



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Jenny Glommen

Tillstånd vilka meddelats med stöd  
av MB och deras rättskraft

En utredning med tyngdpunkt på 24 kap. 1 § MB

Examensarbete  
20 poäng

Handledare:  
Jur. dr Annika Nilsson

Ämnesområde:  
Miljörätt

VT 2006

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och problemställning	5
1.3 Material och metod	5
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Disposition	6
<b>2 TILLSTÅND OCH DESS RÄTTSKRAFT</b>	<b>7</b>
2.1 Rättskraft i allmänhet	7
2.2 Rättskraften enligt 24 kap. 1 § MB	8
2.3 Tillståndet gäller mot alla	9
2.3.1 Tillståndet och tillståndsinnehavaren	9
2.3.2 Tillståndet och tredje man	10
2.3.3 Tillståndet och lagstiftaren	12
2.4 Rättskraften omfattar frågor som har prövats i domen eller beslutet	13
2.4.1 Tillstånd förenas med villkor	13
2.4.2 De allmänna hänsynsreglerna	15
2.4.3 Vilka frågor anses prövade?	16
2.5 Verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga	23
2.6 Rättskraften kan inskränkas	23
2.6.1 Inskränkningar i enlighet med 24 kap 1 § MB	23
2.6.2 Inskränkningar i enlighet med 24 kap. 3 och 5 §§ MB	25
2.6.3 Inskränkning genom extraordinära rättsmedel	29
<b>3 TIDSBESTÄMMELSER</b>	<b>30</b>
3.1 Tillstånd är obegränsade i tiden	30
3.2 Igångsättande och slutförande	31
3.2.1 Tillståndet förfaller	31
3.2.2 Giltigt skäl	31

3.2.3	Endast fråga om tidsförlängning och inte omprövning	33
<b>4</b>	<b>TILLSTÅND OCH TILLSYN</b>	<b>36</b>
4.1	Tillsyn behövs	36
4.2	Tillsyn enligt 26 kap. 9 § MB	36
4.2.1	Förelägganden och förbud	36
4.2.2	Inskränkningar i ett besluts rättskraft	37
<b>5</b>	<b>AVSLUTNING</b>	<b>41</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>44</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>46</b>

# Sammanfattning

Vid utövande av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet krävs det i flera fall tillstånd enligt bestämmelser i MB för att bedriva en verksamhet. Nyttan av att inneha ett tillstånd är att tillståndet är förenat med en säkerhet. Innehavaren vet att de aktiviteter han eller hon avser att vidta är tillåtliga. En miljöfarlig verksamhet kan t.ex. förorsaka stora konsekvenser för omgivningen om den bedrivs på ett felaktigt sätt. Det finns därför stor anledning för verksamhetsutövaren att på frivillig basis ansöka om tillstånd för sin avsedda åtgärd. Ett tillstånd är dock inte bara en möjlighet för verksamhetsutövaren att försäkra sig om att de åtgärder vilka han avser att vidta är lagligen förenliga. Tillstånd avser även att säkerställa för myndigheter och samhälle att den tillåtliga verksamheten inte kommer att resultera i oönskade eller skadliga effekter.

Av 24 kap. 1 § MB framgår att tillstånd, när de vunnit laga kraft, gäller mot både myndigheter och enskilda. Ett beslut om tillstånd hindrar enskilda från att föra talan om förbud och begränsar möjligheten för dem att föra talan om skyddsåtgärder. Även myndigheters rätt att återkalla, ändra eller föreskriva om strängare villkor än det ursprungliga tillståndsbeslutet begränsas avsevärt. Intressant är vilka rättsverkningar som ett tillståndsbeslut verkligen medför. Vad innebär ett tillståndsbeslut enligt MB och vilken rättskraft medför ett tillstånd? Kan ytterligare krav ställas på verksamhetsutövaren utöver de krav som finns angivna i det ursprungliga tillståndet och därmed inskränka anspråkstagandet av tillståndet? Frågorna som omger ett tillståndsbesluts rättskraft är komplicerade och inga självklara svar finns.

För att kort sammanfatta mina slutsatser kan konstateras att syftet med rättskraftsreglerna är, enligt lagstiftaren, att ge tillståndshavaren en känsla av trygghet. Tanken är tydlig och väl uttryckt i förarbetena. I mina studier måste jag dock konstatera att tillämpningen i praktiken brister. Reglerna tolkas på så sätt att det gynnar det beslut vilket beslutsmyndigheten eller överprövande instans vill ska utfalla. Verksamhetsutövare med laga kraft vunna tillstånd skyddas, i en överprövning, i den mån beslutet inte inskränker något motstående intresse. Enligt min mening kan problemet dels bero på att det saknas kunskap hos tillämpande myndigheter om vilken verkan ett laga kraft vunnit tillstånd verkligen innebär dels på att det råder osäkerhet i vilken mån ett tillstånd lagligen kan inskränkas.

# Förord

Jag vill först och främst tacka min handledare, Jur. dr Annika Nilsson vid Juridiska fakulteten, för stöd och värdefulla synpunkter under arbetets gång. Annika Nilsson har varit fantastisk i sin handledning och tålmodigt svarat på mina återkommande frågor.

Ett stort tack även till Er andra vilka jag varit i kontakt med.

Göteborg i november 2006

*Jenny Glommen*

# Förkortningar

EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
JustR	Justitieråd
KN	Koncessionsnämnden för miljöskydd
MB	Miljöbalken (1998:808)
ML	Miljöskyddslagen (1969:387)
MÖD	Miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NRL	Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
NVL	Naturvårdslagen (1964:822)
Prop.	Regeringens proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RH	Avgöranden från hovrätten
RÅ	Regeringsrätten
SOU	Statens offentliga utredning
VL	Vattenlagen (1983:291)
ÄVL	Äldre vattenlagen (19185:23)

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Tillstånd till en verksamhet, godkännande av t.ex. användande av ett bekämpningsmedel eller dispens från ett förbud är alla en form av beslut vilket ger en fysisk eller juridisk person rätt att utföra en åtgärd. Ett tillstånd innebär en rätt att driva en viss verksamhet vilken annars skulle vara förbjuden.<sup>1</sup> Ett tillstånd som vunnit laga kraft medför *rättskraft* vilket betyder att saken är slutligt avgjord. Enligt förarbetena har rättskraftsreglerna tillkommit för att ägare som redan gjort kostsamma investeringar inte ska kunna utsättas för nya krav på skyddsåtgärder utan att saken har föregåtts av en mer omfattande prövning.<sup>2</sup>

Enligt min mening bör den som sökt tillstånd för någon form av verksamhet och som sedan erhållit ett godkännande vara så långt det är möjligt säker på att han kan bedriva sin verksamhet utan större ändringar. När verksamhetsutövaren söker tillstånd görs detta i huvudsak för att vara säker på att de åtgärder densamme avser att vidta är godkända och överensstämmer med vad som i lag är föreskrivit. Eftersom en verksamhet i många fall är en källa till försörjning är det en trygghet för verksamhetsutövaren att veta vilka villkor och föreskrifter som gäller vid utövandet av verksamheten. Myndigheter ska inte kunna föreskriva om strängare villkor för verksamheten eller meddela förelägganden och förbud som inskränker tillståndet. Ur myndigheters synvinkel och med beaktande av miljön bör det dock inte vara omöjligt att inskränka ett tillståndsbeslut om förutsättningarna för verksamhetens utövande förändras. Naturligt är att det med tiden utvecklas mer moderna och ur miljösynpunkt mer miljömässiga och bättre tekniker för att bedriva en verksamhet. Att det efter ett visst antal år bör kunna initieras en omprövning med hänsyn till detta torde inte vara att ifrågasätta utan istället en faktor som enligt min mening verksamhetsutövaren måste räkna med. Att inskränka ett tillstånd är dock en svår avvägning vilket förutsätter ett väl genomtänkt ställningstagande.

---

<sup>1</sup> Rubenson, Miljöbalken, den nya miljöretten, 1999, s. 109.

<sup>2</sup> Rubenson, Miljöbalken, den nya miljöretten, 1999, s. 111.

## 1.2 Syfte och problemställning

Mitt syfte med arbetet är att titta närmare på ett givet tillstånds rättskraft och i avsaknad av tidigare sammanställd utredning ingående redogöra för rättsläget. Tanken på en uppsats där man utreder myndigheters möjlighet att påverka ett lagakraftvunnet tillståndsbeslut genom att återkalla eller ändra ett tillståndsbeslut har delvis väckts i samband med fördjupningskursen i miljö rätt. Jag kom att intressera mig för hur tungt ett tillstånd till en verksamhet väger i förhållande till eventuella krav som senare kan komma att ställas på densamma.

Jag fann under mitt sökande efter information att den genomgående var likartad i all doktrin. Informationen var dessutom kortfattad och uppgick i flertalet fall endast till en sida eller två. Avsaknaden av belysande praxis var också något jag reagerade över. Mitt intresse för problematiken kring tillståndsbesluts rättskraft kom att bli än större och jag insåg att det fanns utrymme att göra en utredning av rättsläget. Arbetet har sin grund utifrån följande problemställningar:

- Vad innebär ett givet tillstånd enligt 24 kap.1 § MB och vad omfattar rättskraften? Vilka rättsverkningar medför ett tillståndsbeslut för innehavaren, tredje man och beslutsfattande myndighet? I vilken utsträckning kan dessa parter påverka ett laga kraftvunnet tillståndsbeslut?
- Inom vilken tid måste ianspråktagandet av ett tillståndsbeslut ske och i vilken utsträckning kan tillståndet inskränkas om tidsbestämmelsen överskrids?
- Kan ett rättskraftigt tillstånd senare inskränkas genom föreskrifter och förbud enligt 26 kap. 9 § MB och hur förhåller sig bestämmelsen till reglerna om rättskraft?

## 1.3 Material och metod

Jag har använt mig av den traditionella rättsvetenskapliga metoden. Mina främsta källor till uppsatsen utgörs av förarbeten, doktrin och praxis. Förarbeten till nuvarande bestämmelser har varit en källa för att belysa gällande rätt. Doktrin har använts som ett komplement. Internet visade sig vara en givande informationskälla och har därför använts för att finna publikationer och skrivelser.

Praxis har använts för att ge exempel på hur beslutande myndigheter och domstolar i olika situationer resonerat. Under arbetets gång har det inte varit helt enkelt att hitta rättsfall som enbart behandlar tillstånds rättskraft och huruvida denna kan inskränkas eller ej. Därför har jag i flertalet fall använt mig av rättsfall vilka behandlar andra rättsfrågor än just tillstånds rättskraft men där rättskraften berörs och domstolen gör principiella uttalanden.



## 1.4 Avgränsningar

När jag påbörjade mitt arbete hade jag redan min frågeställning klar för mig. Jag tvingades dock under arbetes gång inse att min ursprungliga frågeställning var alltför omfattande. Jag fick således börja med att begränsa min problemställning till ovan formulerade frågor och utelämna flera spännande frågor för vidare behandling vid annat tillfälle.

Frågor som jag valt att endast kort behandla för läsarens förståelse av ämnet men vilka ligger nära till hands att behandla när man fördjupar sig i problematiken om tillstånds rättskraft, är reglerna för omprövning och ändring av tillstånds villkor enligt bestämmelserna i 24 kap. 3 och 5 §§ MB. Uppsatsen är dock avsedd att behandla just tillstånds rättskraft som sådant och med hänsyn till arbetes omfattning finns tyvärr inte utrymme att titta närmare på bestämmelserna.

## 1.5 Disposition

Jag utgår i mitt arbete utifrån tre huvudsakliga frågeställningar, sammanlänkade med flera underliggande frågeställningar, vilka under avsnitt 2.1 angetts i punktform. I dispositionen av mitt arbete har jag ägnat ett kapitel för varje frågeställning. Jag kommenterar med egna slutsatser och reflektioner löpande allteftersom arbetet redovisas. Dessa sammanfattas sedan som en återblick i ett avslutande kapitel.

## 2 Tillstånd och dess rättskraft

### 2.1 Rättskraft i allmänhet

En dom har flera olika rättsföljder varav en är dess rättskraft. Som nämnts under avsnitt 1.1 innebär rättskraft att, när domen eller beslutet vunnit laga kraft är saken som prövats i ärendet slutligen avgjord. Skulle fallet vara som sådant att en avslutad process inte leder till ett slutligt avgörande skulle processinstituten tappa sitt syfte nämligen beredande av rättsskydd.<sup>3</sup> Sedan gammalt har man gjort skillnad mellan positiv- och negativ rättskraft. Ett beslut sägs ha *positiv rättskraft* i den mån det ska läggas till grund för senare avgöranden i en process. Det är endast själva ”slutet” som tillerkänns bindande verkan. Med *negativ rättskraft* menas att den fråga som slutligen avgjorts, genom dom eller beslut, inte får upptas till förnyad prövning.<sup>4</sup> Rättskraften är ett processuellt institut vilket är omdiskuterat. Oenigheten har dock hänfört sig främst till hur reglerna härom ska formuleras och inte vilka rättsföljder som är knutna till institutet.<sup>5</sup>

Det finns inga regler om rättskraft i FL eller FPL. Enligt Lindblom är doktrinen föråldrad och korthuggen. Konkretion och exemplifiering saknas i stor utsträckning. Lindblom anser dock att rättsläget kan sammanfattas i följande regler. Ett stort antal förvaltningsbeslut *saknar helt rättskraft* och man tillämpar ingen orubblighetsprincip. *Förpliktigande* beslut som förelägganden och förbud vinner inte rättskraft. De kan både skäras och mildras men har en överordnad myndighet mildrat en förpliktelse kan inte en underordnad myndighet på nytt skärpa beslutet. *Gynnande* förvaltningsbeslut, med vissa undantag, vinner negativ rättskraft även om de är olämpliga. *Avslagsbeslut* vinner inte rättskraft och den som ansöker kan ansöka på nytt. *Beslut i flerpartsfall vilka liknar tvistemål eller brottsmål* vinner rättskraft på samma sätt som i civil- och straffprocessen. Sådana beslut är enligt förvaltningsrättslig doktrin i princip orubbliga.<sup>6</sup> Ny talan ska avvisas, sannolikt genom analog tillämpning av 17 kap. 11 § och 34 kap. 1 § RB.<sup>7</sup>

I ansökningsmål är det i egentlig mening inte fråga om något tvåpartsförfarande och man kan inte kalla ansökningsmål för tvistemål. Lindblom hävdar dock att den tidigare skarpa gränsen mellan förvaltningsprocess och civilprocess genom miljödomstolarnas tillkomst har suddats ut. Lindblom menar att ansökningsmålen är dispositiva och det ligger nära till hands att söka ledning i reglerna som finns i RB för dispositiva tvistemål. Stöd för detta finns även, menar Lindblom, i 20 kap. 3

<sup>3</sup> Wikipedia, Den fria Encyklopedin, <http://sv.wikipedia.org/wiki/R%C3%A4ttskraft>.

<sup>4</sup> Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2001, s. 71.

<sup>5</sup> Ekelöf -Bylund -Boman, Rättegång, tredje häftet, 2004, s. 102.

<sup>6</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 655.

<sup>7</sup> Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 1992, s. 87.

§ st. 1 MB där det stadgas att vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol ska tillämpas även på miljödomstolar om inte annat följer av balken eller av annan lag.<sup>8</sup>

Beslut där tillstånd lämnas till en verksamhet innebär att ett gynnande beslut fattas till förmån för en verksamhetsutövare. Det är således gynnande förvaltningsbeslut som jag i förevarande framställning avser att fokusera på. Grundregeln är att tillstånd enligt ÄVL, ML och MB gäller för all framtid om det inte uttryckligen anges att tillståndet är tidsbegränsat. Det finns snäva möjligheter att inskränka ett tillståndsbesluts rättskraft och detta sker ytterst sällan. Det är vanligare att man omprövar villkor i själva tillståndsbeslutet.<sup>9</sup> En myndighet som beviljat ett tillstånd, beviljat bidrag eller tillsatt en offentlig funktionär, får i regel inte ändra beslutet till nackdel för den enskilde. Det finns dock undantag då man kan inskränka den enskildes rättighet. De allmänna undantagen är tre stycken; 1) beslutet är försett med ett återkallelseförbehåll eller att sådant finns i en bakomliggande lagstiftning, 2) återkallelse måste ske av hänsyn till hälsofara, brandfara, trafikfara eller liknande säkerhetsskäl och 3) den enskilde har utverkat beslutet genom vilseledande uppgifter.<sup>10</sup>

## 2.2 Rättskraften enligt 24 kap. 1 § MB

Att en dom eller ett beslut som meddelats i enlighet med bestämmelser i MB medför rättskraft framgår av 24 kap. 1 § st. 1 p. 1 MB. Det anges att en lagakraftvunnen dom eller ett beslut i ett ansökningsmål som meddelats med stöd av 21 kap. 1 § st. 1 MB eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet *gäller mot alla såvitt avser frågor som prövats* i domen eller beslutet. Bestämmelsen gäller även för beslut som fattats av länsstyrelse eller kommun och som meddelats i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet med stöd av 9 kap. 8 § MB och för beslut som länsstyrelsen meddelat i frågor om tillstånd till markavvattning enligt 11 kap. MB. Vidare framgår att ett tillstånd att uppföra en vattenanläggning också innefattar en rätt att bibehålla anläggningen. Ett tillstånd kan dock, till följd av vissa i 24 kap. 1 § MB angivna bestämmelser, återkallas, begränsas, eller förenas med nya eller ändrade villkor. Även fortsatt verksamhet kan förbjudas. Sådant ingripande som nyss nämnts kan ske genom brådskande förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § st. 4 MB. Med tillstånd avses även godkännande av arbete eller åtgärder enligt 11 kap. 16 MB. Slutligen stadgas att en omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

Det bör påpekas att tillstånd enligt ÄVL gäller som tillstånd enligt ML, liksom tillstånd enligt båda dessa lagar gäller som tillstånd enligt MB.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 650.

<sup>9</sup> Darpö i festskrift till Hillnert, Rätten till en god miljö, 2006, s. 121.

<sup>10</sup> Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2001, s. 72.

<sup>11</sup> Darpö i festskrift till Hillnert, Rätten till en god miljö, 2006, s. 132 not 90.

Frågan, hur rättskraften för tillstånd vilka meddelats enligt äldre lagstiftning ska bedömas, har aktualiserats i praxis. Miljööverdomstolen har ansett att man närmare måste granska vad rättskraften innebar när tillståndet meddelades.<sup>12</sup>

Av bestämmelsen framgår en allmän rättsverkan av lagakraftvunna tillståndsdomar och tillståndsbeslut i ansökningsmål och i vissa andra ärenden, bland annat länsstyrelse eller kommuns beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Bestämmelsen tycks till en början vara generellt formulerad och medföra en vid rättskraft. Sedermera framgår att rättskraften i flera olika situationer kan inskränkas. Man kan fråga sig vad det verkligen innebär att ett tillstånd gäller mot alla, samt hur man bedömer vilka frågor som anses prövade i en ansökan eller inte. Vi ska nedan titta närmare på de olika rekvisiten och i den mån det är möjligt utreda vad rättskraft i ett ansökningsmål medför.

## **2.3 Tillståndet gäller mot alla**

### **2.3.1 Tillståndet och tillståndsinnehavaren**

Den som söker tillstånd förfogar över ärendet i den mening att det är han som bestämmer vilken verksamhet eller åtgärd som ska omfattas av tillståndsmyndighetens prövning. Principen kommer till uttryck i 17 kap. 3 § RB av vilket det framgår att domstolen inte får meddela dom över annat än vad part har yrkat. Miljödomstolen kan dock med stöd av 21 kap. 3 § 2 st. MB i vissa situationer förbehålla sig rätten att handlägga flera mål samtidigt om det i målen rör sig om samma sökanden eller avser samma verksamhet. Samma gäller enligt 19 kap. 3 § MB för länsstyrelsen beträffande ärenden som annars skulle ha prövats av en kommun. Att sökanden förfogar över ärendet innebär att det är han som har ansvaret för att tillståndet går att använda för den avsedda verksamheten. Det är sedan omständigheterna beträffande den tillståndssökta verksamheten och dess påverkan på omgivningen som utgör gränsen för prövningen.<sup>13</sup>

Utövarens möjligheter till omprövning av ett tillstånd eller villkoren i detsamma regleras i 24 kap. 8 § MB. Det stadgas att tillståndsmyndigheten efter ansökan av tillståndshavaren, kan upphäva eller ändra andra bestämmelser eller villkor i ett tillståndsbeslut än som avser storleken på ersättnings belopp. Villkoren får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att de inte längre behövs eller att de är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Det ska enligt förarbetena röra sig om stränga krav för att verksamhetsutövaren ska kunna få till stånd ett

---

<sup>12</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 357.

<sup>13</sup> Naturvårdsverket, Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning, remissversion, 2006-03-31, s. 77.

upphävande eller en ändring av villkoren.<sup>14</sup> Bestämmelsen ger tillståndshavaren en möjlighet att ansöka om ändrade villkor utan att hela verksamheten ska omprövas. Villkoren kan dock ändras i såväl mildrande som skärpande riktning<sup>15</sup>. Att villkor kan skärpas trots att tillståndshavaren ansökt om en mildring av villkoren torde enligt min mening utgöra en markering för verksamhetsutövaren att inte söka mildring av villkor annat än i de fall han rent faktiskt kan ha framgång med sin ansökan. Praxis talar för att en ansökan av en tillståndshavare att upphäva eller mildra ett villkor ska bedömas restriktivt. Vidare är det tillståndshavaren som ska visa att förutsättningarna för att upphäva eller mildra ett villkor föreligger.<sup>16</sup>

Vid en överlåtelse av en verksamhet övertar den senare verksamhetsutövaren den tidigare utövarens rättigheter och skyldigheter. Att så är fallet kan ses som en naturlig följd av att tillståndet anknyter till verksamheten som sådan och inte till verksamhetsutövaren. Det är verksamheten och inte personen som prövas i ansökningsmålet.<sup>17</sup>

Man kan således säga att tillståndet gäller både för och emot tillståndshavaren. Tillståndet gäller *för* innehavaren ur den aspekten att det tryggar möjligheten för innehavaren att bedriva en viss form av verksamhet. Tillståndsinnehavaren vet vilka åtgärder han lagligen kan vidta. Tillståndet gäller *mot* innehavaren eftersom det ställer krav på vederbörande att uppfylla vissa i tillståndet föreskrivna villkor med äventyr av att tillståndet annars anses som överträtt. Successorer intar samma rättsställning som den tidigare tillståndsinnehavaren. Successorer skyddas av tillståndet och dess rättskraft så länge som vederbörande följer detsamma.

### 2.3.2 Tillståndet och tredje man

Att en dom eller ett beslut gäller mot alla innebär att den inte bara binder parterna i målet utan även alla som haft möjlighet att delta i processen. Detta gäller oavsett om personen i fråga förhållit sig passiv under prövningen eller inte. Även om någon inte blivit, i vederbörlig ordning, kallad och inte heller fört talan i målet gäller domen mot denne. Domen kan således inte rivas upp av någon enskild sakägare. Inte heller med hänsyn till allmänna intressen kan domen rubbas.<sup>18</sup>

Att tillståndet är avsett att gälla även gentemot tredje man kallar Lindblom för tillståndets subjektiva täckning.<sup>19</sup> Lindblom anser dock att tillståndsdomens rättskraft i praktiken aldrig kommer att få betydelse

---

<sup>14</sup> SOU 1993:27, Del 1, s. 574.

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 259.

<sup>16</sup> MÖD 2002 DM 69 och MÖD M 6671/04.

<sup>17</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 664.

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 251.

<sup>19</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 660.

gentemot några tredje män av kött och blod. Dessa saknar redan från början möjlighet att väcka talan i ansökningsmål rörande miljöfarlig verksamhet.<sup>20</sup> Skulle en sakägare försöka väcka talan i form av nytt ansökningsmål kan tillståndets bindande verkan aldrig manifesteras i avvisning på grund av tillståndsdomens negativa rättskraft. För det fall att situationen aktualiseras kommer avvisning att ske på grund av bristande talerätt.<sup>21</sup> Det behövs därför enligt Lindblom inte några regler om rättskraft i MB för att förhindra att ett nytt ansökningsmål anhängiggörs på talan av tredje man. Tillståndet kan endast angripas genom särskilda rättsmedel eller genom yrkande om återkallelse eller omprövning på talan av utövaren själv samt av vissa företrädare för det allmänna som Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen.<sup>22</sup>

En tillståndsdom kan däremot få betydelse vid ett tillsynsärende eller i en senare väckt förbudstalan. En förbudstalan kommer att ogillas ex officio så länge talan avser den del av verksamheten som omfattas av tillståndsbeslutet. Lindblom menar att man kan kalla detta för den positiva rättskraften. Lindblom anser dock att man även kan beskriva skeendet som en följd av den ”materiella” regleringen av tillståndets innebörd och verkningar.<sup>23</sup> Lindblom gissar att formuleringen ”gäller mot alla” främst har som syfte att lugna svenskt näringsliv och remissinstanserna. Har man väl fått ett tillstånd och följer detsamma kommer varken det allmänna eller enskilda, enligt Lindblom, att kunna lägga sig i verksamhetsutövningen, åtminstone inte under de närmaste åren.<sup>24</sup>

Det är helt klart att en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut avser att vara generellt bindande och utöver parterna, binda alla som haft möjlighet att föra talan i målet. Utöver de fall som avses med reglerna om återkallelse och omprövning samt klagan över domvilla tycks det inte gå att finna någon situation då nytt ansökningsmål kan väckas av annan än tillståndshavaren själv. Som Lindblom redovisar kan ansökan om tillstånd endast väckas av den tänkta verksamhetsutövaren. Vidare kan ett mål om omprövning och återkallelse av ett tillstånd, endast väckas på talan av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet eller länsstyrelse, enligt 24 kap. 7 § MB. Skulle rekvisiten för en omprövning eller ett återkallande vara uppfyllda får detta sannolikt till följd att det tidigare tillståndet saknar verkan i rättskraftshänseende. Enskilda personer som anser sig vara negativt påverkade av en verksamhet torde således inte kunna inskränka rättskraften i form av ett ansökningsmål. Dessa kan istället väcka talan om skadestånd. Lindbloms granskning av lokutionen att ”tillstånd gäller mot alla” i 24 kap. 1 § MB är intressant om än, enligt min mening, väl kritisk. Jag är böjd att hålla med Lindblom i hans resonemang om att formuleringen kan vara

---

<sup>20</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 662.

<sup>21</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 663.

<sup>22</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 662.

<sup>23</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 663.

<sup>24</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 665.

överdriven och sakna praktisk betydelse, men anser ändå att den utgör ett extra skydd i rättsäkerheten för en verksamhetsutövare.

### 2.3.3 Tillståndet och lagstiftaren

En intressant fråga är huruvida begreppet ”gäller mot alla” omfattar även lagstiftare. Hur förhåller sig rättskraften i ett tillstånd till materiella miljökrav som grundar sig på en författning och som på ett generellt plan träffar enskilda verksamhetsutövare? Kan en verksamhetsutövare vara säker på att hans tillstånd inte kommer att kunna inskränkas genom senare än tillståndet meddelad lag?

Michanek och Zetterberg menar att stadgandet i 24 kap. 1 § MB bör förstås så att tillståndets rättsverkan endast begränsar möjligheten för tillsynsmyndigheter och enskilda sakägare att framställa krav mot en verksamhetsutövare. Formuleringen ”*gäller mot alla*” bör enligt Michanek och Zetterberg inte förstås så att bestämmelsen omfattar lagstiftare. Bestämmelsen ska inte heller omfatta generella krav som följer direkt av en författning. Således menar författarna som stödjer sig på förarbeten till bestämmelsen att formuleringen inte bör tolkas bokstavligen.<sup>25</sup> Vidare menar författarna att formuleringen i 24 kap. 1 § p. 4 MB, ”*ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas eller fortsatt verksamhet förbjudas*”, förefaller att avse individuella ingripanden vilka rör ett visst tillstånd eller en viss verksamhet. Generella miljökrav som framgår direkt av en författning skulle då gälla vid sidan av ett individuellt tillstånd och dess villkor.<sup>26</sup>

Som jag förstår det menar Michanek och Zetterberg att tillståndsmyndigheten inte kan inskränka ett givet tillstånd genom att meddela *individuella* förelägganden eller förbud i de fall där frågorna redan prövats vid tillståndsprövningen. Däremot kan *generella* krav ställas på flera verksamheter. Således menar författarna, enligt mitt förmenande, att det är tillåtet att ställa ytterligare krav på verksamheter så länge kraven inbegriper flera verksamheter och inte endast riktar sig mot en enskild verksamhet. Att som Michanek och Zetterberg, anse det vara tillåtligt att ställa generella krav på flera verksamheter, torde enligt min mening kunna göras med en viss försiktighet. Det är viktigt att det finns en möjlighet att ställa ytterligare, generella krav på verksamheter om det framkommit att det t.ex. finns bättre möjligheter att begränsa utsläpp genom en bättre teknik som inte innebär alltför stora investeringar eller förändringar för verksamheten. Det är dock viktigt att man beaktar verksamheters fortsatta utövande och inte formulerar generella villkor så långtgående att de indirekt inskränker möjligheterna för innehavaren att bedriva fortsatt verksamhet. Enligt min mening torde därför formuleringen ”*ett tillstånd gäller mot alla*” förstås på

---

<sup>25</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 251.

<sup>26</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 357.

så sätt att individuella miljökrav inte kan ställas på en verksamhet medan det ska vara möjligt att rikta generella miljökrav mot flera verksamheter.

## 2.4 Rättskraften omfattar frågor som har prövats i domen eller beslutet

### 2.4.1 Tillstånd förenas med villkor

De överväganden om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som tillståndsmyndigheten gör resulterar i allmänhet i ett antal krav på tillståndshavaren. Kraven formuleras som villkor i det meddelade tillståndet. Att villkoren ska följas är en förutsättning för att verksamheten ska få bedrivas i enlighet med tillståndet.<sup>27</sup> Villkoren ska spegla den tillåtlighetsprövning som tillståndsmyndigheten gjort och redovisa den reglering av verksamheten som är nödvändig för dess bedrivande. Bjällås och Rahm menar att villkoren i huvudsak är till för att skydda miljön. Man får för den sakens skull inte glömma bort att villkoren ska vara kontrollerbara vilket är viktigt för företagaren, som har ansvaret för att villkoren följs och för tillsynsmyndigheten som har ett övervakningsansvar.<sup>28</sup>

Villkoren i ett tillståndsbeslut brukar delas upp i två kategorier, det *allmänna* villkoret och de *särskilda* villkoren. Det allmänna villkoret är som framgår av namnet allmänt hållet och innehåller inga preciseringar, till skillnad från de särskilda villkoren, som mer exakt anger vad som ska gälla för en verksamhet.<sup>29</sup> Det allmänna villkoret har i princip samma rättsliga verkan som övriga villkor. Det kan dock vara svårt att i en tillsynsbedömning eller en straffrättslig bedömning, där bedömningen traditionellt är restriktiv med hänsyn till den tilltalade, visa att en överträdelse har skett.<sup>30</sup>

Villkoren ska anges noggrant och entydigt. Formuleringen av villkoren är viktig eftersom det är utifrån dessa som man bedömer vilka frågor som prövats i målet. Även när det finns en misstanke om brott är det villkoren i tillståndet som är utgångspunkten i bedömningen huruvida tillståndet har överskridits eller inte. Villkoren är straffsanktionerade och utgör ofta en del av åklagarens gärningsbeskrivning.<sup>31</sup> Om tillståndet inte följs, ska tillsynsmyndigheten reagera med förelägganden om rättelse och sedan, i vissa fall, med anmälan om åtal. Påföljderna vid villkorsbrott är i första hand straff och miljöstraffavgift.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Bjällås -Rahm, Miljöskyddslagen, 1996, s. 117.

<sup>28</sup> Bjällås -Rahm, Miljöskyddslagen, 1996, s. 118.

<sup>29</sup> Bjällås -Rahm, Miljöskyddslagen, 1996, s. 118.

<sup>30</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 254.

<sup>31</sup> Bjällås -Rahm, Miljöskyddslagen, 1996, s. 118.

<sup>32</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 253.



Av ovan framgår vikten av väl skrivna och tydliga villkor och att det inte råder några oklarheter om vilka frågor som faktiskt prövats i beslutet. I tidigare lagstiftning, 18 § ML, stadgades att det i tillståndsbeslutet *"noggrant skall anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla"*. Motsvarande reglering finns inte i dagens lagstiftning. Vikten av att villkoren är konkreta och exakta påpekas dock i förarbetena.<sup>33</sup> I syfte att skaffa mig kunskap om hur villkoren i ett tillståndsbeslut ska utformas har jag fått använda mig av praxis.

I ett fall gav Miljödomstolen Akzo Nobel tillstånd till utökad verksamhet vid sina anläggningar i Stenungsund. Naturvårdsverket yrkade på skärpta villkor för kemikalieavdelningen och Miljööverdomstolen gick på den linjen. Som villkor uppställdes att *"Från och med den 1 januari år 2007 får det i produktionen inte användas sådana råvaror eller insatskemikalier för vilka det saknas dokumenterad kunskap om risken för olägenheter för hälsa och miljön p.g.a. dålig nedbrytbarhet, akut och kronisk toxicitet samt potential för bioackumulering"*. Tillsynsmyndigheten får för en enskild råvara eller kemikalie medge undantag från kravet på dokumenterad kunskap och anstånd från tidskravet". Akzo Nobel gjorde i Högsta domstolen gällande att det av Miljööverdomstolen uppställda villkoret var orimligt att uppfylla. Naturvårdsverket hävdade att kunskapsläget ständigt förändras och att kunskapskravet därför måste vara dynamiskt till sin karaktär. Högsta domstolen ansåg att det villkor som Miljööverdomstolen har ställt upp har ett angeläget syfte som ligger väl i linje med de mål vilka MB är avsedda att uppfylla. En verksamhetsutövare måste se till att han har den erforderliga kunskap om sådana kemikalier som kan innebära risk från hälso- och miljösynpunkt när de används i en verksamhet. Mot Naturvårdsverkets argument att kunskapskravet måste vara dynamiskt, menar Högsta domstolen, måste man ställa det krav på rättssäkerhet som följer av att tillståndsvillkor kan vara förenade med stränga sanktioner. Med hänsyn härtill ska villkor utformas så att de kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts och därmed kan ligga till grund för påföljder enligt sanktionssystemet. Högsta domstolen ansåg att det villkor som Miljööverdomstolen uppställt ger betänkligheter från denna synpunkt. I uttrycket "dokumenterad kunskap" saknas varje precisering beträffande kvalitet och kvantitet. Tillståndshavaren kan inte av tillståndet utläsa hur djupgående kunskaper som krävs eller hur de ska vara dokumenterade. Det går således inte, enligt domstolen, att av villkoret konstatera huruvida en överträdelse har begåtts. Villkoret är inte godtagbart i sin nuvarande utformning. Det är dock inte uteslutet att det kan ändras så att det uppfyller rättssäkerhetskravet och därmed bli till nytta.<sup>34</sup>

På samma sätt som ovan har otaliga tillståndsbeslut underkänts med anledning av att tillstånden brister i utformningen av villkoren.<sup>35</sup> Ovan redovisade fall visar att prövande myndighet är sträng med kraven på

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 171.

<sup>34</sup> HD, dom 2006-05-19, mål nr: T 2303-05.

<sup>35</sup> KN B 183/93, KN B 232/94, KN B 71/96, KN B 46/98.

villkors formulerande. Trots att syftet enligt Högsta domstolen är angeläget och ligger väl i linje med de mål som uppställs i MB underkänner man formuleringen av villkoret. Inte heller argumentet att kunskapskravet ska vara dynamiskt eftersom kunskapsläget ständigt förändras ansågs vara godtagbart. Rättssäkerheten är viktig och det ska klart framgå vad tillståndshavaren har att rätta sig efter. Enligt min mening är det av vikt att det råder krav på formuleringen av villkor i tillståndsbeslutet. Det är viktigt att verksamhetsutövaren vet vad han har att rätta sig efter så att inte risk föreligger för att verksamhetsutövaren överträder tillståndet på ett sätt han egentligen inte haft för avsikt. Vidare, om det råder svårigheter i bedömningar huruvida brott har begåtts eller inte, kan det finnas en risk för att verkliga miljöbrott inte upptäcks. Det är således både av hänsyn till tillståndshavaren och miljön som kraven på tillstånds utformande måste upprätthållas.

#### **2.4.2 De allmänna hänsynsreglerna**

När ett tillstånd beviljas medför detta ofta att bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan begränsar hänsynstagandet till de allmänna hänsynsreglerna. Rättskraften är begränsad till att omfatta endast de frågor som prövats av tillståndsmyndigheten vilket innebär att de allmänna hänsynsreglerna inte behöver iaktas i vidare mån än vad som följer av tillståndet. Då tillståndet ger tillståndshavaren en trygghet är det viktigt att alla begränsningar och villkor skrivs in i tillståndet. Normalt behöver tillståndshavaren inte frukta att det allmänna ställer ytterligare krav på tillståndet med stöd av hänsynsreglerna<sup>36</sup>

Bengtsson skriver att de villkor som meddelas i ett tillstånd träder istället för de allmänna och särskilda hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Bengtsson skriver vidare att en tillståndshavare kan invända att villkoren i tillståndsbeslutet har trätt istället för hänsynsreglerna och att han därför kan gå fri från ytterligare krav som stödjer sig på dessa. Har frågan inte prövats blir dock situationen en annan. Vid lokalisering av verksamheten krävs i flertalet fall tillstånd från kommunal eller statlig myndighet. Är fallet som sådant att lokaliseringsfrågan trots detta inte tagits upp vid tillståndsprövningen t.ex. därför att denna gällt redan påbörjad verksamhet är det tänkbart att verksamheten kan inskränkas på grund av val av plats för verksamheten. Det kan vara frestande för tillståndshavaren att hävda att verksamheten inte borde ha tillåtits vid provningen och att det därmed inte är hans ansvar. Bengtsson menar dock att det är tillståndshavaren som valt platsen och om han borde ha insett att platsen var olämplig från miljösynpunkt torde han inte ha så lätt att komma ifrån det faktum att valet av plats för verksamheten var olämpligt.<sup>37</sup> Darpö hävdar att villkoren i tillståndet har tagit över de allmänna hänsynsreglerna i MB och ändring av

---

<sup>36</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 252.

<sup>37</sup> Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, 2001, s. 155.

villkoren i tillståndet kan endast ske med stöd av omprövningsbestämmelserna.<sup>38</sup>

Det framgår av uttalanden i doktrin att villkoren i ett tillstånd efter det att en tillståndsprövning skett ersätter de allmänna hänsynsreglerna i MB och vidare krav på verksamheten med stöd av de allmänna hänsynsreglerna borde således inte kunna ställas på verksamheten under förutsättning att frågan är prövad i tillståndet. Som Rubenson skriver, är avsikten med hänsynsreglerna i 2 kap. MB att dessa ska ha beaktats redan i samband med tillståndsprövningen och ligga till grund för tillståndsvillkorens utformning.<sup>39</sup> Skulle fallet vara som sådant att villkoren i ett tillståndsbeslut inte når upp till de krav som föreskrivs i 2 kap. MB kan man fråga sig vem som ska bära ansvaret för detta. I ett fall från hovrätten poängterades att det på ett förvaltningsbeslut som är förenat med en straffsanktion måste ställas höga krav (legalitetsprincip). Medborgarna ska inte straffas för otydligheter som beror på slarv eller oförstånd från myndigheternas sida.<sup>40</sup> Även om det är sökandens ansvar att se till att ansökan motsvarar den verksamhet som han avser att utöva är tillståndsprocessen inte helt enkel. Man kan fråga sig om det inte inom vissa gränser åligger tillståndsmyndigheten att svara för att göra sökanden uppmärksam på att ansökan inte är tillräcklig för att prövas mot de allmänna hänsynsreglerna. De allmänna hänsynsreglerna är vagt utformade och inrymmer en hel del krav, som säkerligen senare skulle kunna tolkas restriktivt till nackdel för tillståndshavaren om tillståndsmyndigheten senare beslutar sig för att inskränka omfattningen av ett tillstånd. Därför är det enligt min mening av rättssäkerhetsskäl viktigt att ytterligare villkor med stöd av de allmänna hänsynsreglerna inte kan ställas på verksamheten. Att verksamhetsutövaren självant följer de allmänna hänsynsreglerna torde dock enligt min mening inte vara ett hinder för att ålägga densamma ytterligare krav med stöd av de allmänna hänsynsreglerna om det i en situation kan anses nödvändigt.

### 2.4.3 Vilka frågor anses prövade?

Uttryckligen stadgas i 24 kap. 1 § MB att en dom eller beslut omfattar ”frågor som har prövats i domen eller beslutet”. Således omfattar rättskraften alla spörsmål som har prövats i målet. För vattenverksamheter gäller även att en prövning av ett tillstånd för utförandet av en vattenanläggning också inbegriper en prövning av rätten att bibehålla anläggningen. Vilka frågor som i ett ansökningsmål får anses ha prövats är inte alltid lätt att avgöra. T.ex. avgörs inte i en tillståndsprövning frågor om äganderätt till mark och vattenområden som kan komma att tas i anspråk för verksamheten.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Darpö i festskrift till Hillnert, Rätten till en god miljö, 2006, s. 121. Se även prop. 1997/98:45, Del 2, s. 252.

<sup>39</sup> Rubenson, Miljöbalken, den nya miljöretten, 1999, s. 111.

<sup>40</sup> RH 1994:125 och KN B 119/98.

<sup>41</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 252.

Utgångspunkten när villkor i ett tillståndbeslut ska formuleras är de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Där föreskrivs som nämnts vissa krav och försiktighetsåtgärder. Bengtsson pekar på att det kan vara svårt att bedöma hur långt prövningen av försiktighetsmåten i tillståndsbeslutet kan ha nått men anser att tolkningen av 24 kap. 1 § MB bör ske *ordagrant*. Bengtsson skriver att, för det fall att vissa försiktighetsmått föreskrivits i tillståndet, behöver tillståndshavaren enligt 24 kap. 1 § MB inte att vidta ytterligare åtgärder än de i villkoret just föreskrivna. Som grund för sin uppfattning lägger Bengtsson uttalanden i förarbeten, vilka anger att tillståndsbeslutet kommer att ha rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar.<sup>42</sup>

Lindblom förespråkar till skillnad från Bengtsson en mer omfattande rättskraft än vad som framgår av lagtexten i 24 kap. 1 § MB. Vid bedömningen av vilka frågor som prövats i målet måste man titta på rättskraftsregelns tillkomsthistoria. Lindblom jämför nuvarande bestämmelse med föregångaren i 22 § ML vilken han anser stod för att tillståndet täckte i stort sätt varje störning som kunde uppkomma från en verksamhet. Enligt 22 § ML var grunden för rättskraftens omfattning att det endast måste vara fråga om *samma verksamhet* för att frågan kunde anses rättskraftigt avgjord i domen eller beslutet. 22 § ML innehöll inte någon begränsning av rättskraften till att endast avse *avgjorda frågor* av det slag 24 kap. 1 § MB innehåller. Han menar att ordalydelsen i 24 kap. 1 § MB, i förhållande till tidigare bestämmelse, felaktigt ger intryck av att nuvarande bestämmelse innebär en begränsning av tillståndets rättskraft till enbart de frågor som avgjorts i tillståndet.<sup>43</sup> Försvagningen kan ha varit avsiktlig menar Lindblom men frågar sig då varför man i motiven till bestämmelsen helt har ”mörkat” avsikten. Tystnaden i förarbeten stödjer tanken att en ändring inte varit avsiktlig och att en mer vidsträckt rättskraft än vad som idag framgår av stadgandet i 24 kap 1 § MB inte är utesluten.<sup>44</sup>

Darpö menar att man, vid bedömningen av omfattningen av tillståndets rättskraft, måste beakta den rättsliga tradition på området som i form av praxis har utvecklats.<sup>45</sup> När ML tillkom innebar det, till väsentlig del, en direkt överföring av principerna för den reglering som sedan 1942 hade gällt för utsläpp av industriellt avloppsvatten enligt 1918 års vattenlag, ÄVL (1918:523). I 8 kap. 39 och 40 §§ ÄVL stadgades att ett tillstånd till utsläpp mot avloppsvatten skulle vara giltigt mot envar i tio år dock med inskränkningar för det fall att väsentliga olägenheter uppstod dessförinnan. I sambandet med 1941 års lagstiftningsarbete uttalade regeringen att föreskrifter i ett tillstånd inte är bindande i andra händelser än de som varit föremål för prövning.<sup>46</sup> Darpö anser inte, till skillnad från Lindblom, att det genom införandet av MB blev någon större förändring av omfattningen av

<sup>42</sup> Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, 2001, s. 148. Se även Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 252.

<sup>43</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, s. 684.

<sup>44</sup> Lindblom, Miljöprocess, Del II, 2002, s. 685.

<sup>45</sup> Darpö i festskrift till Hillnert, Rätten till en god miljö, 2006, s. 131.

<sup>46</sup> Prop. 1941:45, s. 73.

ett tillstånds rättskraft. Darpö anser att den rättskraft som följde av ML också var begränsad till att omfatta uttryckligen reglerade frågor.<sup>47</sup> Darpö menar dock att när det gällde *föreningar* kan man säga att tillstånd, enligt ML, tidigare täckte sådana föreningar som var *typiska* för den aktuella verksamheten. Darpö använder som exempel att äldre tillståndsbeslut sällan innehåller några villkor för efterbehandlingsansvaret. Det har tidigare, trots detta, inte rått någon tvekan om att krav på undersökningar av aktuella områden eller saneringsåtgärder har kunnat ställas med stöd av förelägganden enligt 40 § st. 1, 43 § samt 41 § ML. Således kunde krav om reparation ställas på verksamheter, utan att inskränka tillståndets rättskraft, trots att frågan tidigare inte hade prövats i tillståndet.<sup>48</sup>

Att tillståndsbeslutet inte kan omfatta mer än vad som har prövats i beslutet kan tyckas självklart. När en verksamhetsutövare fått tillstånd till en verksamhet ska det inte senare kunna ställas krav på verksamheten. Bengtssons och Darpös uppfattning innebär att det kan ställas ytterligare krav på verksamheten i de frågor som inte prövats. Lindblom däremot torde mena att när ett tillstånd meddelats för en viss verksamhet innebär det att tillståndet inte endast omfattar de frågor som prövats i tillståndet utan sträcker sig längre och omfattar alla frågor som kan bli aktuella för verksamheten. I en tillståndsprocess torde det vara nästan omöjligt att pröva alla frågor som kan bli aktuella för verksamheten. Tillsynsmyndigheter ska därför, enligt min mening, inte vara hindrade att ställa ytterligare krav på verksamheten som fallet skulle bli om man helt godtog Lindbloms resonemang. Enligt min mening ska det inte vara möjligt att ställa ytterligare krav på en verksamhet i de frågor som prövats. En verksamhetsutövare måste veta vad han har att rätta sig efter. Så skulle inte vara fallet om det vore möjligt att ålägga verksamhetsutövaren längre gående krav på t.ex. försiktighetsmått än det ursprungligen föreskrivits i tillståndet. Det skulle skapa en situation där verksamhetsutövaren inte skulle våga vidta några åtgärder av rädsla för att det skulle innebära att högre krav ställdes på vederbörande. Risken är att det skulle uppkomma kostnader som verksamhetsutövaren inte ursprungligen räknat med.

Lindbloms resonemang, att tillståndshavaren är skyddad ifrån alla krav som senare kan komma att ställas på verksamheten så snart verksamheten är tillståndsprövad, torde enligt min mening vara väl generöst. Att det inte ska vara möjligt att ställa ytterligare krav på en verksamhet efter det att den tillståndsprövats är enligt min mening att ge verksamhetsutövaren ett alltför stort skydd. Med hänsyn till ett försiktighetstänkande anser jag att det måste vara möjligt att ställa villkor på en verksamhet med den begränsning att villkoren inte tidigare reglerats i tillståndet.

Vidare anser jag att det borde vara självklart för en verksamhetsutövare att vidta sådana försiktighetsåtgärder som inte anges i tillståndsbeslutet men vilka får anses ha en nära anknytning och vara en naturlig följd av de i

---

<sup>47</sup> Darpö i festskrift till Hillnert, Rätten till en god miljö, 2006, s. 133.

<sup>48</sup> Darpö i festskrift till Hillnert, Rätten till en god miljö, 2006, s. 131 och f.

tillståndsbeslutet föreskrivna villkoren. Att underlåta att vidta försiktighetsmått som skulle ha kunnat hindra ett utsläpp eller liknande ska inte kunna ursäktas av verksamhetsutövaren på den grunden att just det försiktighetsmålet inte varit föreskrivit i villkoret. Enligt min mening måste det åligga verksamhetsutövare att vidta försiktighetsmått på eget initiativ om situationen varit sådan att det varit möjligt. För att bringa klarhet i bedömningen huruvida frågor anses prövade i ett tillstånd och därmed omfattas av ett tillstånds rättskraft har jag använt mig av praxis. Nedan presenteras ett par utvalda fall.

I ett fall där rättskraften av ett tillståndsbeslut uppmärksammades hade länsstyrelsen förbjudit ett bolag att använda en mottagningsstation för perättiksyra på den grund att tillstånd inte ansågs föreligga. Bolaget överklagade och menade att mottagningsstationen redan omfattades av ett tillstånd som meddelats år 1998 av Koncessionsnämnden. Miljööverdomstolen pekade på att bolaget i sin ursprungliga ansökan hade uppgivit att mottagningsstationen för perättiksyra var ett av de alternativ som övervägts vid tillståndsprövningen för att trygga syraförsörjningen till fabriken. Vidare menade Miljööverdomstolen att mottagningsstationen var så konkret beskriven i ansökan att myndigheter, allmänheten och andra berörda hade kunnat ta ställning till detta alternativ. Sammantaget talade detta således för att stationen för perättiksyra redan hade prövats genom det tidigare beslut som meddelats av Koncessionsnämnden och därmed omfattades av rättskraften. Således upphävdes länsstyrelsens beslut.<sup>49</sup>

Ett annat fall, från år 2005, där var frågan i målet huruvida det allmänna villkoret i tillståndsbeslutet omfattade användningen av kemikalien TDI i en verksamhet. Miljööverdomstolen konstaterade att ett tillståndsbeslut har verkan enligt 24 kap 1 § MB endast såvitt avser frågor som har prövats i domen. Detsamma gäller omprövningsbeslut. I förevarande fall framgår det att frågan om TDI på ett tydligt sätt varit uppe till diskussion inför Koncessionsnämnden vid ett sammanträde där Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Göteborg och Bohuslän samt Mölndals kommuns nämnd för miljöskydd deltog. I omprövningsärendet från år 1995 angav Koncessionsnämnden att det allmänna villkoret omfattade vad bolaget angivit i de tidigare ansökningarna. I det material som bolaget lämnade in vid 1995-års prövning framgår att TDI förbrukningen år 1994 var 100 ton per år. Miljööverdomstolen ansåg att det av vad Koncessionsnämnden angav i samband med omprövningsförfarandet år 1995 framgår att Koncessionsnämnden ansett sig oförhindrad att meddela ett särskilt villkor om användningen av TDI, men avstått från det. Miljööverdomstolen ansåg därmed att Koncessionsnämnden hade tagit ställning till frågan om användningen av TDI och att detta omfattades av det allmänna villkoret.<sup>50</sup>

I ett tredje fall, vilket berörde en träindustri, hade frågan om lagring av impregnerat virke varken tagits upp i bolagets ansökningshandlingar eller i

---

<sup>49</sup> DM 37, dom 2002-05-13, mål nr: M 8172-00.

<sup>50</sup> MÖD 2005:44.

tillståndsbeslutet. Miljönämnden hade däremot tagit upp frågan i sitt yttrande till länsstyrelsen där frågan dock helt hade utelämnats. Med hänsyn härtill ansåg Koncessionsnämnden att övervägande skäl talade för att frågan om lagring av virket inte omfattades av tillståndsbeslutet.<sup>51</sup>

Av rättsfallen tycks det, enligt min mening, framgå att en fråga i en tillståndsprocess anses prövad om tillståndsmyndigheten haft möjlighet att ta ställning i frågan. Huruvida en fråga prövats bedöms med utgångspunkt i det material som tillståndssökaren tillhandahållit. Har det i tillståndsprocessen förelegat tillräckligt med material för att tillståndsmyndigheten skulle ha kunnat ta ställning till frågan i målet och utifrån underlaget formulerat ett villkor, torde frågan anses vara prövad. Bedömningen av om en fråga anses avgjord eller ej är inte endast beroende av vad tillståndssökaren angivit i sin ansökan. I det första fallet hade tillståndssökaren uppgivit att mottagningsstationen för perättiksyra var ett av de alternativ som övervägts att användas för syraförsörjningen. I det andra fallet hade tillståndshavaren angivit att förbrukningen av TDI var 100 ton per år. Enligt min mening måste det således under processens gång ha funnits möjlighet att ta ställning till en fråga för att frågan ska anses som prövad. Det torde inte nödvändigtvis vara så att frågan konkret angetts i själva ansökan för att den ska anses avgjord. Att säga att det är tillräckligt att en fråga nämns i ansökningshandlingarna torde dock enligt min mening, med stöd av fallet om lagring av virke, vara att gå en aning för långt. I sådana fall skulle en verksamhetsutövare kunna finna obetydliga kommentarer i sina ansökningar och utifrån dessa hävda att frågan ska vara att bedöma som avgjord och därmed omfattas av rättskraften i tillståndsbeslutet.

Ett fall som enligt min mening leder till otrygghet för tillståndshavaren är från år 2004. Länsstyrelsen hade år 1986 lämnat tillstånd till ett bolag att enligt ML uppföra och driva en firma för bildemontering i Västervik. För tillståndet gällde att högst 75 bilkarosser samtidigt fick förvaras inom området för verksamheten. Under 1989 anmälde bolaget till kommunen att verksamheten skulle bedrivas på ett utökat markområde. Kommunen meddelade råd och anvisningar som bland annat innebar att högst 300 bilkarosser fick förvaras inom det utökade området. Miljö- och byggnadsnämnden riktade, i september år 2000, med stöd av MB ett vitesföreläggande mot bildemonteringen. Bolaget förelades i beslutet att, vid vite av 5000 kr, senast inom två månader från delgivningen av beslutet begränsa antalet bilkarosser som samtidigt förvarades på fastigheten till 75 stycken. Bolaget överklagade beslutet och yrkade att vitet inte skulle dömas ut som så skett i miljödomstolen. Av domen i Miljööverdomstolen framgår att ett beslut i ett anmälningsärende inte hindrar att ytterligare krav ställs på verksamhetsutövaren med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Beslutet från 1989 års anmälningsärende har därför inte utgjort

---

<sup>51</sup> KN B 97/96.

hinder för miljö- och byggnadsnämnden att ingripa mot bolaget med vitesföreläggande.<sup>52</sup>

I målet är det först fråga om ett tillståndsärende och sedan om ett anmälningsärende om utövning av en verksamhet. I det ursprungliga tillståndet begränsas antalet bilkarosser till 75 stycken. Efter anmälningsärenden är det möjligt att förvara 300 bilkarosser samtidigt eftersom marken där verksamheten bedrivs har utökats. Sedermera döms det ut vite för att bolaget överskrider antalet bilar i sin verksamhet. Eftersom bolaget efter vitesföreläggandet fortsättningsvis får lov att ha 75 stycken bilkarosser inom verksamheten har inte det ursprungliga tillståndsbeslutet inskränkts. Det är en inskränkning av beslutet i anmälningsärendet från år 1989. Miljööverdomstolens dom torde innebära att beslut i anmälningsmål inte vinner laga kraft på samma sätt som ett beslut i ett ansökningsmål gör enligt 24 kap. 1 § MB. Jag frågar mig då om detta verkligen kan anses lagenligt? Klart är att ett anmälningsmål inte kan likställas med ett ansökningsmål vilket är rekvisitet i bestämmelsen om tillståndsbesluts rättskraft. Man kan dock fråga sig om inte ett anmälningsärende kan vara att likställa med ett tillståndsbeslut när kommunen som de gjort i ovanvarande fall meddelat råd och anvisningar för verksamhetens bedrivande. Av rättsfallet torde slutsatsen bli att en verksamhetsutövare som trots att vederbörande följer de råd och anvisningar som meddelats i samband med ett anmälningsärende kan åläggas förelägganden och förbud med risk för vite.

Ett annat fall som är av intresse när det är ”råd” som föreskrivits i ett beslut är från år 1994. I målet hade miljö- och hälsoskyddsnämnden meddelat råd enligt 39 § ML angående en verksamhet vid en folkracebana. NN överklagade beslutet och yrkade att beslutet skulle upphävas samt att verkställighetsförbud skulle meddelas. Koncessionsnämnden konstaterade att enligt tidigare praxis kan råd inte överklagas.<sup>53</sup> Denna praxis bygger på en rättsgrundsats som säger att talan inte kan föras mot beslut som saknar rättslig verkan. Inte heller i förvaltningsrättslig praxis har oförbindande uttalanden från en myndighet ansetts överklagbara. Överklagandet av NN avsades således eftersom överklagbart beslut inte fanns.<sup>54</sup>

Vad som är intressant är att i det senare målet konstaterar Koncessionsnämnden att råd inte vinner laga kraft och de därför inte kan överklagas. Tittar man på det föregående refererade fallet som handlar om bilkarosser är situationen dock som sådan att det är just råd som läggs till grund för förelägganden riktade mot verksamhetsutövaren. Jag frågar mig därmed om det verkligen ska vara möjligt att grunda förelägganden på *råd* om dessa inte anses vinna laga kraft och de därmed kan överklagas. Det är enligt min mening inte helt rätt att en tillståndshavare är hänvisad att följa råd som han inte kan påverka genom att de kan överklagas trots det kan

---

<sup>52</sup> Dom 2004-02-27, mål nr: M 22-02.

<sup>53</sup> KN B 13/94.

<sup>54</sup> KN B 228/94.



råden, om tillståndshavaren överträder dem, läggas till grund för förelägganden riktade mot tillståndshavaren.

Eftersom det råder svårigheter att bedöma i vilka situationer som frågor anses avgjorda eller inte har Miljööverdomstolen slagit fast att det vid en ansökan ska göras en *samordnad prövning av samtliga störningar* som kan uppkomma från en verksamhet. Vid byggandet av citytunneln i Malmö aktualiserades problemet när tillståndsansökan delades upp i 5 olika prövningar. Med anledning av etapp 1 och den därpå följande domen, överklagade ett fastighetsbolag och yrkade på ändrade villkor avseende vissa delar av utförandet. Miljööverdomstolen prövade ex officio om uppdelningen av prövningen av ansökan som miljödomstolen gjort utgjorde rättegångsfel. Miljööverdomstolen ansåg att det, genom uppdelningen av prövningen som miljödomstolen gjort, uppstod problem vid bedömningen av vilka frågor och villkor som avgjorts i den tidigare prövningen och därmed medförde rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB. Miljööverdomstolen fann även att det fanns risk att vissa frågor skulle falla utanför prövningen. Miljööverdomstolen menade att redan stadgandet i 17 kap. 4 § RB utgör hinder för en sådan uppdelning av ansökningen som gjorts i det aktuella fallet. Av stadgandet i RB framgår att om det i en och samma rättegång förekommer *flera käromål* får dom ges över något av dem, såvida inte handläggningen av de övriga käromålen avslutas. I citytunnelprojektet handlade det om *en ansökan som delades upp* och förfarandet tycks därmed inte varit förenligt med stadgandet i RB. Uppdelningen ansågs också strida mot ett av de grundläggande syftena i MB, nämligen att det vid en ansökan ska göras en samordnad prövning av samtliga störningar från en verksamhet. Miljödomstolens vidtagna uppdelning av ansökningen ansågs enligt Miljööverdomstolen utgöra rättegångsfel.<sup>55</sup>

En samordnad prövning torde enligt min mening vara att föredra framför en uppdelad prövning av en och samma verksamhet. Att dela upp prövningen av en verksamhet kan medföra risk för att en fråga lämnas oreglerad i tillståndsbeslutet men ändå efter en närmare granskning måste anses som rättskraftigt avgjord därför att tillräckligt material har funnits för att ta ställning i frågan. Konsekvensen skulle bli att en fråga anses prövad trots att den i själva verket inte har prövats. Det finns därmed risk att frågor vinner laga kraft utan att de prövats i erforderlig utsträckning för att tillgodose människors hälsa och miljön. Med en samordnad prövning av samtliga störningar minskar man risken för att frågor ska hamna utanför prövningen och lämnas oreglerade. Vidare torde en samordnad prövning kunna medverka till att undvika problematiken kring vilka frågor som anses prövade och därmed rättskraftigt avgjorda.

---

<sup>55</sup> MÖD 2004:10.

## 2.5 Verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga

En intressant frågeställning är vad som gäller för verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga men som idag endast är anmälningspliktiga. Ska dessa verksamheter fortfarande omfattas av tillståndsplikt eller anses reglerna om anmälan vara tillräckliga? I ett beslut från Koncessionsnämnden uppmärksammades problematiken. Koncessionsnämnden tar i sitt beslut upp frågan om tillsynsmyndighetens möjligheter att ge nya föreskrifter för en verksamhet som tidigare var tillståndspliktig men som numera endast är anmälningspliktig. Fallet, där det var fråga om ökning av skjuttiderna på en skjutbana, har bedömts enligt bestämmelser i ML. När det är fråga om ändring av redan tillståndsprövad verksamhet gäller, enligt Koncessionsnämnden, 3 § st. 2 jämfört med 19 § st. 2 miljöskyddsförordningen (1989:364). Bestämmelserna anger tillsammans att ändring av verksamhet som är tillståndspliktig inte får ske utan tillstånd. Ökning av skjuttiderna på skjutbanan kunde därför inte ske annat än i den mån de stod i överensstämmelse med villkoren i tillståndsbeslutet.<sup>56</sup>

Jag har inte funnit några bestämmelser i nuvarande lagstiftning som motsvarar bestämmelserna i 3 och 19 §§ miljöskyddsförordningen. Det måste dock vara för handen att en verksamhet inte kan ändras på ett sådant sätt som står i strid med villkoren i tillståndsbeslutet. En ändring av en verksamhet i strid med villkoren i tillståndsbeslutet medför automatiskt överträdelse av tillståndet och kan medföra sanktioner. Fallet från Koncessionsnämnden torde därmed enligt min mening kunna användas som utgångspunkt även för tillstånd där MB varit tillämplig. Enligt min mening innebär beslutet från Koncessionsnämnden att en verksamhet inte kan ändras i strid med villkoren i tillståndsbeslutet oavsett om verksamheten tidigare varit tillståndspliktig men idag endast är anmälningspliktig. Verksamhetsutövaren måste således iaktta villkoren i tillståndet oavsett om det har skett en lättnad för verksamheten i själva ansökningsprocessen. I en situation som ovanvarande blir tillståndet ett hinder för verksamhetsutövaren eftersom vederbörande inte kan utöka sin verksamhet på det sätt han haft som avsikt.

## 2.6 Rättskraften kan inskränkas

### 2.6.1 Inskränkningar i enlighet med 24 kap 1 § MB

Rättskraften i domar och beslut enligt MB kan inskränkas med stöd av 24 kap. 1 § st. 1 p. 4 och p. 5 MB. Det anges att det finns möjligheter att med stöd av andra bestämmelser i 24 kap. MB begränsa eller förena ett tillstånd med ändrade villkor samt återkalla tillståndet eller förbjuda fortsatt

---

<sup>56</sup> KN B 238/92.

verksamhet. Av bestämmelsen framgår att regeringen eller annan myndighet, efter bemyndiganden, ska meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter som bedrivs inom områden som förklarats som miljöskyddsområde enligt 7 kap. 20 § MB. Vidare kan länsstyrelse eller kommun föreskriva om inskränkning i rätten att förfoga över fastigheter eller markanvändning inom områden som förklarats som vattenskyddsområde enligt 7 kap. 22 § MB eller miljöriskområde enligt 10 kap. 12 § MB. Det anges att tillståndshavaren, enligt 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13 – 17 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, är skyldig att avstå vatten vid torka och liknande. Slutligen kan nämnas att regeringen kan, för att skydda människors hälsa eller miljön och om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, för miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått.

Enligt bestämmelsen kan ett tillstånd begränsas eller återkallas med hänsyn till skydd av olika områden. Av bestämmelsen framgår att inskränkningar kan komma att ske avseende användningen av marken. Även med hänsyn till människors hälsa eller miljön, om det framstår som ändamålsenligt, kan ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet ändras helt eller delvis. En inskränkning enligt 9 kap. 5 § MB gäller dock enligt förarbetena endast *generella* föreskrifter. Det ska röra sig om ett ganska stort antal verksamheter där det bedrivs verksamhet vilka är av likartat slag och påverkan på omgivningen är väl dokumenterad. Vid övervägande att utfärda generella föreskrifter ska det beaktas att enskilda sakägare inte kan få sina intressen prövade så som vid en individuell prövning. Som exempel där generella föreskrifter kan vara ändamålsenliga anges vissa kommunala verksamheter som återvinning och bortskaffande av hushållsavfall.<sup>57</sup>

Enligt Michanek och Zetterberg har myndigheterna en långtgående möjlighet att skärpa miljökraven mot en verksamhet för vilken det redan finns ett tillstånd som vunnit laga kraft. Vidare kan vissa föreskrifter utfärdade av regeringen eller myndighet enligt bestämmelser i MB bryta igenom befintliga tillstånd.<sup>58</sup> Michanek och Zetterberg menar dock att rättsläget i vissa situationer är oklart. Som vi nedan kommer att se undantar 24 kap. 1 § MB endast vissa bestämmelser i balken med bemyndiganden. I flera fall är det dock oklart enligt vilken regel i balken som en förordning eller föreskrift är utfärdad. Michanek och Zetterberg använder som exempel deponeringsförordningen (2001:512), vilken ska genomföra det EG-rättsliga deponeringsdirektivet. Förordningen reglerar bl.a. säkerhet mot läckage från deponier och anger hur befintliga deponier ska avslutas. Det rör sig om frågor som typiskt sett även regleras i tillståndet till deponier så som miljöfarlig verksamhet. Deponering är tillståndspliktig enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Trots att uttryckligt stöd saknas anser författarna att deponeringsförordningen kan anses vara

---

<sup>57</sup> Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 342 och Del 2, s. 107.

<sup>58</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljöretten, 2004, s. 355.

utfärdad enligt 9 kap. 5 § MB. Sådana föreskrifter undantas uttryckligen i 24 kap. 1 § MB. Om föreskrifterna är hårdare än de i tillståndet angivna villkoren bryter således föreskrifterna igenom tillståndets rättsverkan. Dock skulle deponeringsförordningen även kunna bygga på ett bemyndigande enligt 15 kap. 25 § MB då deponering även utgör sådan hantering av avfall som regleras i kapitlet. Sådana tillstånd undantas inte från tillståndets rättsverkan enligt 24 kap. 1 § MB. Skulle deponeringsförordningen bygga på ett bemyndigande enligt 15 kap. MB kan ett ingripande med stöd av deponeringsförbudet inte ske i frågor som redan reglerats i tillståndet till deponiverksamheten. Då deponeringsförordningen är nära knuten till ett EG-rättsligt direktiv, talar dock en fördragsenlig tolkning för att förordningen ska anses utfärdad med stöd av 9 kap. 5 § MB. Endast då efterleves kraven i direktivet, krav som således kan komma att skärpas i efterhand.<sup>59</sup>

## 2.6.2 Inskränkningar i enlighet med 24 kap. 3 och 5 §§ MB

Enligt 24 kap. 3 § MB kan tillstånd eller godkännande vilket meddelats med stöd av MB helt eller delvis återkallas. Huvudsakligen kan återkallelse bli aktuell om den, vilken sökt tillståndet, har *vilselett tillståndsmyndigheten* genom att lämna oriktiga uppgifter eller att underlåta att lämna uppgifter som är av betydelse vid tillståndsprövningen. Obetydliga överträdelser ska inte medföra att tillståndet återkallas. Vidare kan, om en verksamhet eller åtgärd befaras leda till *skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön*, ett tillstånd återkallas enligt stoppregeln i 2 kap. 9 § MB.<sup>60</sup>

Har *verksamheten slutligen upphört* eller om *nytt tillstånd meddelats* vilket ersätter ett tidigare tillstånd faller det sig av naturen att det tidigare tillståndet kan återkallas. När tillstånd återkallas med anledning av att en verksamhet har upphört kan även fortsatt verksamhet förbjudas. Nytt tillstånd som meddelas med anledning av en viss verksamhet ersätter ett tidigare tillstånd.<sup>61</sup>

Till följd av att Sverige måste uppfylla sina förpliktelser i förhållande till EU-medlemskapet kan ett tillstånd återkallas. I förarbetena till bestämmelsen används som ex. att om EU förbjuder användningen av ett visst bekämpningsmedel måste Sverige kunna återkalla ett av svenska myndigheter tidigare givet tillstånd att använda motsvarande bekämpningsmedel.<sup>62</sup>

Har *underhållet av en vattenanläggning allvarligt försummats* eller har ett *tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte utnyttjats* under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte kommer att utnyttjas kan tillståndet

---

<sup>59</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 356.

<sup>60</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 254 och s. 255.

<sup>61</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 255.

<sup>62</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 255.

återkallas enligt 24 kap. 3 § st. 1 p. 8 och p. 9 MB. Vid bedömningen huruvida ett tillstånd till vattenverksamhet ska återkallas bör avgörande vikt fästas vid de olägenheter som uppstår för andra intressen vilka är beroende av samma vattentillgångar och av att osäkerhet råder beträffande de gällande rättsförhållandena.<sup>63</sup> Ett återkallande enligt 24 kap. 3 § st. 2 MB kan även omfatta *rätten att bibehålla* en vattenanläggning.<sup>64</sup>

Bestämmelsen i 24 kap. 5 § MB har sin utgångspunkt i att *omprövning* ska initieras *när omprövning behövs*. Tidigare användes sällan den möjlighet till omprövning som bestämmelsen gav. Istället genomfördes fullständiga tillståndsprövningar som enligt praxis skedde i samband med att verksamhetsutövaren ansökt om tillstånd till ändring av verksamheten. En ändring av 24 kap. 5 § MB aktualiserades och regeringens syfte var att ett enklare förfarande skulle tillämpas. Bestämmelserna skulle innebära ett förfarande där tillståndsmyndigheten kunde meddela ett angränsat ändringstillstånd och därmed undvika att behöva ersätta ett tidigare tillstånd med ett helt nytt.<sup>65</sup>

I fråga om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet kan tillståndsmyndigheten ompröva, ändra eller upphäva tillståndet under vissa i 24 kap. 5 § MB angivna förutsättningar. Omprövning kan bli aktuellt när det *förflutit tio år* från det att tillståndet meddelats eller *i vissa fall kortare tid* om det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelsen utgör inte ett obligatoriskt krav på att verksamheten ska omprövas efter tio år. Det bör vara verkningarna av en verksamhet som ska ligga till grund för huruvida omprövning ska ske eller inte.<sup>66</sup>

Har tillståndshavaren, när denna sökte tillståndet, *vilselett tillståndsmyndigheten* genom att lämna oriktiga uppgifter eller att underlåta att lämna uppgifter som är av betydelse för tillståndet kan detta vara en anledning för att ompröva, ändra eller upphäva tillståndet. Således torde inte tillståndshavaren kunna hävda att uppgifter funnits som han inte kände till. Med bestämmelsen följer enligt min mening en skyldighet för tillståndssökaren att förse sig med de uppgifter som är av relevans för tillståndet. Vidare kan det givna tillståndet ändras eller upphävas med anledning av att *verksamhetsutövaren inte följer tillståndet*. Enligt förarbetena bör dock inte obetydliga överträdelser medföra denna strängare åtgärd. Först bör ett föreläggande om rättelse enligt 26 kap. 9 § MB aktualiseras.<sup>67</sup>

Har *olägenhet av betydelse* uppkommit, som inte kunnat förutses när verksamheten tilläts, kan grund föreligga för att ändra eller upphäva tillståndet. Likaså är fallet om *förhållandena i omgivningen har ändrats*

---

<sup>63</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 255.

<sup>64</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 256.

<sup>65</sup> Prop. 2004/05:129 s. 66.

<sup>66</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 257.

<sup>67</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 256.

*väsentligt*. Med väsentliga ändringar avses *alla* ändringar i omgivningen som har skett och som medför att störningar eller påverkan från en viss verksamhet för framtiden inte bör tålas.<sup>68</sup>

Utvecklas tekniken för verksamhetens utövande så att det från hälso- eller miljösynpunkt kan uppnås en *väsentlig förbättring genom ny process- eller reningsteknik* ska omprövning av tillstånd, ändring eller upphävande aktualiseras. Även när användandet av ny teknik kan medföra att *utsläpp från verksamheten väsentligt bättre kan kontrolleras* kan tillståndet komma att ändras. Tekniken behöver inte vara ny i den bemärkelse att den uppfunnits först efter det att tillståndet meddelats. Tekniken kan ha varit känd när tillståndet prövades men den kan ha varit alltför dyr eller outvecklad för att användas. Skulle en omprövning med anledning av 24 kap. 5 § MB aktualiseras bör det enligt förarbetena tas stor hänsyn till de kostnader som kan uppstå inom aktuell bransch vid övergången från den äldre till den yngre tekniken.<sup>69</sup> Även en *anläggnings säkerhet* kan motivera en omprövning.

Av 24 kap. 5 § st. 2 MB framgår att sådant ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § MB får förenas med bestämmelser om ändring av villkor som tidigare meddelats för de delar i verksamheten som inte omfattas av ändringen under förutsättning att de tidigare villkoren har ett samband med ändringen. Skulle tillsynsmyndigheten finna att förutsättningar finns för att meddela ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § MB bör det finnas en möjlighet att samtidigt göra ändringar i villkoren för den del av verksamheten som tidigare har prövats. I praktiken torde förfarandet leda till att det kan bli fråga om att göra omprövning av villkor i grundtillståndet som sökanden inte från början hade för avsikt. Med bestämmelsen i 24 kap. 5 § st. 2 MB är avsikten att det är i ändringstillståndet som tillståndsmyndigheten ska ta in de bestämmelser som innebär att villkor i grundtillståndet ändras för det fall att ändringstillståndet tas i anspråk.<sup>70</sup> För ändring eller omprövning av villkor i grundtillståndet som inte har samband med ändringstillståndet krävs normalt att någon av de myndigheter som anges i 24 kap. 7 § MB ansöker om prövning.<sup>71</sup>

I 24 kap. 5 § st. 4 MB föreskrivs att tillståndsmyndigheten vid tillämpning av 5 § inte får meddela så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Med rekvisitet "*avsevärt försvåras*" förstås så ingripande åtgärder eller villkor som nästan är att likställa med att verksamheten inte längre kan bedrivas. I ett omprövningsfall är det genom grundtillståndet redan fastslaget att verksamheten får bedrivas.<sup>72</sup> Det bör därför inte kunna meddelas så ingripande åtgärder att verksamheten i princip inte ska kunna utövas. Vill

---

<sup>68</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 257.

<sup>69</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 257.

<sup>70</sup> Prop. 2004/05:129 s. 96.

<sup>71</sup> Prop. 2004/05:129 s. 97.

<sup>72</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 259.

man förbjuda en fortsatt verksamhet måste någon av de förutsättningar som anges i 24 kap. 3 § MB vara för handen.

Att kunna initiera en omprövning av ett tillstånd är ett privilegium för de myndigheter som anges i 24 kap. 7 § MB, det vill säga, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelsen. Någon möjlighet för den enskilde som berörs av verksamheten att begära omprövning finns därmed inte. Sakägaren kan inte heller överklaga 0-beslut, ett beslut av en myndighet att inte begära omprövning av tillstånd eller villkor.<sup>73</sup> I ett rättsfall, som vi nedan ska titta närmare på, illustreras situationen när ett tillstånd vilket gäller tills vidare och därmed är obegränsat i tiden trots detta återkallas och inskränker den enskildes förfogande.

Den kommunala renhållningsskyldigheten för hushållsavfall framgår av 15 kap. 8 § MB. Det anges i 15 kap. 11 § MB att kommunen är skyldig att ha en renhållningsförordning. Av förordningen ska det framgå under vilka förutsättningar som fastighetsägare själva får ta hand om sitt avfall. Anmälningsskyldigheten för fastighetsägare som avser att på fastigheten kompostera, gräva ned eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa annat avfall än trädgårdsavfall framgår av 38 § avfallsförordningen (2001:1063). Med stöd av 15 kap. 18 § st. 3 MB kan en fastighetsägare söka dispens från sophämtningstvånget. Genom beslut i februari år 1999 hade makarna S fått dispens från sophämtning från sin fastighet. Dispensen gällde *tills vidare* men som villkor angavs att dispensen kunde återkallas om olägenheter uppstod i samband med avfallshanteringen. I mars år 2003 antog kommunen en ny renhållningsorder vilken angav att tidigare medgivna dispenser, som är obegränsade till tiden, upphör att gälla vid årets utgång. Fastighetsägare som hade för avsikt att behålla sin dispens var hänvisade till att söka nya sådana. Makarna S ansökte om ny dispens vilket meddelades i januari år 2004 men dispensen omfattade endast det komposterbara avfallet och inte det brännbara. Makarna S överklagade till länsstyrelsen vilken dock inte ändrade tillståndsmyndighetens beslut. Makarna överklagade då till Miljödomstolen i Umeå som meddelade dom i februari år 2005.

Miljödomstolen inledde domen med att konstatera att, reglerna om tillstånds rättskraft i 24 kap. MB, inte var tillämpliga trots att dispenser likställs med tillstånd. Möjligheten att ändra beslutet ska istället bedömas utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer. Miljödomstolen konstaterade att gynnande förvaltningsbeslut, vilket det i detta fall rörde sig om, endast kan återkallas under tre förutsättningar; 1) beslutet är försett med ett återkallelseförbehåll eller detta finns i bakomliggande författning, 2) återkallelse måste ske med hänsyn till brandfara, hälsofara och liknande säkerhetsskäl och 3) den enskilde har utverkat beslutet genom vilseledande uppgifter. Miljödomstolen ansåg att beslutet var försett med ett tydligt återkallelseförbehåll. Det skäl som låg bakom återkallelsen tog dock sikte på kommuninvånarnas kollektiva beteende. Miljönämnden hade inte gjort gällande att makarnas avfallshantering i sig hade medfört olägenheter eller

---

<sup>73</sup> Darpö i festskrift till Hillnert, Rätten till en god miljö, 2006, s. 121.

att förhållandena på fastigheten hade ändrats väsentligt. Miljödomstolen ansåg därför att det inte hade framkommit något i målet som motiverade undantag från huvudregeln att gynnande förvaltningsbeslut inte kan återkallas. Kommunen vände sig till Miljööverdomstolen som dock avlog avgörandet. Miljööverdomstolen anslöt sig till miljödomstolens skäl men tillade att ett upphävande av sophämningsdispens utgör myndighetsutövning mot enskild.<sup>74</sup>

Den ursprungliga dispens som makarna S hade medgivits var inte begränsad till tiden utan gällde tills vidare. Tillståndet var dock belagt med återkallelseförbehåll för det fall att olägenheter uppstod i samband med avfallshanteringen. Av fallet framgår inte, enligt min mening, att någon olägenhet från makarna S avfallshantering uppstod. Trots detta antog kommunen år 2003 en ny renhållningsorder vilken innebar att tidigare medgivna dispenser upphör att gälla vid årets utgång. Kommunen förelade innehavarna av dispensererna att söka nya. Enligt min mening gjorde kommunen det väl enkelt för sig. Det gjordes ingen individuell prövning, som man skulle ha önskat, av varje enskild dispens huruvida överträdelse av dispensen hade skett eller inte trots att dispensen var obegränsad i tiden. Att återkalla alla dispenser på en generell grund torde innebära att den allmänna förvaltningen överträds. De enskildas rättssäkerhet beaktas inte i önskvärd mån.

### **2.6.3 Inskränkning genom extraordinära rättsmedel**

Det finns möjligheter att angripa en tillståndsdom med extraordinära rättsmedel enligt bestämmelser i RB såsom begäran om resning, återställande av försutten tid eller domvillobesvär. En skadelidande sakägare, vilken inte i vederbörlig ordning blivit kallad, kan därmed anföra domvillobesvär med följd av att domen inte gäller för den sakägaren. Sagda gäller även företrädare för allmänna intressen vilka är av sådan beskaffenhet att de ska bedömas i ett ansökningsmål. Skulle en dom angripas med stöd av något av de extraordinära rättsmedel som tillhandahålls och sedermera upphävas eller ändras blir följden att rättskraften inskränks i motsvarande utsträckning.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Dom 2005-02-04, mål nr: M 4116-04.

<sup>75</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 252.



# 3 Tidsbestämmelser

## 3.1 Tillstånd är obegränsade i tiden

Som huvudregel gäller enligt svensk rätt att tillstånd är obegränsade i tiden, 16 kap. 2 § MB, såvida inte tillståndsmyndigheten har tidsbegränsat tillståndet. Enligt förarbetena till MB finns vissa fördelar med tidsbegränsade tillstånd. En fördel är att tidsbegränsade tillstånd, inom ramen för provningssystemet, medför automatiska och regelbundna omprövningar. Det sker därmed en motiverad uppdatering av villkoren, däribland att bästa möjliga teknik används. En annan fördel med tidsbegränsade tillstånd är att det är verksamhetsutövaren som, när ett tillstånd går ut, ska lämna in en ny ansökan och därmed måste ge in den utredning som behövs. Ansvar läggs på den som vill utöva verksamheten, och inte på tillsynsmyndigheterna, vilken kan undvika omfattande arbete på att ansöka om ny provning.<sup>76</sup> Tidsbegränsade tillstånd bör vidare användas när det finns behov, framförallt när det gäller större verksamheter vilka har en kraftig miljöpåverkan.<sup>77</sup>

I ett fall som handlar om huruvida tillståndet till en förbränningsanläggning borde tidsbegränsas eller ej har Miljööverdomstolen i sina skäl gjort en utförlig motivering. Miljööverdomstolen konstaterar att det i samband med vissa tillstånd måste genomföras automatiska och regelbundna omprövningar som på grund av tidsbegränsningen måste initieras av den som utför verksamheten. Den provning som då ska göras kan bli mindre omfattande än för en ny verksamhet. I första hand menar Miljödomstolen torde tidsbegränsningen vara tänkt för stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. Ett tidsbegränsat tillstånd ger tillsynsmyndigheten större möjligheter till ingripande när tiden löper ut än de möjligheter som står till buds inom ramen för tillsynsverksamheten. Mot detta måste dock, menar Miljööverdomstolen, sökandens intresse av säkerhet för den investering som ansökan syftar till beaktas. Om tillståndet tidsbegränsas kan, enligt förarbetena, även lokaliseringen av verksamheten prövas på nytt. Miljööverdomstolen anser dock att en ordning som innebär att lokaliseringen av en verksamhet kan omprövas medför en sådan osäkerhet för sökanden att det inte kan vara motiverat med en förflyttning av en verksamhet annat än när det verkligen föreligger starka skäl härför med hänsyn till miljön. I förevarande fall om förbränningsanläggningen tidsbegränsades inte tillståndet.<sup>78</sup>

Av fallet torde framgå att Miljööverdomstolen i stor utsträckning kommer att beakta sökandens intresse av säkerhet för dennes investeringar. Enligt min mening skulle det vara orimligt med en ordning där lokaliseringen av

<sup>76</sup> Prop. 1997/97:45, Del 1, s. 479.

<sup>77</sup> Prop. 1997/97:45, Del 1, s. 481.

<sup>78</sup> Dom 2003-02-21, mål nr: M 8012-01.

en verksamhet skulle komma att omprövas. Det skulle medföra en stor osäkerhet för verksamhetsutövaren. Det uppstår en konflikt mellan lokaliseringen och tidsbegränsningen. När ett tillstånd tidsbegränsas innebär det att tillståndet vid en ny prövning skulle kunna få avslag med hänvisning till att platsen för verksamheten inte anses lämplig. För det fall att situationen skulle uppkomma blir sökanden tvungen att finna en ny plats för verksamheten oavsett om lokaliseringen för verksamheten omprövats direkt. Därmed är det inte sagt att jag inte anser att tillstånd i övrigt ska tidsbegränsas. När det gäller stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan kan det vara befogat med ett tidsbegränsat tillstånd. Det är dock viktigt att tidsbegränsningen sätts i proportion till investeringarna och att sökanden förstår att det är ett tidsbegränsat tillstånd som det rör sig om.

## **3.2 Igångsättande och slutförande**

### **3.2.1 Tillståndet förfaller**

Ett tillstånds rättskraft kan begränsas genom att tillståndshavaren inte tar tillståndet i anspråk inom den tid vilket har föreskrivits av tillståndsmyndigheten. Bestämmelsen är den första av de undantag från 24 kap. 1 § MB som anges i 24 kap. MB och föreskriver vissa påföljder vid dröjsmål från tillståndshavarens sida.<sup>79</sup> Miljödomstolen är enligt 22 kap. 25 § st. 2 MB skyldig att ange inom vilken tid igångsättandet eller slutförandet av en verksamhet ska ske. Tiden får sättas till högst 10 år. Om tillståndshavaren inte iakttar de tidsbestämmelser som anges i tillståndsdomen förfaller tillståndet i sin helhet. Arbetstiden får dock anses iakttagen om endast obetydliga delar av arbetet återstår. Verkan av att tillståndet till en vattenverksamhet, i sin helhet förfaller, blir att även de i tillståndet förenade rättigheterna med servitut förfaller. Egendom som tagits i anspråk med äganderätt tillkommer dock tillståndshavaren.<sup>80</sup> Enligt 26 kap. 10 och 14 §§ MB kan länsstyrelsen, om tillståndet till en vattenverksamhet förfallit därför att tiden inte iakttagits, vid vite förelägga tillståndshavaren att riva ut det som redan anlagts om anläggningen kan skada allmänna eller enskilda intressen.

### **3.2.2 Giltligt skäl**

Visar tillståndshavaren att densamma har haft giltigt skäl för dröjsmålet med att inte påbörja eller slutföra arbetena inom den tid som angetts i tillståndsbeslutet kan tillståndets förlängas med en tid om högst tio år. Detsamma är fallet om tillståndshavaren kan visa att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller. Är ett förlängande av tiden aktuellt kan tillståndsmyndigheten föreskriva nya eller strängare villkor efter vad

---

<sup>79</sup> Bengtsson -Bjällås -Rubenson -Strömberg, Miljöbalken, En kommentar, Del II, 2006, s. 24:28.

<sup>80</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 253.

som är skäligt. Ansökan om förlängning måste dock ha gjorts innan den ursprungliga tiden för verksamhetens genomförande har gått ut enligt 24 kap. 2 § st. 2 MB. Det framgår av 21 kap. 1 § st. 1 p. 5 MB att frågan om tidsförlängning handläggs i likhet med ett ansökningsmål. Vid frågan huruvida en förlängning av tiden kan godtas måste alltid motpartens intressen beaktas. I vattenpraxis har som giltigt skäl för förlängning godtagits situationer som svårigheter att utverka erforderliga tillstånd eller att få fram arbetsmaskiner eller personal. Synnerliga olägenheter kan i allmänhet antas uppstå om en vattenverksamhet har hunnit utföras till en del.<sup>81</sup>

Som giltigt skäl för sin underlåtenhet att verkställa en medgiven utfyllnad av mark har ett företag i ett fall åberopat yttre omständigheter. Företaget hävdar att planmyndigheterna till följd av olika osäkra faktorer inte har kunnat utarbeta detaljplaner för markanvändningen inom det aktuella området och det skulle under sådana omständigheter ha varit ekonomiskt oförsvarligt att genomföra utfyllnaden. Länsstyrelsen har i vattendomstolen bekräftat oklarheter kring den framtida markanvändningen inom utfyllnadsområdet. Högsta domstolen anser att det i målet inte ges anledning att anta att företaget genom mer aktiva insatser skulle ha kunnat påskynda utarbetandet av en detaljplan för markanvändningen. Med anledning härtill och då utfyllnad av området utan närmare kännedom om den framtida användningen skulle ha inneburit betydande ekonomiska risker måste företaget ha ansetts visats giltigt skäl för dröjsmålet. Domstolen anser dock inte att företagets ansökan på denna grund ska bifallas och anför vidare att sådana omständigheter som inträffat efter tillståndsprövningen och som är ägnade att väsentligt påverka bedömningen av de tillåtlighetsgrunder som uppställts i VL bör kunna inverka på anståndsfrågan. I detta fall har, efter tillståndsdomen, det aktuella området för utfyllnad, numera kommit att beröras av ett generellt och utvidgat strandskydd samt ett landskapsskydd meddelat enligt NVL i äldre lydelse. Vidare har Sverige anslutit sig till konventionen den 2 februari 1971 om våtmarker av internationell betydelse vilken trädde ikraft för Sveriges del den 21 december 1975. I en lista över våtmarksområden, vilka Sverige särskilt åtagit sig att skydda, upptas ett område som delvis täcker det i tillståndsdomen beviljade tillståndsområdet. Angivna omständigheter får enligt Högsta domstolen anses ha sådan bärkraft att de av företaget anförda skälen för sitt dröjsmål inte bör föranleda anstånd med företagets fullbordande av den beviljade utfyllnaden.

JustR Heuman var skiljaktig beträffande motiveringen och menade att en ordning som saknar begränsning av tidpunkten för när ett medgivet arbete sist ska vara fullbordat leder till otillfredsställande resultat. Domstolarnas prövning måste ha någorlunda aktualitet. Om mål om tillstånd skulle avgöras mycket lång tid innan arbetena behövde utföras, skulle detta medföra att tillståndsdomen måste bedömas mot framtida förhållanden. Hänsynen till grannfastigheter motiverar också att ett tillstånd endast bör gälla en viss tid. Vidare menar Heuman att den rådande ovissheten

---

<sup>81</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 254.

beträffande utfyllnadsområdets slutliga användning är omständigheter som företaget redan vid tiden för tillståndsansökan kände till och visste kunde bestå under lång framtid. En utveckling som från början varit väntad eller som med låga krav på förutseende kunnat bedömas som trolig bör enligt Heuman inte anses vara ett giltigt skäl för anstånd.<sup>82</sup>

Högsta domstolen konstaterar i domen att planmyndigheternas oförmåga att fastställa en framtida detaljplan över ett område är att anse som ett giltigt skäl för en verksamhetsutövare att inte vidta åtgärder för fullbordandet av sin verksamhet. Vidare beaktas omständigheter som har inträffat i tiden efter det att tillstånd till utfyllnaden medgavs. Jag anser att det bör vara möjligt att medge förlängning i en ansökan om det föreligger förändrade förhållanden. Däremot kan jag inte ansluta mig till vad domstolen anför om att planmyndighetens brist på planering utgör giltigt skäl. Det framgår av handlingarna i målet att företaget kunnat räkna med att ändringar avseende markanvändningen kan komma att ske. Har det framgått för företaget att markanvändningen varit oklar redan vid tillståndsansökan torde underlåtenhet att inte företa utfyllnaden inom angiven tid med risk för att tillståndet förfaller ligga hos bolaget. Att ”vänta och se” innan ett tillstånd tas i anspråk eller slutförs torde enligt min mening inte vara att godta. Alltför många tillstånd som underlåts att tas i anspråk kan inte anses vara processekonomiskt godtagbart. Förfarandet skulle vidare leda till längre handläggningstider av övriga tillståndsprövningar.

### **3.2.3 Endast fråga om tidsförlängning och inte omprövning**

Det är viktigt att tillståndshavaren, när vederbörande ansöker om förlängd tid för att slutföra verksamheten, inte riskerar att få tillståndet till verksamheten omprövat i sin helhet. Om inte tillståndshavaren kan känna sig säkra på att en ansökan om tidsförlängning avser att stanna vid just tidsförlängning kan situationen leda till att verksamhetsutövare undviker att ansöka om tidsförlängning och därmed istället bryter mot lagen. I ett fall från Högsta domstolen är den huvudsakliga rättsfrågan i vilken omfattning som miljöorganisationers talerätt ska beaktas. Flera intressanta frågor med anknytning till 24 kap. 2 § MB berörs dock och därav är fallet enligt min mening intressant att titta närmare på.

År 1991 lämnade regeringen tillstånd till Göteborgs Energi AB enligt 4 kap. NRL att anlägga ett naturgaseldat värmekraftverk vid Ryahamnen i Göteborg. Det föreskrevs i tillståndet ett antal villkor bl.a. att de byggnads- och anläggningsarbeten som krävdes för verksamheten skulle vara vidtagna senast 31 december år 1996 vid äventyr av att tillståndet annars skulle förfalla. I maj år 1994 gav regeringen Göteborgs Energi AB tidsförlängning till utgången av år 2002 för uppförandet av de nödvändiga byggnader som krävdes för verksamheten. Miljödomesten medgav i oktober år 2001 Göteborgs Energi, efter ansökan, ytterligare förlängning av tiden för att ta

---

<sup>82</sup> NJA 1982 s. 742.

tillståndet i anspråk. Med stöd av 21 kap. 7 § 1 st. MB överlämnade miljödomstolen målet till regeringen för en tillåtlighetsprövning. Genom beslut den 16 oktober år 2003, (dnr. M2003/1511/F/M), ändrade regeringen tidsfristen till utgången av 2006. Frågor om villkor överlämnades till miljödomstolen att bestämma, varvid regeringen uttalade att domstolen i enlighet med 24 kap. 2 § 2 st. MB, hade möjlighet att föreskriva nya eller strängare villkor för att begränsa utsläppen av försurande ämnen i luften. Domen överklagades av Naturskyddsföreningen i Göteborg som yrkade att tidsfristen skulle upphävas. Enligt 16 kap. 13 § MB kan ideella föreningar överklaga beslut om tillstånd, godkännande eller dispens vilka meddelats i enlighet med MB. Frågan i målet var om miljödomstolens dom var av det slaget. Miljööverdomstolen avvisade föreningens talan. Domstolen pekade på att prövningen av målet endast gällde en bedömning av frågan om tidsförlängning till en redan tillståndsgiven verksamhet. Nyare och strängare villkor kan föreskrivas för verksamheten men någon ny tillåtlighetsprövning sker inte. Därmed kunde inte målet hänföras till den kategori som medger föreningars klagorätt enligt 16 kap. 13 § MB.<sup>83</sup> Målet gick vidare till Högsta domstolen.

Högsta domstolen konstaterade att när en tillståndshavare behöver förlängd tid för fullbordande av en tillståndsgiven anläggning eller igångsättning av en verksamhet beror det ofta på faktorer som tillståndshavaren inte råder över. Den ursprungliga tillståndsdomen och eventuellt erforderliga planbeslut kan ha överklagats av motstående intressen. Ogyynnsamma väderförhållanden, försenade leveranser eller svårigheter att få fram kvalificerad personal kan också vålla förseningar. Det är inte meningen att en ansökan om förlängd arbetstid ska ge upphov till en ny tillåtlighetsprövning. Vad prövningsmyndigheten har att bedöma är om tillståndshavaren har visat giltigt skäl för dröjsmålet eller om synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förföll samt om nya eller strängare villkor behövs för den tillståndsgivna verksamheten. Högsta domstolen fastställde Miljööverdomstolens avvisningsbeslut om ideella föreningars rätt att överklaga. Bestämmelsen i 16 kap. 13 § MB bör inte omfatta domar avseende förlängd arbetstid.<sup>84</sup>

I det ursprungliga tillståndet föreskrevs att de byggnads- och anläggningsarbeten som krävdes för verksamheten skulle vara vidtagna senast vid utgången av år 1996. Sedermera förlängdes tiden för tillståndets färdigställande vid två tillfällen med en sammanlagd tid om tio år. Både Miljööverdomstolen och Högsta domstolen konstaterar i sina domskäl att det i ovanvarande fall är fråga om en verksamhet som redan är tillståndsprövad. I fall som detta kan nya och strängare villkor föreskrivas men någon ny tillåtlighetsprövning kan inte göras. Det framgår således att verksamhetsutövare inte ska behöva oroa sig för att hans redan tillståndsprövade verksamhet återigen, vid en ansökan om tidsförlängning, ska tillståndsprövas. Ett problem är dock att när Göteborgs Energi, för andra

---

<sup>83</sup> Dom 2004-03-17, mål nr: M 1514-04.

<sup>84</sup> NJA 2004 s. 885.

gången, ansöker om förlängning av tiden överlämnas frågan till regeringen för en *tillåtighetsprövning*. Man frågar sig då om regeringen hade kunnat avslå frågan om tidsförlängning med hänvisning till att verksamheten inte var tillåtlig. Enligt min mening torde, om svaret är ja, ett sådant resonemang stå i motsats till vad både Miljööverdomstolen och Högsta domstolen konstaterat i ovanvarande fall. Vidare sägs inget i domskälen huruvida strängare villkor kan föreskrivas inom ramen för en prövning av förlängd arbetstid utan stöd av övriga omprövningsregler i 24 kap. MB. Skulle så vara fallet innebär detta att tillståndshavaren kan åläggas strängare villkor än de som ursprungligen fastställts för verksamheten utan att rekvisiten för ändring och omprövning av tillstånd beaktas. Man får dock anta att grundkravet på att verksamhetens utövande inte får avsevärt försvåras står fast annars skulle tillståndshavaren lida en betydande risk att få sitt tillstånd inskränkt genom att prövningsmyndigheten meddelar betydligt strängare villkor än de ursprungligen uppställda villkoren i tillståndsbeslutet.

# 4 Tillstånd och tillsyn

## 4.1 Tillsyn behövs

MB förlitar sig främst på offentlighetsrättsliga instrument för genomdrivandet av beslut i form av regler om myndigheters tillsyn och befogenheter att utdöma sanktioner. Utöver detta finns vissa civilrättsliga instrument som även direkt eller indirekt syftar till att vissa miljökrav ska genomdrivas. Civilrättsliga påtryckningsmedel utövas i form av gruppers rätt att föra talan i domstol om dels skadestånd och dels försiktighetsmått eller förbud. Såväl tillsyn som sanktioner är nationella angelägenheter men intresset för dessa frågor ökar inom EU.<sup>85</sup>

När man talar om tillsyn brukar det syftas på den ”operativa” tillsynen. Med andra ord avses hur myndigheter arbetar i förhållande till miljöpåverkande företag och enskilda individer. I huvudsak vilar det operativa tillsynsansvaret enligt MB på länsstyrelser och kommunala nämnder. Det finns dock även en tillsynsverksamhet vilken ska fungera i förebyggande, rådgivande och samordnande syften.<sup>86</sup>

## 4.2 Tillsyn enligt 26 kap. 9 § MB

### 4.2.1 Förelägganden och förbud

Enligt stadgande i 26 kap. 9 § MB får en tillsynsmyndighet meddela förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att föreskrifter, domar och andra beslut, vilka meddelats med stöd av MB, ska efterlevas. Åtgärderna får inte vara mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet. Vidare får förelägganden och förbud inte begränsa en dom eller ett beslut om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft i enlighet med 24 kap. 1 § MB. Det stadgas dock att ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom inte hindrar att en tillsynsmyndighet meddelar brådskande förelägganden och förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada uppkommer på miljön. Med förelägganden avses i detta sammanhang att myndigheten kräver skyddsåtgärder, begränsningar undersökningar eller något annat slags försiktighetsmått i vid mening. Med ett föreläggande förbjuder man inte verksamheten och inte heller åtgärden som sådan.<sup>87</sup> Av bestämmelsen framgår att den reglerar tillsynsmyndighetens befogenhet att agera i *enskilda* fall.<sup>88</sup> É contrario kan konstateras att tillsynsmyndigheter inte besitter befogenhet att meddela *generella* förelägganden eller förbud.

<sup>85</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 370.

<sup>86</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 371.

<sup>87</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 373.

<sup>88</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 272.

Vidare ska 26 kap 9 § MB läsas tillsammans med 26 kap. 1 § MB vilken anger att tillsynen ska säkerställa syftet med MB och föreskrifter som meddelats med stöd av densamma. Förelägganden och förbud ska tillgripas om det är nödvändigt för att nå ett resultat. Passivitet från myndighetens sida kan i vissa fall bedömas som tjänstefel.<sup>89</sup> Med stöd av 26 kap. 14 och 26 §§ MB kan förelägganden och förbud förenas med vite eller verkställighetsförordnande. Enligt förarbeten ska tillsynsmyndigheten använda sig av vitesföreläggande på ett sådant sätt att tillsynen blir effektiv.<sup>90</sup> Verkställighetsförordnande i sin tur bör i första hand förbehållas verksamheter där skyndsamma åtgärder behövs för att hindra skador eller olägenhet. Vidare kan verkställighetsförordnande dömas ut om villkor eller föreskrifter i tillståndet inte har iakttagits.<sup>91</sup>

Det ställs krav på utformningen av föreläggandena för att dessa ska anses binda en verksamhetsutövare. Miljö- och hälsoskyddsnämnden förelade en fastighetsägare att ansluta fastighetens avloppsvatten till kommunal avloppsledning. Tillsynsmyndigheten angav i föreläggandet att en alternativ åtgärd för anslutning till kommunal avloppsledning kunde godtas. Det är enligt Koncessionsnämnden oklart vad detta alternativ innebar och utformningen av föreläggandet kunde därför inte godtas. Ett föreläggande ska vara så klart och precist formulerat att den förelagde vet vad han är skyldig att göra. Om osäkerhet råder i någon fråga kan tillsynsmyndigheten förelägga den som utövar verksamheten att utföra undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndigheten kan däremot inte i ett tillsynsärende kräva att den som utövar verksamheten ska komma med förslag till skyddsåtgärder eller försiktighetsmått. Det ankommer på tillsynsmyndigheten att, med utgångspunkt i de uppgifter som lämnats, ange vilken eller vilka åtgärder som ska vidtas.<sup>92</sup> Även i ett fall från Miljööverdomstolen påpekas att ett föreläggande måste utformas på ett sådant sätt att adressaten får ett tydligt besked om vad vederbörande ska efterkomma. Av rättssäkerhetsskäl måste ett föreläggande motsvara de krav, som i föreläggandet, ställs på verksamhetsutövaren.<sup>93</sup>

#### 4.2.2 Inskränkningar i ett besluts rättskraft

Myndigheternas befogenheter att meddela förelägganden och förbud enligt 26 kap. 9 § st. 2 MB begränsas av den rättskraft en dom eller ett beslut har i enlighet med stadgandet i 24 kap. 1 § MB. Av bestämmelsen framgår att lagakraftvunna domar och beslut som avser tillstånd enligt MB gäller mot alla så vitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. I den mån en fråga varit föremål för prövning kan tillsynsmyndigheten inte meddela förelägganden eller förbud såvida inte tillståndshavaren bryter mot de

---

<sup>89</sup> Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 494.

<sup>90</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 275.

<sup>91</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 285.

<sup>92</sup> KN B 245/94.

<sup>93</sup> MÖD 2004:67.



villkor som föreskrivs i tillståndet.<sup>94</sup> Enligt Koncessionsnämnden kan försiktighetsmått föreläggas en verksamhetsutövare endast under förutsättning att frågan inte omfattas av de i tillståndet meddelade villkoren.<sup>95</sup> Miljööverdomstolen har konstaterat att som huvudregel gäller att tillsynsförelägganden inte får förbjuda en verksamhet eller begränsa densamma utöver vad som framgår av tillståndsdomen.<sup>96</sup> Vidare begränsas tillsynsmyndighetens handlingsutrymme till att inte kunna meddela mer ingripande förelägganden och förbud än vad som anses motiverat i det enskilda fallet. Stadgandet ger uttryck för den proportionalitetsprincip som numera får anses gälla som en allmän förvaltningsrättslig princip i svensk rätt.<sup>97</sup>

Tillsynsmyndigheten kan agera, inte bara vid direkt miljöpåverkande överträdelse, utan även när t.ex. allmänna principer som resurshushållningsprincipen och kretsloppsprincipen inte iakttas. Som tidigare nämnts är en förutsättning dock att frågan inte varit föremål för bedömning i anslutning till den tidigare tillståndsprövningen.<sup>98</sup> I ett fall konstaterade Koncessionsnämnden att när ett tillstånd har meddelats innebär det att frågan om skyddsåtgärder och försiktighetsmått i övrigt för verksamheten har prövats med utgångspunkt i de tillämpliga tillåtlighetsregler som föreskrivs. Försiktighetsmått som går utöver vad som angetts i tillståndet får normalt inte föreskrivas.<sup>99</sup> Beslut som meddelas i samband med överträdelse av de allmänna hänsynsreglerna bör enligt förarbetena gälla först sedan de vunnit laga kraft. Inte heller bör verkställighet ske förrän beslutet vunnit laga kraft. Anledningen härav är en konsekvens av att det inte direkt framgår av de allmänna hänsynsreglerna vilka åtgärder som ska eller som inte ska vidtas.<sup>100</sup>

Trots att verksamheten bedrivs i enlighet med de villkor som har angetts i tillståndsbeslutet kan tillsynsmyndigheten inskränka tillståndsbeslutets rättskraft om det sker i syfte att hindra ohälsa eller att allvarlig skada på miljön uppkommer. Michanek och Zetterberg använder som exempel att tillsynsmyndigheten ska hindra utbrytande av epidemier. Om överträdelsen gäller en fråga vilken inte varit uppe i den ursprungliga prövningen behöver inte reglerna om omprövning m.m. aktualiseras.<sup>101</sup> Tillsynsmyndigheten kan, när det gäller frågor som faller under reglerna i MB men som vid en tillståndsansökan inte varit föremål för prövningen grunda sina förelägganden direkt på regler i MB.<sup>102</sup> Enligt min mening torde ett

---

<sup>94</sup> Bengtsson -Bjällås -Rubenson -Strömberg, Miljöbalken, En kommentar, Del II, 2006, 26:22.

<sup>95</sup> KN B 97/96.

<sup>96</sup> MÖD M 5815/04.

<sup>97</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljöretten, 2004, s. 373.

<sup>98</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 273.

<sup>99</sup> KN B 46/98.

<sup>100</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 285.

<sup>101</sup> Michanek -Zetterberg, Den svenska miljöretten, 2004, s. 375.

<sup>102</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 272.

ingripande som inskränker ett tidigare tillstånds rättskraft kräva starka skäl från myndighetens sida för att anses vara motiverat.

I ett mål som gällde ansökan om tillstånd för att uppföra en avloppsanläggning hade tillstånd meddelats år 1984 enligt 7 § st. 2 hälsoskyddslagen (1984:1081) vilken anger att ett sådant tillstånd ska gälla i fem år. Det uppstod sedermera en granntvist kring den gemensamma avloppsanläggningen vilket gav skäl för miljönämnden att ingripa år 1986. Miljönämnden förbjöd, med stöd av 26 kap. 9 § MB, MM att släppa ut avloppsvatten till den befintliga avloppsanläggningen. Frågan i målet var huruvida tillståndet från år 1984 hade rättskraft enligt 24 kap 1 § MB och om tillståndet kunde inskränkas genom utsläppsförbudet. Inledningsvis påvisade Miljööverdomstolen att tidigare beslut, av miljö- och hälsoskyddsnämnden, ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i MB enligt 5 § lagen (1998:811) om införandet av miljöbalken. Domstolen tittade således på 13 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Utsläpp av avloppsvatten är definitionsmässigt att bedöma som miljöfarlig verksamhet. Därmed menade domstolen att tillstånd till inrättande av en avloppsanläggning med stöd av 13 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får anses vara meddelat med stöd av 9 kap. 8 § MB. Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut från år 1986 får därför anses omfatta rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § MB. Frågan blir därefter i vilken utsträckning man kan meddela beslut om förbud av utsläpp och därmed tillämpa bestämmelsen i 26 kap. 9 § MB.<sup>103</sup>

Miljööverdomstolen hänvisade till att Koncessionsnämnden tidigare fastslagit att ytterligare krav enligt ML kunnat ställas på avloppsanläggningar, inbegripit utsläppsförbud.<sup>104</sup> Nämnden ansåg också att 5 § ML, vilken reglerar de åtgärder som utövaren ska vidta för att förebygga och avhjälpa olägenheter, utgjorde rättsligt stöd för att ställa krav på anslutning till allmän va-anläggning, en bedömning som också godtagits av Regeringsrätten.<sup>105</sup> Miljödomstolen fann att beslut om tillstånd till inrättande av avloppsanläggningar enligt hälsoskyddslagen kan karakteriseras som allmänna förvaltningsrättsliga tillstånd, vilka inte hindrar att utsläppen av avloppsvatten regleras i annan ordning. Enligt Miljööverdomstolen bör detta även fortsättningsvis vara utgångspunkten för bedömning av dessa äldre tillstånds rättsverkan enligt 24 kap. 1 § MB. Bestämmelsen hindrar inte att miljömyndigheterna ställer ytterligare krav avseende utsläpp från avloppsanläggningar.<sup>106</sup>

Miljööverdomstolen konstaterar att miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut från år 1986 får anses omfattas av den idag gällande rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § MB. Dock fann domstolen att rättskraftregeln enligt 24 kap 1 § MB

---

<sup>103</sup> MÖD 2003:134.

<sup>104</sup> KN B 119/98.

<sup>105</sup> RÅ 1995 ref. 15.

<sup>106</sup> MÖD 2003:134.

i sig inte utgjorde hinder för att meddela förbud mot utsläpp. Myndigheten behöver således inte använda sig av det särskilda förfarandet för omprövning som återfinns i 24 kap. 7 § MB. Ytterligare krav på ett tidigare givet tillstånd kan istället grundas på ett föreläggande med stöd av 26 kap. 9 MB. Domstolen fann att ett tilläpande av 26 kap 9 § MB inte skulle inskränka tillståndets rättskraft. Det tål dock att notera att det i målet rör sig om ett förbud. Man kan fråga sig om det är helt förenligt med lagen att meddela ett förbud med stöd av 26 kap. 9 § MB då det konstateras i målet att tillståndet omfattas av de idag gällande reglera för rättskraft. Innebär inte ett förbud att den tidigare rättskraften helt bryts för att istället ersättas av ett nytt beslut. Att meddela ett förbud för fortsatt verksamhet men ändå hävda att detta inte inskränker rättskraften är enligt min mening att gå aningen för långt. Ett sådant förfarande betyder att verksamhetsutövaren inte är skyddad från ytterligare krav trots det faktum att han innehar ett giltigt tillstånd. I fallet begränsar dock Miljööverdomstolen uttalandet till att endast avse just avloppsanläggningar. Jag antar och hoppas att uttalandet endast avser avloppsanläggningar och sådana frågor som är oreglerade i tillståndet.

## 5 Avslutning

Tillstånd till en verksamhet, godkännande av en åtgärd eller dispens från ett förbud är alla, olika former av gynnande förvaltningsbeslut vilka ger en fysisk eller juridisk person en rätt att utföra en åtgärd. Genom ett tillstånd erhåller sökanden en rätt att driva en verksamhet eller utföra en åtgärd som annars skulle varit förbjuden. Att gynnande förvaltningsbeslut endast under speciella omständigheter kan inskränkas är en förvaltningsrättslig princip vilken bygger på den enskildes rättssäkerhet.

I 24 kap. 1 § MB anges att en dom eller ett beslut, gäller mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet ger tillståndshavaren en grundläggande trygghet mot efterföljande krav på förbud och försiktighetsmått av olika slag. Det framgår dock att vissa föreskrifter, utfärdade av regering och myndighet, kan bryta igenom befintliga tillstånd och inskränka deras rättskraft genom bemyndiganden med stöd av 24 kap. 1 § MB. En dom eller ett beslut hindrar inte att myndigheter ingriper med stöd av annan lagstiftning än MB som t.ex. brand- eller arbetsmiljölagstiftningen. Inte heller Räddningstjänsten omfattas.

Hur de allmänna hänsynsreglerna i MB förhåller sig till de i tillstånden angivna villkoren är svårt att ta ställning till. Enligt Darpö är tillståndet att betrakta som en koncession med ingripande rättslig verkan gentemot motstående intressen. Genom tillståndet är de allmänna och särskilda hänsynsregler i MB översatta till konkreta villkor för verksamheten. Det är villkoren i tillståndet som fortsättningsvis reglerar verksamheten så vitt avser frågor som avgjorts i tillståndet. Bengtsson pekar på att det kan vara svårt att bedöma hur långt prövningen av försiktighetsmått i tillståndet kan ha nått men anser att tolkningen av 24 kap. 1 § MB bör ske ordagrant. Bengtsson ansluter sig dock till Darpös mening för det fall att specifika försiktighetsmått föreskrivits i tillståndet. Tillståndshavaren behöver då inte, enligt 24 kap. 1 § MB, få sitt tillstånd inskränkt genom att ytterligare åtgärder och försiktighetsmått åläggs tillståndshavaren än de i villkoret ursprungligen föreskrivna. Även Rubenson anser att avsikten med hänsynsreglerna i 2 kap. MB är att dessa redan ska ha beaktats i samband med tillståndsprövningen och ligga till grund för tillståndsvilkorens utformning. Skulle tillsynsmyndigheten utan vidare kunna hänvisa till de allmänna hänsynsreglerna och därmed ställa ytterligare krav på en verksamhetsutövare skulle densamma inte vara särskilt skyddad av att inneha ett tillståndsbeslut. Enligt min mening torde dock försiktighetsåtgärder som inte specifikt anges i tillståndsbeslutet men vilka får anses ha en nära anknytning och vara en naturlig följd av de i tillståndsbeslutet föreskrivna villkoren kunna åläggas verksamhetsutövaren utan att det för den sakens skull anses inskränka tillståndets rättskraft.

När det gäller frågor som inte prövats i domen eller beslutet torde det inte finnas något hinder för tillståndsmyndigheten att fortsättningsvis ingripa i en verksamhet med stöd av de allmänna hänsynsreglerna, detta oavsett, om tillståndshavaren för övrigt följer de villkor som föreskrivits i tillståndet för verksamheten eller inte. Problem råder dock vid bedömningen av vilka frågor som anses prövade i ett laga kraftvunnet tillståndsbeslut.

Bengtsson anser att en ordagrann tolkning ska göras och lägger som grund för sin uppfattning uttalanden i förarbeten vilka uttryckligen anger att ett tillståndsbeslut kommer att ha rättskraft endast i de frågor vilket beslutet omfattar. Lindblom, som grundar sin uppfattning på en jämförelse mellan tidigare och nuvarande lagstiftning, 22 § ML och 24 kap. 1 § MB, förespråkar en mer omfattande rättskraft. Föregångaren i 22 § ML, anser Lindblom, stod för att tillståndet täckte i stort sätt varje störning som kunde uppkomma från verksamheten. Enligt 22 § ML var kravet för att frågan skulle anses ha varit föremål för prövning att det endast måste vara fråga om *samma verksamhet* för att frågan kunde anses avgjord i domen eller beslutet. Det angavs inte uttryckligen att frågan måste ha varit föremål för prövning vid tillståndsbeslutets fattande. Darpo, å sin sida, menar att ett besluts rättskraft måste bedömas med hänsyn till den rättsliga traditionen på området. Det är helt klart att inga tydliga gränser kan dras och att inga självklara svar kan ges. Problematiken måste bedömas utifrån varje specifik situation. Det finns dock riktlinjer i form av praxis vilka tillstånds- och tillsynsmyndigheterna kan använda sig av för att inte göra tvivelaktiga bedömningar vilka inskränker redan givna tillstånd på tillståndshavarens bekostnad.

Det framgår av arbetet är att det är svårt för myndigheter att ändra och inskränka ett tillstånd, detta delvis med hänsyn till svårigheterna av att bedöma huruvida en fråga redan tidigare bedömts i samband med en tillståndsprövning eller inte. Rättskraften i ett beslut begränsar myndigheternas handlingsfrihet. Har man väl fått ett tillstånd och följer detsamma kommer varken det allmänna eller enskilda, enligt Lindblom, att kunna lägga sig i verksamhetsutövningen, åtminstone inte under de närmaste åren. Endast i undantagsfall kan rättskraften inskränkas genom förelägganden och förbud i enlighet med 26 kap. 9 § MB men kraven är stränga och får inte inskränka ett sedan tidigare meddelat tillstånd eller beslut i enlighet med 24 kap. 1 § MB.

Det framgår att tillstånd som meddelas enligt MB medför en mer långtgående rättskraft än den rättskraft som uppnås i en tvistemålsprocess enligt RB. Enligt 17 kap. 11 § RB är en dom som meddelas i ett dispositivt mål *giltig endast mellan parterna*. Det föreligger således en risk för att svarande part i en tvistemålsprocess kan komma att utsättas för ytterligare krav från personer som inte deltagit i den ursprungliga processen men vilka anser sig ha lidit skada. Vid en tillståndsansökan däremot gäller beslutet eller domen mot *alla* som kunnat föra talan i målet oavsett om de valt att göra det eller om de istället valt att förhålla sig passiva. Rättskraften är därmed, enligt min mening, vidsträckt. Tvistemål begränsas vidare av 17

kap. 3 § RB vilken anger att dom inte får givas över annat än det som parterna i behörig ordning yrkat. Bestämmelsen är inte tillämplig i tillståndsprövningar enligt MB. Inom den allmänna förvaltningen råder, enligt 1 och 7 §§ FL, istället en officialprövningsskyldighet vilken anger att myndigheten ska leda utredningen och tillse att erforderligt material inkommer. Myndigheten ska vidare, vid behov, ge den tillståndssökande den vägledning som behövs.

Generellt torde kunna konstateras att en tillståndshavare vilken följer de i tillståndet föreskrivna villkoren kan känna sig förhållandevis säker på att risken med att åläggas vidare krav från myndigheter och lagstiftare är liten. Det krävs starka skäl för att tillståndsmyndigheten ska kunna inskränka rättskraften av ett givet tillstånd. Syftet med laga kraft, rättssäkerhet, kan komma att urholkas om inte tillståndshavaren kan lita på att han inte kan komma att utsättas för ytterligare krav så länge han följer de i tillståndet föreskrivna villkoren. Det är därför av vikt att de nuvarande bestämmelserna tillämpas med en viss försiktighet.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Bengtsson, Bertil, *Miljöbalkens återverkningar*, 2001, Uppl.1:1, Norstedts Juridik AB, Elanders Novum, Göteborg 2001.

Bengtsson, Bertil –Bjällås, Ulf –Rubenson, Stefan –Strömberg, Rolf, *Miljöbalken, En kommentar*, Del II, Supplement 5, 2006, Norstedts Juridik AB, Elanders Infologistics Väst, Göteborg, 2006.

Bjällås, Ulf –Rahm, Thomas, *Miljöskyddslagen: handbok i miljö rätt*, 1996, Uppl. 2:1, Fritzes Förlag AB, Gotab, Stockholm 1996.

Ekelöf, Per Olof –Bylund, Torleif –Boman, Robert, *Rättegång, Tredje häftet*, 2004, Uppl. 7, Norstedts Juridik AB, KK Grafiska AB, Stockholm, 2004.

Lindblom, Per-Henrik, *Miljöprocess, Del II*, 2002, Iustus Förlag, Edita Norstedts Tryckeri, Stockholm, 2002

Michanek, Gabriel –Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljö rätten*, 2004, Iustus Förlag AB. BULLS-House of Graphics, Halmstad 2004.

Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 1992, Juristförlaget, Gotab, Stockholm 1992.

Rubenson, Stefan, *Miljöbalken, den nya miljö rätten*, 1999, Uppl. 2:3, Norstedts Juridik AB. Elanders Novum, Göteborg 2001.

Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltnings rätt*, 2001, Uppl. 21:1, Liber AB, Daleke Grafiska AB, Malmö 2002.

## Internet

Darpö, Jan, Festskrift till Hillnert, *Rätten till en god miljö, Betraktelser kring rättspraxis om enskildas och föreningars möjligheter att komma till tals inom miljö rätten*, Hämtad från Internet 2006-01-24, [www.jandarpo.se/upload/R%c3%A4tten%20till%20en%20god%20milj%C3%B6.pdf](http://www.jandarpo.se/upload/R%c3%A4tten%20till%20en%20god%20milj%C3%B6.pdf) .

Naturvårdsverket, *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion, Hämtad från Internet 2006-08-16, [www.naturvardsverket.se/dokument/omverket/remisser/remisdok/sanering/handbok.pdf](http://www.naturvardsverket.se/dokument/omverket/remisser/remisdok/sanering/handbok.pdf).

*Wikipedia, Den fria Encyklopedin*, Hämtad från Internet 2006-10-19,  
<http://sv.wikipedia.org/wiki/R%C3%A4ttskraft> .

### **Offentligt tryck**

Regeringens prop. 1941:45

Regeringens prop. 1981/82:130

Regeringens prop. 1998/97:45

Regeringens prop. 2004/05:129

Förslag till ny vattenlag m.m.

Miljöbalk.

En effektivare miljöprövning.

SOU 1993:27

Miljöbalk. Huvudbetänkande av  
Miljöskyddskommittén.



# Rättsfallsförteckning

DM 37, mål nr: M 8172-00, meddelad 2002-05-13

HD, mål nr: T 2303-05, meddelad 2006-05-19

KN B 238/92

KN B 183/93

KN B 13/94

KN B 228/94

KN B 232/94

KN B 245/94

KN B 71/96

KN B 97/96

KN B 46/98

KN B 119/98

MD, mål nr: M 1514-04, meddelad 2004-03-17

MD, mål nr: M 22-02, meddelad 2004-02-27

MD, mål nr: M 4116-04, meddelad 2005-02-04

MD, mål nr: M 8012-01, meddelad 2003-02-21

MÖD 2002 DM 69, meddelad 2002-09-24

MÖD 2003:134, meddelad 2003-12-22, mål nr: M464-03

MÖD 2004:10, meddelad 2004-03-12, mål nr: M487-04

MÖD 2004:67, meddelad 2004-11-12, mål nr: M2824-04

MÖD 2005:44, meddelad 2005-06-23, mål nr: M200-04

MÖD M 6671/04, meddelad 2005-06-02

MÖD M 5815/04, meddelad 2005-11-03

NJA 1982 s. 742

NJA 2004 s. 885

RH 1994:125

RÅ 1995 ref. 15