

## Vem får överklaga i miljömål?

Förra veckan meddelade Högsta domstolen två beslut som får stor betydelse i miljömål. Besluten (se JPMiljönät 2004-10-22) rörde det s.k. sakägarbegreppet, eller mera precist; vem kan överklaga beslut och domar som meddelas enligt miljöbalken? Jan Darpö, docent i miljö rätt, diskuterar i denna artikel vilken betydelse HD:s beslut får i den framtida rättstillämpningen. Främst är det fråga om att sakägarbegreppet nu blir enhetligt för alla slags mål enligt balken. En annan konsekvens är att sakägares möjligheter att få ersättning för rättegångskostnader ökar. Detta kan i sin tur leda till att företagen i större utsträckning väljer att dela upp prövningen av sina verksamheter. Jan Darpö tar även i artikeln upp kopplingen till den aktuella Århuskonventionen och till miljöorganisationernas rätt att överklaga.

### *Målen om Tåme och Brännö brygga*

#### **Bakgrund**

Frågan om klagorätten har diskuterats intensivt bland miljöjurister alltsedan miljöbalkens tillkomst. Bakgrunden är att de olika lagar som föregick balken laborerade 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. Naturvårdslagen från 1964 (1964:822, NVL) krävde också anknytning till fast egendom som förutsättning för överklaganderätt; endast 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. Den lagstiftning som arbetade med den vidaste kretsen av personer som kunde delta och klaga på besluten var 1969 års miljöskyddslag (1969:387, ML). Här krävdes inte någon anknytning till fast egendom hos den som berördes av en miljöfarlig verksamhet; var och en som kunde lida skada eller annars utsättas för annan olägenhet kunde klaga på beslut enligt ML. En enbart teoretisk eller en helt obetydlig risk för skada eller olägenhet räckte emellertid inte (RÅ 1997 ref. 38).

Vid utformningen av miljöbalken kom klagorätten att regleras i 16 kap. Ordalydelsen i 16 kap. 12 § 1 st. MB ger emellertid inte mycken ledning; domar och beslut får överklagas av den som det "angår, om avgörandet har gått henne eller honom emot". Något tydligare blir det vid en läsning av miljöbalkspropositionen. Där uttalade regeringen att man inom ramen för balken borde arbeta med ett enhetligt sakägarbegrepp, men endast i processuellt hänseende (prop. 1997/98: 45. Del 1, sid. 483). Man ansåg vidare att ett av huvudsyftena med balken var att förenkla prövningssystemet. Där förr prövningen skedde enligt flera olika lagar, borde nu mesta möjliga prövning ske hos en myndighet. Klagorätten borde omfatta samtliga frågor i målet, miljöskyddslagens sakägarbegrepp skulle vara utgångspunkten och en generös tillämpning var avsedd. Avslutningsvis uttalade regeringen att den närmare frågan om vem som får klaga fick överlämnas till rättstillämpningen i likhet med vad som gäller inom andra rättsområden. (a. prop. sid. 485).

Sakägarbegreppet hade inte bara betydelse för möjligheten att klaga på en dom eller ett beslut. Även frågan om ersättning för rättegångskostnader hanterades olika i respektive lagstiftning. Vare sig NVL eller ML innehöll regler om detta, varför var och en fick stå för sina egna kostnader. Grundregeln i ansökningsmål enligt VL var däremot att sökanden stod för alla kostnader som sakägarna ådrog sig i första instans. Om de senare klagade och förlorade fick de betala sina egna kostnader, dock inte sökandens. Denna reglering har levt vidare i miljöbalken; för

ansökningsmål som rör vattenverksamhet enligt 11 kap. gäller motsvarande regler som i VL (25 kap. 2 § MB), för övriga tillståndsmål står var och en för sina egna kostnader.

### **Rättspraxis från Miljööverdomstolen**

Det är knappast någon överdrift att påstå att miljörätten i vissa avseenden präglas av starka traditioner. Så har det länge levt kvar en föreställning – kanske särskilt hos de miljöjurister som är vattenrättsligt orienterade – att prövningen enligt miljöbalken inte har vidare omfattning än den som skedde enligt den äldre lagstiftningen. Detsamma skulle också gälla för klagorätten.

Utgångspunkten för resonemanget är att klagorätten inte styrs av balkens inledande kapitel, utan istället av det kapitel som prövningen utgår från (miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap., vattenverksamheter enligt 11 kap., täkter enligt 12 kap. osv.). Istället för en integrerad prövning skulle vi då ha kvar en sektoriserad med separata prövningskriterier och d:o överklaganderätt i respektive kapitel.

Miljööverdomstolens praxis i denna fråga var i början oklar och ganska vacklande. Det går att finna tidiga exempel på både traditionellt tänkande enligt ovan och ett nytänkande, präglad av de uttalanden som gjordes i miljöbalkens förarbeten. Frågan ställdes emellertid inte på sin spets förrän i målet om broarna över Ljusnan. Det gällde tillstånd att anlägga ett par järnvägsbroar över älven i Ljusdals kommun (MÖD beslut i protokoll 2002-12-05 i målen M 5005-02 och M 5008-02). Dragningen av järnvägen var fastställd av regeringen genom s.k. järnvägsplan enligt lagen (1995: 1649) om byggande av järnväg. Miljödomstolen meddelade tillstånd enligt 11 kap. MB för de behövliga arbetena i vattnet. Ett antal enskilda överklagade tillståndet och fråga uppkom om deras talerätt. Miljööverdomstolen uttalade att prövningen i målet gällde om verksamheten kunde befaras orsaka skada eller olägenhet av väsentlig betydelse enligt 2 kap. 9 § MB samt att fastställa villkor för verksamheten. Vid denna bedömning skulle beaktas inte bara skador och olägenheter som kan uppstå vid byggandet av järnvägsbron med tillfartsbankar, utan även de som kan uppstå vid driften av järnvägen på platsen (skador av vattenföretaget och intrång i motstående intressen, buller, vibrationer och ljus m.m.). Därvid fann domstolen att flertalet av de klagande hade talerätt då de ägde fastigheter som var belägna vid eller i nära anslutning till den planerade bron och dess tillfartsbankar och därför riskerade att utsättas för olägenheter.

Därefter kom domen i målet om småbåtshamnen i Tåme (MÖD dom 2003-02-07 i mål M 6427-01), ett av de mål som nu Högsta domstolen har bedömt. Här var det fråga om tillstånd enligt 11 kap. för Fortifikationsverket att anlägga en ny småbåtshamn i Skellefteå kommun. Ett antal närboende hade överklagat miljödomstolens dom om tillstånd och det ifrågasattes om de var sakägare. Miljööverdomstolen ansåg att de fick överklaga, eftersom de riskerade att bli utsatta för olägenheter av den sökta verksamheten i enlighet med det synsätt som gällde under miljöskyddslagen. Domstolen betonade härvid att ett av de grundläggande syftena med balken var att införa en enhetlig prövning oavsett vad slags mål det är fråga om. Man pekade också på att de allmänna hänsynsreglerna gäller för alla mål enligt miljöbalken och att sakägarbegreppet ska vara enhetligt. Målet gällde även de klagandes rätt till ersättning för sina ombudskostnader. I den delen uttalade domstolen att enbart det faktum att rättegångskostnadsreglerna var oförändrade inte motsade att en förändring skett av sakägarbegreppet i mål om vattenverksamhet. Övervägande skäl talade istället för att en sådan förändring av begreppet hade skett och mot denna bakgrund tillerkändes samtliga motparter i målet ersättning för sina rättegångskostnader.

Det andra målet som Högsta domstolen nu har prövat är det om Brännö brygga (MÖD beslut 2004-04-01 i mål M 1035-04). Målet gällde tillstånd enligt 11 kap. att utföra vågbrytare m.m. på Brännö, Göteborgs kommun. Ett antal närboende överklagade tillståndet och angav att det område som skulle tas i anspråk för utbyggnaden utgjorde bad- och rekreationsområde för deras fastigheter, en användning som nu skulle inskränkas. Man pekade också på att utbyggnaden skulle medföra ökade båttransporter med större båtar. Även transporter på land skulle medföra ökade olägenheter för dem. Slutligen skulle landskapsbilden och havsviken som biotop förändras. Miljööverdomstolens majoritet var inte imponerad och uttalade att de närboende inte kunde utsättas för sådan olägenhet att de hade rätt att klaga på domen. Majoriteten pekade särskilt på det faktum att området redan utnyttjades som båthamn och att klagandenas fastigheter låg på ett avstånd på 250 - 300 meter från den planerade anläggningen. En ledamot var skiljaktig och röstade för att de hade rätt att överklaga. Han menade att även om ansökan avsåg vattenverksamhet enligt 11 kap. MB, skulle tillåtligheten åtminstone delvis komma att bedömas

utifrån verksamhetens karaktär som "miljöfarlig". Störningar skulle kunna drabba de närboende, bl.a. i form av buller från den 100 platser större båtanläggningen, såväl vid byggandet som vid driften. Till detta kom den förändrade landskapsbilden. Det var visserligen inte sannolikt att dessa relativt måttliga störningar för de närboende ensamma skulle komma att på ett betydande sätt inverka på tillåtlighetsbedömningen, men den frågan måste skiljas från frågan om vem som ska anses som sakägare. I den bedömningen räcker det att det kan uppstå en olägenhet, och den behöver inte vara särskilt ingripande.

### **Högsta domstolens beslut i målen**

Högsta domstolen meddelade beslut i målen om Tåme och Brännö brygga samtidigt (HD beslut 2004-10-21 i målen T 1002-03 resp. Ö 1976-04). Domstolen går helt på den linje som Miljööverdomstolen formulerat i beslutet om broarna över Ljusnan och domen om Tåme. Som en konsekvens härav ansåg Högsta domstolen – till skillnad från Miljööverdomstolen – att även de klagande i målet om Brännö brygga är sakägare.

Först konstaterar Högsta domstolen att 16 kap. 12 § ansluter till den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen om rätten att överklaga förvaltningsbeslut och att det därför är naturligt att rätten att överklaga enligt miljöbalken följer allmänna förvaltningsrättsliga principer. Man påpekar också att denna rätt har utvidgats i förhållande till vad som gällde enligt 1983 års VL. I en avgörande passage i beslutsskälerna – som i denna del är gemensam i båda målen – uttalar domstolen sedan att hänvisningen i förarbetena till sakägarbegreppet enligt ML innebär att rätten att vara part och att överklaga tillkommer var och en som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet för vilken tillstånd söks. En begränsning är dock att risken för skada eller olägenhet ska röra ett av rättsordningen skyddat intresse och den inte enbart är teoretiskt eller helt obetydligt. Vidare säger domstolen att kravet på fastighetsanknytning som gällde enligt VL inte bör upprätthållas. Man tillägger dock att detta kanske inte får så stor betydelse, eftersom en risk för skada eller olägenhet av en vattenverksamhet normalt förutsätter en viss anknytning till en fastighet som berörs av verksamheten.

När det sedan gäller bedömningen i de enskilda fallen redogör Högsta domstolen för vad de klagande har anfört om skador och olägenheter av de planerade verksamheterna. Angående Tåme har de närboende pekat på att tomterna är orienterade mot viken, att hamnanläggningen kommer helt nära inpå fastigheterna, att detta kommer medföra oacceptabla störningar under såväl byggtiden som under driften samt att vatten tillhörande en av fastigheterna kan komma att påverkas genom grumling. De menade slutligen att det planerade företaget kommer att påverka fastigheternas värde negativt. Högsta domstolen ansåg att sammantaget innebär dessa omständigheter att de närboende kan utsättas för skada eller annan olägenhet genom den planerade vattenverksamheten. De hade alltså rätt att överklaga miljödomstolens dom och som motparter till Fortifikationsverket fick de även ersättning för sina ombudskostnader. I den delen uttalade Högsta domstolen helt kort att en konsekvens av att kretsen av personer som kan vara parter i mål om vattenverksamhet har vidgats är att sökandens skyldighet att betala ersättning för rättegångskostnader har ökat i motsvarande mån.

Som redan framgått, menade de klagande i målet om Brännö brygga att störningarna från den planerade verksamheten skulle innebära en markant ökning av belastningen på miljön i området och anläggningen skulle förändra landskapsbilden påtagligt. Högsta domstolen uttalade även här att vad flertalet hade anfört visade att verksamheten angick dem på ett sätt att de enligt 16 kap. 12 § hade rätt att överklaga miljödomstolens dom. Miljööverdomstolens beslut undanröjdes och målet återförvisade för fortsatt behandling. En av de klagande – boende 700 meter från anläggningen och inte i anslutning till viken – ansågs däremot inte vara berörd av tillståndet och för hans del fastställdes Miljööverdomstolens avvisningsbeslut.

### ***Slutsatser och diskussion***

#### ***Prövningens omfattning och sakägarbegreppet***

Jag påstod ovan att gamla och vattenrättsligt inspirerade tänkesätt fortfarande spökar vid tillämpningen av miljöbalkens regler. Detta illustreras inte minst av Fortifikationsverkets överklagande av Miljööverdomstolens dom om Tåme. I inlagan till Högsta domstolen går

argumentationen till stor del ut på att beslutet att låta de närboende klaga på miljödomstolens dom strider mot traditionen i "vattenmål". I övrigt argumenterar verket emot de "orimliga" konsekvenser som detta för med sig, nämligen att man får betala klagandenas rättegångskostnader i Miljööverdomstolen.

Högsta domstolens beslut innebär ett klart avståndstagande från detta synsätt. När det gäller sakägarbegreppet understryker domstolen att ett syfte med miljöbalken var att få till stånd en övergripande och sammanhållen miljölagstiftning och att skapa förutsättningar för en integrerad tillämpning av denna. All verksamhet som regleras i balken ska bedömas utifrån de miljörättsliga principerna och de allmänna hänsynsreglerna. Med andra ord, prövningens omfattning är vidsträckt och i stort sett densamma för de olika verksamheter och åtgärder som sorterar under balken. Att en verksamhet är tillståndspliktig enligt ett kapitel innebär följaktligen inte någon begränsning av prövningens omfattning och därmed inte heller för sakägarbegreppet.

Att kretsen av sakägare nu är vidare i enlighet med det synsätt som gällde under ML, innebär givetvis inte att alla kan överklaga. En bedömning måste göras av verksamhetens och störningarnas art och omfattning, områdets karaktär och användning m.m. Av stor betydelse är avståndet till verksamheten, eller med ett annat uttryckssätt; störningarnas geografiska utbredning. Några exempel från Miljööverdomstolen som gäller större och industriella verksamheter får illustrera detta. I ett mål om tillstånd till muddring m.m. för farlederna till Göteborgs hamn överklagade en kvinna som bodde 1 - 2 km från farleden miljödomstolens tillstånd till arbetena (MÖD beslut i protokoll 2003-06-02 i mål M 6782-01). Hon angav att hon kunde höra sprängningarna, känna skakningarna av dem som var så starka att porslinet skramlade i skåpen och att hon kände lukten av muddermassorna när de togs upp. Miljööverdomstolens majoritet avvisade dock hennes överklagande med motiveringen att hon inte bodde i så nära anslutning till verksamhetsområdet att hon riskerade utsättas för olägenheter på sätt som medförde rätt att föra talan i målet. Utgången blev den motsatta i ett mål om Uppsala Värme (MÖD beslut i protokoll 2002-12-03 i mål M 9885-02). Här fick tre personer, boende 2 - 5 km från ett värmeverk, överklaga tillståndet till verksamheten då Miljööverdomstolen bedömde att de i vart fall berördes av luftföroreningarna från anläggningen. I två mål om Perstorps AB blev utgången delad; en fastighetsägare som bodde vid en å, 11-12 km nedströms verksamhetsområdet, överklagade tillstånden till verksamheten. Hon bedömdes vara sakägare när det gällde den del av verksamheten som medförde utsläpp av svårnedbrytbara, bioackumulerbara och toxiska ämnen i vattnet (MÖD dom 2003-10-17 i mål M 454-02). Samtidigt avvisades hennes överklagande med avseende på den del av verksamheten som medförde utsläpp som bedömdes vara lätt nedbrytbara (MÖD beslut i protokoll samma dag i mål M 714-03).

### **Rättegångskostnader**

Som nämnts ovan, konstaterar Högsta domstolen när det gäller frågan om rättegångskostnader bara att enligt 25 kap. 2 § MB har sökandens motparter rätt till sådan ersättning. Domstolen går inte in på någon bedömning av det rimliga i denna ordning, något som för övrigt inte heller skulle gå att förena med paragrafens ordalydelse. Därmed blir det lagstiftarens sak att ändra på det som påstås orimligt med de nuvarande reglerna om rättegångskostnader. I debatten i denna fråga har det sagts att Miljööverdomstolens synsätt öppnar för en flod av ersättningsanspråk, då flera kan skaffa sig ombud för att föra talan i miljömål. Även om detta visar sig vara en överdrift, är det klart att lagstiftarens avsikt inte var att öka kretsen av ersättningsberättigade, vilket ju blir följden av ett vidare sakägarbegrepp i mål om vattenverksamhet. Industrin, vattenkraftsbolagen m.fl. på sökandesidan lär därför ligga på för att få till stånd en ändring av reglerna. Man kommer bl.a. att peka på att bakgrunden till sakägares rätt till ersättning för rättegångskostnader i vattenmål enligt VL var den lagens expropriativa karaktär. Det ansågs rimligt att de markägare vars marker togs i anspråk för annans verksamhet åtminstone skulle ha tillgång till kvalificerat juridiskt biträde. En reform av 25 kap. MB som ansluter till detta synsätt möter knappast några större lagtekniska problem. Här vill jag dock peka på att detta endast är den ena sidan av saken. Den andra utgörs av det faktum att det knappast finns någon målkategori i domstolsvärlden som uppvisar en sådan ojämnheter i styrkeförhållandena som ett tillståndsmål där sökanden är ett större industriföretag och den berörda allmänheten uppträder utan ombud. Detta gäller oavsett hur målet rubriceras och oavsett om det är fråga om expropriativa ingrepp eller inte. Även detta bör vara en aspekt som tillmäts betydelse vid en reform av reglerna om ersättning för rättegångskostnader.

En annan följd av Högsta domstolens ställningstagande är att det på kort sikt kan komma att leda till en ökad uppdelning av prövningen i miljömål. Redan idag ser vi en tydlig tendens att sökandena delar upp prövningen av en verksamhet i olika delar för att vinna tid och även minska på kraven ("dis-integration"). Ett tydligt sådant exempel är att man vid täkt under grundvattennivån med tillhörande krossverk inte söker ett tillstånd för verksamheten. Istället söker man dels ett tillstånd enligt 12 kap. MB för själva täkten, dels ett tillstånd enligt 11 kap. för vattenuttaget. Att en sådan uppdelning av prövningen – som resulterar i två tillstånd som meddelas vid olika tidpunkter och av olika prövningsmyndigheter (länsstyrelsen respektive miljödomstolen) – kan medföra svårigheter att upprätthålla samma kravnivå som vid en samordnad prövning är tämligen självklart. Miljödomstolarna har emellertid haft svårt att hantera detta problem och Miljööverdomstolen har endast reagerat vid klara övertramp av lagstiftningen (se t.ex. MÖDbeslut i protokoll 2003-06-13 i mål M 3399-03 (Miljöbolaget), MÖD beslut 2003-10-13 i mål M 9421-02 (Scanraff) och MÖD beslut 2004-03-12 i mål M 487-04 (Citytunneln)). Att denna tendens till uppdelning kommer att öka som ett sätt att undvika ökade rättegångskostnader är också tämligen självklart. Även ur denna synvinkel vore en översyn av rättegångskostnadsreglerna önskvärd. Frågan om "dis-integration" är emellertid större än så och här finns anledning för lagstiftaren att bli tydligare i kravet på samordnad prövning.

### **Inför framtiden**

Sverige står inför att ratificera den s.k. Århuskonventionen (FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, UN Doc. ECE/CEP/43 (1998)). Konventionen bygger på tre pelare; allmänhetens tillgång till information i miljöfrågor, dess deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i sådana frågor. Viss lagstiftning har redan genomförts för att anpassa den svenska lagstiftningen till de krav som ställs i konventionen. Just nu förbereds en lagrådsremiss med förslag om ytterligare harmoniseringsåtgärder (se promemorian Århuskonventionen, DS 2004: 29). Miljödepartementets inställning i lagstiftningsarbetet har varit att allt är bra som det är med den svenska ordningen. Detta är en inte alldeles okontroversiell inställning och den har debatterats livligt i de remissvar som lämnats på DS-promemorian. Även mot denna bakgrund är det välkommet att Högsta domstolen nu har klargjort det svenska rättsläget med avseende på sakägarbegreppet, som ju är central fråga i Århus-sammanhang.

En annan sådan fråga är den om miljövårdsorganisationernas rätt att överklaga. I Sverige är ju den möjligheten inskränkt till att gälla vissa, större organisationer och endast beslut eller domar om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken (16 kap. 13 § MB). I två domar har Miljööverdomstolen dessutom tolkat den lokutionen snävt och menat att rätten att överklaga inte gäller domar om omprövning av villkor i tillstånd (MÖD dom 2003-07-04 i mål M 7741-02 (Sjön Östen)) eller förlängning av arbetstid för tillstånd (MÖD dom 2004-03-17 i mål M 1514-04 (Göteborgs Energi)). Den senare domen är överklagat till Högsta domstolen som har meddelat prövningstillstånd. Vad domstolen kommer fram till har stor betydelse för tillämpningen av Århuskonventionen i Sverige.

En sista fråga som ännu inte har nått Högsta domstolen rör Miljööverdomstolens praxis att anse att vissa prövningar inte berör de enskilda sakägarnas intressen. Så anses inte grannar kunna klaga på beslut om strandskyddsdispens (MÖD beslut 2001-06-27 i mål M 3550-00) eller tillstånd enligt s.k. landskapsförordnande (MÖD beslut 2004-09-13 i mål M 5057-04). Det vore välkommet om Högsta domstolen fick tillfälle att bedöma även denna fråga inom en snar framtid.

*JPMiljönet/*  
Jan Darpö

Docent i miljö rätt

Juridiska institutionen

Uppsala Universitet

Postadress: Box 512, 751 20 UPPSALA

E-post: [http://xgux03.gatecompany.com/src/compose.php?send\\_to=jan.darpo%40jur.uu.se](http://xgux03.gatecompany.com/src/compose.php?send_to=jan.darpo%40jur.uu.se)

Tel. 018/471 22 47

2004-10-27