

”Process eller innehåll i sak – en pilotstudie av miljödomstolars ställningstaganden till medborgares överklagningar enligt miljöbalken”

Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Lund, 3-5 oktober 2005,
Arbetsgruppen ”Politik och miljö”

Författare: Erland Sköllerhorn
Länsstyrelsen Västerbotten,
FD i Statskunskap vid Umeå universitet

Process eller innehåll i sak? – en pilotstudie av miljödomstolars ställningstaganden till medborgares överklagningar enligt miljöbalken

Problemställning

Sveriges medlemskap i EU innebar krav på en rad anpassningar av nationell lagstiftning till EU:s regelverk och rättstraditioner. En viktig aspekt i detta sammanhang är rätten för enskilda att få sin sak prövad i en domstolsförhandling. Ett sådant förfarande skiljer sig i flera fall från svensk förvaltningstradition, där myndigheter getts beslutskompetensen att avgöra avvägningar mellan olika intressen vid prövning av ansökningar om tillstånd. I och med införandet av miljöbalken 1999, tillståndsprövas nu de verksamheter som anses mest miljöfarliga i en riktig domstolsförhandling. Tidigare prövades dessa verksamheter av den s.k. koncessionsnämnden för miljöskydd enligt miljöskyddslagen. Även vattenverksamhet ingår i miljöbalken, från att tidigare ha prövats enligt vattenlagen av sex regionala vattendomstolar och en vattenöverdomstol. Dessa domstolar och koncessionsnämnden lades ner 1999. De ersattes av fem regionala miljödomstolar och en miljööverdomstol.

Miljödomstolarna (MD) och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt (MÖD) har också rollen att avgöra överklagningar av beslut enligt miljöbalken, där beslut fattats av länsstyrelser (LST) och kommuner.

En idé i detta sammanhang är att enskilda berörda och allmänheten (en bredare krets av berörda) har större chans att få rätt vid överklagande av hur prövningsprocessen gått till, än när det gäller ärendet i sak. Denna idé bygger på antagandet att en domstol i första hand söker efter formella fel, innan den påbörjar en bedömning av ett ärende i sak. Ur ett legitimitetsperspektiv vore det dock ett problem, ifall berörda medborgare upplever att det nästan är omöjligt att få rätt i sak vid klagomål på meddelade tillstånd för olika miljöpåverkande verksamheter. Miljöbalkens demokratiska förankring kan då ifrågasättas. Vanligen innebär ett formellt fel i prövningsprocessen att domstolen återförvisar ärendet till prövningsmyndigheten, för fortsatt handläggning fram till ett nytt beslut i sak. Lyckas medborgare nästan aldrig få ändringar i dessa nya beslut, kan värdet av att få till stånd den fortsatta handläggningen antas vara begränsat.

Normativ utgångspunkt här är medborgare som berörs av en planerad verksamhet, vilken ger upphov till miljöpåverkan. Debatten i massmedia om miljöbalken och dess brister, t ex krånglig handläggning, har däremot dominerats av företagare i rollen som exploatörer (verksamhetsutövare). Hörnberg (2005) har i en avhandling funnit att alltför många miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) är av dålig kvalitet, både angående innehåll och hur allmänheten kunnat påverka prövningsprocessen. Hörnberg föreslår därför att regelverket utformas så att en tydlig form av kommunikation skapas mellan exploatör och allmänhet. Särskilt betonar hon tydliga krav på en MKB:s vetenskaplighet och objektivitet samt att granskningen av olika alternativ ges en central roll.

Nedan redovisas några centrala delar av miljöbalken, utifrån inriktningen på denna studie:

Sakägare – den som är berörd av domar och beslut enligt miljöbalken (MB)

Miljödomstolen, Umeå tingsrätt klargör i dom 2004-10-14 (M 4956-04) att enligt 16 kap 12 § 1:a stycket MB får beslut "...överklagas av den som domen eller beslutet angår förutsatt att avgörandet har gått honom eller henne emot. Miljöbalken innehåller härutöver ingen definition av vem som är sakägare och i den egenskapen har rätt att föra talan inför domstolar

och andra myndigheter.” MD anför att rätten att överklaga i huvudsak överensstämmer med 22 § förvaltningslagen och skriver: ”För talerätt brukar krävas att beslutet antingen påverkar den klagandes rättsställning eller berör ett intresse som godkänts av rättsordningen.” I denna dom avvisas ett överklagande från en enskilds fastighetsägare, som inte bedöms vara berörd sakägare. (Att avvisa innebär att inte ta upp ett ärende till prövning i sak.)

Ideella föreningars rätt att överklaga – 16 kap 13 § miljöbalken

I denna lagparagraf anges att överklagbara domar eller beslut om tillstånd får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. För att få överklaga domar och beslut ska en förening ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Så kallat tidigt samråd – 6 kap 4 § miljöbalken

Gällande lagtext i juli 2005 föreskriver att alla som avser att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kräver tillstånd eller tillåtighetsbeslut enligt miljöbalken eller, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den, ska tidigt samråda med länsstyrelsen. De ska även samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda och göra det i god tid och i behövlig omfattning innan de gör en ansökan om tillstånd och upprättar den MKB som krävs enligt 1 §. Före samrådet ska den som avser att bedriva verksamheten till länsstyrelsen och enskilda som särskilt berörs lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Efter samrådet ska länsstyrelsen besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta beslut får inte överklagas.

Utökat samråd vid betydande miljöpåverkan – 6 kap 5 § miljöbalken

Om länsstyrelsen enligt 4 § ovan beslutar att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska ett förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid ett sådant förfarande ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden samråda med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av MKB:n.

Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivning (NFS 2001:9)

I denna skrift anger Naturvårdsverket bl a:

- Underlag inför samråd med enskilda

Verksamhetsutövaren (VU) bör i god tid innan samrådet översända uppgifterna som ska lämnas vid samrådet, eller berätta var man kan ta del av dem. Är det många enskilda berörda, kan det kan vara lämpligt att informera i en tidningsannons om verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och förutsedda miljöpåverkan. (”i god tid” innebär minst 2 veckor i förväg, enligt verket.)

- Samrådet med enskilda

VU bör via brev eller på annat sätt inbjuda till själva samrådet. Samrådet kan ske genom samrådsmöten, eller på annat sätt. Det är VU:s ansvar att avgränsa kretsen av enskilda berörda. Denna hör bl.a. ihop med förväntad påverkan i form av t.ex. luftföroreningar, buller och landskapsbild. De enskilda bör få rimlig tid till eftertanke och få lämna både muntliga och skriftliga synpunkter. (”i rimlig tid” innebär minst 3 veckor, enligt verket.)

- Dokumentation

VU bör skriftligt dokumentera hur samrådet gått till, vilka som bjudits in och vilka synpunkter som lämnats. Det bör tydligt framgå på vilket sätt de berörda underrättats, t ex via kungörelse, anslag, eller brev till hushåll. VU bör också redovisa hur inkomna synpunkter beaktats inför planerad tillståndsansökan.

Sammantaget ska tidigt samråd enligt lagtexten ske i god tid och i behövlig omfattning, innan VU ansöker om tillstånd och upprättar den MKB som krävs.

Århuskonventionens inarbetande i svensk lag och EU-rätten

Även på internationell nivå diskuteras frågan om formellt medborgardeltagande i miljöpolitik. I Ds 2004:29 behandlas ett inarbetande i svensk lag av Århuskonventionen, eller FN/ECE:s (Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa) konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor, samt hur ett sådant inarbetande skulle påverka svensk rätt. Promemorian behandlar också implementeringen av två EG-direktiv, framtagna som ett led i gemenskapens ratificering av konventionen.

Regeringen föreslog sedan den 26 januari 2005 en ny lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ som ska gälla för verksamhet som avser myndighetsutövning eller utförande av offentliga tjänster som har samband med miljön. Lagen ska garantera allmänhetens tillgång till miljöinformation även i de fall informationen inte finns hos en myndighet (prop. 2004/05:65).

Syfte

Syftet med denna pilotstudie är att analysera några överklagningar där miljödomstol eller miljööverdomstol dömt till enskildas eller allmänhetens fördel, utifrån en jämförelse av brister i formalia och oacceptabel förväntad miljöpåverkan.

Material, metod och avgränsningar

En nödvändig begränsning, av tidsskäl, är att analysera ett antal domar som påträffats slumpmässigt. Det görs alltså inget systematiskt urval bland en stor mängd domar. Här hade man annars kunnat tänka sig minst två varianter.

Den första vore att starta analysen från ett antal överklaganden, där medborgare överklagat både samrådsprocess och ett besluts innehåll i sak. Utfallen i domstol kategoriseras sedan i ändring/ej ändring avseende dessa två aspekter. En påbyggnad av denna ansats vore att utvärdera de efterföljande besluten i sak, i de fall domstolen återförvisat ett ärende för fortsatt handläggning, om denna prövning hunnits slutföras.

Den andra vore att starta från ett urval av utfall i domstol, i form av ändring/ej ändring och följa ärendena bakåt till överklagningarna (avseende samrådsprocess och innehåll i sak, eller både och.). Teoretiskt kanske utfallen blir något olika, beroende på vilken ansats som väljs.

Denna studie är en förenklad version av den andra varianten, men omfattar bara domar ändrade till enskildas fördel. I studien följs inte heller ärendena bakåt. För denna studie är den ena datakällan några domar som inkommit till Länsstyrelsen i Västerbottens län. Den andra datakällan är en större sammanställning på internet över domar från MÖD t o m år 2003, sammanställd 2005-02-05 av docent Jan Darpö, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet (Darpö 2005). En svårighet med Darpös stora och förtjänstfulla sammanställning är att det ibland saknas redovisning av vem som överklagat, enskilda eller allmänheten, eller

myndigheter som kommun och länsstyrelse. I mina resultat ingår bara domar där det explicit eller tydligt implicit framgår att det är enskilda eller allmänheten inklusive ideella organisationer som klagat. En andra svårighet med Darpös sammanställning är att metoden med "kortreferat" kan innebära att viktiga data om medborgarnas argument inte fått plats. Jag har saknat möjlighet att jämföra originaldomar med Darpös "kortreferat", för att undersöka hur denna metod fungerat. Det kan tilläggas att jag inte hittat kriterierna för urvalet av domar i Darpös sammanställning.

De två datakällornas textmaterial är bearbetat genom innehållsanalys. Resultaten är sammanställda i tabeller, för att öka överskådligheten (se Miles och Huberman (1994) angående metoder vid resultatredovisning i tabeller.) Det bör också nämnas att studien är avgränsad till att endast omfatta avgöranden i miljödomstol (miljööverdomstol) efter överklagningar av enskilda och allmänheten. Det görs alltså ingen fallstudie av hela prövningsprocessen i de aktuella ärendena fram till beslutet, som överklagas. Ärenden som återförvisats för ny handläggning följs upp, där det varit praktiskt möjligt (fyra domar som gällde Västerbottens län). Detta ger möjlighet att se vad det nya, slutliga, beslutet i ärendet blev.

Resultat

Från sammanställningen av Jan Darpö

Tabell 1. Om talerätt

Dom	Verksamhet	Klagande	Ändring	Formell – Sak	Motivering
MÖD 2003-10-17, M 454-02	Miljöfarlig	Enskild	Ja	Formellt: rätt få klaga	Ja, angående svårnedbrytbara ämnen i vatten
MÖD 2003-10-17, M 714-03	Miljöfarlig	Enskild	Nej	Formellt: ej rätt att klaga	Nej, ej ämnen lätta att bryta ner

När det gäller domar om talerätt och rättegångsfel handlar dessa föga förvånade bara om formella aspekter (tabell 1 och 2).

Tabell 2. Om rättegångsfel

Dom	Verksamhet	Klagande	Ändring	Formell – Sak	Motivering
MÖD 2002-01-18, M 6352-01	Täktverksamhet	Stort antal närboende	Ja	Formellt: återförvisning till MD	MD avgjort överklagning utan kommunikering, ej underrettat om förhandling o syn, o ej kungjort
MÖD 2003-09-18, M 84-03	Täktverksamhet	Flera närboende	Ja	Formellt: tillståndsansökan avvisas	Ej haft riktigt tidigt samråd med närboende: oklart ang info o få lämna synpunkter o ej dokumenterat dem
MÖD 2003-10-13, M 9412-02	Miljöfarlig verksamhet	Bara SNF?	Ja	Formellt: undanröjer MD-dom	Brister i MKB: fullständigt underlag krävs för utökat tillstånd ang samlade

					miljöeffekter
--	--	--	--	--	---------------

Tabell 3. Vattenverksamhet

Dom	Verksamhet	Klagande	Ändring	Formell – Sak	Motivering
MÖD 2000-11-07, M 6665-99	Vattenverksamhet	Enskilda	Ja	Formellt: återförvisning till MD	Ansökan om förlängd arbetstid ha kunjgorts o sakägare fått yttra sig
MÖD 2002-02-06, M 9225-99 o M 256-01	Vattenverksamhet	Enskilda	Ja	Formellt: återförvisning till MD	Ej behandlat yrkanden om ersättning, grunder för skadeprövning o ersättning för rättegångskostnad
MÖD 2002-11-15, M 4880-01	Vattenverksamhet	SNF	Ja	Formellt: återförvisning till MD	2 brister i MKB: 0-alternativ avse rådande vattenförhållanden vid kvarn, Natura 2000 fordra redovisning av skyddsvärd livsmiljö o djur- o växtarter
MÖD 2003-06-10, M 7250-01	Vattenverksamhet	Enskilda	Ja	Formellt: sakägare kan ha rätt till ersättning för oförutsedd skada	Återupptagen dämning efter 36 år innebär att tidigare tillstånd förfallit
MÖD 2003-10-17, M 1894-03	Vattenverksamhet	Enskilda	Ja, delvis	Formellt: fel av MD att meddela verkställighetsförordnade I sak: överklagandena avslås ang MKB, Natura 2000 o tidigare brister i tillsyn	MD ej utrett om föreskrivet skydd nog för verkställighet, <i>men</i> nu klar, MKB duger för Natura 2000-tillstånd, Banverkets tillsyn funkar o måste göra det

Även beträffande vattenverksamhet får enskilda och SNF bara rätt på formella grunder vid överklaganden. I den nyaste domen i tabell 3 ger MÖD först de enskilda rätt i att det var fel av MD att låta verksamheten börja innan domen vunnit laga kraft (MD hade meddelat s k verkställighetsförordnande). Men därefter avslår MÖD de enskildas överklagning i sak.

Av tabell 4 framgår att enskilda får rätt i sak i tre fall av fyra av MÖD. Det bör dock noteras att i två av dessa nämns myndigheters negativa syn i MÖD:s motiveringar.

Tabell 4. Miljöfarlig verksamhet och Tåktverksamhet

Dom	Verksamhet	Klagande	Ändring	Formell – Sak	Motivering
MÖD 2002-01-18, M 29-01	Miljöfarlig	Grannar	Ja	I sak: MD:s lindrigare bullervillkor upphävs	Remissinstanser tveksamma o ej uppenbart befintliga villkor för stränga, eller att ändrad verksamhet oförutsedd
MÖD 2003-04-16, M 9575-02	Miljöfarlig	En mängd fastighetsägare	Nej, jämfört motpartens yrkande	I sak: tvist ang. bullerisolering mellan grannar o Luftfartsverk, till de förras fördel	Luftfartsverk får ej ytterligare anstånd – ej uppenbart befintligt villkor för strängt eller att ändrad verksamhet oförutsedd
MÖD 2003-06-30, M 4616-02	Miljöfarlig	Närboende	Ja	Formellt: undanröjer MD-dom att avvisa yrkande om förbud	Lokalisering av svinstall i relation till närboende o beräkning av antal djurenheter, Förbud enl 2kap 9 § MB ska iakttas å tjäns-tens vägnar
MÖD 2003-10-06, M 440-03	Miljöfarlig	Blekinge Naturskyddsförbund	Ja, men slutligt Nej	I sak: LST-tillstånd ändrades av MD, varefter MÖD fastställde LST-tillståndet	Tillstånd producera 3800 slaktsvin, med krav på 170 ha åkermark för gödsel, VU visar MÖD intyg på 414 ha
MÖD 2003-12-29, M 623-02 o M 7625-00	Miljöfarlig	Flera närboende	Ja	I sak: MÖD godtog bara 4 befintliga vindkraftverk o ej 2 tillkommande	Kommunal ÖP under omarbetning, varför bygglov inte medgavs, Ena nya verket störa grannar o påverka landskapsbilden, Andra nya påverkat landskapsbild o ej säkert pga cykelväg intill
MÖD 2003-05-16, M 2463-03	Tåktverksamhet av grus	Stort antal närboende (och Miljönämnd)	Ja, jämfört med motpartens yrkande	Formellt: MÖD ger, liksom MD, ej ge verkställig för tillstånd innan överklagning avgjord	Kan ej bedöma utgången av MD:s prövning av överklagning, Omfattande tåkt nära skola, kyrka o bostäder

Av tabell 5 framgår att sex av nio domar gäller avgöranden i sak, varav en berör både formalia och sakfrågan. Bland dessa sex domar lyckas enskilda få rätt utan myndighetsstöd i tre fall. Vidare är det värt att notera MÖD:s noggrannhet att betona vad som kan prövas i ärendet om Natura 2000. Detta är ett kännetecken på domstols arbetssätt med avgränsningar.

Tabell 5. Samling av återstående domar

Dom	Verksamhet	Klagande	Ändring	Formell – Sak	Motivering
MÖD 2000-05-12, M 3164-00	Inhibition	Granne	Ja	Formellt: MÖD upphäver förordnande om muddring i hamn, så sakprövning i MD får avgöras	Inhibition av verkställighetsförordnande, Beslutet fick bara överklagas i samband med sakärendet
MÖD 2002-06-19, M 28-01	Tillsyn	Granne	Ja	Formellt: MÖD upphäver LST-beslut om avskrivning o återförvisar ärendet	Ändrat dike gjort att vatten i huvudsak gått över grannens mark, vars enskilda intressen därmed är berörda
MÖD 2002-12-06, M 1556-00	Tillsyn	Grannar (och Miljönämnd)	Ja, jämfört med motpartens yrkande	I sak: viss jämkning av utdömt vite, för ej följt föreläggande	Bolagets dämpning av bullret, sedan förelägandet vunnit laga kraft, ej skäl för att vitet förlorat sin betydelse
MÖD 2002-03-27, M 857-01	Enskilda avlopp	Grannar	Ja, jämfört med motparters yrkanden	I sak: MÖD fastställer MD:s dom, som miljönämnd o fastighetsägare klagat på	Kan ej uteslutas att avloppsvatten från anläggning kan påverka brunnar på angränsande mark
MÖD 2003-11-19, M 5005-02 o M 5006-02	Natura 2000	Ett antal närboende	Ja, till mindre del i sak	I sak: MÖD skärper villkor för skydd av örningens lek, men avslår i övrigt Formellt: avvisar tre klagopunkter	I övrigt: MKB kompletterats, byggande ej påverka på betydande sätt Formellt: täkt o bro samt timmerterminal kan ej prövas i ärendet
MÖD 2003-08-28, M 5480-01	Hälsa	Grannar (och Miljönämnd)	Ja, jämfört med motpartens yrkande	I sak: MÖD ändrar Miljönämnds föreläggande, men anser det motiverat	Småskalig vedeldning i bebyggelse kräver reglering av tiden för denna
MÖD 2003-06-12, M 3783-02	Enskilda anspråk	Fastighetsägare	Ja	I sak: kommunen ska betala skadestånd	Dränning av koloniområde orsakat sänkt grundvatten,
MÖD 2003-07-01, M 2653-03	Enskilda anspråk	Enskilda	Ja	Formellt: MÖD upphäver avvisning av förbudstalan	Arbetsplan enligt vägslag är ej jämförbar med tillstånd enligt MB för miljöfarlig verksamhet
MÖD 2003-04-04, M 10172-02	Miljösanktionsavgift	Enskilda (och Miljönämnd)	Ja	I sak: MÖD fastställer miljö-sanktionsavgift	Ej underrättat tillsynsmyndighet vid driftstörning som orsakade lukt

Domar inkomna till Länsstyrelsen Västerbotten

Av tabell 6 och 7 framgår att tre av tio domar gäller avgöranden i sak. I ett av dessa fall får en enskild rätt i MD, utan stöd från myndigheter.

Tabell 6. Domar tagna under år 2002, med en efterföljande dom av MÖD

Dom	Verksamhet	Klagande	Ändring	Formell – Sak	Motivering
MD 2002-02-15, M 73-01, Umeå	Täktverksamhet av grus	Enskild	Ja	I sak: villkorstilllägg om sparad skog tills brytning klar och krossning semestertid bara efter godkännande av fritidshusägaren	Berörda fastighetsägare ha fått lämna synpunkter på ansökan o MKB, ej bara vid samrådet. Dock är klaganden o bolaget överens om ändrade villkor, så återförvisning behövs ej. Övriga klagomål föranleder ej åtgärd
MD 2002-04-10, M 377-01, Växjö	Täktverksamhet av berg	Enskilda	Ja	Formellt: MD upphäver överklagat beslut och återförvisar ärendet till LST	Närboende som lämnat synpunkter under samrådet även ha fått göra det på ansökan o MKB. Allvarliga brister i hanläggning o brister i utredningen i övrigt
MD 2002-10-07, M 28-02, Umeå	Täktverksamhet av grus	Enskilda	Ja	Formellt: MD upphäver överklagat beslut och återförvisar ärendet till LST	Vattentäkten bör prioriteras före grustäkt. Men grundvattenbildning ej nog belyst, nivåer på täktplanen fel o fler skyddsåtgärder bör utredas
MD 2002-11-29, M 39-02, Umeå	Täktverksamhet av grus och berg	Enskilda	Nej	Formellt och I sak: MD avslår överklagning	Liten verksamhet långt från hus med liten risk för störningar. Därför kan för snäv samrådsrets o brister samrådet godtas.
MÖD 2003-09-18, M 84-03	Täktverksamhet av grus och berg	Enskilda	Ja	Formellt. MÖD upphäver de tidigare besluten av LST och MD och avvisar ansökan	Ej samrätt på föreskrivet sätt: ej kontaktat alla berörda, ej redovisat innehåll i info, hur få lämna synpunkter o vad som framförts Kan ej avhjälpas efteråt

Tabell 7. Domar tagna efter år 2002

Dom	Verksamhet	Klagande	Ändring	Formell – Sak	Motivering
MD 2003-03-10, M 76-02, Umeå	Täktverksamhet av berg	Enskilda	Ja	Formellt: MD upphäver överklagat beslut och återförvisar ärendet till LST	Ej skett utökat samråd eller kompletteringsrunda till kommunen då ansökan inkom, vars MKB var ofullständig, Senare utskick till stugägare ej nog o LST beslutat utan kungörelse av kompletterad ansökan o MKB
MD 2003-12-19, M 64-03, Umeå	Täktverksamhet av grus	Enskilda	Ja, jämfört med motparternas yrkanden	Formellt: MD upphäver överklagat beslut och återförvisar ärendet till LST	Ej skett tidigt samråd med alla boende i 2 byar, deras synpunkter kända först vid överklagning o ej inför ansökan o MKB, Brister ej avhjälpbara efteråt, LST o bolag anser synpunkterna ej talar mot tillstånd
MD 2003-12-19, M 3275-03, Växjö	Täktverksamhet av grus	Enskild	Ja	Formellt: MD upphäver överklagat beslut och återförvisar ärendet till LST	Ej kommunicerat ansökan o MKB före beslut till en enskild, med 2 synpunkter
MD 2004-07-16, M 4051-04, Umeå	Täktverksamhet av berg	Enskilda (och Länsstyrelse)	Nej, men senare rätt hos MÖD	I sak: ändrar villkor så 25 000 ton får köras ut efter befintlig väg under max 25 vardagar under dagtid, med VU:s åtagande om 30 km/h o dammbindning, samt info till tillsynsmyndighet o boende om transportperiod	Mängd begränsad till 25 % av tillåten årsmängd, transporter dagtid under kortare sammanhängande period, VU gjort åtaganden. Jfr med kostnad o naturingrepp för ny väg får närboende tåla störning
MÖD 2005-06-02, M 6671-04, Umeå	Täktverksamhet av berg	Enskilda (och Länsstyrelse)	Ja	I sak: MÖD upphäver MD:s dom o avslår ansökan om ändrat villkor	VU ej visat att det finns förutsättningar för mildring av aktuellt villkor

Sammantaget fick enskilda och allmänheten rätt på formella grunder i 23 av 35 studerade domar. De fick rätt i sak (delvis) i 12 av domarna. I dessa 12 fall var det bara i 5 som de fick rätt, utan att ha myndighetsstöd för sin syn.

En liten utvärdering av vad som hänt efter formella avgöranden i domstol redovisas i tabell 8. I tabellen framgår att det blev fyra olika utfall, efter att MD och MÖD i första prövningsprocessen avgjort fyra överklagningar på formella grunder. Endast i ett av dessa fall blev det nya beslutet av LST identiskt med det första, som överklagats. Detta indikerar att det kan löna sig för enskilda att klaga, även om de i första hand får rätt angående formalia.

Tabell 8. Beslut om täktverksamhet i Västerbottens län, efter formella domstolsdomar (återförvisning för ny handläggning, eller upphävda tillståndsbeslut)

Dom	Verksamhet	Klagande	Formell – Sak	Efteråt
MÖD 2003-09-18, M 84-03	Täktverksamhet (Gumbodabäck i Robertsfors)	Flera närboende	Formellt: tillståndsansökan avvisas	Ny prövning, där LST ger tillstånd med samma villkor som förut o som MD godtog
MD 2002-10-07, M 28-02, Umeå	Täktverksamhet av grus (Strängnäs i Umeå)	Enskilda	Formellt: MD upphäver överklagat beslut och återförvisar ärendet till LST	Ny prövning, där LST avvisar ansökan eftersom sökanden ej kompletterat enligt MD:s dom
MD 2003-03-10, M 76-02, Umeå	Täktverksamhet av berg (Rönnbäcken i Skellefteå)	Enskilda	Formellt: MD upphäver överklagat beslut och återförvisar ärendet till LST	Ny prövning, där LST ger tillstånd med ändring av villkor som enskilda önskat
MD 2003-12-19, M 64-03, Umeå	Täktverksamhet av grus (Berttjärn i Umeå)	Enskilda	Formellt: MD upphäver överklagat beslut och återförvisar ärendet till LST	Bolaget startar ingen ny prövningsprocess

Diskussion

Trots en okänd fördelning mellan de två typerna av överklagningar (input) ger denna studie empiriskt stöd för idén att enskilda och allmänheten har större chans att få rätt vid överklagande av hur prövningsprocessen gått till (formalia), än när det gäller miljöärendet i sak. Att huvudförhandlingar i miljödomstolen starkt domineras av resonemang runt formalia, framgår av en studie av ett halvduzin tunnelbyggen för Botniabanan längs Norrlandskusten (Sköllerhorn 2004).

Samtidigt kan man inte bortse från enskildas och allmänhetens påverkan på myndigheternas ståndpunkter i olika miljöärenden, via formella och informella kontakter. Sådan påverkan går inte att utläsa i miljödomar. Denna begränsade studie indikerar i alla fall att enskilda och allmänheten har lättare att få rätt i sak när man överklagar tillsammans med kommun eller länsstyrelse. Emellertid har det inte funnits utrymme i studien att undersöka i vilken grad olika aktörers argument överensstämmer, kompletterar eller motsäger varann. Det visade sig dock att enskilda argumenterade i rätt stor omfattning även för allmänna intressen, i en omfattande domstolsförhandling inför det första tunnelbygget enligt miljöbalken för Botniabanan (Sköllerhorn 2001). Det gällde där särskilt frågan om utsläpp av suspenderade ämnen i vattendrag, en fråga där man inte behöver ha expertkunskap för att kunna argumentera.

För att lyckas i domstolsförhandlingar torde enskilda och allmänheten behöva duktiga företrädare eller ombud. Man kan anta att detta särskilt gäller om man ska få rätt i sak i miljöärenden. Att få rätt vid klagomål på brister i prövningsprocessen verkar vara betydligt enklare. Samtidigt får man en generell bild av att expertis inom juridik stärker sitt inflytande gentemot naturvetenskaplig expertis, i och med förändring från förvaltningsförfarande till domstolsförfarande. Att kunna regelverket i detalj och känna till vägledande domar tycks ge en stark position, inte minst när det gäller att avgränsa vilka frågor miljödomstolen ska pröva. Denna studie leder i alla fall till minskad oro beträffande miljöbalkens demokratiska förankring. Ur ett legitimitetsperspektiv är det positivt att berörda enskilda och allmänheten även kan få rätt i sak. Den lilla utvärderingen av fyra fall visar också att fortsatt prövning inte med automatik leder till att prövningsmyndigheten fattar ett nytt beslut som är identiskt med det första, som enskilda klagat på.

Institutionell teori är en utgångspunkt för att förstå och förklara enskildas handlande och inflytande i ett nätverk med institutioner. March och Olsen (1989:106) betonar betydelsen av s k institutionell friktion. När institutionella arrangemang en gång skapats, kommer de att överleva tills yttre förändringskrav blir mycket tydliga. Institutioner stabiliseras genom anpassning och uppsugning av proteströrelser. Och ju mer en institution är inordnad i en större politisk ordning, så att förändring av en institution fordrar förändringar av flera andra institutioner, desto mindre trolig blir förändringar. Undantaget är de stora historiska vägskäl, som ger möjlighet till större förändringar.

Angående fortsatt empirisk forskning i gränzonen mellan miljöpolitik och miljöjuridik föreslår jag fördjupade studier dels av vad som händer med återförvisade ärenden, dels av informellt samspel mellan enskilda och allmänheten samt myndigheter och verksamhetsutövare inom ramen för prövningsprocessen. En annan intressant studie vore att jämföra överklagningar från tiden med förvaltningsförfarande, med dem som kommit efter miljöbalkens införande. Den tidigare miljöskyddslagens sakägarbegrepp är likartat med det som återfinns i den efterföljande miljöbalken, så här bör det finnas förutsättningar för sådana jämförelser. Dessa kan t ex avse antal överklagningar, typer av överklagningar och utfallen hos överprövande instans.

Referenser

- Darpö, J (2005): <http://www.jandarp.se/rattsfall>
- Hörnberg, C (2005): *Miljökonsekvensbeskrivningar som rättsligt verktyg för hållbar utveckling*, Doktorsavhandling, Juridiska institutionen, Umeå universitet
- March, J G and Olsen, J P (1989): *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Miles, M B and Huberman, A M (1994): *Qualitative Data Analysis – an Expanded Sourcebook*, SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Sköllerhorn, E (2001): *Från allmänt intresse till enskilt intresse? – en pilotstudie av diskussionen om miljöproblem i miljödomstolen*. Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg, Göteborg 7-9 oktober 2001.
- Sköllerhorn, E (2004): *Från organiserat kaos till rutinartat förfarande – en pilotutvärdering av hur diskussionen om miljöproblem utvecklats i Miljödomstolen*. Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Stockholm, 7-9 oktober 2004.