

**Kai Kokko**

# Miljörättens grunder

Allmänna läror, reglering och beslutsteori

Alma Talent  
Helsingfors 2019

FIDUCIA-serien utges i samarbete mellan  
Alma Talent och Juridiska Föreningen i Finland r.f.



Juridiska Föreningen i Finland r.f.  
Suomen Lainopillinen Yhdistys ry.

## Verk som publicerats i FIDUCIA-serien:

1. Förvaltningsförfarandets grunder
2. Finsk skadeståndsrätt
3. Familje- och kvarlåtenskapsrättens grunder
4. Konstitutionell rätt
5. Aktiebolag I – Allmänna läror
6. Straffrättens ansvarslära
7. Obligationsrätt
8. Miljörättens grunder

Originalets titel: Ympäristöoikeuden perusteet (Edita Publishing 2017)

FIDUCIA. Finsk juridik på svenska  
ISSN 2342-009X

Copyright © 2019 Alma Talent Oy och författaren

Översättning: Sten Palmgren

Omslag: Lapine

Ombrytning: Marja-Leena Saari

ISBN 978-952-14-3574-4

ISBN 978-952-14-3575-1 (e-bok)

BALTO print

Litauen 2019

*Respons på boken får framföras till: [kustannustoimitus@almatalent.fi](mailto:kustannustoimitus@almatalent.fi)*

# FÖRORD

Miljöns tillstånd har som följd av människans verksamhet totalt förändrats på jorden. Naturens mångfald har krympt, klimatet har förändrats och kemikalier och andra föroreningar förstör miljön. Plastavfall finns i haven. Man talar om ett antropocentriskt, dvs. människans tidevarv. Förändringen kan förklaras på olika sätt: överkonsumtion av naturresurser samt global befolkningstillväxt, men även med att de ekonomiska systemen och regleringssystemen är outvecklade.

En ideologi som bygger på fortlöpande ekonomisk tillväxt och stödjer sig på materiell produktion och konsumtion är inte möjlig i det oändliga, eftersom jordklotets ekologiska tillstånd är begränsat. Det krävs en ny slags ideologi för hållbar ekonomi, bl.a. cirkulär ekonomi, och en raffinerad reglering för att genomföra den. Miljörätten erbjuder instrument för hållbar reglering, med vilken mänsklig verksamhet styrs så att man förhindrar, eller åtminstone stävjar skadliga och oåterkalleliga förändringar i miljöns tillstånd. I fokus för målet för regleringen är å ena sidan att man beaktar att de nu levande och de kommande generationernas rättigheter tillgodoses med en generationsöverskridande rättvisa. Å andra sidan kan verksamhet som orsakar skadliga och oåterkalleliga förändringar inte regleras enbart utgående från antropocentriska värden utan regleringen måste också stödja sig på naturens egenvärde.

Den här boken bygger på min finskspråkiga lärobok *Ympäristö-oikeuden perusteet* som kom ut 2017. Boken systematiserar miljöregleringen och sammanfattar miljörettens allmänna läror. Således är boken ett stöd i miljöadministrationen såväl i företag som hos statens,

landskapens och kommunernas myndigheter. Den är också till nytta för medborgarorganisationer, advokatverksamhet, domstolar och lagberedning. I boken konkretiseras miljörettens allmänna läror och en miljörättslig beslutsteori med hjälp av exempel från rättspraxis.

Jag vill tacka Juridiska Föreningen i Finland rf och Alma Talent för att boken kommer ut på svenska och särskilt *Sten Palmgren* för det stora översättningsarbetet. Översättningen följer så noga som möjligt den finska förlagan, men samtidigt har några justeringar och uppdateringar gjorts på grund av förändrad lagstiftning. Även forskaren *Emilie Yliblejo* förtjänar ett stort tack för språkgranskningen och för många nyttiga diskussioner om valet av svenskspråkiga termer.

Jag hoppas att översättningen medför att även nordiska läsare hittar den här boken. Även om den främst gäller EU:s och Finlands miljö rätt har de allmänna lärorna och beslutsteorin som jag behandlar sina rötter i den nordiska rättskulturen. Som ung forskare fick jag uppslag till de resonemang jag för i boken när jag deltog i professorerna *Ellen Margrete Basses*, *Hans Christian Bugges*, *Erkki Hollos* och *Staffan Westerlunds* kurs i nordisk miljö rätt som ordnades i Danmark. I synnerhet mitt forskarbesök år 1999 i Uppsala och diskussionerna med framlidne professor Westerlund lärde mig hur reglering kan användas för att styra mänsklig verksamhet när man önskar skapa en hållbar rättsordning.

I boken försöker jag kombinera teori och praktik. Erfarenhet av praktiskt arbete har jag fått bl.a. när jag arbetade som föredragande i miljömål i Högsta förvaltningsdomstolen. Inte heller i övrigt har boken kommit till i ett tomrum, vilket jag på ett sätt som inte är typiskt för läroböcker har försökt visa med fotnoter. I bakgrunden finns på det hela taget många diskussioner med yngre och äldre forskare i miljöfrågor från olika länder. Tack till alla för dem!

Till slut är det på sin plats att tacka min familj, som ger en personlig betydelse för ett generationsöverskridande tänkande och som uppmuntrar till att skriva om hållbar reglering i miljö rätten.

Esbo 6.3.2019

*Kai T. Kokko*

Utgivandet av denna bok har förverkligats med finansiering av Svenska Kulturfonden, Svenska Litteratursällskapet i Finland och Stiftelsen för Åbo Akademi.



STIFTELSEN FÖR ÅBO AKADEMI

# INNEHÅLL

Förord . . . . .	V
Förkortningar . . . . .	XVII
<b>1 Miljörättens utgångspunkter . . . . .</b>	<b>1</b>
1.1 Från miljöproblem till regleringsbehov och begreppet reglering . . . . .	1
1.2 Kunskap och miljöregleringens bakgrundselement . . . . .	6
1.3 Kunskapsintresset inom miljörätten . . . . .	8
1.4 Miljörättens särdrag . . . . .	11
1.5 Den miljörättsliga regleringens mål och uppgifter . . . . .	16
1.5.1 Från målsättningsnormer till rätts-, social- och konkurrensstatens normtyper . . . . .	16
1.5.2 Regleringens uppgifter när det gäller den klassiska rättsstatens normtyper . . . . .	18
1.5.3 Regleringens uppgifter när det gäller socialstatens normtyper . . . . .	22
1.5.4 Regleringens uppgifter när det gäller konkurrens- statens normtyper . . . . .	24
1.5.5 Pluralistisk reglering och andra slutsatser . . . . .	27
1.6 Miljöregleringens rötter och miljörättens utveckling . . . . .	29
<b>2 Miljörättens regleringsnivåer, genomslagsförmåga och     sektorer . . . . .</b>	<b>35</b>
2.1 Regleringsnivåerna . . . . .	35
2.1.1 Allmänt om regleringsnivåer . . . . .	35
2.1.2 Internationell miljö rätt – regleringsnivån stater emellan . . . . .	38

2.1.3	EU:s miljö rätt – regleringsnivån mellan unionen och medlemsstaterna . . . . .	45
2.1.4	Den nationella rätten – statlig regleringsnivå . . . . .	53
2.1.5	Den nationella rätten – den regionala och lokala regleringsnivån. . . . .	58
2.1.6	Organisationers självreglering . . . . .	62
2.2	Miljörättens integrering i andra rättsområden . . . . .	64
2.3	Miljörättens sektorer och samordningen av dem . . . . .	67
<b>3</b>	<b>Miljörättens nyckelbegrepp . . . . .</b>	<b>81</b>
3.1	Allmänt. . . . .	81
3.2	Fastighetsbildningsrätt . . . . .	83
3.3	Vatten-, byggnads- och naturresursrätt . . . . .	92
3.4	Äganderätt till fastigheter och vattenområden samt nyttjandebefogenheter som bygger på allmänna eller särskilda grunder . . . . .	103
3.5	Miljöskydds- och grannelagsrätt . . . . .	115
3.6	Biodiversitets-, klimat- och naturskydds rätt . . . . .	124
3.7	Miljöprocessrätt . . . . .	134
<b>4</b>	<b>Miljöregleringen i grundlagen och miljö rättens principer . . . . .</b>	<b>145</b>
4.1	Allmänt. . . . .	145
4.2	Grundlagsregleringens innehåll och betydelse . . . . .	146
4.3	Förhållandet mellan miljö grundrättigheten och andra grundläggande rättigheter i beredningen och tillämpningen av lag . . . . .	149
4.4	Rättsprinciperna och miljö regleringen. . . . .	156
4.5	Miljöskyddsprinciperna. . . . .	161
4.5.1	Utgångspunkter och avgränsning. . . . .	161
4.5.2	Principernas innehåll, natur och ställning . . . . .	163
4.6	Rättskyddsprincipen i miljö rätten och vissa andra principer från andra rättsområden. . . . .	191
<b>5</b>	<b>Miljörättsliga processer – miljö kunskap och medverkan . . . . .</b>	<b>207</b>
5.1	Utgångspunkter . . . . .	207
5.2	Tillgång till miljö information . . . . .	211
5.3	Förfarandet vid miljö konsekvensbedömning . . . . .	215
5.4	Planeringsprocesser som styr myndighetsverksamheten . . . . .	222

5.5	Förvaltningsförfarandena . . . . .	227
5.5.1	Allmänt . . . . .	227
5.5.2	Miljötilståndsförfarandet . . . . .	229
5.5.3	Planläggningsförfarandet . . . . .	234
5.5.4	Inlösningsstillståndsförfarandet . . . . .	242
5.6	Förrättningsförfarandena . . . . .	245
5.6.1	Inlösningsförrättning . . . . .	245
5.6.2	Andra fastighetsförrättningar . . . . .	249
5.7	Rättsskyddsförfaranden i efterhand . . . . .	253
5.7.1	Särskild rätt att inleda (anhängiggöra) ärenden . . . . .	253
5.7.2	Omprövning och rättelseuppmaning . . . . .	257
5.7.3	Överklagande och förvaltningsprocess – särskilt om sammanslutningars besvärsmått . . . . .	260
5.7.4	Civilprocess inom miljörätten – särskilt om miljöansvar, rättegångskostnader och tillgång till domstol . . . . .	268
5.7.5	Straffprocess i miljörätten – särskilt om tillräknelighet och om målsägandens rättsskydd och möjligheter att delta . . . . .	275
5.7.6	Europeisk miljö rätt, klagomål till kommissionen och begäran om förhandsavgörande av EU-domstolen . . . . .	279
5.8	Sammanfattande iakttagelser . . . . .	285
<b>6</b>	<b>Miljö rätten som redskap för reglering . . . . .</b>	<b>291</b>
6.1	Regleringsstrategier . . . . .	291
6.2	Regleringssystem . . . . .	298
6.3	Regleraren och regleringsinstrumenten . . . . .	301
6.3.1	Från styrmedel till regleringsinstrument . . . . .	301
6.3.2	Modellering av regleringsinstrument . . . . .	304
6.3.2.1	Modell 1: Styrning som bygger på information, ekonomisk styrning och rättslig styrning . . . . .	304
6.3.2.2	Modell 2: Rättsliga styrmekanismer . . . . .	310
6.3.2.3	Modell 3: Regleringsinstrument- pyramiden . . . . .	312



6.3.2.4	Modell 4: Regleringsinstrument angående miljöansvar . . . . .	315
6.4	Regleringens målgrupper . . . . .	318
6.5	Taktik och teknik i regleringen . . . . .	323
6.6	Genomförande av regleringen . . . . .	328
6.7	Regleringens effektivitet . . . . .	332
7	<b>Regleringsinstrument och standarder</b> . . . . .	341
7.1	Utgångspunkter . . . . .	341
7.2	Offentligrättsliga regleringsinstrument . . . . .	344
7.2.1	Allmänt . . . . .	344
7.2.2	Allmänna förbud . . . . .	346
7.2.2.1	Användning av allmänna förbud och förhållandet till särskilda förbud . . . . .	346
7.2.2.2	Bedömning av de allmänna förbuden som regleringsinstrument . . . . .	349
7.2.3	Ansvar och skyldigheter utifrån de allmänna förbuden . . . . .	352
7.2.3.1	Answarets uppkomst samt skyldig- heterna att sanera, städa upp och se till att oskäligt besvär upphör . . . . .	352
7.2.3.2	Bedömning av skyldigheterna enligt allmänna förbud som reglerings- instrument . . . . .	356
7.2.4	Verksamhetsutövares allmänna skyldigheter. . . . .	358
7.2.4.1	Begreppet verksamhetsutöväre* och innehållet i de allmänna skyldig- heterna . . . . .	358
7.2.4.2	Utvärdering av verksamhetsutövares allmänna skyldigheter som reglerings- instrument . . . . .	365
7.2.5	Ansvar för att avhjälpa miljöskador . . . . .	367
7.2.5.1	Answarets innehåll och förverkligande av ansvaret. . . . .	367
7.2.5.2	Bedömning av ansvaret att avhjälpa miljöskada såsom regleringsinstrument . . . . .	370

7.2.6	Miljökonsekvensbedömning . . . . .	372
7.2.6.1	Syftet med miljökonsekvens- bedömning och olika bedömnings- nivåer . . . . .	372
7.2.6.2	Betydelsen av miljökonsekvens- bedömning som regleringsinstrument . .	376
7.2.7	Planläggning . . . . .	377
7.2.7.1	Planläggning som del av planerings- systemet för områdesanvändning. . . . .	377
7.2.7.2	Bedömning av planläggning som regleringsinstrument . . . . .	382
7.2.8	Olika tillstånd (lov) som gäller miljön . . . . .	383
7.2.8.1	Tillståndens huvuddrag. . . . .	383
7.2.8.2	Behovet av och förutsättningarna för att bevilja miljötillstånd . . . . .	384
7.2.8.3	Behovet av bygg- och undantagslov och förutsättningarna för att bevilja dem . . . . .	390
7.2.8.4	Bedömning av miljölov såsom regleringsinstrument . . . . .	395
7.2.9	Anmälningar . . . . .	396
7.2.9.1	Huvuddragen hos anmälningar i relation till tillstånd. . . . .	396
7.2.9.2	Anmälan om användning av skog och beaktandet av anmälan . . . . .	398
7.2.9.3	Bedömning av anmälningar som regleringsinstrument . . . . .	401
7.2.10	Miljöstöd. . . . .	404
7.2.10.1	Miljöstöd i huvuddrag. . . . .	404
7.2.10.2	Förutsättningarna för att bevilja miljöstöd för skogsbruk. . . . .	405
7.2.10.3	Bedömning av miljöstöd som regleringsinstrument . . . . .	406
7.2.11	Miljöskatter . . . . .	408
7.2.11.1	Miljöskatterna i huvuddrag och beskattningen av fordon . . . . .	408

7.2.11.2	Bedömning av miljöbeskattning som regleringsinstrument . . . . .	410
7.2.12	Utsläppshandel . . . . .	411
7.2.12.1	Utsläppshandeln i huvuddrag såsom marknadsbaserat regleringsinstrument . .	411
7.2.12.2	Bedömning av utsläppshandeln som regleringsinstrument . . . . .	414
7.2.13	Skyddet av värdefulla objekt . . . . .	417
7.2.13.1	Skyddet i huvuddrag . . . . .	417
7.2.13.2	Bedömning av skyddet av särskilda objekt såsom regleringsinstrument. . . .	420
7.2.14	Vissa instrument för administrativ efterhands- tillsyn. . . . .	421
7.2.14.1	Uppmaningar, varningar, förvaltnings- tvång och påföljder . . . . .	421
7.2.14.2	Bedömning av efterhandstillsyn som regleringsinstrument. . . . .	425
7.3	Privaträttsliga regleringsinstrument . . . . .	426
7.3.1	Miljöskadeståndsrätt . . . . .	426
7.3.1.1	Miljöskadestånd i huvuddrag . . . . .	426
7.3.1.2	Bedömning av miljöskadestånd som regleringsinstrument . . . . .	432
7.3.2	Miljöavtal . . . . .	433
7.3.2.1	Ingående av avtal, environmental due diligence och civilrättsliga sanktioner. . .	433
7.3.2.2	Bedömning av miljöavtal som regleringsinstrument . . . . .	435
7.4	Straffrättsliga regleringsinstrument . . . . .	437
7.4.1	Straff och straffbarhet . . . . .	437
7.4.2	Från straff till påföljder . . . . .	438
7.4.2.1	Påföljderna för miljöbrott i huvuddrag .	438
7.4.2.2	Bedömning av straff och påföljder för miljöbrott som reglerings- instrument . . . . .	439

7.5	Företags och andra organisationers självreglering. . . . .	441
7.5.1	Miljörevision och certifiering. . . . .	441
7.5.1.1	Miljösystemens huvuddrag och samband med certifikat . . . . .	441
7.5.1.2	Bedömning av miljörevision med tillhörande certifiering som självregleringsinstrument . . . . .	444
7.5.2	Social koncession . . . . .	445
7.5.2.1	Acceptans för verksamheten – huvuddragen av social koncession . . . . .	445
7.5.2.2	Social koncession som självregleringsinstrument. . . . .	448
7.6	Standarder. . . . .	450
7.6.1	Standarderna är mångformiga . . . . .	450
7.6.2	Miljöskyddsstandarder. . . . .	455
7.7	Sammanfattande iakttagelser. . . . .	462
8	<b>Det miljörettsliga avgörandet . . . . .</b>	<b>469</b>
8.1	Inledning . . . . .	469
8.1.1	Situationsbundenhet och sammanjämkning av intressen . . . . .	469
8.1.2	Lag, rätt och system i miljörettslig kontext. . . . .	471
8.1.3	Lagspråk, betydelse och logik. . . . .	476
8.1.3.1	Från språk till logisk slutledning . . . . .	476
8.1.3.2	Syllogistisk logik . . . . .	477
8.1.3.3	Sats- och predikatlogik . . . . .	478
8.1.3.4	Deontisk och dialogisk logik . . . . .	479
8.1.4	Moral- och miljöfilosofi. . . . .	481
8.2	Miljörettens rättskällevärd . . . . .	484
8.2.1	Element i avgörandena som kan identifieras i rättspraxis . . . . .	484
8.2.2	Rättskällorna och tvistlösning . . . . .	493
8.2.2.1	Starkt förpliktande rättskällor . . . . .	493
8.2.2.2	Svagt förpliktande rättskällor. . . . .	496
8.2.2.3	Tillåtna rättskällor. . . . .	499
8.2.3	Övergången från rättskällor till beslutsteori . . . . .	499

## Innehåll

8.3	Rättslig tolkning och argumentation – former och läror . . . . .	501
8.3.1	Tolkning utifrån elastiska normers ordalydelse. . .	501
8.3.2	EU-rättens, i synnerhet miljödirektivets direkta effekt och tolkningseffekt. . . . .	503
8.3.3	Målinriktad tolkning och systemtolkning . . . . .	506
8.3.4	Identifiering och utformning av fakta . . . . .	519
8.4	Avgörandets acceptabilitet och motivering av avgöranden . . . . .	523
8.4.1	Avgörandets acceptabilitet . . . . .	523
8.4.2	Motivering av avgöranden . . . . .	525
9	Till slut. . . . .	531
	<b>Källförteckning</b> . . . . .	535
	Litteratur . . . . .	535
	Inhemsk lagstiftning. . . . .	554
	Europeiska unionens lagstiftning . . . . .	558
	Fördrag . . . . .	561
	Officiellt material. . . . .	562
	Riksdagshandlingar. . . . .	562
	Annat officiellt material. . . . .	565
	<b>Rättsfallsregister</b> . . . . .	569
	<b>Sakregister</b> . . . . .	573