allmänhet skall ha inflytande i tillståndsförfarandet. Detta skulle kunna ske genom rätten att få närvara och yttra sig vid sammanträden som rör tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. En förutsättning i sammanhanget är att sakägare och allmänheten får information om tillståndsansökningar, varför det föreslogs att ansökan och kallelse till möte skall kungöras i ortstidning enligt det förfarande som redan tillämpas. Även miljöorganisationer föreslogs få delaktighet i tillståndsförfarandet genom att få rätt att överklaga tillståndsbeslut.¹¹⁶ I betänkandet föreslår Miljöbalksutredningen att de bestämmelser om allmänhetens inflytande som inte tas med i miljöbalken skall föreskrivas genom förordning av regeringen.¹¹⁷ I övrigt varken diskuterade eller föreslog utredningen några bestämmelser som anknyter till principerna om god förvaltning.

Som svar på Miljöbalksutredningens betänkande skickade regeringen ut detta på remiss, och ett hundratal instanser lämnade yttranden. Bland dessa återfanns statliga myndigheter, kommuner och intresseorganisationer.¹¹⁸ Därefter utarbetade regeringen fram en proposition

¹¹⁴ Se Miljöbalksutredningen, SOU 1996:103, Del 1, inledning.

¹¹⁵ Ibid, s. 335–336.

¹¹⁶ Ibid, s. 351–352.

¹¹⁷ Ibid, s. 310.

¹¹⁸ Prop. 1997/98:45, bilaga 4.

om införande av Miljöbalken, som lämnades till riksdagen i december 1997.¹¹⁹ I propositionen behandlar regeringen det nyligen antagna IPPC-direktivet, vars bestämmelser redogörs för i detalj.¹²⁰ Regeringen skriver att propositionen och utredningen överensstämmer när det gäller sakägarnas och allmänhetens inflytande i beslutsförfarandet, och regeringen refererar explicit till direktivets art. 15.¹²¹ Omsorgsprincipen berörs i förslaget i form av handläggningsregler som inför ett slags utredningsskyldighet för miljödomstol, länsstyrelse och kommun, enligt 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 §. I propositionen kommenteras därtill att IPPC-direktivet kommer att genomföras i svensk rätt genom införandet av den föreslagna miljöbalken tillsammans med de förordningar som kommer att utfärdas i anslutning till den nya lagen.¹²²

Regeringen beslutar att inhämta lagrådsremisser om propositionen om en miljöbalk i april och i juni 1997, och lagrådet lämnar sitt yttrande den 30 september samma år. I yttrandet finns inga uttryckliga referenser till IPPC-direktivet, men däremot bestämmelser som härrör därifrån. Bland annat uttrycker lagrådet en skepsis angående den föreslagna utredningsskyldigheten för de föreslagna miljödomstolarna, vilka skall fungera som tillståndsprovande i vissa ärenden rörande miljöfarlig verksamhet. Lagrådet menar på att det existerar en allmän utredningsskyldighet för förvaltningen, och att uttrycka denna skyldighet i lagtexten just när det gäller miljöfarlig verksamhet skulle kunna skapa förvirring angående skyldigheten när andra förvaltningsärenden handläggs. Även diverse andra mindre invändningar emot propositionen anförs.¹²³

Efter att lagrådet lämnat sitt yttrande behandlas propositionen i riksdagen tillsammans med följdmotioner och motioner från den allmänna motionstiden rörande miljölagstiftningen. Huvudansvarigt för utskottsbehandlingen är Jordbruksutskottet, och sammanlagt behandlar utskottet 60 motioner som har med propositionen att göra. Till utskottets betänkande tillfogas dessutom 55 reservationer.¹²⁴ Innan det att utskottet lämnar sitt betänkande hölls en offentlig utfrågning angående propositionen, där representanter för miljödepartementet, vissa myndigheter, forskare och intresseorganisationer deltog. Därtill lämnade flera andra utskott yttranden angående propositionen.¹²⁵ Varken utskottet eller reservanterna föreslår några egentliga ändringar av de föreslagna bestämmelserna som anknyter till principerna om god

¹¹⁹ Se prop. 1997/98:45.

¹²⁰ Se *ibid.*, s. 332–334.

¹²¹ *Ibid.*, s. 292–293.

¹²² *Ibid.*, s. 334.

¹²³ Se Lagrådets yttrande 1997/98:45D5.

¹²⁴ Jordbruksutskottets betänkande JoU20, s. 1.

¹²⁵ *Ibid.*, s. 14.

förvaltning, och lagrådets betänkligheter rörande en utredningsskyldighet även för miljödomstolar beaktas inte. Den 3 juni 1998 godkände så riksdagen Jordbruksutskottets betänkande helt utan ändringar, och miljöbalken införs den 1 januari 1999.¹²⁶

5.3.3 Kompletterande lagstiftning till miljöbalken

I anslutning till införandet av miljöbalken lämnade Miljöbalksutredningen sitt slutbetänkande. Detta betänkande innehöll förslag på förordningar som skall komplettera miljöbalken. I utredningsarbetet ingick bland annat experter från Hov- och Kammarrätterna, och från Svenska Naturskyddsföreningen, samt sakkunniga från regeringen.¹²⁷ Ett antal förordningar föreslogs, däribland tre stycken ämnade att genomföra delar av IPPC-direktivet i svensk rätt.¹²⁸ Dessa tre förslag till förordningar gillades helt av regeringen som utfärdade dem, och lät dem träda i kraft den 1 januari 1999 – samma datum som miljöbalken infördes.¹²⁹ Därtill utfärdade samtidigt regeringen en fjärde förordning som kom att genomföra IPPC-direktivet ytterligare, men som inte föreslagits av utredningen.¹³⁰

Det slutliga införlivandet av det ursprungliga IPPC-direktivet från 1996 skedde i och med att förordning (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter utfärdades av regeringen. Denna förordning genomförde art. 5.1 i direktivet (artikeln är densamma i det nya direktivet) som krävde att medlemsstaterna senast den 30 oktober 2007 måste säkerställa att tillståndsprövande myndigheter tillämpar reglerna i direktivet även på redan existerande anläggningar.

5.3.4 Införlivande av IPPC-ändringarna

Som tidigare nämnts ändrades det ursprungliga IPPC-direktivet vid fyra tillfällen, av två förordningar och två direktiv. Det följde av sin rättsliga natur att förordningarna inte måste införlivas i medlemsstaternas nationella rättsordningar, men detta var ett krav när det gäller ändringsdirektiven. Bestämmelserna i direktiv 2003/35/EG om allmänhetens deltagande i tillståndsförfarandet gällande miljöfrågor som ändrade IPPC-direktivet ansåg regeringen redan vara en del av svensk rätt. Detta främst genom MB och förordningen (1998:905) om

¹²⁶ Se riksdagens protokoll 1997/98:117.

¹²⁷ Förordningar till miljöbalken, SOU 1998:35, s. 1.

¹²⁸ Förordningar till miljöbalken, SOU 1998:35.

¹²⁹ Se förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, samt förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

¹³⁰ Se förordning (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll.

miljökonsekvensbeskrivningar, men även genom bestämmelser i flera andra lagar.¹³¹ Direktiv 2003/87/EG ändrade villkoren för tillstånd i IPPC-direktivets art. 9.3 och bestämmelsen genomfördes i svensk rätt genom lagen (2004:1199) om ändring i miljöbalken. Vad gäller själva införandet av ett nytt IPPC-direktiv år 2008 föranledde detta inga krav på införlivande i nationell rätt eftersom direktivet främst var en konsolidering av det ursprungliga direktivet samt dess ändringar som redan måste ha implementerats i medlemsstaterna.

6. Jämförelse mellan IPPC-direktivet och den svenska rätten

6.1 Inledning

Efter att ha skildrat beslutsgången över hur IPPC-direktivet har antagits på EU-nivå och införlivats i svensk rätt kommer jag i det följande att fokusera på själva innehållet i direktivet, och hur bestämmelserna har genomförts i svensk lag. Kapitlet är disponerat på så vis att jag kommer att utgå från de tre processuella delarna omsorgsprincipen, rätten att bli hörd och motiveringsskyldigheten som ingår i principerna om god förvaltning, eftersom dessa är de mest påfallande när det gäller IPPC-direktivet. Under varje delprincip kommer jag att jämföra bestämmelserna i direktivet med motsvarande införlivade bestämmelser i svensk lag. Jag kommer därtill att under varje princip analysera vilket handlingsutrymme direktivet ger Sverige som medlemsstat i EU, att själv utforma sina processuella regler. I avsnitt 6.5 kommer jag slutligen att diskutera hur direktivet påverkar den institutionella autonomi.

6.2 Omsorgsprincipen

Vad jag kan utröna återfinns det flera bestämmelser i IPPC-direktivet som anknyter till omsorgsprincipen. Dels gäller detta tre bestämmelser som stipulerar en utredningsskyldighet för prövande myndighet eller domstol, dels finns åtskilliga regler i direktivet som rör handläggningen, och som implicit kan tolkas innefatta krav på handläggningsrutiner.

¹³¹ Utöver de lagar som nämnts skedde genomförandet av de aktuella bestämmelserna i direktivet även genom följande lagar: FL, FPL, TF (offentlighetsprincipen), lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, väglagen, lagen om byggande av järnväg, lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, luftfartslagen, minerallagen, förordningen om kärnteknisk verksamhet, samt elförordningen. Se Underrättelser om nationella åtgärder för att uppfylla Sveriges förpliktelser i Europeiska Unionen, M2005/4520/R.

När det gäller utredningsskyldigheten föreskrivs denna i art. 9.2 och 11, samt i punkt 4 i bilaga V till direktivet. Art. 9.2 fastställer villkoren rörande hur nya eller avsevärt förändrade tillstånd skall meddelas för sådana anläggningar som MKB-direktivet är tillämpligt på. Innan ett beslut om tillstånd meddelas måste det tas hänsyn till all information som inkommit och alla slutsatser som dragits i och med miljökonsekvensbeskrivningen. Denna bestämmelse kan anses redan vara genomförd i svensk rätt genom den allmänna utredningsskyldigheten för prövande domstolar som kommer av FPL 8 §, vilken stadgar att "(r)ätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver". Likaså gäller detta i viss mån FL som är tillämplig på prövande myndigheter, och som om inte uttryckligen, åtminstone införstått innefattar ett slags officialprincip (jämför FL 4 § om serviceskyldigheten, samt 7 § om myndigheternas skyldighet att inhämta uppgifter från andra myndigheter om nödvändigt).¹³² Samtidigt har bestämmelsen införlivats på flera ställen i MB och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Bland annat föreskriver MB 22 kap. 11 § 2 st. att "(m)iljödomstolen skall under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs". Dessutom är upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning alltid ett krav för att tillstånd om miljöfarlig verksamhet skall meddelas, och genom förfarandet för miljökonsekvensbeskrivningar som följer av MB 6 kap. 1, 4 och 5 §§, men också genom omnämnda förordning samt dess bilaga, förverkligas kravet på beaktande av tillkommen information och därmed utredningsskyldigheten. Som nämnts föreskriver även art. 11 ett slags utredningsskyldighet. Denna artikel stadgar att medlemsstaterna måste se till att behörig myndighet observerar eller underrättas om utvecklingar av bästa tillgängliga teknik. Precis som föregående behandlade artikel förverkligas denna genom prövande myndigheters och domstolars utredningsskyldighet i MB 22 kap. 11 § 2 st., men även genom 19 kap. 4 §. Det senare lagrummet innehåller bestämmelser som rör prövningen av tillstånd, och enligt 2 st. måste länsstyrelser eller kommunala nämnder hålla samråd med statliga och kommunala myndigheter som är berörda. På så sätt kan prövande myndighet hålla sig uppdaterad angående BAT. Den aktuella bestämmelsen i direktivet förverkligas även genom kravet för Naturvårdsverket att hålla sig uppdaterat på området, vilket 3 § i förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket föreskriver. Beträffande punkt 4 i bilaga V i direktivet stadgar denna att "resultatet av de samråd som hållits i enlighet med denna bilaga ska beaktas på vederbörligt sätt vid beslutsfattandet". Denna bestämmelse innefattar likaså en form av utredningsskyldighet, och torde även i detta fall ha införlivats genom exempelvis MB 22 kap.

¹³² Strömberg (2003), s. 101.

11 § 2 st. Man kan därmed se att utredningsskyldigheten som följer av art. 11 har genomförts i svensk rätt genom att det ligger på den behöriga myndigheten att hålla sig underrättad om utvecklingen av BAT, snarare än att någon annan part skall bistå myndigheten med liknande information.

Utöver art. 9.2 och art. 11 innehåller flera andra artiklar i IPPC-direktivet bestämmelser som rör handläggningen. Med detta följer enligt min mening också ett implicit krav på handläggningsrutiner för de behöriga myndigheterna, så att de skall kunna beakta och se till att förfaranderegler upprätthålls, samt för att handläggningen skall ske på ett omsorgsfullt sätt. Följaktligen kan man därmed säga att flera artiklar tillsammans utgör en del av omsorgsprincipen.¹³³ För att titta närmare på de artiklar jag har i åtanke gäller det bestämmelser i art. 4–10, samt art. 12–14. Alla dessa artiklar innehåller handläggningsregler som myndigheterna måste upprätthålla. Enligt vad som följer av art. 4 skall medlemsstaterna se till att inga nya anläggningar får vara verksamma utan att de beviljats tillstånd enligt bestämmelserna i direktivet. Art. 5 föreskriver att medlemsstaterna måste se till att behörig myndighet övervakar att villkoren i ett givet tillstånd upprätthålls. Vidare innehåller art. 6 detaljerade regler angående vilka uppgifter tillståndsansökan skall bestå av, medan art. 7 innehåller bestämmelser om att ett samordnat förfarande måste företas då olika myndigheter är inblandade för att säkerställa effektiviteten i förfarandet. Art. 8 å sin sida rör beslut och vad detta skall innefatta, och art. 9 fastställer utförligt de villkor för tillståndsgivande som måste beaktas av myndigheten. Därtill måste myndigheten enligt art. 10 föreskriva ytterligare åtgärder i tillståndet såvida en miljö kvalitetsnorm kräver mer än vad som är möjligt genom bästa möjliga teknik, medan art. 12 innehåller bestämmelser om hur tillståndsprocessen för ändring av verksamheten skall företas. Slutligen fastställer art. 13 att den behöriga myndigheten regelbundet måste göra en förnyad bedömning av villkoren i ett tillstånd och om det krävs måste även dessa villkor uppdateras, och art. 14 innehåller regler som föreskriver att medlemsstaterna måste se till att verksamhetsutövaren beaktar villkoren i tillståndet.

Även de delar av omsorgsprincipen som inte finns uttryckta i direktivet, vare sig explicit eller implicit, anser jag är värda att kort behandla. Framst gäller det principerna om att ett betungande beslut inte får verkställas före det att berörd blivit delgiven detta beslut, beslut inom skälig tid, opartiska och rättvisa beslut, och serviceskyldighet i allmänhet. Trots att det inte finns bestämmelser i direktivet som anknyter till dessa principer, och som kräver att

¹³³ Jfr. Reichel (2006), s. 365, angående krav på handläggningsrutiner enligt vad som följer av omsorgsprincipen.

medlemsstaterna genomför dessa i de nationella rättsordningarna, blir de ändå realiserade i åtminstone Sverige genom att FL och FPL, som innehåller motsvarande bestämmelser, är tillämpbara på förvaltningsförfarandet gällande miljöfarlig verksamhet.

Avslutningsvis vill jag säga något om den processuella autonomin. Beträffande utredningsskyldigheten för den behöriga myndigheten som följer av art. 9.2 medges medlemsstaternas lagstiftare ett handlingsutrymme, om än begränsat. Förvisso förefaller det vara ett ovillkorligt krav att införliva denna utredningsskyldighet i svensk rätt, men å andra sidan finns det inga bestämmelser i artikeln som anger formerna för hur detta skall ske. Den svenska lagstiftaren kunde ha direktöverfört bestämmelsen i exempelvis MB med en utredningsskyldighet som inriktar sig endast på artikeln, men istället genomförs bestämmelsen genom en generell utredningsskyldighet för prövande domstolar och myndigheter. I svensk rätt betonas därmed utredningsskyldigheten som helhet och inte endast skyldigheten i relation till bestämmelsen i direktivet. Även utredningsskyldigheten i art. 11 i direktivet ger Sverige ett begränsat handlingsutrymme att anta egna processuella regler på området. Precis som art. 9.2 innebär art. 11 att den svenska lagstiftaren måste genomföra utredningsskyldigheten i svensk lag. Skillnaden mellan artiklarna ligger i att art. 11 ger lagstiftaren två val – antingen skall den behöriga myndigheten bli underrättad om utvecklingen vad gäller BAT, eller skall denna själv hålla sig uppdaterad därom. Den svenska lagstiftaren valde här den senare möjligheten.

När det gäller kravet på handläggningsrutiner som följer av omsorgsprincipen, och som implicit föreskrivs i direktivet genom handläggningsreglerna i art. 5–10 samt 12–14, kan även här diskuteras vilket handlingsutrymme Sverige förfogar över. Bestämmelserna i dessa artiklar är utformade på olika sätt. De är tvingande på så sätt att de måste införlivas i nationell rätt, och ett tillståndsförfarande för IPPC-verksamheter är ett krav enligt direktivet. Däremot medges den svenska lagstiftaren rätten att själv besluta om formerna i olika grad beroende på vilken bestämmelse det gäller. Vad en ansökan skall innehålla för uppgifter och villkoren för tillståndsgivandet är till synes reglerat på ett detaljerat sätt i direktivet. Det senare gäller såväl nya tillstånd som regelbunden uppdatering eller ändringar i redan beviljat tillstånd. Däremot är det upp till den svenska lagstiftaren att besluta om hur den behöriga myndigheten skall se till att sökanden beaktar de uppgifter som en ansökan måste innehålla, samt hur förfarandet skall ske vid ändring eller uppdatering av tillstånd. Likaså ankommer det på Sverige att avgöra hur ett beslut, enligt art. 8 i direktivet, skall meddelas. Även kravet på ett samordnat förfarande när flera myndigheter är inblandade i tillståndsprocessen ger Sverige möjligheten att själv bestämma hur detta förfarande skall ske. Till sist bör

understrykas att Sverige trots vissa begränsningar som behandlats i stort förfogar över ett inte obetydligt handlingsutrymme i relation till omsorgsprincipen. Flera delar av principen finns över huvud taget inte omnämnda i direktivet. Det rör till exempel principen om att ett betungande beslut inte får träda i kraft förrän sökanden har delgetts beslutet, principen om att beslut skall tas inom skälig tid, samt kravet på serviceskyldighet i allmänhet. Dessa delprinciper är inte bindande för medlemsstaterna enligt vad som följer av EG-rätten, även om de måhända kan vara en del av de nationella rättsordningarna, och den svenska lagstiftaren har därmed ett obegränsat handlingsutrymme att stifta liknande nationella processuella regler på området, om den så vill.

6.3 Rätten att bli hörd

Som jag tidigare argumenterat för i avsnitt 3.3.2 tycker jag att det finns skäl att beakta även den berörda allmänhetens rättigheter i förhållande till principerna om god förvaltning vad gäller rätten att bli hörd, detta eftersom enskilda medlemmar av allmänheten kan påverkas negativt, alternativt att det finns en risk för negativ påverkan av att ett tillstånd om miljöfarlig verksamhet ges. Det finns alltså ett intresse även för berörd allmänhet att få delta i tillståndsförfarandet genom att få yttra sig över underlag som kan ligga till grund för ett beslut som kan påverka enskilda negativt. Men samtidigt som både berörd allmänhet och sökande kan påverkas negativt av ett beslut anser jag att det finns en stor skillnad dem emellan. En sökande å ena sidan, det vill säga i allmänhet ett företag, torde främst ha ekonomiska intressen i frågan, medan den berörda allmänheten å andra sidan främst kan sägas styras av viljan att skydda sin närmiljö och hälsa. Därför bör man när man diskuterar frågan göra en åtskillnad mellan dessa eftersom det är olika intressen som styr de två. Med anledning av detta kommer jag att diskutera rätten att bli hörd för sökande och berörd allmänhet var för sig i detta avsnitt.

Jag har över huvud taget inte återfunnit några bestämmelser i direktivet som rör den traditionella huvuddefinitionen av principen om rätten att bli hörd, det vill säga sökandens rätt att få yttra sig. Inte heller en tillgång till information som angår den sökande, som annars är en förutsättning för att rätten att få yttra sig skall kunna tillgodoses inkluderas i direktivet, utan detta gäller endast den berörda allmänheten. I och med detta har det inte funnits något krav på införlivande av sådana bestämmelser i svensk rätt. Däremot torde FL 16–17 §§, respektive FPL 12 § om rätten att få tillgång till information som rör ärendet/målet och möjligheten att få yttra sig däröver bli tillämpliga på tillståndsförfarandet i Sverige.

Bestämmelserna gäller dock endast tillståndsförfarandet i Sverige. Skulle andra medlemsstaters rättsordningar inte medge sökande rätten att bli hörd kan man påstå att det uppstår ett slags ojämnt förmedlande av EG-rätten som varierar beroende på var i EU man bor.

Medan bestämmelser om sökandens rätt att bli hörd kan anses vara närmast obefintlig i direktivet regleras den berörda allmänhetens deltagande i tillståndsförfarandet desto mer utförligt. I art. 15 och i bilaga V inbegrips såväl rätten att yttra sig, som aktsyn och krav på rimliga tidsfrister för ett sådant förfarande. Rätten att yttra sig för berörd allmänhet regleras i art. 15.1 som fastställer att dess deltagande i tillståndsförfarandet skall säkerställas av medlemsstaterna både vad gäller nya tillstånd, förändrade tillstånd och uppdatering av tillstånd. Närmare bestämmelser återfinns i bilaga V, punkt 3, som lyder "(d)en berörda allmänheten ska ha rätt att yttra sig till den behöriga myndigheten innan beslut fattas". Därtill innehåller punkt 5 i bilagan regler om samråd för att involvera den berörda allmänheten i beslutsprocessen. Enligt denna skall medlemsstaterna säkerställa att ett samråd hålls genom exempelvis en offentlig utfrågning eller skriftligen, och att allmänheten ges information om samrådet genom till exempel affischering eller offentliggörande i lokal media. Samtidigt skall medlemsstaterna besluta om rimliga tidsfrister för lämnandet av synpunkter, enligt punkt 1(c). Dessa bestämmelser har genomförts i svensk rätt på flera ställen i MB. Som tidigare nämnts måste en miljökonsekvensbeskrivning upprättas i och med ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, och MB 6 kap. 4 § stipulerar att såvida verksamheten kan innebära "en betydande miljöpåverkan" skall samråd mellan länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och berörda kommuner, statliga myndigheter och allmänhet ske. Samrådet måste ske inom "god tid", men vad detta menas i praktiken föreskrivs inte. Snarare åligger det prövande myndighet, enligt 12 § i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, att besluta om tidsfrister såväl som om plats för samråd. Skulle miljöpåverkan även gälla andra länder måste, enligt MB 6 kap. 6 §, ett samråd hållas också med berörda myndigheter och allmänhet i detta land. 19 kap. 4 § 1 st. fastställer också regler om att berörd allmänhet skall beredas möjlighet att yttra sig. Bestämmelsen riktar sig till prövande länsstyrelse eller kommunal nämnd och kan förverkligas genom till exempel kungörelse i ortstidning. Liknande regler gäller för miljödomstolen. Enligt 22 kap. 3 § skall i kungörelse i ortstidning utfärdas information om tidsfrist för synpunkter på en ansökan, och 10 § fastställer att synpunkter lämnas skriftligen till miljödomstolen. Återigen är det upp till prövande instans att besluta om tidsfristen. Likaså föreskrivs i 10 § i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att ett sammanträde skall hållas då länsstyrelsen

är prövande myndighet, och att berörda samt de som yttrat sig i ärendet skall bjudas in. Var och när sammanträdet hålls skall meddelas genom kungörelse i ortstidning. En förutsättning för att den berörda allmänheten skall kunna yttra sig över en tillståndsansökan är att den får tillgång till information om den, och detta föreskrivs i punkt 1 och 1(a) i direktivets bilaga V. Såväl information om ansökan som villkoren för tillstånd och information om anläggningen skall delges den berörda allmänheten, tillsammans med information om hur synpunkter kan lämnas. Såvida en ansökan tas upp till prövning i miljödomstolen skall information om ansökan snarast kungöras av domstolen i ortstidning, vilket 22 kap. 3 § stipulerar. Denna bestämmelse är även tillämplig på länsstyrelser och kommunala nämnder, enligt 19 kap. 5 § 3 st. Tillbaka till art. 15 i direktivet föreskrivs i punkt 2 att resultaten av den utsläppskontroll som måste göras enligt tillståndskraven i art. 9 skall tillgängliggöras för den behöriga allmänheten. Denna bestämmelse har delvis genomförts i svensk rätt genom MB 26 kap. 20 § som rör regler om miljörapport, men kravet på tillgängliggörande följer även av offentlighetsprincipen, det vill säga medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar, enligt TF 2 kap. 1 och 2 §§.

Till synes har EU genom direktivet betonat allmänhetens deltagande i tillståndsförfarandet samt miljö- och hälsoskydd framför sökandens rätt att bli hörd. Visserligen kan denna rätt möjliggöras genom nationella bestämmelser om sådana återfinns, men detta innebär endast att enskildas rättigheter skiljer sig från medlemsstat till medlemsstat. I grund och botten ser jag dock ingen motsättning i att både enskilda sökande och den berörda allmänheten ges rätten att bli hörd. Direktivet har som syfte att minska föroreningar och därmed förbättra miljön och den allmänna hälsan, och direktivet fyller en viktig funktion, enligt min mening. Miljön betraktar jag som ett av de viktigaste rättsområdena och som därför måste ges stark prioritet. Detta då den är grundläggande för hela existensen på jorden, både när det gäller djur och människor. Att ge sökanden rätt att få yttra sig om ett beslut som riskerar att gå denne emot behöver dock inte utgöra ett hot mot direktivets miljöförbättrande syfte. Uppfyller inte sökanden kraven för tillstånd bör den heller inte ges ett sådant tillstånd, oavsett vad som framkommer i ett eventuellt yttrande. Beslutar man dessutom som lagstiftare att inte totalförbjuda verksamheter som kan medföra en påverkan på miljön, utan istället försöker komma till stånd med miljöproblem genom ett antal omfattande skyddsåtgärder och ett tillståndsförfarande därför, följer det min mening att den tillståndssökande bör tillskrivas vissa rättigheter i sin kontakt med förvaltningen. Med detta sagt stänger jag dock inte dörren för att inskränka dessa rättigheter inom vissa området, men i detta fall tycks inte det aktuellt,

utan skyddsåtgärder och sökandes rättigheter kan faktiskt kombineras när det gäller IPPC-verksamheter.

När det gäller den processuella autonomi följer inga uttryckliga krav på prövande domstol eller myndighet att bereda den sökande rätten att bli hörd genom att få yttra sig om beslut som kan gå denne emot vare sig av direktivet eller gemenskapsrätt som är bindande för medlemsstaterna i övrigt. Här lämnas alltså fritt handlingsutrymme för den svenska lagstiftaren att själv utforma processuella regler på området. Däremot garanteras ironiskt nog den sökande rätten till själva underlaget som skall ligga till grund för beslutet, och som annars implicit torde följa rätten att få yttra sig, genom bestämmelserna i bilaga V om allmänhetens deltagande i tillståndsförfarandet. Som redan diskuterats ges dock berörd allmänhet vidsträckt möjligheter att få yttra sig över tillståndsbeslut, och med detta följer en begränsning av det svenska handlingsutrymme. Samtidigt ankommer det på den svenska lagstiftaren att själv fylla ut de bestämmelser som finns i direktivet. I detta avseende gäller det hur samråd med den berörda allmänheten skall ske. I bilaga V punkt 5 ges exempel på att detta kan genomföras – exempelvis skriftligen eller genom en offentlig utfrågning. Det är dock enbart fråga om förslag som kan beaktas vid genomförandet av direktivet, men den nationella lagstiftaren kan besluta om ett annat förfarande om den så vill, så länge de rättigheter som bestämmelsen föreskriver förverkligas. Även tidsfristerna för lämnande av yttranden rörande en tillståndsansökan ligger det på medlemsstaten att besluta om, likaså hur berörd allmänhet skall informeras om ansökan. När det senare skall ske är mer begränsat för medlemsstaterna att besluta om, då art. 1 föreskriver att allmänheten skall informeras på ett tidigt stadium under tillståndsförfarandet, men ett visst tolkningsutrymme ger till synes bestämmelsen.

6.4 Motiveringsskyldigheten

Vad jag kunnat urskönja innehåller inte IPPC-direktivet några bestämmelser rörande motiveringsskyldigheten. Förvisso föreskriver art. 15.4(b) ett slags motiveringsskyldighet för tillståndsprövande myndighet, som innebär att myndigheten måste ange de skäl och överväganden som beslutet baseras på. Däremot gäller denna bestämmelse endast tillstånd som beviljas, och den syftar likaså endast till att involvera allmänheten i tillståndsförfarandet. Bestämmelsen tar dock inte vara på till exempel sökandens intressen. Därför fastställer inte artikeln, enligt min mening, en motiveringsskyldighet som den skall förstås i egenskap av delprincip av god förvaltning.

I kapitlet om principerna om god förvaltning har jag redogjort för att art. 253 EG föreskriver en skyldighet för gemenskapens institutioner att motivera rättsakter och beslut som utfärdas och tas, och att EG-domstolen har tolkat artikeln att vara bindande även för medlemsstaterna. Detta skulle kunna vara en huvudanledning till att man aldrig infört något krav på motiveringsskyldighet i IPPC-direktivet för prövande myndigheter. Naturligtvis skulle lagstiftaren inom EU ha kunnat föreskriva en skyldighet i direktivet att motivera beslut för att understryka dess vikt, men uppenbarligen har det inte ansetts vara nödvändigt. Detta faktum kan dock starkt ifrågasättas eftersom en motiveringsskyldighet uttryckligen föreskrivs i flera andra direktiv.¹³⁴ För svensk del implementeras de rättigheter för enskilda, eller skyldigheter för förvaltningen om man så vill, som följer av art. 253, mer eller mindre genom bestämmelserna i FL och FPL om krav på angivande av skäl som föranlett ett visst beslut eller dom. Det rör sig här om 20 § och 33 § 2 st. i respektive lag.

Om man ska titta närmare på den processuella autonomin har den svenska lagstiftaren inte ett helt obegränsat handlingsutrymme att avgöra huruvida beslut som baseras på bestämmelserna i IPPC-direktivet skall motiveras, eftersom detta är ett krav enligt art. 253 EG. Som dock framkommit i kap. 3 gäller endast motiveringsskyldigheten krav på motivering av beslut som går den sökande emot, och gemenskapsrätten föreskriver inte heller hur en prövande myndighet eller domstol skall utforma och presentera motiveringen för den sökande. Med detta beaktat är det alltså återigen upp till den svenska lagstiftaren att fylla ut en regel, i detta fall motiveringsskyldigheten, med mer processuellt innehåll. Likaså gäller enbart motiveringsskyldigheten som följer av art. 253 beslutet som går enskild emot, men som jag tolkar art. 15 innefattar denna även ett krav på motivering av beslut som inte beviljas, varför direktivet begränsar det svenska handlingsutrymmet i fråga om motiveringsskyldigheten.

6.5 Den institutionella autonomin

Ovan har jag behandlat bestämmelserna i IPPC-direktivet som anknyter till delprinciperna omsorgsprincipen, rätten att bli hörd, och motiveringsskyldigheten. Jag har redogjort för dessa principer, undersökt hur de har genomförts i svensk rätt, och analyserat hur de påverkar den svenska lagstiftarens handlingsutrymme att själv stifta förvaltningsregler på området. I

¹³⁴ Se t.ex. art. 15.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av Rådets direktiv 90/220/EEG, art. 41 och 43 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, samt art. 2.8 i Rådets direktiv 89/665/EEG om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten.

detta avsnitt kommer jag kort att beröra hur direktivet påverkar Sveriges institutionella autonomi.

Direktivet innehåller få regler om hur organisationen ska se ut vid tillämpningen av direktivets bestämmelser i medlemsstaterna. Art 2.8 som rör definitionen av ”behörig myndighet” ger inga anvisningar om hur den prövande myndigheten skall vara uppbyggd och lika lite vilken typ av myndighet som skall ansvara för tillämpandet av bestämmelserna som följer av direktivet, eller på vilken nivå detta skall ske (det vill säga till exempel på statlig eller kommunal nivå). Inte heller ger art. 16 om rättslig prövning för berörd allmänhet någon fingervisning om detta, annat än att prövningen skall ske i ”domstol eller annat oberoende och opartiskt organ”. Det svenska handlingsutrymmet att själv tillhandahålla en organisation för fullföljandet av direktivets uppgifter tycks därmed vara ytterst stort. Anmärkningsvärt är att den svenska lagstiftaren har delat upp tillståndsförfarandet mellan både förvaltningsmyndigheter – som kan ses som de mest kompetensmässigt lämpade – och domstolar, men sett från den institutionella autonomi finns inget att erinra emot detta.

7. Rätten till en god miljö

I detta kapitel vill jag lägga fokus på miljön som en rättighet för enskilda och utvärdera hur vissa rättssystem på såväl internationell som europeisk och nationell nivå förhåller sig till rätten till en god miljö. Rätten till en god miljö kommer jag här även kort diskutera i förhållande till principerna om god förvaltning, för att utveckla ytterligare i slutdiskussionen i kap 8.

Inom internationell rätt har man hittills inte kommit till den punkten att uttryckligen erkänna rätten till en god miljö som en grundläggande mänsklig rättighet. Varken FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna eller dess övriga konventioner innehåller några referenser till denna rättighet. Detsamma gäller Riodeklarationen från år 1996 och Århuskonventionen som trädde i kraft år 2001, även om Århuskonventionen tagit ansats till att involvera allmänheten mer i miljöfrågor genom att erkänna tillgången till information, möjligheten till deltagande i beslutsprocessen, och tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor. Däremot innefattar dessa konventioner allmänna principer om hur man skall uppnå en bättre miljö – principer som även förekommer inom EG-rätten, och som har redogjorts för i kap. 4.1. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR) gör inga anspråk på att erkänna rätten till en god miljö, men Europadomstolen har visat ett allt större intresse att ta itu med fall som rör miljöproblem. I exempelvis fallet López Ostra fann

domstolen att art. 8 om rätten till privatliv hade brutits genom att myndigheterna inte gjort tillräckligt för att lösa de miljöproblem som en avfallsanläggning framkallat och utsatt en närboende för,¹³⁵ medan domstolen i fallet Guerra m.fl. ansåg att myndigheterna brutit mot samma artikel genom att inte underrätta boenden om de hälsorisker som en närliggande miljöfarlig verksamhet kunde medföra.¹³⁶ EG-rätten å sin sida innehåller ett antal principer som styr miljöpolitiken för att minska miljöproblemen såsom principen om hållbar utveckling, principen om en hög skyddsnivå och principen om allmänhetens deltagande i beslutsprocessen. En uttrycklig rätt till en god miljö har dock inte formulerats inom gemenskapsrätten, varken i EG-fördraget, i sekundärrätten eller i gemenskapsdomstolarnas praxis. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna nämner inte rätten till en god miljö, men art. 37 fastställer att gemenskapens miljöpolitik skall grundas på principen om en hållbar utveckling som innefattar en hög skyddsnivå och en kvalitetsförbättring av miljön. Att miljön över huvud taget innefattas i rättighetsstadgan tyder på att gemenskapen ser miljön som en rättighet, även om man inte ännu vågat gå så långt att direkt uttrycka detta i klartext. På medlemsstatsnivå innefattas miljöskyddet i många av staternas konstitutioner. I den tyska grundlagen uttrycks att staten har ett ansvar för att skydda naturen i sin egenskap av en förutsättning för människors och djurs liv, men i några rättighetstermer är inte artikeln utformad.¹³⁷ Den franska konstitutionen är mer långtgående när det gäller att erkänna rätten till en god miljö. Den innehåller en miljöstadga som består av ett antal miljörättsliga principer. Vad som utmärker denna stadga är att art. 1 fastställer att alla har rätt att leva i en ”balanserad miljö”.¹³⁸ Miljön ses här utifrån ett rättighetsperspektiv, och rätten att få leva i en balanserad miljö är så nära man kan komma en uttrycklig rätt till en god miljö. Den svenska rätten å sin sida är synnerligen utmärkande då regeringsformen (RF) 1 kap. 2 § 3 st. uttryckligen använder sig av begreppet ”god miljö”. Detta sker inom ramen för en skyldighet för det allmänna att verka för främjandet av en hållbar utveckling som i sin tur leder till just en god miljö.

När det gäller doktrinen argumenterar bland annat Turner för att rätten till en god miljö bör fungera som grundläggande princip och mänsklig rättighet i den internationella rätten. Turner har själv föreslagit hur rätten till en god miljö skulle kunna formuleras som tar sikte på att alla beslut som kan bidra till att skada miljön skall vara förbjudna, såvida de inte är

¹³⁵ Se mål López Ostra mot Spanien, Application No. 16798/90 (1994).

¹³⁶ Se mål Guerra m.fl. mot Italien, Application No. 116/1996/735/932 (1998).

¹³⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. mai 1949, art. 20 a.

http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg_jan2007.pdf.

¹³⁸ Constitution of 4 October 1958. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>.

nödvändiga för mänskligheten i stort. I ett sådant fall skall skadan kompenseras genom någon form av miljövård.¹³⁹ Turner anser att miljön måste grunda sig på positiv lagstiftning, där grunderna för miljöpolitiken inte endast utgörs av principer som skall leda till en bättre miljö, utan även en uttrycklig rätt till en god miljö. Denna rättighet kan, enligt honom, utgöra en effektiv och framåttänkande metod för att ta itu med miljöproblem.¹⁴⁰

Som man kan se börjar rätten till en god miljö få en allt starkare ställning inom främst den europeiska och den nationella rätten. Miljöpolitiken grundar sig redan på ett antal miljörättsliga principer, och vissa ansatser har tagits i olika rättsliga dokument att tala om miljön i rättighetsordalag, även om man hittills varit restriktiv med att prata en uttrycklig rätt till en god miljö. Det återstår att se hur dessa ansatser kommer att vidareutvecklas. Inom ramen för principerna om god förvaltning, som är föremål för denna uppsats, skulle rätten till en god miljö kunna fungera som en materiell del som måste beaktas av det offentliga i handläggandet av enskilda tillståndsärenden. Kring detta kommer jag att resonera vidare i det följande.

8. Sammanfattande analys och avslutande diskussion

Som vi sett är inte begreppet principerna om god förvaltning klart definierat utan tolkas olika från sammanhang till annat. Grundstommen är att principerna handlar om att reglera förhållandet mellan enskilda och det offentliga för att tydliggöra vilka rättigheter enskilda åtnjuter i förvaltningsförfarandet, men principerna skiljer sig till åt till omfattning och innehåll. Detta gäller gemenskapsrätten där ingen enhetlig tolkning finns, även om god förvaltning berörts genom domstolarnas rättspraxis och i diverse rättsliga dokument, men också EG-rätten och den svenska rätten skiljer sig åt. Bland annat skulle jag vilja påstå att även om principerna utgör en del av gemenskapsrätten är de mer utvecklade inom den svenska rätten. Hur förhåller sig då IPPC-direktivet till principerna om god förvaltning? Direktivet innehåller flera bestämmelser som anknyter till principerna. Främst är det de processuella principerna omsorgsprincipen, rätten att bli hörd och motiveringsskyldigheten som omfattas av direktivet. Vad omsorgsprincipen beträffar är det främst utredningsskyldigheten som är utmärkande. Detta gäller både bestämmelser om en utredningsskyldighet i fråga om beaktande av uppgifter som kommit in och slutsatser som dragits av en till ansökan tillhörande miljökonsekvensbeskrivning, men också krav på att

¹³⁹ Turner (2004), s. 278.

¹⁴⁰ Ibid, s. 301.

myndigheten informeras eller håller sig uppdaterad om utvecklingen av bästa tillgängliga teknik, samt att yttranden som framkommer genom samråd i anslutning till tillståndsansökningar måste beaktas i beslutsförfarandet. Även implicit kan man tolka att reglerna i direktivet om rör handläggningen innefattar ett krav på handläggningsrutiner för prövande myndigheter. Rätten att bli hörd å sin sida är inte fullt lika reglerad i direktivet, i vart fall inte när det gäller sökandens rätt att yttra sig över uppgifter som kan ligga till grund för ett negativt beslut. Den berörda allmänhetens rätt att yttra sig är däremot betydligt mer reglerad i direktiv. En skyldighet att motivera beslut sammanfattningsvis, föreskrivs endast då tillstånd meddelas, och syftar till att möjliggöra för den berörda allmänheten att kunna besvära sig över dylikt beslut. Sökandens rätt att få ett beslut motiverat, och främst då tillståndansökan avslås, möjliggörs ändå genom art. 253 EG som är bindande för medlemsstaterna. Här kan man alltså dra slutsatsen att direktivet i stort betonar berörd allmänhets rätt att delta i tillstånds-förfarandet, medan sökandens rättigheter gentemot förvaltningen inte är fullt lika reglerade i direktivet. De processuella bestämmelserna i direktivet som anknyter till principerna om god förvaltning har genomförts i svensk rätt genom införandet av miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 1999, men även i relativt stor utsträckning genom redan existerande bestämmelser i till exempel FL och FPL.

Kan man då dra slutsatsen att det finns ett behov av en konsolidering av den europeiska förvaltningsrätten som skulle vara bindande för både gemenskapens institutioner och organ och medlemsstaternas myndigheter i syfte att tydliggöra enskildas rättigheter i handläggandet av ärenden som följer av EG-rätten? Som uppsatsen visat finns det redan idag indikationer på att medlemsstaternas förvaltningsrättsliga system utvecklas i en mer likartad allmäneuropeisk riktning. Trots att vissa skillnader föreligger grundar sig dessa system till stor del på liknande rättsprinciper, och alla är de bundna av gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper. Samtidigt har vissa förvaltningsrättsliga principer redan konsoliderats genom till exempel art. 41 i rättighetsstadgan. Stadgan binder både gemenskapen och medlemsstaterna när dessa tillämpar gemenskapsrätten – det vill säga om och i så fall när stadgan blir rättsligt bindande. Dessa fakta kan tala för att en vidare konsolidering inte skulle utgöra en alltför påtaglig reform att ta till sig för vare sig gemenskapen eller medlemsstaterna, men samtidigt bör det i sådana fall vara frågan om en strikt konsolidering. Skulle reformen innefatta ett vidareutvecklande av principerna med detaljerade förfaranderegler kan jag se en risk för konflikt mellan gemenskapsrätten och medlemsstaternas processuella autonomi. För tillfället ser jag dock inte att några ansatser till mer genomgripande förändringar av den europeiska förvaltningsrätten kan komma förrän det slutliga antagandet av Lissabonfördraget är avklarat.

Först därefter torde en diskussion om behovet av en kodifiering av reglerna som rör förvaltningsförfarandet bli aktuell. Såväl frågan om huruvida en diskussion tas upp som vilka resultat den kan frambringa ligger alltså på framtiden att utvisa.

För att återknyta till miljöretten genomsyras direktivet av idén att förbättra miljön, men går i sig inte så långt att erkänna något slags rätt till en god miljö. Samtidigt har som framkommit vissa ansatser tagits på EU-nivå att erkänna just rätten till en god miljö. Synnerligen anmärkningsvärt är att art. 37 i EU:s rättighetsstadga uttrycker vissa miljöprinciper som gemenskapsrätten skall grunda sig på. Att innefatta miljöfrågor i en rättighetskatalog bör ses som en indikation på att EU – om än implicit – erkänner rätten till en god miljö. Precis som EU-stadgan omnämns miljön i rättighetstermer på medlemsstatsnivå i till exempel den franska konstitutionen, och i svenska regeringsformen talas det om en förpliktelse för det offentliga att främja en hållbar utveckling för att uppnå en god miljö. I det svenska fallet använder man sig alltså uttryckligen av begreppet ”god miljö”. Ett scenario kan med beaktande av det ovanstående urskönjas där olika rättsordningar blir tvungna att flytta fokus från nuvarande miljörettsliga principer till att utveckla en mer renodlad princip om rätten till en god miljö för att lyckas ta sig an morgondagens miljöproblem. Som tidigare nämnts skulle en sådan princip kunna appliceras på förvaltningsförfarandet, där både rättigheterna som tillkommer den sökande parten, det vill säga främst företag, och den berörda allmänhetens rätt till en god miljö vägs in vid prövandet av tillstånd om miljöfarlig verksamhet. Rätten till en god miljö skulle då kunna utgöra en mänsklig rättighet som extensivt kan intolkas som en materiell del av principerna om god förvaltning. Att rätten till en god miljö skulle erkännas mer uttryckligen inom gemenskapsrätten behöver inte medföra någon negativ inverkan på sökandens rättigheter gentemot förvaltningen, men däremot kan det innebära att näringsidkares förpliktelser i drivandet av miljöfarlig verksamhet vidgas genom krav på kompensation för den miljöpåverkan verksamheten orsakar. Ett sådant faktum kan möjligtvis skapa en situation där miljöpolitiken och näringsfriheten hamnar i en konflikt med varandra, men i dagsläget ser jag ingen reell risk för detta. Redan nu genomgår näringslivet en omställning till att verka mer miljövänligt genom att nya kunskaper och metoder tas till vara och vidareutvecklas. Om man bortser från själva förvaltningsförfarandet återstår dock två relativt stora problem när det gäller att erkänna rätten till en god miljö som en mänsklig rättighet. Dels kan det bli mycket svårt för stora delar av tredje världen, som redan idag har svårt att leva upp till redan fastslagna mänskliga rättigheter, att förverkliga rätten till en god miljö av rent ekonomiska skäl. Dels uppkommer frågan hur man skall kunna mäta vad som kan anses som en

kränkning av rätten till en god miljö. Problemen skulle i viss mån kunna överbryggas genom ett omfattande globalt samarbete och bistånd, samt att rätten till en god miljö ges en tydlig definition. I sig är dessa två problem dock inga argument för att god miljö inte bör klassas som en mänsklig rättighet, eftersom mänskliga rättigheter enligt min mening, bör stå över praktiska fakta.

Sammanfattningsvis har uppsatsen visat att direktivets begränsningar av Sveriges processuella autonomi är ganska små. Förvisso förekommer flera bestämmelser i direktivet som rör krav på processuella regler, och dessa är till sin karaktär olika långtgående, men i stort anger bestämmelserna endast ramarna för den svenska lagstiftaren. Av detta torde det vara berättigat att dra slutsatsen att direktivet ger Sverige ett omfattande handlingsutrymme att själv fylla ut de processuella reglerna med ett mer detaljerat innehåll. I vissa fall har det exemplifierats i direktivet hur förfarandet kan se ut, i ett fall i fråga om utredningsskyldigheten när det gäller beaktandet av bästa tillgängliga teknik har två alternativ getts, men i de flesta fall har direktivet varit helt tyst i fråga om hur bestämmelserna skall genomgöras i nationell rätt. Dessutom är det endast fråga om krav på vissa processuella regler som direktivet ställer upp – många processuella aspekter av exempelvis principerna om god förvaltning berörs över huvud taget inte. Vid införlivandet av direktivet i svensk rätt har ingen åtskillnad gjorts mellan bestämmelserna i direktivet och den övriga svenska rätten på miljöområdet, varför likvärdighetsprincipen till fullo tycks ha beaktats av den svenska lagstiftaren. Likaså tyder inte resultaten som jämförelsen av direktivet och dess genomförande i svensk rätt frambringt att det är orimligt svårt eller omöjligt för enskilda att i praktiken tillgodogöra sig de rättigheter som följer av direktivet. Därmed bör man kunna dra slutsatsen att effektivitetsprincipen har efterlevts, åtminstone när det gäller implementeringen i svensk lagstiftning. Vad den institutionella autonomi anbelangar lämnar direktivet fritt utrymme för Sverige och medlemsstaterna att själva tillhandahålla en organisation för att förverkliga genomförandet av bestämmelserna i direktivet. Det enda kravet som direktivet fastställer är egentligen just att medlemsstaterna står till förfogande med en eller flera myndigheter eller liknande organ som kan fullfölja de uppgifter som direktivet ålägger.

Källor och litteratur

Offentligt tryck

Europeiska Unionen

Förarbeten

COM(93)/423 Proposal for a directive on integrated pollution prevention and control
OJ No C 195 Opinion of the Economic and Social Committee on the proposal for a Council Directive on integrated pollution prevention and control
No 4-455 Debates of the European Parliament, 13 December 1994
OJ No C 18 Opinion of the European Parliament of 14 December 1994
COM(95) 88 final – SYN 526 Amended proposal for a Council Directive concerning Integrated Pollution Prevention and Control
OJ No C 87 Council common position of 27 November 1995
No 4-482 Debates of the European Parliament, 22 May 1996
OJ No C 166 Decision of the European Parliament of 22 May 1996

Rättsfall från Gemenskapsdomstolarna

14/61 Hoogovens mot höga myndigheten (1962)
26/62 van Gend en Loos mot Nederlandse administratie der belastingen (1963)
6/64 Costa mot ENEL (1964)
11/70 Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (1970)
17/74 Transocean Marine Paint mot Kommissionen (1974)
33/76 Rewe-Zentralfinanz eG och Rewe-Zentral AG mot Landwirtschaftskammer für das Saarland (1976)
45/76 Comet BV mot Produktschap voor Siergewassen (1976)
85/76 Hoffmann-La Roche mot Kommissionen (1979)
106/77 Amministrazione delle Finanze dello State mot Simmenthal (1978)
240/83 Procureur de la République mot Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) (1985)
C-213/89 The Queen mot Secretary of State for Transport, ex parte: Factorame (1990)
C-269/90 Technische Universität München mot Hauptzollamt München-Mitte (1991)
C-6/90 och C-9/90 Frankovich m.fl. mot Italien (1991)
C-135/92 Fiskano AB mot Europeiska gemenskapernas kommission (1994)
T-167/94 Nölle mot rådet och kommissionen (1995)
C-70/95 Sodomare m.fl. mot Regione Lombardia (1997)
C-10/97-C-22/97 Ministero delle Finanze mot IN.CO.GE '90 Srl. m.fl. (1998)
T-177/01 Jégo Quéré mot Kommissionen (2002)

Sverige

Kommittébetänkanden

SOU 1996:103 Miljöbalksutredningen, del 1

SOU 1998:35 Förordningar till miljöbalken

Propositioner

1997/98:45 Miljöbalk

Övriga citerade lagförarbeten

1997/98:45D5 Lagrådets yttrande angående prop. om Miljöbalk

JoU 20 Miljöbalk

1997/98:117 Riksdagens protokoll, 3 juni 1998

Övrigt

Statskontoret 2005:4. Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. www.statskontoret.se

M2005/2059/R Underrättelse om nationella åtgärder för att uppfylla Sveriges förpliktelser i Europeiska Unionen, Miljödepartementet

Europarådet

Rättsfall från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

López Ostra mot Spanien, Application No. 16798/90 (1994)

Guerra m.fl. mot Italien, Application No. 116/1996/735/932 (1998)

Litteratur

Allgårdh, Olof och Norberg, Sven (2004). EU och EG-rätten. En läro- och handbok om EU och i EG-rätt. 4 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Bergström, Sture (1993). Juridikens termer. 8 uppl. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Chalmers, Damian, Hadjiemmanuil, Christos, Monti, Giorgio och Tomkins, Adam (2006). European Union Law. Cambridge: Cambridge University Press.

Fortsakis, Theodore (2005). Principles Governing Good Administration. I: European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International. s. 207–217.

Jans, Jan H. (2000). European Environmental Law. 2 uppl. Groningen: Europa Law.

Jans, Jan H., de Lange, Roel, Prechal, Sacha och Widdershoven, Robert J.G.M. (2007). Europeanisation of Public Law. Groningen: Europa Law Publishing.

Jans, Jan H. och Vedder, Hans H. B. (2008). European Environmental Law. 3 uppl. Groningen: Europa Law Publishing.

Laakso, Seppo (2002). Förvaltningsrätten i Europeiska Unionen. I: Nordisk Administrativ Tidsskrift 3. s. 227–247.

Laakso, Seppo (2002). Kodifiering av det förvaltningsrättsliga regelverket inom Europeiska Unionen. I: Nordisk Administrativ Tidsskrift 4. s. 367–376.

Lehrberg, Bert (2006). Praktisk juridisk metod. 5 uppl. Uppsala: Institutet för bank- och affärsjuridik (IBA).

Marcusson, Lena (2006). God förvaltning: ideal och praktik. Uppsala: Iustus.

Nehl, Hanns Peter (1999). Principles of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing.

Nilsson, Annika (2005). Introduktion till EU:s miljö rätt. 2 uppl. Stockholm: Santérus.
Reichel, Jane (2006). God förvaltning i EU och i Sverige. Stockholm: Jure.
Rubenson, Stefan (2002). Miljöbalken: den nya miljö rätten. 3 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
Strömberg, Håkan (2003). Allmän förvaltnings rätt. 22 uppl. Malmö: Liber ekonomi.
Turner, Steve (2004). The Human Right to a Good Environment – The sword in the stone. I: Non-State Actors and International Law 4. Koninklijke Brill NV. s. 277–301.

Internetkällor

Constitution of 4 October 1958 –
<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> (Besökt den 19 december 2009)
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 –
http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/gg_jan2007.pdf (Besökt den 19 december 2008)
Lissabonfördragets innehåll (EU-upplysningen) –
<http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Lissabonfordraget/Lissabonfordragets-innehall/>
(Besökt den 3 januari 2009)

Andra källor

E-postkorrespondens med tjänsteman på Miljödepartementet
E-postkorrespondens med handläggare på Naturvårdsverket