

Rätten till en god miljö

Betraktelser kring rättspraxis om enskildas och föreningars möjligheter att komma till tals inom miljöretten

1 Inledning

Sten Hillert hade ett intresse och engagemang för alla de rättsområden som ryms inom fastighetsrätten i en mycket vid bemärkelse. Det är därför en självklarhet att det i en minnesskrift till honom ingår bidrag från miljöretten. För egen del är denna artikel också ett sätt att visa senkommen uppskattning för det stöd som jag på ett tidigt stadium fick av Sten Hillert när det gällde att välja ämne för doktorandstudier.

Ämnet för artikeln är enskildas och organisationers möjlighet att delta i beslutsprocesser som rör miljöfrågor.¹ Artikeln syftar inte till att ge något djupare, rättsvetenskapligt inlägg i de senaste årens diskussion om sakägarbegreppet inom svensk miljö rätt. Många goda bidrag har redan givits i doktrinen och i den frågan har jag för närvarande inte mycket att tillägga i allmänna ordalag.² Ambitionen med artikeln är lägre

¹ Stort tack till Ulla Björkman, Per Henrik Lindblom, Gabriel Michanek och Anna Tiberg för kritiska synpunkter.

² Bland de senare årens bidrag bör nämnas Nordh, R: Talerätt i miljömål (Iustus 1999), Lindblom, P H: Miljöprocess. Del I (Iustus 2000) och Miljöprocess. Del II (Iustus 2002), Ebbesson, J: Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt. Del 1 (JT 1999-2000 s. 3) och Del 2 (JT 1999-2000 s. 823).

ställd och den syftar endast till att bjuda på några betraktelser kring den rättspraxis som utvecklats i Miljööverdomstolen angående vissa frågor om enskildas och föreningars möjlighet att delta i miljöbeslutsprocesser. Redogörelsen är främst inriktad på dessa aktörers *klagorätt enligt miljöbalken* (1998:808, MB). Eftersom MB varit i kraft sedan den 1 januari 1999, täcker redogörelsen tre års domar och beslut från domstolen, kompletterat med något enstaka avgörande av Högsta domstolen (HD).

Enskildas och föreningars klagorätt rymmer egentligen (minst) två delfrågor. För det första den om *sakägarställning*, dvs. vilka som betraktas som berörda. När det gäller föreningar kan väl den frågan sägas motsvara vilka av dessa som är kvalificerade på visst sätt. Den andra frågan gäller *vilka möjligheter* som den enskilda berörda eller kvalificerade föreningen har att påverka miljöprocessen, eller formulerat på ett annat sätt; vilka instrument har de för att göra sin stämma hörd i olika situationer? Båda dessa frågor hör till sakägarbegreppets processuella sida. Med Nordhs uttryckssätt är de nödvändiga förutsättningar för att bli insläppta i ett miljömål, men inte tillräckliga förutsättningar för att anses som sakägare i materiell betydelse.³ Det senare blir ju fallet när den taleberättigade vinner materiell framgång, exempelvis genom att verksamhetsutövaren tvingas vidta vissa försiktighetsåtgärder till förmån för den klagande eller betala ersättning för skada.

Den redogörelse och diskussion som följer gäller främst miljöorganisationers och enskilda berördas möjligheter att initiera och delta i miljöbeslutsprocesser. Artikelnen är uppdelad i tre avsnitt. Den inledande presenterar provningssystemet och sakägarbegreppet enligt miljöbalken, samt redogör kortfattat för den europarättsliga inställningen till berörda enskildas och föreningars möjligheter i dessa sammanhang. Det andra avsnittet utgörs av själva praxisgenomgången. Jag avslutar med en summering och en diskussion, där jag jämför de svenska reglerna och den rättspraxis som utvecklats under dessa med de krav som ställs i europarätten.

³ Nordh i Talerätt, kapitel 15 (s. 289 ff). Se även Grupptalanutredningen SOU 1994:151 del C s. 198 ff.

2 Allmänt om miljöbalkens prövningssystem och europarätten

2.1 Prövningssystemet enligt miljöbalken

Utgångspunkten för miljöbalksreformen var att baka samman, jämka ihop och utveckla 15 olika miljölagar till en gemensam lagstiftningsregim. I balken ingår dels avdelningar med gemensamma regler för hela tillämpningsområdet, dels avdelningar med regler för särskilda områden och verksamheter. Till den förstnämnda kategorin hör första avdelningen (1–6 kap.) med målsättning, allmänna hänsynsregler m.m. och fjärde avdelning (16–25 kap.) som behandlar prövningen av mål och ärenden. Det är de sistnämnda reglerna som främst är av intresse för denna redogörelse.

Tillstånd till olika verksamheter meddelas i huvudsak av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation och av de fem regionala miljödomstolarna (16 kap. 1 §).⁴ Den operativa tillsynen sköts främst av kommunernas miljönämnder och länsstyrelserna. Tillsynsbeslut överklagas i linjen miljönämnd – länsstyrelse – miljödomstol – Miljööverdomstolen, den senare dock efter prövningstillstånd (23 kap. 1 §). Samma ordning gäller för kommunernas och länsstyrelsernas tillståndsbeslut. Gemensamt för dessa mål är också att förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) är tillämplig för domstolsprocessen och att Miljööverdomstolen är slutinstans (20 kap. 3 § 3 st. resp. 23 kap. 8 §). Miljööverdomstolen avgöranden i dessa mål kan alltså inte överklagas. Sammantaget medför denna konstruktion att miljödomstolarna i dessa mål snarast agerar som ett slags förvaltningsdomstolar inom ramen för en egen process där Miljööverdomstolen har sista ordet.

De mål som börjar i miljödomstolen överklagas också till Miljööverdomstolen och går sedan vidare till Högsta domstolen (23 kap. 9 §). I dessa ”ansökningsmål” eller ”stämningmål” finns inget krav på prövningstillstånd vid Miljööverdomstolen, men väl i HD. Till denna målkategori hör främst de som gäller tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarliga verksamheter av större omfattning. Hit hör emellertid även mål om miljöskadestånd och andra enskilda anspråk enligt 32 kap. MB och som är av mer eller mindre civilrättslig karaktär. I samtliga dessa mål tillämpas rättegångsbalken (1942:740, RB).

⁴ Tillståndet söks för större verksamheter (som betecknas med bokstaven A i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, MHF) hos miljödomstolarna och för något mindre (B) hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Verksamheter som betecknas med C är anmälningspliktiga hos miljönämnden. Det finns även en kategori verksamheter som är tillståndspliktiga hos kommunens miljönämnd (se 13, 17 och 39 §§ MHF).

Det ”blandade” systemet med prövning i förvaltningsmyndighet och överklagande till allmän domstol introducerades med miljöbalken. Tidigare hade endast vattenmålen avgjorts vid sådan domstol, då i egenskap av vattendomstol resp. Vattenöverdomstol. Miljöskyddsärendena hanterades inom förvaltningslinjen (miljönämnd – länsstyrelse) med Koncessionsnämnden för miljöskydd (KN) som slutinstans. KN:s beslut kunde emellertid bli föremål för rättsprövning vid Regeringsrätten. Regeringsrätten och förvaltningsdomstolarna⁵ är numera helt ställda åt sidan, med undantag för den rättsprövning som kan ske av de större beslut som fortfarande tas av regeringen.

Alla andra beslut går i den miljödomstolslinje som beskrivits ovan. Detta betyder att i Miljööverdomstolen möts sådana mål som tidigare har avgjorts av förvaltningsmyndighet och sådana som avgjorts i allmän domstol. Två prövningskulturer som är manifesterade i två delvis olika processordningar konfronteras. Det går inte att freda sig mot intrycket att lagstiftarens förhoppning vid utarbetandet av miljöbalken – om det nu går att spåra någon sådan – var att den bredare och tillgängligare förvaltningsprocessen skulle ta överhanden över den mer tvistemålsinriktade domstolsprocessen. Jag har inte underlag för att påstå att denna förhoppning kommit på skam, men är knappast ensam när jag påstår att miljöprocessen blivit betydligt mer ”tvåpartsorienterad” och att miljödomstolarna inte alltid har förstått den fulla betydelsen av officialprövningsprincipen.⁶ Som framgår av praxisgenomgången har det förvaltningsprocessuella synsättet haft större framgång i andra avseenden. Det är alltså svårt att kora någon segrare i den kampen, men tveklöst har mötet mellan de två kulturerna inte varit alldeles problemfritt. FPL och RB ger i vissa situationer olika svar på frågor om t.ex. överklagbarhet, ersättning för rättegångskostnader och civilrättsliga ingredienser i tillåtlighetsbedömningen. Lika betydelsefullt är dock att de oskrivna ”processrättsliga grundsatserna” enligt respektive regelverk kan bjuda på diametralt olika lösningar. En god illustration på detta ges i SYSAV-målet som redogörs för nedan. Här gav majoriteten uttryck för ett synsätt med rötter från miljöskyddsområdet och den skiljaktige ledamoten åt ett helt annat utifrån äldre vattenrätt.

Miljöbalksystemet innebär även en annan nyhet som kan ta tid innan den har slagit igenom fullt ut. I de allra flesta mål är nu Miljööverdom-

⁵ Före miljöbalkens tid dömde de senare ut de viten som förelagts adressaterna med stöd av bl.a. miljöskyddslagen. Numera sköts också detta av miljödomstolarna.

⁶ Se Ulla Björkmans artikel ”Förfarandefrågor i miljöbalken” i den miljörättsliga antologi som utkommer i början av 2003 i Skrifter från Rättsfonden (red. Michanek, Björkman och Sterzel), även Lindblom i Miljöprocess, Del 2, s. 674.

stolen den instans som skapar rättspraxis. Detta är en ny uppgift för en hovrätt och det finns ingen formaliserad ordning för detta.⁷ En sammansättning av domstolen är i princip oförhindrad att döma helt olik en annan och någon möjlighet att avgöra ett mål i plenum finns inte. Man bör ha förståelse för att det kommer att ta tid för domstolen att finna sig i den nya rollen. För den som är intresserad av rättspraxis är det också viktigt att komma ihåg detta faktum och en viss försiktighet måste anbefallas när det gäller att dra slutsatser utifrån enstaka avgöranden under dessa, domstolens första levnadsår.

2.2 Enskilda och föreningars möjligheter enligt miljöbalken

Innan jag övergår till redogörelsen för den praxis som utvecklats av Miljööverdomstolen, kan det också vara på sin plats att säga något om den diskussion om sakägarbegreppet som fördes i förarbetena till miljöbalken.

Den situation som föregick balken var att man under de respektive lagarna hade arbetat med olika sakägarbegrepp utifrån olikheter i prövningens omfattning, skyddsvärda intressen som skulle beaktas och betydelsen av att kunna uppträda som part i målen. I 1983 års vattenlag (1983:291, VL) var enbart den sakägare som ägde eller med särskild rätt innehade fast egendom som direkt skadades av ett vattenföretag eller annars led intrång i något för fastighetens ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattenområde där vattenföretaget utförs. I de flesta fall måste den berörda äga en strandfastighet för att räknas som sakägare. Sakägarbegreppet enligt VL kan sägas ha varit utformat efter den krets som kunde erhålla skadestånd p.g.a. av dessa skador och intrång. Det hade även betydelse för vem som hade rätt till ersättning för sina rättegångskostnader i vattenmål. I vissa fall kunde också kretsen av dem som hade rätt att överklaga bestämmas utifrån vilka intressen som skulle beaktas i målet, främst genom regeln i 3 kap. 4 § VL. Den var då möjligen något vidare än enbart de som kunde få ersättning enligt 9 kap. VL.⁸

Naturvårdslagen från 1964 (1964:822, NVL) krävde också anknytning till fast egendom som förutsättning för överklaganderätt; endast

⁷ Vattenöverdomstolen var visserligen också en avdelning vid Svea hovrätt, men dess beslut gick att överklaga till HD.

⁸ Se Nordh i Talerätt, s. 349ff med hänvisning bl.a. till Lennart Perssons PM i bilaga 4 till Immissionssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1966:65 s. 435) och den praxis som utvecklades av HD under 1918 och 1983 års vattenlagar (bl.a. NJA 1989 s. 529 och NJA 1995 s. 322, se vidare Nordhs praxisgenomgång i Talerätt, avsnitt 15.2).

den som ägde eller innehade särskild rätt till sådan fastighet som berördes direkt av beslutet fick klaga. En ytterligare begränsning utgjordes av det faktum att prövningen av arbetsföretaget, t.ex. dikning eller täkt, enbart tog sikte på riskerna för naturmiljön. Sammantaget innebar detta att ägare av grannfastighet inte ansågs ha rätt att klaga på beslut enligt NVL.⁹

Den lagstiftning som arbetade med den vidaste kretsen av personer som kunde delta och klaga på besluten var 1969 års miljöskyddslag (1969:387, ML). Den lagen krävde inte någon anknytning till fast egendom hos den som berördes; var och en som kunde lida skada eller annars utsättas för annan olägenhet kunde klaga på beslut enligt ML. Detta uttrycktes av Regeringsrätten som att:¹⁰

”(d)et i sammanhanget tillämpliga sakägarbegreppet omfattar en vid personkrets. Som sakägare räknas i princip varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten som avses i ett tillståndsbeslut (jfr RÅ 1990 ref. 75). En enbart teoretisk eller en helt obetydlig risk för skada eller olägenhet räcker emellertid inte.”

Även sakägarbegreppet enligt 1986 års miljöskadelag (1986:225, MskL) hade en motsvarande vid bestämning. Jämförelsen är emellertid inte riktigt rättvisande; i det ena fallet är ju fråga om vem som fick klaga på ett myndighets beslut om miljöfarlig verksamhet, i det andra vem som kan väcka talan om ersättning p.g.a. miljöskada. Den senare ”tröskeln” för att bli insläppt i processen var dock mycket låg på så vis att talan avvisades endast i de fall som den helt klart inte rymdes inom ramen för prövningen enligt MskL eller annars var meningslös.¹¹

Inför arbetet med att sammanföra de olika miljölagarna till en gemensam balk diskuterades givetvis vilket sakägarbegrepp som då skulle användas. Miljöbalksutredningen (SOU 1996:103) pekade på att den prövning som tidigare hade gjorts enligt flera lagar nu skulle göras vid ett och samma tillfälle och utmynna i ett gemensamt beslut. Man ansåg därvid att det skulle se märkligt ut om t.ex. en granne kunde klaga på vissa delar av beslutet, men inte andra.¹² ML:s sakägarkrets borde enligt

⁹ Se Wennergren, B: Förvaltningsprocesslagen m.m. (Norstedts, 4:e uppl. 2001), s. 311 ff.

¹⁰ RÅ 1997 ref. 38. I det rättsfall som Regeringsrätten hänvisar till, hänvisas i sin tur till prop. 1969:28 s. 189–190 och 205–206, prop. 1980/81:92 s. 39 och Westerlund, S: Kommentrar till miljöskyddslagen (Publica 1981), s. 234, 245 och 287–288.

¹¹ Lindblom i Miljöprocess. Del I, kapitel 6.

¹² SOU 1996:103, del 1 s. 511.

utredningen vara utgångspunkten för den bedömning som skulle gälla för balken; den som kan tillfogas skada eller utsätts för annan olägenhet genom verksamheten borde också vara taleberättigad. Som exempel på denna vidare krets angav utredningen att en granne till en täktverksamhet borde ha möjlighet att klaga på beslut om denna. Vidare angav man att en granne till en strandfastighet där dispens meddelades från strandskyddet borde kunna klaga på detta beslut, åtminstone om hon själv bodde inom strandskyddsområdet. Vid prövning av vattenföretag ansåg utredningen att talerätt normalt kräver fastighetsanknytning eller att den klagande i princip har rätt till skadeersättning.¹³

När det gällde miljögrupperns tillgång till miljöprocessen föreslog utredningen att ideella organisationer som mötte vissa kvalifikationskrav skulle få överklaga domar och beslut enligt balken. Rätten att överklaga beslut omfattade även beslut att inte vidta åtgärder, s.k. 0-beslut.¹⁴

I den slutliga utformningen av miljöbalken kom klagorätten att regleras i 16 kap. Domar och beslut får till att börja med överklagas av den enskilda som är berörd enligt 16 kap. 12 § 1 st. I den förklaring som gavs i propositionen tog regeringen emellertid inte fasta på allt det som föreslogs i utredningen. Här uttalades dock att man inom ramen för balken borde arbeta med ett enhetligt sakägarbegrepp, men endast i processuellt hänseende.¹⁵ Man ansåg vidare att ett av huvudsyftena med balken är att förenkla prövningssystemet; mesta möjliga prövning borde ske hos en myndighet, där förr prövningen skedde enligt flera olika lagar. Regeringen insåg att det därvid kunde uppstå tillämpningssvårigheter om klagorätten endast omfattar vissa delar av det överklagade beslutet, varför man uttalade:¹⁶

”Vid överklagandet av ett mål eller ett ärende där olika frågor har behandlats bör därför riktlinjen vara att klagorätten bör omfatta samtliga frågor. Regeringen finner till skillnad från Miljöbalksutredningen att det enhetliga sakägarbegreppet bör begränsas till den processuella sidan. Det är knappast möjligt att direkt i lagtexten ange vem som är att anse som sakägare. Regeringen är av den uppfattningen att yrkesfiskare bör kunna vara sakägare även i mål om vattenverksamhet trots att de inte fiskar med fasta redskap. Vidare bör en anknytning som endast grundar sig på allemansrätt aldrig vara tillräcklig för att talerätt skall föreligga. Gällande sakägarbegrepp

¹³ A.a. s. 512.

¹⁴ SOU 1996:103, del 2 s. 236.

¹⁵ MB-prop. Del 1, s. 483.

¹⁶ A. prop. s. 485.

enligt miljöskyddslagen bör utgöra utgångspunkt. En generös tillämpning är således avsedd. Frågan får i övrigt överlämnas till rättstillämpningen i likhet med vad som gäller inom andra rättsområden.”

När det gäller ”sakägarrättens” innehåll var förarbetena mindre talföra. Här sägs egentligen bara att regeringen – i likhet med Miljöbalksutredningen – inte bedömde det som lämpligt att sakägare och andra enskilda fick möjlighet att begära omprövning av en verksamhet. Deras intressen skulle istället tillvaratas genom tillsynsmyndigheternas försorg.¹⁷

Miljöorganisationers talerätt kom att regleras i 16 kap. 13 § MB. Som kvalifikation uppsattes att det skulle vara en ideell förening som varit aktiv minst tre år i Sverige och som har minst 2 000 medlemmar.¹⁸ Dessa organisationer får överklaga ”domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk”. Tillstånden kan avse miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller täkt enligt 12 kap. m.m. Godkännanden förekommer bl.a. i bestämmelserna om bekämpningsmedel (14 kap. 13 §). Dispenser kan meddelas – förutom från strandskydd – bl.a. från föreskrifter i naturreservat (7 kap. 7 § 2 st.). Uppräkningen täcker de vanligaste besluten av tillståndskaraktär även om lagligförklaring saknas, vilket dock i praktiken har mindre betydelse.

Däremot gick regeringen emot Miljöbalksutredningens förslag om att föreningar skulle få överklaga tillsynsbeslut. Motiveringen till detta angavs vara att starka skäl talade emot en sådan möjlighet; det kanske inte ens fanns ett beslut att överklaga, en domstol kunde ju inte heller förelägga tillsynsmyndigheten att agera och en s.k. passivitetstalan skulle inte erbjuda någon lösning. Regeringen menade istället att problemet med passiva tillsynsmyndigheter borde kunna lösas genom att Naturvårdsverket eller någon annan central tillsynsmyndighet agerade i de fall som en underordnad tillsynsmyndighet inte skötte sina åligganden.¹⁹

¹⁷ MB-prop. Del 1, s. 350.

¹⁸ Få miljöföreningar möter dessa krav. Naturskyddsföreningen gör det, men inte Världsnaturfonden (stiftelse) eller Björn Gillbergs Miljöcentrum (för få medlemmar). Här bör emellertid nämnas att i de nya reglerna i 32 kap. 13 och 14 §§ om s.k. grupptalan är kvalifikationskravet för organisationer lindrigare. Av dessa regler – som träder i kraft den 1 januari 2003 – följer att ”ideell förening som enligt sina stadgar tillvaratar naturskydds- eller miljöskyddsintressen” får väcka grupptalan om både skadestånd och förbud. Här finns alltså vare sig något krav på föreningens storlek eller ålder!

¹⁹ MB-prop. Del 1, s. 490.

2.3 Den europarättsliga inställningen

Det är knappast kontroversiellt att påstå att inflytandet från europarätten för svenskt vidkommande medför ett ökat krav på domstolsprövning av förvaltningsbeslut.²⁰ Den närmare betydelsen av detta är dock föremål för en tidvis livlig diskussion, såväl i Sverige som i andra länder inom EU. Här räcker det med att peka på några av de grundkrav som ställs dels i Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheterna (EKMR), dels i EG-rätten.²¹ I det avslutande avsnittet återkommer jag i viss mån till dessa krav och jämför dem med det svenska rättsläget i miljöbalken och den praxis som har utvecklats under den.

När det gäller Europakonventionen är det främst två artiklar som aktualiseras i sammanhanget. Art. 6 EKMR ställer krav på att enskilda ska ha möjlighet till domstolprövning av sådana förvaltningsbeslut som berör deras intressen. Den rätten har som bekant tolkats relativt extensivt av Europadomstolen, vilket också får betydelse i miljörättsliga sammanhang.²² Kontentan är att den som berörs av ett betungande myndighetsbeslut ska ha möjlighet att få beslutets laglighet bedömd i domstol. En annan och materiellt inriktad bestämmelse är art. 8, som syftar till att försäkra den enskilda ”rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens”. Enligt artikeln får staten inte kränka denna rätt annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott och andra tungt vägande skäl. I flera miljösmål i Europadomstolen har enskilda klagande hävdats att deras rättigheter enligt artikeln har kränkts av miljöstörningar av olika slag. I målet Lopez Ostra mot Spanien²³ fann domstolen att kommunen inte hade gjort vad som kunde krävas för att skydda en kvinna mot störande lukt och gas från en avfallsanläggning i grannskapet.²⁴

Ett liknande resonemang från Europadomstolens sida låg till grund för den relativt färska domen i målet Hatton och andra mot Storbritan-

²⁰ Se Lindblom i Miljöprocess. Del I s. 158 och Ebbesson i Svenska miljöbeslutsprocesser. Del 1 och Del 2.

²¹ Jag har i ett annat sammanhang diskuterat svenska miljörättsliga konstruktioner och deras förenlighet med EKMR, se Miljörätt och Europakonventionen (Skrifter från Rättsfonden, se not 6).

²² Se Danelius, H: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. Norstedts Juridik 2000, s. 52.

²³ 1994-12-09, Ser A nr 303-C.

²⁴ Se Danelius i Mänskliga rättigheter, s. 228 ff.

nien.²⁵ Här var det fråga om åtta personer som hade stämt Storbritanniens regering för kränkning av art. 8 EKMR för de störningar som de utsattes för av nattflygningar vid Heathrow i London. Nattflygningarna var reglerade i ett schema med bullerkvoter som hade fastställts efter en utredning 1994. Europadomstolen ställde sig kritisk till den engelska regeringens utredning och menade att den alltför okritiskt hade övertagit uppgifter om den positiva ekonomiska effekten av nattflygningar från källor inom företagsvärlden. Utredningen var också otillräcklig som underlag för att bedöma de negativa effekterna av bullerstörningarna, t.ex. med avseende på effekter av dålig sömn. Domstolen gjorde även ett allmänt uttalande:²⁶

”However, the State had a positive duty to take reasonable steps and appropriate measures to secure the applicants’ rights under Article 8 and to strike a fair balance between the competing interests of the individual and the community as a whole. In the particularly sensitive field of environmental protection, mere reference to the economic well-being of the country is not sufficient to outweigh the rights of others. States are required to minimise, as far as possible, the interference with these rights, by trying to find alternative solutions and by generally seeking to achieve their aims in the least onerous way as regard human rights. In order to do that, a proper and complete investigation and study with the aim of finding the best possible solution which would, in reality, strike the right balance, should precede the relevant project.”

I den konkreta bedömningen av klagomålet ansåg slutligen domstolen att den engelska regeringen inte hade beaktat Hattons och de andras intressen och tillerkände dem ett ideellt skadestånd.

Det är svårt att uttala sig om hur långt gående slutsatser som det går att dra av dessa rättsfall. Det bör observeras att såväl i Lopez Ostra mot Spanien som Hatton mot Storbritannien var det fråga om kraftiga störningar från stora anläggningar alldeles i närheten till bostäder.²⁷ Räckvidden av det skydd som art. 8 erbjuder i dessa sammanhang bör kanske därför inte överbetonas.²⁸ Klart är dock att Europadomstolen påengterar att beslut som rör enskildas hemfrid ska föregås av fullgoda

²⁵ 2001-10-02 i mål 36022/97. Målet är refererat av Danelius i SvJT 2002 s. 52.

²⁶ Domen, p. 97.

²⁷ I Hatton-målet pekade sökandena på att bullerstörningarna uppgick till 80 dB LA (vid något tillfälle 90), mot rekommenderade 60 dB LA.

²⁸ Se Bengtsson, B: Miljöbalkens återverkningar (Norstedts 2001), s. 35f. Boken är dock skriven före Hatton-domen, som f.ö. rönt ytterst liten uppmärksamhet i den miljörättsliga debatten.

utredningar som beaktar deras intressen. En annan och minst lika viktig sak är att domstolen i denna sin blott tredje "miljödom" försvarar inställningen att Europakonventionen är en del av det moderna miljöskyddet.²⁹

Tendensen att betona de enskildas rättigheter och möjligheten till deltagande i beslutsprocesser och domstolsprövning av miljöfrågor är också tydlig inom EG-rätten. EG-domstolen har många gånger uttalat att i den mån den gemensamma lagstiftningen grundar konkreta rättigheter för enskilda, ska dessa intressen skyddas av ett tvingande regelverk i medlemsstaterna.³⁰

Vidare har EU skrivit under Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande vid beslutsfattande och tillgång till rättslig prövning i frågor avseende miljön, den s.k. Århuskonventionen.³¹ Konventionen syftar till att försäkra enskilda³² och miljöföreningar möjlighet att delta i beslutsprocesser som rör miljöfrågor. Detta ska ske genom tidig information och deltagande, samt möjlighet att lämna kommentarer och få dessa beaktade.³³ Till detta kommer att konventionen stipulerar att enskilda och miljögrupper ska ha rätt till domstolsprövning av varje beslut, handling eller underlåtenhet i samband med miljöprövningen. Denna prövning ska vara såväl materiell som processuell, och inbegriper i stort sett alla slags beslut,³⁴ även sådana som fattats av regeringen.

Den närmare innebörden av EG-domstolens uttalande om enskildas rättigheter och vad Århuskonventionen innebär för svenskt vidkommande kan man ha olika uppfattningar om då båda dessa styrmedel är relativt allmänt utformade. För den fortsatta diskussionen i artikeln väljer jag därför att ta avstamp i ett konkret förslag till bindande direktiv på miljöområdet. Frågan om enskildas och miljöföreningars möjlig-

²⁹ Jfr särskilt uttalande av domstolens president. Se även Macrory, R: Human rights and aircraft noise. ENDS Oct-2001 (nr. 321), s. 53.

³⁰ Se Westerlund i Miljörättslig tidskrift (MRT) 1996:3, på s. 386 med hänvisning till den svenska implementeringen av EG-rätten. Se även Lindblom i Miljöprocess, Del I s. 837 med hänvisning till EG-domstolens uttalande i TA Luft-målen (målen C 361/88 och C 59/89).

³¹ The Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, publicerad i FN-dokumentation UN Doc.ECE/CEP/43 (1998), se Ebbesson. Del 1, s. 3 och Del 2, s. 823.

³² Definierade i art. 2(5) som "the public concerned", dvs. "the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making".

³³ Ebbesson i Svenska miljöbeslutsprocesser. Del 1, s. 6 ff.

³⁴ Prövningen av planbeslut är emellertid begränsad.

heter att delta i miljöprocessen har nämligen uppmärksammats i samband med utarbetandet av ett direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.³⁵ I det förslag som har presenterats av EG-kommissionen stadgas att enskilda som berörs av en hotande eller inträffad miljöskada³⁶ ska kunna *anmäla* detta, något som ska utlösa *utredning* av den ansvariga miljömyndigheten.³⁷ Myndigheten är vidare skyldig att *lämna besked* inom viss tid – högst fyra månader – om de *åtgärder* som man ämnar vidta med anledning av miljöskadan. Dessa möjligheter ska även garanteras ”behöriga parter”, dvs. sådana ”organ och organisationer vars syfte enligt (stadgarna) är att skydda miljön och som uppfyller den nationella lagstiftningens krav”.³⁸ På så vis likställs alltså enskilda berörda och miljöorganisationer när det gäller möjligheten att delta i beslutsprocesser i miljöfrågor. Vidare ska aktörer av båda dessa slag garanteras *rätten att överklaga* miljömyndigheternas beslut – inbegripet 0-beslut – i fråga om miljöansvar.³⁹

Förslaget till ansvarsdirektiv är onekligen ett uttryck för europarätten och dess krav på information, allmänhetens deltagande och möjligheten till domstolsprövning av beslut i miljöfrågor. Det kan enligt min mening följaktligen vara fruktbart att komma ihåg dessa krav när man diskuterar de svenska reglerna och den praxis som utvecklats på området. Här bör man dock observera att – även om kraven i t.ex. ansvarsdirektivet enbart tar sikte på offentligrättsliga förhållanden – det är nödvändigt att beakta såväl civilrättsliga, som förvaltningsrättsliga regler för att kunna bedöma det svenska systemets förenlighet med europarätten. Jag återkommer till denna fråga i det avslutande avsnittet.

3 Miljööverdomstolens praxis

3.1 Inledning

För att underlätta för läsaren har jag delat in redogörelsen av den rättspraxis som utvecklats under MB i rubriker. Det bör dock observeras att frågorna går in i varandra och en självklar kategorisering är svår att

³⁵ Europeiska kommissionens förslag till direktiv (KOM (2002) 17 slutlig) om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

³⁶ Miljöskada ges en vid definition som täcker vattenförorening, markförorening som utgör ett hot mot folkhälsan och skador på den biologiska mångfalden i sådana områden som är utpekade i EG-rätten och medlemsstaternas lagstiftning (art. 2:18).

³⁷ Art. 14.

³⁸ Definitionen ges i art. 2:14 i förslaget.

³⁹ Art. 15.

göra. Läsaren bör alltså se till helheten och inte låta sig styras av dispositionen. Med detta i åtanke, tror jag att de pedagogiska fördelarna med uppdelningen överväger.

Det bör även observeras att det inte är helt enkelt att avläsa rättspraxis i sådana ”preliminärfrågor” som här diskuteras, t.ex. om vem som får överklaga ett beslut eller dom. Miljödomstolarna har sällan anledning att ta ställning till vem som får föra talan i tillståndsmål, då det är fråga om indispositiva mål där samtliga faktorer av betydelse för tillåtligheten ska beaktas. Var och en som väl är ”inläppt” i målet är ju dessutom fri att åberopa samtliga dessa faktorer, såväl allmänna som enskilda intressen.⁴⁰ Till detta kommer att det endast är de negativa beskederna som manifesteras i separata beslut, de positiva döljs istället ofta i det materiella avgörandet. I de fall som prövningsinstansen har tagit upp X:s och Y:s talan, måste man följaktligen gå igenom varje dom för att kunna utläsa detta ställningstagande. Det är heller inte säkert att varje sådant ställningstagande har föregåtts av någon djupare diskussion. En sakägares talan i en enstaka fråga kan ju vara ”täckt” av ett överklagande som någon annan – t.ex. en myndighet – har gjort och som omfattar hela tillståndsfrågan. Min undersökning har emellertid främst varit inriktad på de ställningstaganden som Miljööverdomstolen har gjort genom separata beslut, kompletterad med min egen erfarenhet från domstolen. Det finns därför en risk för att jag har missat ett eller annat avgörande av intresse som är dolt på detta sätt.

3.2 Avgränsningen äldre rätt – miljöbalken

Av övergångsreglerna till miljöbalken (6 § 1 st. lagen om införande av miljöbalken, MP) framgår att mål och ärenden som inletts före miljöbalkens ikraftträdande ska handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. I andra stycket av paragrafen sägs dock att när det gäller förfarandet i sådana mål ska miljöbalkens regler tillämpas. En av de första frågorna som Miljööverdomstolen därför konfronterades med var om de regler som avgränsade sakägarkretsen i dessa mål var av processuell eller materiell natur. Med en annan formulering, skulle den äldre och oftast snävare definitionen av vem som kunde anses vara berörd av en verksamhet användas, eller den vidare definition som förespråkades i förarbetena till balken?

När det gällde *enskilda* tog Miljööverdomstolen tidigt ställning för

⁴⁰ RÅ 1993 ref. 97, jfr även NJA 1977 s. 477.

att det var de äldre reglerna som skulle bestämma vilka berörda som kunde klaga på en tillståndsdom. I ett beslut om en fiskevårdsförenings klagorätt⁴¹ uttalade domstolen att ”varken bestämmelserna i paragrafen⁴² eller lagmotiven (jmf. prop. 1997/98:45 del 1 s. 629) ger (...) enligt Miljööverdomstolens mening stöd för att någon utvidgning av sakägarkretsen är avsedd i dessa mål.” Följaktligen skulle vattenlagens sakägarbegrepp tillämpas, vilket innebar att den fiskevårdsförening som hade klagat på tillståndet avvisades.⁴³ Denna inställning upprepades därefter i flera beslut som gällde enskildas klagorätt, bl.a. i målen om SYSAV⁴⁴ och Lisebergs Gäst.⁴⁵ I det förra motiverade Miljööverdomstolen sin inställning med att frågan om vem som ska anses vara sakägare är intimt förknippad med de materiella bestämmelserna i ML och bedömningen skulle därför ske enligt äldre rätt.

När det gäller frågan om vilken lagstiftning som ska gälla i bedömningen av *myndigheters och föreningars* klagorätt har emellertid Miljööverdomstolens inställning skilt sig från den som ansågs gälla för enskilda; här ska miljöbalkens regler råda.⁴⁶ Skälet för denna inställning är att motivet för att tillämpa äldre rätt på enskildas klagorätt – dvs. att frågan hörde nära samman med de materiella bestämmelserna i äldre rätt – inte gör sig gällande beträffande myndigheters klagorätt som regleras direkt i lag. Detta ställningstagande från Miljööverdomstolens sida har bekräftats av Högsta domstolen genom avgörandet NJA 2001 s. 279.⁴⁷ Här uttalade HD – med hänvisning till NJA 1991 s. 794 – att den allmänt erkända rättsgrundsatsen om att processuella regler i ny lagstiftning ska tillämpas direkt efter ikraftträdandet även omfattar rätten att föra talan. Naturskyddsföreningen gavs därför rätt att över-

⁴¹ Beslut 1999-10-14 i mål M 1125-99.

⁴² Dvs. 6 § MP.

⁴³ Fiskevårdsföreningen var här bärare av ett enskilt intresse, nämligen fiskevården i det område som föreningen disponerade över. Detta illustrerar att distinktionen mellan enskilt och allmänt intresse inte alltid är enkel att göra, något som jag återkommer till nedan i avsnitt 4.3.

⁴⁴ Beslut 2000-02-11 i mål M 7173-99. Beslutet refereras i Bjällås, U & Rosengarten, A-L: Miljödomar 2001:1 (Naturvårdsverkets förlag 2001), s. 98.

⁴⁵ Beslut 2000-12-19 i mål M 4102-00, refererat i Miljödomar 2001:1, s. 116. Se även beslut 2000-10-03 i mål M 5475-00 (refererat i Miljödomar 2001:1, s. 41) och beslut 2001-02-09 i mål M 8739-00.

⁴⁶ Från början tillämpade Miljööverdomstolen visserligen även i denna fråga de äldre, snävare reglerna i bedömningen. En kursändring kom dock med besluten om Hallsta Pappersbruk som gällde myndigheters klagorätt (beslut 2000-10-03 i mål M 5475-99, refererat i Miljödomar 2001:1, s. 41). Motsvarande ställningstagande för föreningar kom med beslutet om Lisebergs Gäst, se ovan vid not 45.

⁴⁷ Den överklagade domen var MÖD 2000-09-29 (DM 49) i mål M 7103-99.

klaga ett tillstånd till vattenföretag som bedömts enligt äldre regler. HD menade emellertid att denna rätt enligt ordalydelsen i 16 kap. 13 § MB endast omfattar tillståndsfrågan, inte frågan om lagligförklaring. Detta uttalande är inte alldeles lätt att förstå; distinktionen mellan lagligförklaring och tillstånd är svår att göra och det förra institutet förekommer i praktiken nästan uteslutande tillsammans med ansökan om tillstånd.

3.3 Vem får klaga?

Som nämnts ovan, syftar miljöbalkens sakägarbegrepp till en vidgning i förhållande till äldre rätt. Avsikten var också enhetliggöra den krets som var berättigad att klaga på en dom eller ett beslut. Trots att balken varit i kraft i drygt tre år, har emellertid Miljööverdomstolen inte tagit ställning till denna fråga i särskilt många avgöranden. Här finns egentligen bara tre ställningstaganden att redovisa och de gäller grannars rätt att överklaga i två situationer; i den ena rör det beslut om strandskyddsdispens, i det andra beslut rörande vattenverksamhet.

I det första målet hade en granne klagat på ett beslut av Länsstyrelsen i Södermanlands län att meddela strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 § MB.⁴⁸ Grannen menade att han borde ha rätt att klaga på beslutet därför att han berördes av dispensen i flera avseenden; sjöutsikten förstördes och hans fastighet skulle sjunka i värde, hans fria tillgång till stranden skulle omindetgöras m.m. Miljööverdomstolen lät sig dock inte påverkas. Efter att ha konstaterat att grannar inte hade rätt att överklaga strandskyddsdispenser enligt äldre rätt, dvs. 1964 års naturvårdslag (NVL),⁴⁹ redogjorde domstolen för uttalandena i miljöbalkens förarbeten. Därefter uttalade Miljööverdomstolen:⁵⁰

”Även om en generös tillämpning av sakägarbegreppet varit avsedd, står det klart att avsikten inte varit att åstadkomma ett enhetligt materiellt sakägarbegrepp i miljöbalken. Sakägarbegreppets närmare innehåll har inte heller, med något enstaka undantag, angetts i lagtext eller förarbeten. Det bör, såvitt här är i fråga, noteras att det i den utredning som låg till grund för miljöbalken sägs att vid dispens från strandskyddsbestämmelserna bör (...) ägare eller nyttjanderättshavare till grannfastighet vara att anse som sakägare i vart fall om grannfastigheten ligger inom strandskyddsområdet (SOU 1996:103 del 1, s. 512). Frågan berördes inte vidare i lagstiftningsärendet.

⁴⁸ Beslut 2001-06-27 (SM 11) i mål M 3550-00.

⁴⁹ En inställning som Miljööverdomstolen själv bekräftat i sin praxis under NVL, se beslut 2001-02-09 i mål M 8739-00.

⁵⁰ Beslutet s. 10 f.

Vid bedömningen av talerätsfrågan får ledning sålunda sökas främst i de för den aktuella prövningen tillämpliga reglerna, innefattande även förfaranderegler, och då framför allt de intressen som skall beaktas vid tillämpningen av de skilda materiella reglerna i miljöbalken.

När det gäller prövningen av frågor om dispens från strandskyddet kan först konstateras att det i likhet med NVL inte intagits någon bestämmelse i miljöbalken om skyldighet att höra t.ex. ägaren av en grannfastighet innan ett beslut meddelas. Strandskyddets syfte är enligt 7 kap. 13 § andra stycket miljöbalken att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Av denna bestämmelse, som överförts oförändrad från 15 § första stycket andra meningen NVL, framgår klart att strandskyddet avser att skydda allmänna intressen. Strandskyddsreglernas ändamål är däremot inte att skydda en grannes enskilda intresse, vilket inte heller motsägs av vad som föreskrivs i 7 kap. 25–26 §§ miljöbalken om den intresseavvägning som skall ske mellan enskilds rätt att använda mark eller vatten och de allmänna intressen som uppbär strandskyddet.

Enligt Miljööverdomstolen ger de nu redovisade strandskyddsreglerna tillsammans med bestämmelsen i 16 kap. 12 § första stycket 1. miljöbalken jämte lagmotiven till denna inte stöd för en utvidgning av kretsen taleberättigade i den aktuella måltypen. Det förhållandet att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga vid prövningen av strandskyddsdispens ändrar inte den bedömningen.”

Det andra målet om strandskyddsdispens rörde en hamnförening som arrenderade mark som överklagade ett beslut om strandskyddsdispens för byggandet av ett vindkraftverk. Kraftverket skulle ligga på samma fastighet, men inte på den arrenderade marken. Miljödomstolen ansåg att hamnföreningen hade klagorätt men ogillade överklagandet. Miljööverdomstolen avvisade däremot hamnföreningens överklagande. Domstolen, som hänvisade till RÅ 1999 not 138 och det egna beslutet i föregående mål, menade att föreningens möjlighet att disponera den arrenderade marken inte inskränktes av vindkraftverket, vilket gjorde att man inte ansågs berörd av beslutet. Föreningen ansågs inte heller på annan grund behörig att överklaga beslutet om strandskyddsdispens.

Det tredje målet rörde ett par – makarna F – som bodde grannar med en musteriet Trensums i Tingsryd och som hade överklagat en dom som medgav förlängd arbetstid för överbyggnaden av en å som flöt genom industriområdet.⁵¹ Grannarna menade att de var berörda av den 52 meter långa överbyggnaden då denna innebar stora förändringar av

⁵¹ Eftersom det finns flera intressanta domar och beslut om Trensums i Tingsryd, uppkallar jag dessa i kronologisk ordning. Följaktligen är detta ”Trensnum 2”.

närmiljön samt att okulärbesiktning av ån försvårades, vilket skulle inverka menligt på möjligheten att kontrollera verksamheten. Miljööverdomstolen konstaterade inledningsvis att målet inte rörde industriverksamheten i sig, utan endast förutsättningarna för att få förlänga arbetstiden för ett redan tillståndsgivet vattenbyggnadsföretag inom området. Vidare skulle prövningen göras enligt miljöbalken, vilket innebar att balkens sakägarbegrepp var tillämpligt. Därefter uttalade domstolen att makarna F bodde ett stycke bort från den del av överbyggnaden som återstod att färdigställa samt att överbyggnaden av ån inte invercade på deras intressen på sådant sätt att de hade rätt att överklaga miljödomstolens dom.

3.4 Passivitet

I SYSAV-målet tog Miljööverdomstolen också ställning i en annan fråga som hade varit kontroversiell i mötet mellan vattenrätten och den övriga miljörätten; kan den berörda enskilda klaga på en tillståndsdom även om hon varit passiv i underrätten? Den underliggande filosofin för den inställning som uttrycktes av domstolens majoritet är att de enskilda ofta förlitar sig på att miljömyndigheter och andra för deras talan i underrätten och de ska inte lida någon rättsförlust om dessa av olika skäl inte överklagar ett tillstånd. Till detta kommer praktiska skäl; miljöprocessen skulle bli alldeles ohanterlig om var och en som ansåg sig berörd av en kommande verksamhet skulle känna sig tvingad att personligen föra talan i tillståndsmålet.⁵² En ledamot i Miljööverdomstolen var emellertid av motsatt uppfattning. Han menade att det följer av allmänna processrättsliga grundsatser att en part måste ha varit aktiv i underinstansen för att få klaga på ett avgörande. Denna praxis hade upprätthållits av Vattenöverdomstolen i såväl tillståndsfrågor som civilrättsliga frågor om ersättning eller skadeförebyggande åtgärder m.m, och den hade även accepterats av HD. En sådan ordning hade också starka skäl för sig eftersom prövningen i andra instans annars skulle kunna komma att omfatta t.ex. ersättningsfrågor som inte hade bedömts i första instans, något som kunde leda till återförvisning av målet.

Det bör slutligen observeras att den fråga som bedömdes i SYSAV-målet gällde om den klagande kunde vara passiv i förstainstansen. Därmed inte sagt att domen innebär grönt ljus för ”hoppande passivitet”. Ett

⁵² Denna inställning överensstämmer med den som rådde i Koncessionsnämnden för miljöskydd i tillståndsärenden enligt ML, se MB-prop. bilaga A, s. 487 ff.

sådant exempel kan vara att A överklagar ett beslut av en länsstyrelse till miljödomstolen. Miljödomstolen dom överklagas därefter av B som inte agerat tidigare i målet.⁵³

3.5 Allmänna frågor om föreningars klagorätt

Som redan nämnts, bjuder miljöprocessen på diskrepanser mellan RB och FPL. Vissa av dessa har varit möjliga att jämka samman genom den praxis som utvecklats vid Miljööverdomstolen i processuella frågor. I de fall som detta inte har varit möjligt har det bara återstått att peka på och leva med skillnaderna, även om de många gånger framstår som omotiverade.⁵⁴ En sådan skillnad är att föreningar kan agera som ombud åt enskilda sakägare i mål enligt FPL, men inte enligt RB, ett förhållande som påpekades av Miljööverdomstolen redan i SYSÄV-målet.⁵⁵ Det mål som emellertid är mest belysande i denna fråga är det om Skrotfrag.⁵⁶ Här var det fråga om en miljögrupp och en egnahemsförening som i rätt tid hade överklagat ett tillstånd till skrothantering i ett område i Göteborg. Efter flera kompletteringsförelägganden från Miljödomstolen inkom miljögruppen med en skrift som var undertecknad av sju personer, medlemmar i miljögruppen och tillika berörda av den störande verksamheten. Utan att informera om möjligheten för miljögruppen att agera som ombud för dessa personer, överlämnade miljödomstolen klagoskriften till länsstyrelsen för rättidsprövning. Eftersom tidsfristen hade gått ut fem månader tidigare, avvisades de sju överklagande. Miljööverdomstolen kritiserade miljödomstolen agerande och pekade på att i mål enligt FPL kan juridiska personer uppträda som ombud åt enskilda personer (jfr RÅ 1981 1:72) och fortsatte:⁵⁷

”Om miljödomstolen hade hunnit sätta sig in i förvaltningsprocessens rättsprinciper, skulle domstolen så snart som överklagandena kommit in ha upplyst föreningen och miljögruppen om deras möjligheter att föra talan som ombud för enskilda sakägare och gett dem viss tid att komplettera sina överklaganden med fullmakter från sådana. I så fall hade det med

⁵³ Se t.ex. Regeringsrättens avgörande 2002-01-08 (RÅ 2002 not 4).

⁵⁴ En given adressat för dessa klagomål är den sittande Miljöbalkskommittén, med Ulf Bjällås – lagmannen vid Miljööverdomstolen – i spetsen.

⁵⁵ Se ovan, vid not 44.

⁵⁶ Beslut 2000-04-10 (SM 10) i målen M 5364-99 och M 7568-99. Besluten refererade i Miljödomar 2000:1, s. 70

⁵⁷ Beslutet s. 8.

all sannolikhet snabbt och enkelt stått klart att föreningen och miljögruppen företrädde de enskilda personer som här har upptagits som sökande.”

Miljööverdomstolen bedömde att den bristande vägledningen från miljödomstolen utgjorde laga förfall för de enskilda berörda som hade fått sina överklaganden avvisade. På så vis visar Skrotfrag-beslutet också på en annan princip som Miljööverdomstolen har poängterat, nämligen att miljödomstolarna i dessa mål i realiteten agerar som ett slags förvaltningsdomstolar och det är viktigt att vara de enskilda behjälpliga i processen:⁵⁸

”Domstolar får vidare anses ha en allmän skyldighet att i vart fall inte i onödan försvåra för parter att driva processer. Detta bör enligt Miljööverdomstolens uppfattning särskilt beaktas i mål enligt miljöbalken, eftersom dessa oftast har en övervägande förvaltningsrättslig karaktär, oavsett vilken processordning som tillämpas (jfr lagrådets uttalande i prop. 1997/98:45, Del 2, s. 495).”

Denna inställning ligger också bakom det faktum att Miljööverdomstolen har övertagit Koncessionsnämndens benägenhet till s.k. ratihabering av föreningars överklagande i dessa sammanhang. Upprinnelsen till denna vanliga situation är precis den som var i Skrotfrag-målet. En vägsamfällighet, en villaförening eller någon annan förening som helt klart inte möter kvalifikationskraven enligt 16 kap. 13 § MB klagar på ett tillstånd. De som företräder föreningen däremot är personligen berörda av verksamheten och har följaktligen rätt att överklaga. I dessa situationer är det vanligt att Miljööverdomstolen betraktar överklagandet som om det var gjort av de enskilda, inte av föreningen; föreningen avvisas och sakägarnas klagomål tas upp till prövning.⁵⁹

Till sist i detta avsnitt en ytterligare kommentar om kvalifikationskraven enligt 16 kap. 13 § MB. Det finns inget geografiskt krav i lagtexten och följaktligen kan en förening med säte i en ort överklaga ett tillstånd till verksamhet i en annan. Sådan var situationen när Naturskyddsföreningen i Göteborg överklagade ett beslut om julgransodling i Kungälv.⁶⁰ Att kvalifikationsregeln inte känner någon geografisk begränsning betyder också att det är riksföreningens medlemsantal som

⁵⁸ Beslutet s. 7.

⁵⁹ Se exempelvis domen 2002-01-25 (DM 9 i mål M 3466-01) om Brännbackens avfallsdeponi i Åkersberga.

⁶⁰ Beslut 2001-03-02 i mål M 2676-00. Mer om detta mål i nästa avsnitt.

blir avgörande för om en förening har rätt att överklaga eller inte. Att en lokalavdelning i en förening har färre medlemmar än 2 000 spelar följaktligen ingen roll.⁶¹

3.6 Tillsynsbeslut

Reglerna om tillsyn är gemensamma för hela balkens tillämpningsområde och är samlade i 26 kap. Ansvaret för den operativa tillsynen har främst den kommunala miljönämnden och länsstyrelsen, den senare över tillståndsgivna verksamheter (26 kap. 3 §). Vissa centrala myndigheter har istället ett ansvar för central tillsynsvägledning, däribland Naturvårdsverket och Kammarkollegiet (13 § tillsynsförordningen, 1998:900). Enligt 26 kap. 9 § kan den operativa tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden som behövs för att upprätthålla de regler som följer direkt av miljöbalken eller av givna tillstånd. Förelägganden kan förenas med vite (26 kap. 14 §).

Enligt den praxis som utvecklades under flera av de miljölagar som föregick miljöbalken hade de som var berörda av en störande verksamhet rätt att efter anmälan överklaga alla slags beslut av tillsynsmyndigheten. Sådana beslut kunde ju innebära såväl att krav ställdes på verksamhetsutövaren, som ett ställningstagande från myndigheten att anmälan *inte föranledde någon åtgärd* (s.k. 0-beslut). Denna praxis har Miljööverdomstolen övertagit vid överklagande av tillsynsbeslut under miljöbalken.⁶² I ett beslut om Piteå Flygklubb gällde det tillämpningen av vattenlagen och här konstaterade Miljööverdomstolen bara att en sådan praxis var i överensstämmelse med Regeringsrättens inställning i frågan, varvid man hänvisade till rättsfallen RÅ 1995 ref. 55 och RÅ 1996 not 190. I målet om Örebro Flygplats var det emellertid fråga om miljöbalkens regler och här motiverade Miljööverdomstolen sin inställning med att rätten att överklaga 0-beslut följde av den praxis som utvecklats under ML och att den hade ansetts gälla oavsett om verksamheten hade tillstånd eller inte. Eftersom domstolen menade att någon förändring av denna praxis knappast var avsedd med miljöbalken, ansåg man att den skulle gälla alltjämt.

Som framgått ovan, är ideella miljöföreningars överklaganderätt enligt miljöbalken begränsad till domar och beslut om tillstånd, god-

⁶¹ Jfr SOU 1996:103, del 1 s. 533.

⁶² Piteå Flygklubb; beslut 2000-10-27 i mål M 841-00 (refererat i Miljödomar 2001:1 s. 71) och Örebro Läns Flygplats; beslut 2000-10-25 i mål M 3410-00.

kännanden eller dispenser. De kan följaktligen inte kan klaga på något slags tillsynsbeslut, vilket framgår direkt av lagtexten och i förarbetesuttalanden.⁶³ Detta betyder att de verksamheter som kan påbörjas efter en vanlig anmälan till miljömyndigheten ("C-verksamheter" enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd) inte kan ifrågasättas av en miljöförening. Detsamma gäller sådana verksamheter som kan bedrivas först efter samråd enligt 12 kap. 6 § MB.⁶⁴

3.7 Tillståndets rättsliga effekt och omprövning

Regler om tillståndens rättsliga verkan och omprövning finns i 24 kap. MB. Grundregeln är att tillstånd enligt 1918 års vattenlag, 1969 års miljöskyddslag och miljöbalken gäller för all tid, om de inte uttryckligen är tidsbegränsade. Det finns snävt formulerade möjligheter att upphäva tillstånd (24 kap. 3 §), men detta sker ytterst sällan. Vanligare är omprövning av villkor, vilket kan ske när tio år förflutit sedan tillståndet meddelades, eller i förtid under vissa förutsättningar (24 kap. 5 §). Den rättsliga verkan av tillståndet – eller koncessionen som det också kallas – framgår av 24 kap. 1 §. Där stadgas att tillståndet gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen, om inte annat framgår av miljöbalken eller lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (den s.k. restvattenlagen). Man kan säga att villkoren i tillståndet har tagit över miljöbalkens allmänna hänsynsregler för dessa verksamheter och att ändring av dessa villkor kan endast ske med stöd av omprövningsbestämmelserna. Tillsynsmyndigheten kan följaktligen endast meddela förelägganden om följsamhet med villkoren eller i frågor som är oreglerade i tillståndet.⁶⁵ Vad mera är, tillståndet har även verkan mot sakägare eftersom möjligheten till enskild talan enligt 32 kap. 12 § är utesluten eller starkt beskuren gentemot dessa verksamheter.

Frågor kring rätten att överklaga beslut som rör tillståndsgiven verksamhet har prövats i några fall av Miljööverdomstolen. I målet *Trensum 1*⁶⁶ konstaterade domstolen inledningsvis att omprövning är ett privilegium för de myndigheter som anges i 24 kap. 7 §, dvs. Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelsen. Någon möjlighet för den

⁶³ 16 kap. 13 §, jfr med MB-prop. Del 1, s. 490.

⁶⁴ OJ:s julgranar; beslut 2001-03-02 i mål M 2676-00.

⁶⁵ I brådskande fall finns även en möjlighet att ingripa med stöd av den s.k. epidemibestämmelsen i 26 kap. 9 § 4 st. MB, men den saknar betydelse i detta sammanhang.

⁶⁶ Dom 2000-11-21 (DM 65) i mål M 6544-00.

enskilda som berörs av verksamhet att begära omprövning finns alltså inte. Med hänvisning till äldre rätt enligt ML,⁶⁷ uttalade därefter Miljööverdomstolen att den enskildas rätt att överklaga 0-beslut inte heller gäller i dessa fall. Sakägaren kan alltså inte överklaga dessa myndigheters beslut att inte begära omprövning.

Med tanke på tillståndets verkan mot enskilda kunde man kanske förvänta sig att den som berördes av en sådan verksamhet ändå skulle ha rätt att överklaga en dom eller beslut som inverkade på tillståndets omfattning. Ett sådant synsätt har emellertid även det avvisats av Miljööverdomstolen i målet om Saint-Gobain i Vrena.⁶⁸ Ärendet inleddes med ett föreläggande från tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen) enligt 9 kap. 6 § 2 st. MB om att verksamheten skulle söka tillstånd för en ändring av produktionen. Miljödomstolen upphävde emellertid föreläggandet med motiveringen att det befintliga tillståndet redan täckte produktionsändringen. Ett par grannar – makarna C – överklagade domen och argumenterade för att den inverkade på deras rätt. Detta höll inte Miljööverdomstolen med om. Domstolen menade istället att grannarna inte kunde få klaga på domen eftersom den inte ansågs inverka på deras möjligheter att agera mot företaget i egenskap av sakägare.⁶⁹

”Miljödomstolens dom i tillsynsfrågan inverkar inte på klagandenas möjligheter att agera gentemot bolaget utifrån de regler som gäller för sakägare i förhållande till bolagets verksamhet. Vid detta förhållande skall överklagandena avvisas.”

Det sista beslutet under detta avsnitt handlar om Naturvårdsverkets överklaganderätt. I ett mål om Kubikenborgs Aluminium⁷⁰ jämförde Miljööverdomstolen bestämmelserna i 19 kap. och 22 kap. MB⁷¹ och fann att verket endast hade rätt att överklaga domar och beslut i tillståndsmål, inte sådana om tillsyn. Det överklagade beslutet innebar visserligen ett ställningstagande från länsstyrelsen att en ändring i produktionen inte var tillståndspliktig, men domstolen ansåg fortfarande att det var en tillsynsfråga som Naturvårdsverket inte kunde överklaga.⁷²

⁶⁷ Här hänvisade man till Bjällås, U & Rahmn, T: Miljöskyddslagen – en kommentar, Publica, 2:a uppl. 1996, s. 221.

⁶⁸ Beslut 2001-09-03 i mål M 2790-01.

⁶⁹ Beslutet s. 2.

⁷⁰ Beslut 2000-12-19 i mål M 5164-00.

⁷¹ Närmare bestämt 19 kap. 5 § 4 p., jfr med 22 kap. 6 §.

⁷² Beslutet har kritiserats som ”formalistiskt” av Ulla Björkman i artikeln Förfarandefrågor i Miljöbalken (Skrifter från Rättsfonden, se not 6).

4 Sammanfattning och slutsatser

4.1 Inledning

I det avslutande avsnittet sammanfattar jag och diskutera några sidor av den rättspraxis som redovisats ovan. Jag börjar med en kort kommentar kring själva sakägarbegreppet. Därefter redogör jag för skillnaden mellan äldre rätt och miljöbalken med avseende på innehållet i ”sakägarrätten”, dvs. vilka ingångar i miljöprocessen som erbjuds sakägaren. Denna fråga rör alltså enskilda berörda och andras möjlighet att *initiera ärenden och klaga* på avgöranden enligt miljöbalken i olika situationer, med beaktande av såväl civilrättsliga, som förvaltningsrättsliga verktyg. Denna sida av talerätsproblematiken – och särskilt då frågor kring förhållandet mellan de olika verktygen – har enligt min uppfattning behandlats alltför styvmoderligt i den miljörättsliga debatten. Det är inte särskilt givande att diskutera vem som är sakägare eller taleberättigad, om man inte samtidigt diskuterar vilka möjligheter som denna ”rätt” för med sig.⁷³ Efter denna sammanfattning gör jag några reflexioner över hur de svenska reglerna i detta avseende stämmer med de europarättsliga kraven med avseende på enskildas och organisationers möjlighet att delta i miljöprocessen.

4.2 Klagorätt

I avsnitt 3.3 redogjorde jag för de tre avgöranden från Miljööverdomstolen som har bäring på *vem som kan överklaga* ett miljöbeslut. Om man ska döma efter dessa fåtaliga avgöranden har miljöbalken inte medfört några nyheter; såväl beslutet om strandskyddsdispensen som Trenssum 2 kan istället ses som ställningstaganden för att sakägarbegreppet har blivit kvar i det gamla. Detta kan dock vara en alltför långt gången slutsats, åtminstone om man ser till Trenssums 2; överbyggnaden låg inne på industriområdet bland andra industrilokaler, knappt synlig från grannarna som bodde en bra bit ifrån området. Den störning som markerna F utsattes för när det gällde överbyggnaden av ån var egentligen

⁷³ Ett belysande exempel på detta ger Ebbesson när han säger att de svenska reglerna fyller kraven enligt Århuskonventionen eftersom sakägarbegreppet är ett och detsamma vid den inledande tillståndsprövningen och vid omprövning (Ebbesson i Svenska miljöbeslutsprocesser. Del 1, s. 15). Som framgått av praxisgenomgången är en sådan talerätt i förhållande till verksamheter med tillstånd något av en ”himmelsk storhet”, eftersom sakägarens intressen endast kan beaktas om *någon aman* (verksamhetsutövaren eller en tillsynsmyndighet) har initierat omprövning. Själva har den enskilda alls ingen ingång i den processen.

bara den estetiska. Det får nog betraktas som tveksamt om de hade ansetts vara berörda, ens med det vidare sakägarbegrepp som tillämpades enligt ML.

Strandskyddsdomarna måste emellertid betraktas som ett klart ställningstagande för att sakägarkretsen inte har blivit vidare när det gäller vem som får klaga på ett beslut om dispens. Miljööverdomstolens resonemang utgick här från att kretsen av taleberättigade ska avgöras utifrån de regler som tillämpas vid prövningen, och då främst de som anger vilka intressen som skall beaktas. Eftersom strandskyddsreglerna även fortsättningsvis syftar till att skydda allmänna intressen (allemansrätten och naturvårdsintresset), ansåg domstolen att enskilda grannar inte har klagorätt i dessa sammanhang. Det är emellertid inte självklart vilken betydelse detta uttalande har i andra måltyper. Det går att argumentera för att den vikt som domstolen lägger vid de intressen som ska beaktas vid prövningarna talar för en vidgad klagorätt som utgår från samtliga de personer som kan drabbas av någon form av störning från verksamheten ifråga. Så skulle inte bara strandägare kunna klaga på tillstånd till vattenverksamhet, utan var och en som kan påverkas av störningar t.ex. i form av ökad båttrafik, buller från verksamheten, estetiska immissioner osv. Klagorätten skulle på så vis utgå från de intressen som ska skyddas och de allmänna hänsyn som ska tas enligt miljöbalkens inledande kapitel. Med ett sådant synsätt skulle avgränsningen bli likartad, oavsett om det var fråga om prövning av en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap., vattenverksamhet enligt 11 kap., täkt eller arbetsföretag enligt 12 kap. MB. En sådan avgränsning skulle onekligen också ligga i linje med de uttalanden som gjordes i förarbetena om att sakägarbegreppet ska utgå från det som tidigare användes i miljöskyddslagen och att en generös tillämpning är avsedd.

Det är emellertid också möjligt att argumentera för en alldeles motsatt slutsats av strandskyddsdomen; prövningens omfattning är inte vidare än förr och därför inte heller den krets som kan klaga. På så vis styrs inte klagorätten av balkens inledande kapitel, utan istället av det kapitel i balken som prövningen utgår från. Istället för en integrerad prövning skulle vi då kunna få en sektoriserad; miljöbalken blir indelad i olika avsnitt med separata prövningskriterier och d:o överklaganderätt, utgående från den äldre lagstiftning som stått som förebild för respektive kapitel och den tradition som upparbetats i den äldre rätten. Detta kan tyckas vara ett överdrivet scenario, men det finns ett par färskta avgöranden av Miljööverdomstolen som visar att denna farhåga kanske har en viss grund för sig.

De domar som avses är de nyligen meddelade domarna om Botnia-banan.⁷⁴ Målen gällde drivningen av tunnlar i olika berg i Örnsköldsviks kommun. Banverket hade ansökt om tillstånd enligt 11 kap. MB för att avleda grundvatten från anlagda brunnar samt att bortleda inläckande grundvatten. Miljödomstolen i Umeå konstaterade att själva tunneldrivningen var en icke tillståndspliktig, miljöfarlig verksamhet och att utsläppet av processvatten (avloppsvatten) var en anmälningspliktig åtgärd enligt 9 kap. MB.⁷⁵ Domstolen menade därför att tillståndet till bortledande av grundvatten borde förenas med vissa grundläggande villkor för hur det blandade vattnet skulle behandlas innan det nådde recipienten, något som man ansåg att det fanns stöd för i 2 kap. 3 § MB. I denna del hänvisade domstolen bl.a. till att grundvattnet blandades med processvatten i tunneln och således var förorenat vid utsläppspunkten. Banverket överklagade och menade att det var sökanden som hade att disponera över målet i den meningen att han bestämmer vilken verksamhet eller åtgärd som ska bli föremål för prövning. I enlighet med det synsättet menade verket att tillståndet endast kunde avse bortledandet av grundvatten och inte tunneldrivningen och de störningar som uppkom därav. I denna del avslutade Banverket sin argumentation.⁷⁶

”Miljödomstolens villkor beträffande följdverksamhet leder till stor förvirring och osäkerhet om rättskraftens omfattning samt om vem som är tillsynsmyndighet och vilka villkor den myndigheten får meddela med stöd av delegationen i domen. De av Banverket framförda omständigheterna talar sammantaget starkt för att tillståndsmyndigheten endast skall pröva sådant som sökanden yrkat tillstånd till, dvs. i förevarande mål vattenverksamhet.”

Vid Miljööverdomstolen stödde Naturvårdsverket, Fiskeriverket, länsstyrelsen och den kommunala miljönämnden den åsikt som miljödomstolen hade uttryckt och yrkade avslag på överklagandet. Miljönämnden uttalade att 9 resp. 11 kap. MB enbart var en administrativ indelning, medan 1 kap. 1 § har bäring på alla sakprövningar. Länsstyrelsen ansåg att sprängningsverksamheten var så intimt förknippad med bortledandet av grundvatten att det borde ingå i tillståndsprövningen. Naturvårdsverket menade slutligen att åtminstone utsläppet av det vatten som kom

⁷⁴ Miljööverdomstolen domar 2002-04-02 i målen om Öberget (M 537-01, DM 23), Hjalta-kullen (M 5455-00, DM 24) och Kalldalsberget (M 9655-99, DM 25).

⁷⁵ Miljödomstolen i Umeås dom 2000-12-14 i mål M 60-00.

⁷⁶ DM 23 enligt ovan, domen s. 7.

från tunneln (processvatten och det därmed uppblandade grundvattnet) borde betraktas som följdverksamhet till vattenverksamheten enligt 16 kap. 17 § MB.

Miljööverdomstolen godtog inte något av dessa argument. Domstolen gick istället helt på den linje som Banverket hade förfäktat och uttalade att prövningen enbart kunde omfatta den del av verksamheten som var tillståndspliktig, dvs. av- och bortledandet av grundvatten. Tunneldrivningen med utsläpp av processvatten och inläckande grundvatten som förorenats därav var visserligen miljöfarlig verksamhet, men en icke tillståndspliktig sådan. Mot sökandens vilja kunde därför denna verksamhet endast prövas efter tillsynsningripande enligt 26 kap. MB, eller efter föreläggande om tillståndsprövning från tillsynsmyndighetens sida. Eftersom något sådant ärende inte var anhängiggjort hos tillsynsmyndigheten eller miljödomstolen fanns inte heller någon möjlighet att kumulera dessa frågor till prövningen i målet. Här pekade Miljööverdomstolen särskilt på att den möjlighet som tidigare fanns i 13 kap. 17 § vattenlagen att utvidga prövningen i vattenmål till andra och nära sammanhängande frågor saknas i balken. Någon möjlighet att meddela villkor för utsläppet av avloppsvatten som följdverksamhet till den ansökta vattenverksamheten fanns inte heller enligt Miljööverdomstolens uppfattning. Sammantaget menade Miljööverdomstolen att detta innebär att miljöbalken – inbegripet de allmänna hänsynsreglerna – inte medger att den miljöfarliga verksamheten prövas i samband med den tillståndspliktiga vattenverksamheten i målet.

Det kan finnas anledning att vara kritisk mot det cirkelresonemang som Miljööverdomstolen levererar i dessa mål om Botniabanan. Så är det kanske inte konstigt att miljöbalken saknar en regel motsvarande 13 kap. 17 § VL, om tanken var att den prövning som skulle ske av de olika verksamheterna skulle vara en integrerad sådan, där varje störningsform skulle beaktas och varje skyddsåtgärd skulle kunna föreskrivas. Inte heller är det så förvånande att det inte existerade något pågående ärende eller mål om tillsyn över själva tunnelprojektet som gick att kumulera med målet i Miljööverdomstolen, då tillsynsmyndigheten trodde att samtliga dessa frågor kunde beaktas i det pågående vattenmålet. Det kan också anmärkas att domarna om Botniabanan till viss del går emot ett inledande ställningstagande som samma domstol gjorde i projektets inledning. Beslutet gällde tunneldrivningen genom Kalldalsberget och här ansåg Miljööverdomstolen att miljödomstolens prövning av ett projekt vars anläggande har prövats i särskild ordning⁷⁷

⁷⁷ Genom järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

enbart kan avse villkor för verksamheten.⁷⁸ Därefter uttalade domstolen emellertid att vid denna prövning ska föreskrivas sådana villkor som kan krävas enligt miljöbalken. Utgångspunkten härvidlag skulle vara att *all den verksamhet som Banverket sökt tillstånd till, och som kunde påverka innehållet i det grund- och processvatten som släpptes ut i recipienterna, kunde regleras*. Det är svårt att förstå detta uttalande på annat sätt än att här avsågs tunneldrivningen i sin helhet med utsläpp av allt slags avloppsvatten, inte bara bortledandet av grundvattnet. Ett sådant synsätt skulle möjliggöra åtminstone en prövning av de delar av ett projekt som har ett tekniskt samband och det skulle inte vara möjligt att dela upp prövningen genom att först ansöka om tillstånd enligt 11 kap., därefter enligt 9 kap. osv. Domarna om Botnia-banan är emellertid av ett senare datum och visar åtminstone att frågan om prövningens omfattning inte på något sätt är avgjord. Man bör också betänka att förhållandena vid tunneldrivning är speciella och kanske svåra att översätta till andra situationer. Lika fullt anser jag att dessa domar visar att farhågan om en ”sektoriserad prövning” och ett därav följande varierande klagorätt inom ramen för miljöbalken är befogad.

4.3 Enskildas och miljöorganisationers möjlighet att komma till tals vid tillsynsbeslut

De möjligheter som enskilda och andra hade att initiera och klaga på beslut i miljöfrågor före miljöbalken skiftade beroende på vad slags lagstiftning det var fråga om. Det fanns som nämnts ovan olikheter i betraktelsesättet mellan den ”gröna” och den ”blå” lagstiftningen, mellan vattenrätt, miljörett och kemikalielagstiftning. Dessa skillnader var till stor del givetvis beroende av de intressen som skulle beaktas i respektive lagstiftning. Det kunde ju t.ex. tyckas självklart att grannar inte fick klaga på beslut om täktstillstånd, eftersom prövningen enligt NVL enbart avsåg de allmänna intressena naturvård och hushållning med naturresurser. Jag menar emellertid att skillnaden mellan de olika lagstiftningskomplexen också berodde på olikheter i inställningen hos de rättstillämpande organen när det gällde vilka instrument som den enskilda hade att tillgå för att skydda sina intressen. Så avsåg exempelvis prövningen av både vattenföretag enligt VL och miljöfarlig verksamhet enligt ML att tillvarata både allmänna och enskilda motstående intres-

⁷⁸ Miljööverdomstolen beslut 2000-04-11 i mål M 9655-99, dvs. det som slutligen blev be-
dömt i DM 25 enligt ovan.

sen. De båda lagstiftningsregimerna innehöll på papperet likartade möjligheter för miljömyndigheten att ingripa med tillsynsbeslut (21 kap. 3 § VL resp. 40 § ML). Båda lagarna erbjöd den enskilda möjlighet att väcka enskild talan (13 kap. 14 § VL resp. 34 § ML). Trots detta utvecklades en myndighetspraxis på dessa områden som i vissa avseenden skilde sig åt på ett sätt som hade stor betydelse för den enskilda sakägaren. Där tillsynsmyndigheten enligt ML ingrep till skydd för såväl allmänna som enskilda intressen, ingrep tillsynsmyndigheten enligt VL endast i de fall som ett vattenföretag stred mot allmänna intressen. Så var fallet t.ex. om en brygga hade byggts på ett sätt som inte stred mot motstående allmänna intressen, men väl grannens. I den situationen var grannen hänvisad till att använda sig av de civilrättsliga instrument som fanns att tillgå, dvs. att väcka stämningstalan enligt VL med det ansvar för rättegångskostnader som detta förde med sig. Denna väg var också den som grannen fick välja om han ville angripa ett beslut om täkttillstånd enligt NVL, något som redan Gustaf Petrén ansåg innebära orimliga konsekvenser:⁷⁹

”Täkttillståndet (...) berör en rad andra intressen, vilka kräver beaktande t.ex. då länsstyrelsen skall avgränsa verksamhetsområdet för taktén. Att avskära dessa intressen från beaktande i det rent administrativa täkttillståndsärendet och hänvisa dem till en efterföljande kostbar tvistemålsprocess på grannelagsrättslig grund synes föga ändamålsenligt och är från rättsäkerhetssynpunkt knappast godtagbart. En sådan lösning står, som nyss nämnts, icke i god överensstämmelse med 3 § NVL, vars syfte just är att i naturvårdsärendet, som ofta är rent administrativt, få alla olika allmänna och enskilda intressen upp till prövning i ett sammanhang och därmed i möjligaste mån onödiggöra efterföljande civilprocesser. Det primära intresset av att begränsa och motverka den menliga inverkan av ett täktföretag på naturmiljön lider ej intrång av att täkttillsståndsärendet får en på angivet sätt bredare prövning. Allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser talar också till förmån för grannes talerätt i en situation av förevarande art.”

Vid en jämförelse av den enskildas position enligt ovan med den som nu gäller enligt miljöbalken framkommer tydliga skillnader när det gäller hennes möjligheter att komma till tals i miljöprocessen. Som tidigare har den som berörs av en störande verksamhet möjlighet att väcka en civilrättsligt grundad talan med krav på försiktighetsåtgärder eller förbud (32 kap. 12 § MB och 7 kap. 2 § restvattenlagen). Till detta kommer nu med miljöbalken och den praxis som utvecklats i Miljööver-

⁷⁹ Skiljaktig mening och särskilt yttrande i RÅ 83 2:85.

domstolen att den enskilda fått en allmängiltig rätt att vända sig till tillsynsmyndigheten för en verksamhet och ställa krav på åtgärder. Om myndigheten därvidlag inte vidtar några åtgärder kan detta 0-beslut överprövas av miljödomstol och Miljööverdomstolen efter överklagande från den enskilda anmälaren. Vidare följer det av officialprincipen och andra förvaltningsrättsliga grundprinciper att den enskilda i sitt överklagande kan åberopa alla slags omständigheter som har betydelse i målet, något som Regeringsrätten konstaterade redan i RÅ 1993 ref. 97.⁸⁰ Hon kan alltså stödja sig på såväl sina egna enskilda intressen, som allmänna intressen i överklagandet. Är hon bara berörd kan man faktiskt t.o.m. tänka sig en situation där hon enbart åberopar allmänna intressen till stöd för sin talan. Pendangen till detta är att den enskilda anmälaren nu regelmässigt kan initiera ett miljöärende som enbart är dikterat av hennes intressen, vilket delvis är en ny situation för tillsynsmyndigheterna. Nu ska de inte bara försvara de allmänna intressena, utan även enskilda som skadas av en sådan åtgärd eller verksamhet som omfattas av miljöbalken. Många gånger kan detta bli ren grannelagsrätt, vilket också märks i Miljööverdomstolens praxis. Exempel på detta är störande hästgårdar, duvslag, olagligt byggda bryggor och dikningar som inte kränker allmänna intressen, men väl enskilda.⁸¹ Detta är nu inte en utveckling som jag beklagar, utan egentligen bara en bekräftelse på det faktum att det är svårt att särskilja de enskilda intressena från de allmänna inom miljöretten.⁸²

I avsnitt 2.3 redogjorde jag helt kort för den europarättsliga inställningen till enskildas deltagande i beslutsprocesser i miljöfrågor. Som exempel på denna inställning tog jag EU-kommissionens förslag till direktiv om ansvar för miljöskador. Förslaget innehåller skrivningar som innebär att den enskilda berörda ska ges möjlighet att *anmäla* ett förhållande, något som ska resultera i en *utredning* från tillsynsmyndighetens sida, *beked* till den enskilda och eventuellt krav på *åtgärder* mot den som är orsaken till de anmälda förhållandena. Till detta kommer ett krav på tillgång till *överprövning* i domstol eller annat oberoende organ. Vid en jämförelse med dessa krav på verktyg för den som

⁸⁰ En synsätt som regeringen bekräftade i förarbetena till miljöbalken, se MB-prop. Del 1 s. 486. Jfr även Lindblom i Miljöprocess. Del I, s. 105 ff, även Del II, s. 704 ff.

⁸¹ Se exempelvis Miljööverdomstolens dom 2002-01-17 (DM 5) i mål M 3672-00, dom 2002-04-22 (DM 29) i mål M 2638-01 och dom 2002-06-19 (DM 55) i mål M 28-01.

⁸² Se Wennnergren, B: Miljö rätt: civilrätt och offentlig rätt i symbios. (Ur Festskrift till Bertil Bengtsson. Nerenius & Santérus Förlag 1993.), även Grupptalanutredningens slutbetänkande Grupprättegång SOU 1994:151, Del C s. 201 f. Även Lindblom i Miljöprocess. Del I, kapitel 3.

berörs av en miljöstörande verksamhet, kan det konstateras att miljöbalken och dess rättspraxis mer än väl fyller måttet.⁸³

Europarätten, såsom den kommer till uttryck i förslaget till ansvarsdirektiv, ställer samma krav när det gäller miljöorganisationers möjlighet att komma till tals i miljöprocessen. Som framgår av redogörelsen ovan har emellertid dessa organisationer alls ingen ingång i tillsyns-ärenden enligt miljöbalken. De kan inte initiera ett sådant ärende, de kan inte klaga på tillsynsmyndighetens underlåtenhet att agera och de kan inte överklaga tillsynsbeslut. De motiv som angavs i förarbetena till balken för denna snäva inställning framstår enligt min mening som konstruerade och håller inte. I denna del menar jag att det är plats för en reform, väl motiverad av såväl miljöhänsyn som av europarättsliga skäl.⁸⁴

4.4 Verksamheter med tillstånd

Till att börja med vill jag påstå att det inte är alldeles enkelt att särskilja ”tillsynsmål” från ”tillståndsmål”. Tillsyn bedrivs ju över all slags verksamhet, men inriktningen varierar beroende på om det gäller verksamheter med tillstånd eller s.k. ”fria” verksamheter. I det förra fallet avser tillsynen efterlevnaden av givna villkor, medan den i det senare fallet avser efterlevnaden med balkens samtliga hänsynsregler. Som framgick av målet om Saint-Gobain i Vrena (avsnitt 3.7), finns det dessutom andra slags tillsynsbeslut som är intimt förknippade med tillståndet. I det målet var det ju fråga om länsstyrelsen kunde förelägga företaget att ansöka om tillstånd till en ändring av produktionen, eller om denna skulle anses redan vara reglerad genom det befintliga tillståndet för verksamheten. Miljödomstolen ansåg att det senare var fallet, vilket avskar länsstyrelsens möjlighet att ställa ett sådant krav. På så vis illustrerar detta ställningstagande att skillnaden mellan ”tillsynsmål” och ”tillståndsmål” i vissa situationer är mycket svårt att ange, trots att distinktionen kan ha avgörande betydelse för de motstående intressena att göra sig hörda.

Domen om Saint-Gobain aktualiserar också en annan fråga som krä-

⁸³ Detta gäller alltså kraven på instrument för den enskilda, dvs. ”sakägarrättens” innehåll. Huruvida begreppet ”berörd” enligt miljöbalken överensstämmer med motsvarande uttryck i exempelvis Århuskonventionen kan jag inte uttala mig om (jfr Ebbesson i Svenska miljöbeslutsprocesser. Del 1, s. 10ff.).

⁸⁴ Även i denna del undviker jag att ta ställning till om de krav som ställs i 16 kap. 13 § MB på en miljöorganisation för att den ska vara kvalificerad som taleberättigad överensstämmer med Århuskonventionen. Frågan diskuteras närmare i Ebbesson i Svenska miljöbeslutsprocesser. Del 1 s. 17ff.

ver en kommentar innan jag går närmare in på enskildas och miljöorganisationers möjlighet att komma till tals gentemot verksamheter med tillstånd. Som redan framgått av avsnitt 3.7, är tillståndet att betrakta som en koncession med ingripande rättslig verkan gentemot motstående intressen. Konstruktionen medför att genom tillståndet är miljöbalkens allmänna och särskilda hänsynsregler översatta till konkreta villkor för verksamheten. Det är dessa villkor som fortsättningsvis reglerar verksamheten såvitt avser frågor som har avgjorts i tillståndet; ytterligare krav kan endast ställas genom en myndighetsinitierad omprövning, enskild talan är utesluten.⁸⁵ Frågan om vad *tillståndet ska anses omfatta* är alltså av avgörande betydelse i dessa sammanhang. Frågan har behandlats av Per Henrik Lindblom i den nyligen utgivna andra delen av verket Miljöprocess. Här förespråkar han att tillståndets rättsliga verkan är betydligt mer omfattande än vad som framgår av lagtexten i 24 kap. 1 § MB. Denna slutsats kommer han fram till genom att jämföra den bestämmelsen med föregångaren i 22 § ML som han menar stod för att tillståndet täckte i stort sett varje störning som kunde uppkomma från verksamheten.⁸⁶ I denna del är jag inte riktigt överens med Lindblom.

Till att börja med kan bestämmningen av tillståndets omfattning enligt ML inte göras enbart utifrån ordalydelsen i 22 § ML, utan man bör också beakta den rättsliga traditionen på området, liksom den praxis som utvecklades av KN. När ML kom 1969 innebar den väsentligen en direkt överföring av principerna för den reglering som sedan 1942 hade gällt för utsläpp av industriellt avloppsvatten enligt 1918 års vattenlag (1918:523, ÄVL). Genom 1942 års regler i 8 kap. ÄVL fick industrin den sedan länge efterfrågade möjligheten till koncession för miljöstörande verksamheter. Ett tillstånd till utsläpp av avloppsvatten skulle vara "gällande mot envar" i tio år enligt 8 kap. 39 och 40 §§ ÄVL, dock med vissa inskränkningar för väsentliga olägenheter som uppstod dessförinnan m.m.⁸⁷ I samband med 1941 års lagstiftningsärende uttalade regeringen att föreskrifter i ett tillståndsbeslut "icke är bindande i andra

⁸⁵ Detta framgår direkt i 32 kap. 12 § genom att enskild talan endast får väckas mot verksamhet som bedrivs "utan tillstånd". I 7 kap. 2 § 1 p. restvattenlagen anges att stämningssmål avser talan om ändring eller utrivning av vattenanläggning som inte tillkommit i laga ordning eller inte är av laga beskaffenhet. Övriga stämningssmål handlar om ersättning eller annat som inte är av intresse i dessa sammanhang.

⁸⁶ Lindblom i Miljöprocess. Del 2, kapitel 14. Se t.ex. s. 687 där han menar att tillståndet täcker alla typiska störningar från verksamheten och att de atypiska och oreglerade störningarna endast kan angripas genom återkallelse av tillståndet eller genom omprövning.

⁸⁷ Motsvarande de som sedermera inflöt i 24 och 25 §§ ML i dess ursprungliga lydelse, se Darpö, J: Vem har ansvaret? SNV Rapport 4543. Naturvårdsverket 1994, avsnitt 1.1–1.2.

hänseenden än dem som varit föremål för domstolens prövning”.⁸⁸ Som exempel på detta gavs att hälsovårdsnämnden kunde förbjuda vattenhämtning i recipienten, men inte ge ytterligare föreskrifter om avloppsvattenutsläppet eller rening.⁸⁹ När ÄVL:s koncessionssystem överfördes till ML och därmed kom att gälla för immissioner och andra störningar vid sidan av utsläpp av avloppsvatten, blev frågan om tillståndets rättsliga verkan mer komplicerad.⁹⁰ På ett allmänt plan kan man emellertid säga att tillstånden enligt ML täckte sådana föroreningar som var *typiska för den aktuella verksamheten*.⁹¹ Helt klart var dock att sådana frågor som inte hade varit föremål för prövning och som därför inte var reglerade genom villkor inte omfattades av tillståndets rättsliga verkan. Exempelvis innehåller äldre tillståndsbeslut sällan några villkor om efterbehandling av områden som förorenats av verksamheten. Det har aldrig rått någon tvekan om att krav på undersökningar av dessa områden eller saneringsåtgärder har kunnat ställas genom förelägganden enligt 43 § resp. 40 § 1 st. och 41 § ML.⁹² Likaså bör det observeras att ML-tillståndets rättsverkan inte täckte sådana föroreningar som skett före den tidpunkt då tillstånd för verksamheten meddelades. Reparativa krav med avseende på förorenade områden kunde i dessa situationer följaktligen ställas genom vanliga förelägganden.⁹³

Lagtexten i 24 kap. 1 § MB anger nu att tillståndet ”gäller (...) mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet”. I förarbetena uttalas följande:⁹⁴

⁸⁸ Prop. 1941:45 s. 73.

⁸⁹ Se även Immissionssakkunniga, SOU 1966:65 s. 87 och 250.

⁹⁰ Observera dock att tillstånd enligt ÄVL gällde som tillstånd enligt ML, liksom tillstånd enligt båda dessa lagar gäller som tillstånd enligt MB.

⁹¹ Westerlund i MRT 1999:2–3, s. 450 och 453.

⁹² Denna inställning kan illustreras med överklagandet i Miljööverdomstolens mål M 8851-01. Här yrkade företaget Skogens kol, med stöd av tillsynsmyndigheten (Länsstyrelsen i Gävleborgs län) att villkor om efterbehandling i nytt tillstånd ska utgå, för att möjliggöra att denna fråga istället kan regleras genom vanliga tillsynsförelägganden.

⁹³ Se prop. 1987/88:85 s. 217.

⁹⁴ MB-prop. Del 1, s. 636. Se också Bengtsson, som uttalar (Bengtsson, B: Miljöbalkens återverkningar. Norstedts, 2001): ”Om vissa försiktighetsmått föreskrivs i tillståndet, behöver enligt 24:1 MB tillståndshavaren inte vidta *andra försiktighetsåtgärder i de hänseenden som försiktighetsmåttens berör*; motiven talar om att detta i vart fall gäller ”beträffande sådana frågor som prövats vid tillståndsgivningen”. Hur långt denna prövning har nått kan naturligtvis vara svårt att konstatera. Om villkoren bara rör speciella förhållanden, är det rimligt att anta att tillståndshavaren i övrigt skall följa hänsynsreglerna i 2 kap. i sin verksamhet.” (s. 148, min kursiv) och ”Tillståndshavaren kan då invända, att villkoren i tillståndsbeslutet nu trätt i stället för hänsynsreglerna och att han nu kan gå fri från ytterligare krav med stöd av dem. Men den rättsverkan av beslutet som framgår av 24:1 gäller inte skadestånd och vidare *endast frågor som prövats i sammanhanget*.” (s. 155, min kursiv).

”Ett tillståndsbesluts rättskraft omfattar bara frågor som har prövats i tillståndet. Av detta följer att en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § får meddela förelägganden och förbud för att sådana bestämmelser i balken skall efterlevas som behandlar frågor som inte har prövats i tillståndet. Detta förhållande får särskild betydelse när en miljöbalk införs, eftersom denna i många fall innebär att krav ställs som saknar motsvarighet i gällande rätt och alltså i redan meddelade tillstånd.”

Lindblom menar att detta är en väsentlig försvagning av tillståndets rättsverkan, något som han anser att lagstiftaren försöker att mörka genom påståendet att detta överensstämmer med gällande rätt enligt ML.⁹⁵ Här anser jag att Lindblom drar fel slutsats av uttalandet i förarbetena till miljöbalken. Min uppfattning är nämligen att förändringen jämfört med äldre rätt enligt ML inte är särskilt dramatisk. Inte därför att tillståndens rättsverkan alltjämt är allomfattande, utan därför att den rättsverkan som följde av ML-tillstånden också var begränsad till att omfatta uttryckligen reglerade frågor. Det är möjligt att det – förutom en kodifiering och precisering av gällande rätt enligt ML – har skett en viss försvagning av rättsverkan med avseende på ”typiska störningar” av den tillståndsgivna verksamheten.⁹⁶ Denna förändring bör dock inte överdrivas, vilket kan illustreras med Miljööverdomstolens dom om Mönsterås Bruk som gällde denna fråga.⁹⁷

I målet hade länsstyrelsen förbjudit Södra Cell AB att använda en mottagningsstation för perättikssyra utan att först ha erhållit tillstånd för denna. Bolaget överklagade beslutet och menade att mottagningsstationen redan omfattades av ett tillstånd enligt ML som meddelades 1998 av KN. Miljööverdomstolen pekade på att användningen av klorfria blekningsmedel inte hade reglerats på annat sätt i tillståndet än genom det allmänna villkoret och genom villkor för utsläpp i vatten. Mot bakgrund av att någon ytterligare reglering knappast hade varit behövlig från miljösynpunkt och vad företaget hade uppgivit i sin tillståndansökan, ansåg domstolen att tillståndet innebar att bolaget fick använda sig av klorfria kemikalier, däribland perättikssyra. Vidare pekade Miljööverdomstolen på att bolaget i ansökan hade uppgivit att mottagningsstationen var ett av de alternativ som övervägdes för att trygga syraförsörjningen till fabriken. Slutligen menade domstolen att

⁹⁵ Se regeringens uttalande i MB-prop. Del 2, s. 252 om att det även ”fortsättningsvis” bör vara möjligt för tillsynsmyndigheterna att ingripa med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i frågor som inte är uttryckligen reglerade i tillstånden.

⁹⁶ Se vidare i Darpö, J: Eftertanke och förutseende. Uppsala universitet 2001, s. 92 ff.

⁹⁷ Dom 2002-05-13 (DM 37) i mål M 8172-00.

mottagningsstationen *var så konkret beskriven i ansökan att myndigheter, allmänheten och andra berörda hade kunnat ta ställning till detta alternativ.* Sammantaget talade detta för att stationen hade prövats genom KN:s beslut och således omfattades av tillståndet, vilket ledde till att länsstyrelsens beslut upphävdes.

4.5 Enskildas och miljöorganisationers möjlighet att komma till tals i tillståndsmål

Även om man accepterar min snävare tolkning av tillståndets omfattning, är dess rättsliga verkan av stor betydelse för de motstående intressena.⁹⁸ I detta avslutande avsnitt diskuterar jag och drar några slutsatser kring detta förhållande. Inledningsvis vill jag bara kort beskriva situationen för enskilda och miljöorganisationer vid själva tillståndsprövningen. En sådan miljöprocess är alltid initierad av den som ansöker om tillstånd att bedriva verksamheten i fråga.⁹⁹ I detta sammanhang kan enskilda berörda och miljöorganisationer agera fullt ut. I detta inledande stadium finns knappast någon anledning för prövningsinstansen (kommunen, länsstyrelsen eller miljödomstolen) att avvisa alls någon som kommer med synpunkter. Samtliga omständigheter ska ju beaktas i prövningen i enlighet med officialprövningsprincipen. En prövning av någons behörighet att föra talan blir det först fråga om när beslutet väl är fattat och denne någon överklagar. Med de reservationer som gjordes i avsnitt 4.3, är min uppfattning att de svenska bestämmelserna i denna del i huvudsak är i överensstämmelse med de europarättsliga reglerna. Detta gäller såväl de krav som ställs i art. 6 EKMR som de krav som framgår av EG-rätten, exempelvis i förslaget till ansvarsdirektiv.

⁹⁸ Lindblom kritiserar med skärpa användningen av uttrycket ”rättskraft” i förarbetena eftersom han anser att uttrycket är missvisande i sammanhanget. Mig veterligt har detta uttryck inte heller använts för att beteckna tillståndets rättsliga verkan under de år som ML varit i kraft. Att Miljöbalksutredningen ändå använde sig av uttrycket sammanhänge nog mest med att sekretariatet var dominerat av domstolsjurister med liten erfarenhet av det förvaltningsrättsliga prövningssystemet. Att sedan en betydande del av denna personal gick vidare in i departementet vid behandlingen av lagstiftningsärendet innebär – i denna del, liksom i många andra avseenden – att överlevnadsprocenten för allehanda obetänksamheter blev ovanligt hög.

⁹⁹ Numera kan visserligen tillsynsmyndigheten förelägga en befintlig eller potentiell utövare av miljöfarlig verksamhet att ansöka om tillstånd om verksamheten – trots att den inte är tillståndspliktig – kan befaras medföra betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människan eller miljö (9 kap. 6 § 2 st. MB). Även i dessa fall är det emellertid verksamhetsutövaren som står som sökande, med allt vad det innebär i form av krav på MKB, samråd med myndigheter och berörda osv.

Slutsatsen blir emellertid den motsatta när det gäller möjligheterna att agera mot en verksamhet som redan har tillstånd att bedriva verksamhet. Som framgått ovan, är det – vid sidan av verksamhetsutövaren – enbart vissa miljömyndigheter som kan initiera en omprövning. Vare sig den enskilda berörda eller miljöorganisationer kan ta ett sådant initiativ, även om de stränga förutsättningarna enligt 24 kap. 5 § är vid handen. Den kvalificerade miljöorganisationers talerätt täcker bara möjligheten att ”överklaga” domar och beslut om tillstånd. Denna skrivning täcker inte möjligheten att initiera en omprövning av tillståndet för en verksamhet. Mot bakgrund av den snäva tolkningen av Naturvårdsverkets klagorätt i beslutet om Kubikenborgs Aluminium¹⁰⁰ är det heller inte troligt att Miljööverdomstolen kommer att utöka tillämpningen av 16 kap. 13 § till att avse tillsynsbeslut som gäller tillståndsfrågor.

För den enskilda berörda betyder tillståndet att han för evigt är beskuren möjligheten att väcka enskild talan (s.k. förbudstalan) enligt 32 kap. 12 §. Till dessa laggivna förutsättningar kommer Miljööverdomstolen praxis, som i dessa sammanhang får sägas vara sträng; den enskilda berörda kan inte överklaga ett myndighetsbeslut att inte initiera en omprövning. Den enskilda kan inte heller klaga på ett beslut som innebär ett ställningstagande för tillståndets omfattning. Den motivering som användes i beslutet om Saint-Gobain i Vrena var att miljödomstolens dom i tillsynsfrågan inte inverkad på klagandenas möjligheter att agera gentemot bolaget. Detta är naturligtvis sant i (mycket) formellt avseende på så vis att den enskilda bör kunna väcka enskild talan om det gäller en fråga som är oreglerad i tillståndet enligt resonemanget i föregående avsnittet. Hon bör också kunna väcka sådan talan om det är fråga om en verksamhet som bryter mot ett givet tillstånd då en motsatt tolkning av bestämmelsen vore stötande. Man bör dock observera att den enskilda härvid kan råka ut för den Moment 22-situation som förelåg i målet om Saint-Gobain; förbudstalan ska anhängiggöras vid samma domstol som tidigare uttalat att tillståndet täckte den kontroversiella ändringen av produktionen. Om klagandena ändå skulle ha ork och råd att föra talan vidare hamnar frågan slutligen åter på Miljööverdomstolens bord. Det är inte självklart att de enskildas tilltro till systemet går stärkt ur sådana turer.

Sammanfattningsvis anser jag det tveksamt om de svenska omprövningsreglerna för verksamheter med tillstånd – åtminstone när det gäl-

¹⁰⁰ Se ovan vid not 71.

ler enskildas möjligheter att få till stånd en sådan process – är förenlig med europarätten. Här blir det närmast fråga om de överensstämmer med kravet på tillgång till domstolsprövning enligt art. 6 EKMR. I denna del bör man i likhet med Lindblom visserligen kunna argumentera för en vid tolkning av reglerna för att på så sätt möta konventionskraven.¹⁰¹ En lösning av denna fråga genom en extensiv tolkning av snäva bestämmelser har dock sina givna begränsningar, varför en lagändring borde till. Lindblom förespråkar att reglerna borde ändras så att enskilda kunde väcka förbudstalan även emot verksamheter med tillstånd. Då antalet ”rika självmordskandidater” kan antas vara ytterst begränsat menar jag emellertid att de enskilda skulle vara mer betjänta av att kunna gå den förvaltningsrättsliga vägen. En lämplig lösning vore i så fall att tillåta de berörda att överklaga myndighetsbeslut att inte initiera omprövning. Detta vore enligt min mening det smidigaste sättet att få till stånd en domstolsprövning av om förutsättningarna för omprövning föreligger.

5 Slutord

Antalet vägledande avgöranden från Miljööverdomstolen om enskildas och miljöorganisationers möjlighet att delta i miljöbeslutsprocesser är ännu inte särskilt stort. Det kan därför verka som om jag har försökt att koka soppa på en spik av de fåtal domar och beslut som ändå har levererats under de senaste tre och ett halvt åren. Och visst, rättsutvecklingen går snabbt på området och betraktelserna i denna artikel kan kännas obsoleta efter bara ytterligare några år. Min avsikt har emellertid inte främst varit att i någon slags historisk anda spegla ”gällande rätt”. Betraktelserna är snarast tänkta att verka framåt genom att peka på tendenser i den rättsbildning som sker i avsikt att skapa debatt. Jag tror också att det framgår tydligt att jag är för ett enhetligt sakägarbegrepp och en utvidgad klagorätt i miljöbalken. Den devis som jag därvid förespråkar är att ett avgörande av saken aldrig kan bli ”fel”, men att det omvända mycket väl kan bli resultatet av en avvisning.

¹⁰¹ Jfr Lindblom, Del II, s. 692 ff.