

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta

Kari Kuusiniemi

Outi Suviranta

Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222 (painettu)

ISSN 2954-2863 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-383-3

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Mats Melin

Natura 2000 – bruk och kanske missbruk

Bakgrund

Pekka Vihervuori och jag träffades första gången i Tartu i Estland något av de första åren på 2000-talet. Vi hade rest dit från våra båda domstolar – för Pekkas del finska Högsta förvaltningsdomstolen och för min del den domstol som då fortfarande hette Regeringsrätten, men numera även i Sverige heter Högsta förvaltningsdomstolen. Vi skulle bistå våra vänner i Estlands högsta domstol med att förbereda sig för landets inträde i Europeiska unionen.

Vi har träffats många gånger sedan dess: i överläggningar mellan våra båda domstolar, inom vårt nordiska samarbete, på olika platser i Europa vid möten med ACA Europe och även inom ramen för de högsta förvaltningsdomstolarnas internationella samarbete. Den längst bort liggande ort där vi två har träffats är Cartagena i Colombia. I alla dessa sammanhang har det varit tydligt att våra båda domstolar är de som står varandra närmast. Med min kollega och vän Pekka har jag kunnat diskutera både rättsliga problem och domstolsledningsfrågor.

Jag minns fortfarande, inemot tjugo år senare, att Pekka i Tartu berättade om Högsta förvaltningsdomstolens omfattande arbete med mål rörande Natura 2000.

Statsrådet i Finland hade 1998 med stöd av den unionsrättsliga regleringen rörande Natura 2000-områden beslutat att till Europeiska kommissionen anmäla 439 områden enligt EU:s fågeldirektiv och 1 325 områden enligt EU:s art- och habitatdirektiv. Högsta förvaltningsdomstolen fick ta emot inte mindre än 1 241 besvär över detta beslut med sammanlagt fler än 5 000 ändringssökande. Pekka berättade bl.a. om hur detta osedvanligt omfattande material ställde domstolen inför stora utmaningar samt krävde nya lösningar och en mångsidig användning av informationsteknik under beredningen. I juni 2000 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen 694 beslut i sådana mål, med en textvolym om över 40 000 sidor. I cirka sju procent av fallen upphävdes statsrådets beslut helt eller delvis.

Natura 2000 var då en ganska okänd företeelse i min domstol. En anledning var nog att flera slag av mål som gäller vad som i Sverige kallas områdesskydd handlades vid miljö-

domstolar (numera mark- och miljödomstolar), vilka inrättats inom ramen för de allmänna domstolarna.

Några försök att med användning av det svenska rättsinstitutet rättsprövning angripa regeringens beslut att till EU-kommissionen anmäla Natura 2000-områden gjordes emellertid inte då, såvitt jag kan minnas.

Svenska regler om områdesskydd

Områden i naturen som bör bevaras och som är viktiga för växter och djur kan skyddas från exploatering på flera olika sätt. I Sverige finns det t.ex. 30 nationalparker (varav en s.k. marin nationalpark, Kosterhavet) och cirka 4 500 naturreservat. Ett delvis motsvarande syfte fyller de svenska reglerna om strandskydd, som omfattar strandremsor om 100 meter från strandlinjen runt haven, insjöar och vattendrag. Strandskyddet kan genom särskilt beslut av länsstyrelse utökas till att omfatta områden upp till 300 meter från strandlinjen.

Särskilt mål om s.k. utvidgat strandskydd har, inte minst på senare tid, varit tämligen vanligt förekommande i svenska Högsta förvaltningsdomstolen. Anstormningen har visserligen inte alls närmat sig de finska nivåerna för mål rörande Natura 2000 runt millennieskiftet, men likväl varit betydande.

I övergångsbestämmelserna till en lagändring rörande strandskyddet 2009 föreskrevs att beslut om utvidgade strandskydd efter den 31 december 2014 gällde endast om beslut fattats med stöd av de nya bestämmelserna. Regeringen gav därför samtliga länsstyrelser i uppdrag att se över de områden som omfattades av utvidgat strandskydd. Sverige är ju, liksom Finland, ett land med lång kustlinje, många insjöar, åar och älvar. Länsstyrelserna kom därför att fatta en lång rad nya beslut om utvidgat strandskydd. Många sådana beslut avsåg områden där utvidgat skydd även tidigare hade gällt, men också nya skyddade områden tillkom.

Länsstyrelsernas beslut i sådana frågor överklagas i Sverige hos regeringen, som fick en mycket stor mängd ärenden att hantera.

Överprövning av regeringsbeslut

Domstolsprövning av ett regeringsbeslut är hos oss möjlig endast genom att den enskilde ansöker om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen. En sådan talan mot ett regeringsbeslut fordrar att det innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

Det är givet att ett beslut om utvidgat strandskydd rör enskildas civila rättigheter. Domstolen har därför fått ta emot ett stort antal ansökningar om rättsprövning av beslut om sådant skydd.

Institutet rättsprövning infördes ursprungligen 1988 och finns i sin nuvarande utformning i en lag från 2006. Det är ett särpräglad institut, dels på så sätt att det alltså innefattar en prövning direkt i högsta instans, dels genom att det är fråga om en rent kassatorisk process, där prövningen är begränsad till att avgöra om regeringens beslut strider mot någon rättsregel. Prövningen omfattar förstås också bl.a. fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet.

Högsta förvaltningsdomstolen har ännu inte funnit skäl att underkänna ett regeringsbeslut på området i materiellt hänseende. Däremot har domstolen haft kritiska synpunkter vad gäller förfarandet. Synpunkterna kan ha ett visst allmänt intresse genom att de speglar hur tillämpning av lagstiftning med rötter i äldre tid kan stämma mindre väl med nutida förhållanden.

Svenska fastighetsägares bristande rättsskydd

I en förordning om områdesskydd enligt miljöbalken finns bestämmelser om s.k. kommunisering i ärenden om utvidgat strandskydd. Innan ett beslut om utvidgning fattas ska ägare och innehavare av särskild rätt till marken delges ett föreläggande att yttra sig över förslaget till beslut. Hur delgivning ska ske regleras i den mera generellt tillämpliga delgivningslagen.

Delgivningslagen är visserligen från 2010, men nu tillämpliga bestämmelser härstammar från 1970 års delgivningslag.

Delgivning sker förstås normalt genom att en handling överlämnas till den som saken gäller. I vissa fall är det dock inte möjligt, eller åtminstone svårt, att delge en handling på det sättet, t.ex. när samma handling ska lämnas till en mycket stor personkrets eller när den krets som berörs av handlingen är mer obestämd.

Därför finns möjligheten till s.k. kungörelsedelgivning. Enligt en allmän regel i 4 § i delgivningslagen ska sättet för delgivning väljas med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt. Delgivning får, enligt samma lagrum, inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet.

Kungörelsedelgivning får enligt 49 § första stycket i delgivningslagen användas bl.a. i de två situationer som nyss berördes, alltså om det är en obestämd krets som ska delges (punkt 1) och om ett stort antal personer ska delges och det med hänsyn till ändamålet med delgivningen inte är rimligt att delgivning sker med var och en av dem (punkt 2).

Kungörelsedelgivning går till på så sätt att den handling som ska delges hålls tillgänglig hos myndigheten eller på annan plats och att ett meddelande om detta och vad saken gäller kungörs. Ett sådant meddelande ska föras in i Post- och Inrikes Tidningar (PoIT) och, om det finns skäl till det, i tidning på orten.

PoIT var tidigare en officiell papperstidning, som började ges ut 1645 och innehöll kungörelser om konkurser, bolagsärenden, exekutiva auktioner och liknande ärenden. Sedan 2009 finns den endast som information på Bolagsverkets webbplats.

Kungörelserna införs ofta också, som delgivningslagen föreskriver, i lokala tidningar eller i rikspress. De samlas då så gott som undantagslöst i rad efter varandra på någon av de sista sidorna inne i tidningen.

Det var visserligen inte många som tog del av PoIT när den fanns som papperstidning, men det torde vara ett ytterst litet fåtal som regelmässigt tar del av informationen i dess nuvarande form. Det är nog också så att alla de som inte har anledning att vänta sig ett särskilt beslut från myndigheterna helt sonika bläddrar förbi sidan med tätt packade kungörelser om konkurser m.m. i sin dagstidning.

Dessutom håller sig numera allt färre människor, åtminstone i Sverige, med en daglig tidning. Detta gäller särskilt yngre personer. En del, men långt ifrån alla, ersätter papperstidningen med en digital prenumeration.

Risken är alltså betydande att knappast någon i den krets som en kungörelse riktar sig till nås av det meddelande som den innehåller. Det finns emellertid en ytterligare regel som ska tillämpas vid kungörelsedelgivning. Den kom till långt före tidningsdödens tid.

Ett meddelande om delgivningen ska nämligen skickas ”till någon eller några av dem som delgivningen avser” och om en statlig myndighet eller en kommun ingår i kretsen ska meddelandet alltid skickas till dem (49 § tredje stycket i delgivningslagen). Tanken bakom denna regel är förstås att åtminstone någon eller några i kretsen ska informeras och förhoppningsvis kunna sprida kunskapen vidare till andra berörda.

I rättsfallet HFD 2017 ref. 48 (I), som gällde utvidgat strandskydd i Stockholms tätbefolkade grannkommun Värmdö, ansåg regeringen att kungörelsedelgivning kunde ske med tillämpning såväl av regeln om delgivning med en obestämd krets (49 § första stycket 1) som av regeln om delgivning med ett stort antal kända personer (49 § första stycket 2).

Beträffande regeln i den andra punkten konstaterade HFD att i ett sådant fall måste en myndighet bedöma om det är rimligt att delgivning sker med var och en. Bedömningen måste grundas på vilket intresse de berörda kan antas ha av saken. Om man kan anta att de bara har ett begränsat intresse, får kungörelsedelgivning ske.

HFD uttalade att beroende på vilka områden som avses med ett beslut om utvidgat strandskydd kan det innebära en betydande inskränkning i fastighetsägares rätt att nyttja sin egendom och också påverka egendomens värde. Det är således med hänsyn till den

ingripande verkan som ett sådant beslut kan ha i många fall uteslutet att med stöd av den aktuella bestämmelsen använda sig av kungörelsedelgivning.

När det gäller regeln i den första punkten, delgivning med en obestämd krets, fann HFD att så som delgivningslagen är konstruerad måste den kunna tillämpas även om kretsen rymmer både kända och okända sakägare. När det gäller utvidgat strandskydd kan åtminstone fastighetsägare förstås identifieras utan större problem. Ett sådant beslut kan dock antas beröra även vissa sakägare som inte på samma sätt är kända, t.ex. vissa innehavare av olika slag av nyttjanderätt till fast egendom. Kungörelsedelgivning med stöd av den bestämmelsen kunde således ske.

Detta betyder emellertid inte, uttalade HFD, att det är lämpligt att delge på det sättet. För att motverka risken att många personer med ett intresse i saken inte får del av meddelandet kan man t.ex. sända ett meddelande enligt 49 § tredje stycket till ett större antal kända sakägare. I det aktuella fallet hade länsstyrelsen dock sänt meddelandet till endast en sådan person och alltså inte gjort mer än vad som absolut krävdes av den. Domstolen tvingades därför konstatera att föreskrifterna i delgivningslagen trots allt hade iakttagits och regeringens beslut stod fast.

HFD utvecklade detta något i HFD 2017 ref. 48 (II). I det fallet hade meddelande sänts till en kommun och till ett stift inom Svenska kyrkan i egenskap av markägare. Domstolen konstaterade först att det inte är tillräckligt att skicka ett meddelande till en kommun. Det måste också sändas till någon eller några andra sakägare. Lämpligheten av att i detta fall sända meddelandet till kyrkan måste ifrågasättas utifrån syftet att informationen ska få spridning till fler än den som fått meddelandet.

Även i detta fall hade alltså lagens minimikrav likväl uppfyllts och regeringens beslut stod fast.

I en tid när allt färre kan förväntas ta del av kungörelser i PoIT och i tidningar kunde man förvänta sig att myndigheter försökte komplettera en kungörelse med meddelanden till en vid krets av berörda personer vars namn och adress framgår av offentliga register. I flertalet av de ärenden som kommit under HFD:s prövning har länsstyrelserna i stället gjort minsta möjliga ansats att sprida informationen. De har ofta valt att sända meddelande endast till en enda person bland många berörda.

Länsstyrelsernas delgivningspraxis innebär att fastighetsägares möjligheter att invända mot förslag till inskränkningar i rätten att nyttja sin egendom till följd av beslut om utvidgat strandskydd är ytterst begränsade, trots att områdesförordningen föreskriver att de ska föreläggas att yttra sig. En betydligt mer generös policy när det gäller delgivning i sådana ärenden måste till.

Natura 2000

Inledning

Det är möjligen så att det skydd för olika livsmiljöer (habitat) som utvecklats inom EU i början var mindre allmänt känt i Sverige än de tidigare nämnda nationella skyddsmekanismerna. Detta har dock kommit att ändras.

Som redan inledningsvis antytts, regleras EU:s strävan att genom att utse "särskilda bevarandeområden" skapa "ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nätverk" (Natura 2000) i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) och i fågeldirektivet (2009/147/EG).

Regleringen syftar till att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter inom medlemsstaternas europeiska territorium. Fågeldirektivet skyddar alla vilda fåglar i EU, omkring 500 arter. Art- och habitatdirektivet avser att skydda vissa livsmiljöer och hotade växter och djur och omfattar ungefär 1 500 arter och cirka 230 slag av livsmiljöer. Nätverket omfattar cirka 26 000 skyddade områden, vilka sägs täcka en femtedel av EU:s landyta.

I Sverige finns numera drygt 4 000 Natura 2000-områden.

Av 4 kap. 8 § i miljöbalken följer att en användning av mark eller vatten som kan påverka ett Natura 2000-område och som omfattar verksamheter eller åtgärder enligt 7 kap. 28 a § får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Enligt 7 kap. 28 a § första stycket krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant naturområde.

Enligt 28 b § får tillstånd lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas (punkt 1) eller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arten eller arterna i området (punkt 2).

Av EU-domstolens praxis framgår att en nationell myndighets prövning inte är begränsad till fall då verksamheten förläggs till själva det skyddade området. Det är tillräckligt att verksamheten ska bedrivas på en plats som omedelbart gränsar till området och att "det är möjligt" att verksamheten "kan" påverka detta ("Alto Sil", C-404/09, EU:C:2011:768). En prövning ska ske så snart det är "troligt" att en plan eller ett projekt leder till en betydande påverkan på Natura 2000-området (Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482).

En plan eller ett projekt får godkännas bara om en nationell myndighet har försäkrat sig om att området inte kommer att ta skada. Ett godkännande förutsätter att det "inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan" på området (Waddenzee).

En prövning ska omfatta alla aspekter av en plan eller ett projekt, som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan få konsekvenser för ett område. Utredningen

ska ge förutsättningar för en fullständig, exakt och slutlig bedömning (se förutom ovan anmärkta avgöranden även Sweetman, C-258/11, EU:C:2013:220).

Naturskydd mot stora ekonomiska värden

I många kan ett behov av att skydda värdefull natur stå emot betydande ekonomiska intressen såväl för näringslivet som för samhället i stort. Det gäller förstås också det skydd för naturvärden som Natura 2000-områden avser att ge.

I t.ex. rättsfallet HFD 2016 ref. 21 hade ett bolag ansökt om och fått en s.k. bearbetningskoncession enligt minerallagen. Prospektering och andra undersökningar hade visat att det ifrågavarande området innehöll goda halter av s.k. sällsynta jordartsmetaller. Sådana metaller används i bl.a. hybrid- och elbilar, specialmagneter, vindkraftverk, solceller, mobiltelefoner, datorer, lågenergilampor och katalysatorer. De är alltså viktiga för produktion av renare och mer energieffektiva teknologier.

Regeringen anförde i sitt beslut bl.a. att fyndigheten var den i särklass största som kartlagts i Europa och att den planerade gruvverksamheten, såvitt kunde bedömas, skulle komma att ge upphov till betydande samhällsekonomiska vinster.

Bolagets ansökan hade inte omfattat markanvändning för nödvändiga driftsanläggningar, såsom t.ex. gråbergssupplag, sandmagasin och klarningsdamm, eftersom bolaget ännu inte hade bestämt var anläggningarna skulle placeras. Ansökningen innehöll därför inte någon miljökonsekvensbeskrivning vad gällde sådana anläggningar.

I närheten av koncessionsområdet fanns flera Natura 2000-områden. HFD konstaterade att det knappast kunde råda något tvivel om att den kommande markanvändningen för driftsanläggningar skulle komma att påverka omkringliggande områden. Det kunde inte, uttalade domstolen, uteslutas att även angränsande Natura 2000-områden kunde komma att påverkas på ett betydande sätt.

HFD fann således att genom begränsningen i koncessionsärendet till själva området för gruvbrytning hade den prövning som föreskrivs vad gäller påverkan på Natura 2000-områden inte kommit till stånd. Regeringens beslut upphävdes därför.

Påstått missbruk av Natura 2000-skyddet

Det finns ett område på norra Gotland, i den allmänna debatten känt som Ojnareskogen eller Bästeträsk, där naturvärden står emot ekonomiska värden av mera traditionellt slag än sällsynta jordartsmetaller. Under mer än tio års tid har en intensiv strid stått mellan å ena sidan hängivna naturvänner och å andra sidan ett bolag som önskar bryta kalksten. Striden har också förts i svenska domstolar i ett antal olika processer med olika utgång.

Rättegångarnas antal hänger delvis samman med den särskilda regleringen i mål av detta slag. Den innebär att frågan om en verksamhet är tillåtlig först kan prövas genom en särskild dom, varefter frågan om tillstånd till verksamheten prövas i en senare rättegång, då även olika villkor för verksamheten kan ställas upp. Tanken bakom denna särpräglade ordning är att i en situation där det råder tveksamhet om en verksamhet är tillåten eller inte kan både domstolen och parterna besparas onödigt arbete med att senare i detalj pröva frågor om villkor m.m.

Fastigheten där brytning skulle ske omfattades inte av något områdesskydd, men gränsade delvis i både norr och söder till Natura 2000-områden.

Bolaget fick 2006 tillstånd till brytning i två provbrott. När bolaget sedan ansökte om tillstånd till verksamheten, avslogs ansökan av vad som numera heter Mark- och miljödomstolen. I en dom 2009 förklarade emellertid Mark- och miljööverdomstolen att verksamheten var tillåtlig och att Mark- och miljödomstolen skulle meddela tillstånd och föreskriva nödvändiga villkor för verksamheten.

Vid den fortsatta prövningen 2011 lämnade Mark- och miljödomstolen likväl bolagets yrkanden utan bifall. Domstolen fann att det var osäkert hur långt verkningarna av Mark- och miljööverdomstolens dom om tillåtlighet sträckte sig och att det saknades förutsättningar för att meddela fullständiga villkor för verksamheten.

Domen överklagades även denna gång till Mark- och miljööverdomstolen, som genom sitt avgörande 2012 ändrade underinstansens dom. Med hänvisning till sin tidigare tillåtlighetsdom gav domstolen bolaget tillstånd till kalkstenstakt m.m. och föreskrev villkor och försiktighetsmått.

Företrädare för olika naturskyddsintressen, liksom Naturvårdsverket och Region Gotland, överklagade Mark- och miljööverdomstolens avgörande hos Högsta domstolen.

I sin dom 2013 fann HD att den uppdelning som skett vid den tidigare handläggningen inte kunde anses förenlig med det krav på en samlad prövning av verksamhetens påverkan på Natura 2000-områdena som följer av 7 kap. 28 a och 28 b §§ i miljöbalken samt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. HD undanröjde därför underinstansernas senaste domar och visade målet tillbaka till Mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Mark- och miljödomstolen meddelade, när den således för tredje gången hade att pröva saken, i juni 2014 tillstånd till verksamheten. Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Gotlands län m.fl. överklagade domen hos Mark- och miljööverdomstolen.

Samtidigt hade regeringen redan i januari 2014 uppdragit åt samtliga länsstyrelser att lämna förslag till nya Natura 2000-områden. Länsstyrelsen på Gotland lämnade förslag som innebar att bl.a. Bästeträsk skulle skyddas. Den 31 augusti 2015 beslutade regeringen att i enlighet med artikel 4.1 i art- och habitatdirektivet föreslå Europeiska kommissionen att välja bl.a. Bästeträsk som område av gemenskapsintresse.

Mark- och miljööverdomstolen vilandeförklarade våren 2015 målet om tillstånd till

kalkbrytning i avvaktan på regeringens beslut rörande förslaget om områden som skulle ingå i nätverket Natura 2000.

Bolaget, som ville bedriva kalktäkt, ansökte om rättsprövning och yrkade att HFD skulle upphäva regeringens beslut att föreslå kommissionen att välja Bästeträsk som Natura 2000-område.

Bolaget gjorde gällande att regeringen genom beslutet ingripit i den pågående rättsliga prövningen i Mark- och miljööverdomstolen i syfte att Naturvårdsverket och länsstyrelsen, dvs. staten, skulle vinna bifall till sina överklaganden. Regeringens beslut stred därför mot kravet på rättvis rättegång i 2 kap. 11 § i regeringsformen, artikel 6.1 i EKMR och artikel 47.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Regeringens beslut stred även mot kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § i regeringsformen och bestämmelsen i 11 kap. 3 § i regeringsformen att ingen får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet.

HFD:s prövning och dom

Bolaget yrkade även att HFD interimistiskt skulle förordna att regeringens beslut tills vidare inte skulle gälla.

Bolaget anförde i denna del att konsekvensen av att ett område förs upp på EU:s förteckning över Natura 2000-områden är att endast kommissionen har rätt att besluta att området inte längre ska ingå i nätverket. Kommissionen planerade att behandla regeringens förslag den 8 november 2016. Om kommissionen skulle besluta i enlighet med regeringens förslag, skulle en senare dom från HFD om upphävande av regeringens beslut inte komma att få något praktiskt genomslag. Bolaget skulle då drabbas av en irreparabel skada.

HFD förordnade i ett beslut den 26 oktober 2016 att regeringens beslut rörande Bästeträsk tills vidare inte skulle gälla (HFD 2017 ref. 53 II). Det angavs i beslutet att HFD förutsatte att regeringen vidtog ”de åtgärder som fordras med anledning av förordnandet.”

När det gäller förutsättningarna för ett interimistiskt förordnande ansåg domstolen att de var uppfyllda ”redan om det kan konstateras att det föreligger ovisshet beträffande utgången i målet”, dvs. samma osäkerhetsnivå som domstolen tillämpat i sitt interimistiska förordnande i det s.k. Barsebäcksmålet (RÅ 1998 not. 93).

I sina skäl för beslutet konstaterade HFD att flera komplicerade rättsfrågor aktualiserades i målet, att skriftväxlingen ännu inte var avslutad, att det inte var möjligt att i detta skede av handläggningen göra någon säker bedömning av hur den slutliga prövningen i målet skulle komma att utfalla samt att målet inte skulle kunna avgöras slutligt innan kommissionen skulle komma att fatta sitt beslut.

I sitt senare avgörande i sak den 29 juni 2017 (HFD 2017 ref. 53 I) fann domstolen först att inom Bästeträsk förekommer flera s.k. prioriterade livsmiljötyper. Det hade inte fram-

kommit att regeringen, genom bedömningen att kriterierna enligt art- och habitatdirektivet var uppfyllda, hade felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelserna ger. Det hade inte heller kommit fram att det klandrade beslutet gick längre än vad som fordrades för att uppnå syftet med åtgärden.

Frågan var då, fortsatte domstolen, om regeringen ändå, med hänsyn till den pågående processen i Mark- och miljööverdomstolen, varit förhindrad att fatta sitt beslut om att anmäla området för skydd enligt reglerna om Natura 2000.

Bolaget gjorde alltså gällande att regeringens beslut grep in i tillståndsprocessen till förmån för staten och därför inte var förenligt med kravet på rättvis rättegång i svensk grundlag, i EKMR och i EU:s rättighetsstadga. Det är förstås den frågan som gör målet speciellt och intressant.

Eftersom regeringsformens bestämmelse om rätten till rättvis rättegång i hög grad baseras på artikel 6.1 i EKMR och bestämmelserna i EU:s rättighetsstadga ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, ansåg HFD att artikel 6.1 och Europadomstolens praxis var en naturlig utgångspunkt för prövningen.

Det finns flera avgöranden från Europadomstolen som har gällt frågan om antagandet av ny lagstiftning som påverkar rättegångar i vilka staten är part kan anses stå i strid med rätten till rättvis rättegång. I HFD:s mål var det ju formellt inte fråga om att riksdagen ändrat gällande rätt, men domstolen ansåg att regeringens beslut likväl innebar att generella miljöskyddsnormer skulle tillämpas och att saken därför kunde bedömas med ledning av Europadomstolens praxis.

Det finns ett antal avgöranden från Europadomstolen i vilka en stat medan den har varit part i rättegångar har antagit ny lagstiftning som innefattat att tidigare gällande lag tolkats på ett sätt som varit till fördel för staten i dessa rättegångar (se t.ex. *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis mot Grekland*, *Papageorgiou mot Grekland* och *Zielinski och Pradal och Gozalez m.fl. mot Frankrike*).

I det förstnämnda målet uttalade domstolen att rättsstatens principer och begreppet rättvis rättegång i artikel 6 utesluter varje sådant ingripande från lagstiftarens sida i rättsskipningen som är utformat för att påverka den rättsliga bedömningen av en tvist, förutom om det finns tvingande skäl av allmänt intresse (*the principle of the rule of law and the notion of fair trial enshrined in article 6 preclude any interference by the legislature with the administration of justice designed to influence the judicial determination of the dispute, save on compelling grounds of the general interest*) (p. 49). Domstolen uttalade sig på liknande sätt i de övriga målen av samma slag.

Sedan HFD redovisat denna rättspraxis, konstaterade domstolen att när det varit fråga om lagstiftning i en fråga av allmänt samhällsintresse, fanns det emellertid flera exempel på att Europadomstolen funnit att staten inte handlat i strid med artikel 6.

Ett sådant mål, Gorraiz Lizarraga m.fl. mot Spanien, gällde en lag antagen av det regionala parlamentet i Navarra som kom att påverka en verkställighetsprocess rörande ett dammbygge.

Europadomstolen sammanfattade i sitt avgörande, med hänvisning till de ovan nämnda rättsfallen, de omständigheter som lett till att statens ingripande inte hade accepterats. Det hade rört sig om ingripanden som antingen syftat till att påverka utgången av pågående rättsliga processer, att hindra att sådana processer inleddes eller att göra verkställbara avgöranden som gett enskilda ekonomiska rättigheter ogiltiga.

I det aktuella fallet rörde det sig däremot om lagstiftning avseende regional utveckling; ett område där det allmänna intresset är starkt framträdande och ändringar och tillägg till lagstiftningen är allmänt accepterade (punkt 70).

Domstolen uttalade vidare att det var fråga om en lagstiftning av generell räckvidd och att lagen visserligen var till nackdel för klagandena i en pågående process, men inte kunde sägas ha antagits för att kringgå rättsstatens principer (*it cannot be said that the text was approved for the purpose of circumventing the principle of the rule of law*) (punkt 72).

HFD konstaterade mot denna bakgrund att regeringens beslut skulle påverka den pågående rättegången genom att Mark- och miljööverdomstolen även skulle ha att tillämpa de regler som gäller för Natura 2000-områden och att denna ändring av ramen för domstolens prövning kunde antas vara till nackdel för bolaget.

Domstolen uttalade emellertid vidare att regeringen fattat sitt beslut som ett led i Sveriges åtagande enligt art- och habitatdirektivet och att huruvida vissa livsmiljöer bör beredas skydd är en fråga om samhällsplanering som – även utan hänsyn till unionsrättsliga förpliktelser – rör allmänna intressen av betydande styrka. Beslutet var också generellt till sin karaktär och stod inte i strid med rätten till rättvis rättegång.

Regeringens beslut skulle därmed stå fast.

Det kan nämnas att Mark- och miljööverdomstolen 2018 vid sin slutliga prövning med tillämpning av de regler som gäller för Natura 2000-områden avslag bolagets ansökan om kalkbrytning.

Avslutande kommentar

I de rättsfall jag redovisat har enskilda fastighetsägares och bolags rätt stått emot skydd för viktiga naturvärden. Såväl egendomsskyddet och näringsfriheten som skyddet av växters och djurs livsmiljöer är av betydande vikt för samhället i stort. Det har ankommit på domstolarna att med tillämpning av gällande nationella och unionsrättsliga regler ytterst avgöra vilka av dessa motstående intressen som ska ges företräde. Avgörandena är tydliga exempel på förvaltningsrättskipningens samhälleliga betydelse.