



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Joakim Ärlund

Rättskraften hos tillstånd enligt
miljöbalken
- Särskilt om det allmänna
villkoret

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Annika Nilsson

Ämnesområde
Miljörätt

Termin 9

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Syfte och frågeställningar	5
1.2 Disposition	5
1.3 Metod och material	5
2 RÄTTSKRAFTSFRÅGAN INOM FÖRVALTNINGSRÄTTEN	7
2.1 Rättskraftens betydelse för rättssäkerheten i allmänhet	7
2.2 Rättskraftens funktion	8
2.3 Rättskraft inom den allmänna förvaltningsrätten	8
2.4 Rättskraftsfrågans historia	11
2.5 Grundläggande regler om förvaltningsbeslut	12
2.6 Villkor och föreskrifter	13
2.7 Rättskraft hos förvaltningsbeslut	14
2.7.1 Positiv rättskraft	14
2.7.2 Negativ rättskraft	14
3 RÄTTSKRAFT I ANSÖKNINGSMÅL	17
3.1 24 kap 1 § MB	17
3.1.1 Gäller tillståndet mot alla?	17
3.1.2 Är rättskraften begränsad till frågor som har prövats i domen eller beslutet?	19
3.1.3 Betydelsen av verksamheten för rättskraftsfrågan	22
3.2 Direkta möjligheter att ändra tillstånd	24
3.2.1 24 kap 3 § MB, Hel eller delvis återkallelse	24
3.2.2 24 kap 5 § MB, Omprövning av tillstånd eller villkor	25
3.2.3 Preklusionsverkan vid omprövning enligt 24 kap	27
3.3 Tillstånd som inte nyttjas	28

3.4	26 kap 9 § MB, Rättskraften vid tillsyn	28
3.4.1	Myndigheternas tillsyn och handlingsutrymme	28
3.4.2	Förelägganden	29
3.4.3	Föreläggandets utformning	30
3.4.4	Relationen till rättskraften i tillstånd	30
3.4.5	Brådskande åtgärder	31
3.4.6	Proportionalitet	31
3.5	Rättskraften i förhållande till andra måltyper	31
3.5.1	Skadeståndstalan	31
3.5.2	Förebudstalan	32
3.6	Rättskraften hos ogillande domar	34
3.7	Betydelsen av utformningen av beslut och särskilt det allmänna villkoret	34
3.7.1	Villkorens funktion	35
3.7.2	Det allmänna villkoret	37
3.8	Särskilda rättsmedel	39
3.8.1	Särskilda rättsmedel i ansökningsmål	39
3.8.2	Domvillogrundande fel i prövningen	41
3.8.3	De olika parternas möjligheter till särskilda rättsmedel	44
4	ANALYS OCH DISKUSSION	48
4.1	Sammanfattning	48
4.2	Utredningsskyldigheten och rättskraft	49
4.3	Det allmänna villkoret	49
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	52
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	54

Summary

In order to pursue environmentally hazardous activities the environmental code demands for permits in most cases. Such permits allows for operations with protection from future restrictions on the operations issued by both authorities and by private claims (not damage claims though). The legal force of a permit is valid against all parties to the extent the matters are considered in the judgement or decision. Authorities can't tighten up the permit and private claims on banning the operations are impossible.

If, on the other hand, the trial is burdened with shortcomings both private parties as-well as authorities and possibly the holder of the permit, are able to amend or challenge the permit by using extraordinary remedies and claiming grave procedural error. Especially for those private parties concerned this is an important possibility to voice their say since they are not able to initiate a review of the permit according to the rules of the 24 chapter of the environmental code. However, the use of extraordinary remedies is a last resort and requires that all other ways to change the permit are closed.

More or less every permit decision contains a certain condition usually referred to as the condition of general operations. This condition counteract the possibility to predict the legal force of the permit. The condition concede legal force to every matter that has formed a part of the proceedings. This view on the legal force has been disputed in the legal doctrine but over recent years the interpretation laid out here has been more or less settled by the supreme court. The consequence of these facts are that the operator, authorities and private parties find themselves in a difficult position assessing what activity that reside within the present permit and what operations that might require new permits. Furthermore, the courts routine use of the general condition expands the legal force of the permit and punctures the legislate body's intention to create as clear rules as possible in this matter

In summary, the legal force of permits concerning environmentally hazardous activities is weak comparing to verdicts in private- or penal law. In the environmental code there are several possibilities for changing a permit or through extraordinary remedies restore trial shortcomings.

Sammanfattning

För att bedriva miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd från det allmänna i de flesta fall. Dessa tillstånd meddelas med stöd av miljöbalken och ger verksamhetsutövaren ett skydd mot framtida inskränkningar i verksamheten från både det allmänna som från enskildas sida. Ett tillstånd har rättskraft så till vida att förelägganden inte kan skärpa tillståndet i de frågor som behandlats i tillståndet. Enskilda kan inte komma med förbudstalan gentemot verksamheten om tillstånd meddelats.

Om däremot prövningen är behäftad med fel kan såväl enskilda, det allmänna och i något fall tillståndshavaren själv söka riva upp tillståndet med särskilda rättsmedel och talan om domvilla. Särskilt för enskilda sakägare är denna möjlighet viktigt eftersom dessa inte kan initiera omprövning av tillståndet enligt de regler som miljöbalken medger i 24 kap. Dessutom anses de heller inte kunna överklaga en myndighets beslut att inte ompröva ett tillstånd enligt omprövningsreglerna. Emellertid är användningen av särskilda rättsmedel en sista utväg och kräver att alla andra vägar till ändring är uttömda.

I så gott som samtliga tillstånd ingår ett så kallad allmänt verksamhetsvillkor vilket i vissa avseende förtar möjligheterna att förutse rättskraften hos ett tillstånd. Detta villkor innebär typiskt sätt att tillståndet har rättskraft såvitt avser alla de saker som förekommit i förhandlingen i prövningen. Denna uppfattning är något omtvistad i doktrinen men har fastslagits i domstol under senare år. Konsekvensen blir att såväl verksamhetsutövaren, enskilda och tillsynsmyndigheterna får svårt att uppfatta vad tillståndet tillåter och därmed om en åtgärd från verksamhetsutövarens sida ligger inom tillståndet eller om ett nytt tillstånd krävs. Detta innebär också att domstolarna slentrianmässigt utökar rättskraften genom att så gott som alltid använda det allmänna villkoret i sina beslut och punkterar därmed lagstiftarens försök att skapa klara rättskraftsregler i 24 kap 1 § MB.

Sammantaget har tillstånd i ansökningsmål inte särskilt stark rättskraft i jämförelse med civil- eller brottmålsdomen. I balken finns många möjligheter att ändra domen eller beslutet och genom särskilda rättsmedel komma åt felaktigheter i prövningen.

Förord

Tack till min handledare Annika Nilsson för god handledning, insiktsfulla kommentarer och kloka förslag. Dessutom vill jag rikta ett tack till vänner och familj som stått ut med ett ständigt flöde av material för korrekturläsning.

Lund i december 2008

Joakim Ärlund

Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
IPPC	Europaparlamentet och Rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
JT	Juridisk tidskrift
KN	Koncessionsnämnden för miljöskydd
MD	Miljödomstol
MB	Miljöbalken (1998:808)
MFV	Miljöfarlig verksamhet
ML	Miljöskyddslagen (1969:387)
MP	Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
MÖD	Miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Regeringens proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RH	Avgöranden från hovrätten
RÅ	Regeringens årsbok
SOU	Statens offentliga utredning
VL	Vattenlagen (1983:291)

1 Inledning

1.1 Syfte och frågeställningar

Följande framställning har till syfte att undersöka vilken styrka rättskraften hos ett tillstånd enligt miljöbalken har men också konsekvenserna av det allmänna verksamhetsvillkoret som ingår i de flesta tillståndsbeslut.

Huvudfrågan i uppsatsen är rättskraftens betydelse och styrka i ansökningsmål. Delfrågor för detta ändamål är frågan om rättskraftens betydelse för olika aktörer i miljöprocessen, rättskraften i förhållandet till vad som har prövats i tillståndet, rättskraften vid myndighetstillsyn, prövningsmyndighetens utredningsskyldighet samt när rättskraften kan brytas genom särskilda rättmedel.

Utöver dessa frågor undersöks också användningen av det allmänna verksamhetsvillkoret och vilka konsekvenser detta villkor får för de som är parter i processen, särskilt mot bakgrund av de rättsäkerhetshänsyn som anses gälla inom rättsstaten i allmänhet. Framställningen avgränsas på så vis att endast beslut och domar enligt miljöbalken utreds närmare. Hur rättskraften påverkas av brottmålsdomar eller andra icke-miljöbalksgrundade beslut berörs endast ytligt.

1.2 Disposition

Framställningen är uppdelad i två olika huvudmoment. Första delen berör frågan om de allmänna förvaltningsrättsliga principer som anses gälla och som är betydelse för rättskraftsfrågan.

Den andra delen av uppsatsen behandlar i detalj den rättskraft som har kommit att gälla för miljörätten och särskilt domar och beslut enligt 24 kap 1 § MB. Detta avsnitt är uppdelat i ett flertal underkapitel vilka rör särskilda frågeställningar om ordinära vägar till omprövning (ej överklagande), rättskraftens betydelse vid myndighetstillsyn, betydelsen av utformningen av besluten för rättskraften samt användningen av extraordinära rättsmedel.

En analys avslutar framställningen, häri presenteras dels sammanfattande synpunkter över hur rättskraften utsträckning är. Men även konsekvenserna av bruket av det allmänna villkoret och rättskraftens konsekvenser för olika parter.

1.3 Metod och material

För att ta reda på vad som är gällande rätt har huvudsakligen den rättsdogmatiska metoden inom rättsvetenskapen använts. Det är

rättsdogmatiken som behandlar frågor om normer och normsystem och hur dessa skall tolkas genom lag, förarbeten, praxis och doktrin.

Vad gäller rättskraftens utsträckning i beslut enligt miljöbalken saknas till stor del vägledande domar och även till viss del doktrin. Detta beror främst på att frågan kommer till praktisk belysning hos instanser som inte avkunnar domar eller att domstolen endast indirekt rör dessa frågor. Likaså gäller för doktrinen att ämnet inte behandlas av fler än en handfull författare, särskilt i modern tid. Eftersom införandet av miljöbalken i flera avseenden inte antas ha till syfte att ändra rättsläget i rättskraftsfrågor används därför även äldre doktrin och därutöver förarbeten. Av samma skäl har beslut från koncessionsnämnd relevans trots att miljödomstolen i dagsläget är rätt instans. En del frågor får analyseras med utgångspunkt från den doktrin som finns rörande indispositiva tvistemål i allmänhet vilka kan antas kunna vara till hjälp analogvis, dock inte vad gäller de stycken av RB som uttryckligen undantas i MB.

2 Rättskraftsfrågan inom förvaltningsrätten

2.1 Rättskraftens betydelse för rättssäkerheten i allmänhet

Rättssäkerhet i traditionell mening innebär ett rättsligt skydd för framförallt individen mot det offentliga kränkningar genom offentlig maktutövning. Framförallt är det fråga om godtycklig maktutövning och rättssäkerheten sammankopplas ofta med förutsägbarhet.¹

Rättssäkerheten i detta avseende handlar normalt om formerna för hur det allmänna får agera när ingripande sker mot enskilda och dess privata förhållanden. Redan i grundlagens 1 kap 1 § framgår den formella rättssäkerheten och allas likhet inför lagen, vilket anses framförallt riktas mot rättstillämparen.²

Under begreppet finns ett flertal principer som t ex tar sig till uttryck i förvaltningsrättsliga och således miljörettsliga sammanhang. Detta kan vara principer om utredningsskyldighet, objektivitet, jävsregler m.m. Lagrådet menar att rättssäkerheten närmast i formell mening är ett begrepp om förutsebarhet. Det är t o m detta som anses karaktärisera rättsstaten, d v s maktutövning under lagar och bestämmelser som i sin tur ger en förutsebarhet i rättstillämpning.³

Det är alltså fråga om möjligheten för medborgaren att på förhand bilda sig en uppfattning om vilka krav det allmänna kan ställa på honom eller henne. Nilsson har i miljöperspektivet formulerat följande frågeställning: "Vilken betydelse har det med avseende på rätten till förutsebarhet att lagens krav verkligen kommer till uttryck i rättsliga beslut, d v s att myndigheten faktiskt tillämpar lagen när och i den utsträckning den är tillämplig? Har grannar något berättigat krav på förutsebarhet beträffande att det lagstadgade miljöskyddet genomförs?"⁴

I frågan om förutsebarhet ligger även frågan om beständighet i domar och beslut. Utan beständiga beslut och tydliga regler om när beslut och domar får ändras föreligger inte förutsebarhet och rättssäkerheten. Det är mot bakgrund av detta som man bör förstå diskussionen om rättskraft i följande framställning. I vissa avseenden kommer nämligen den faktiska tillämpning

¹ Nilsson, Annika, *Rättssäkerhet och miljöhänsyn – en diskussion belyst av JO:s praxis i miljöärenden*, s. 20.

² Ibid, s. 20f.

³ Ibid, s. 21f.

⁴ Ibid, s. 23.

av lagstiftningen skapa större osäkerhet om rättsläget än vad lagar och rättsprinciper borde medföra.

2.2 Rättskraftens funktion

Rättskraftens funktion har flera syften för såväl det allmänna som för parterna. Ibland kan dessa intressen stå mot varandra. Till att börja med finns ett intresse av att få ett slut på en förhandling eller en konflikt d v s nå ett slutgiltigt avgörande. Detta brukar man hänvisa till som rättskraftens terminatoriska syfte.⁵

Ur perspektivet att ”finna rätt” eller söka få fram sanningen i prövningen har rätten en inkvisitorisk uppgift, d v s att eftersöka det som är rimligt för att få en materiellt riktig dom.⁶

Delvis mot detta intresse står processekonomiska aspekter vilka gör sig gällande på så sätt att sanningssökandet måste ha en bortre gräns för att prövningar inte skall pågå i all evighet. Denna aspekt måste också vägas mot behovet av ett allmänt högt förtroende för domstolarna. Det kanske mest använda argumentet för en stark rättskraft är behovet av rättssäkerhet i den mening att det måste råda förutsebarhet inom en rättsstat. De iblandade parterna måste alltså kunna förlita sig på att domen eller beslut består.⁷

Generellt sett anses rättskraftens objektiva utsträckning vara mindre i indispositiva mål än dispositiva mål men motsatsen anses gälla vad gäller den subjektiva rättskraften.⁸

Detta innebär att giltigheten mot tredje man är relativt stark medan parterna har att räkna med en mindre beständig rättskraftverkan sinsemellan. Skälet till detta är inte sällan att de indispositiva målen ofta har sin grund i en förmån, tillstånd eller motsvarande från det allmänna vilken ofta är beroende av villkor eller kan återkallas med stöd i lag. I ansökningsmålen i MD finner man ett liknande mönster varom mer nedan.

2.3 Rättskraft inom den allmänna förvaltningsrätten

I RB skiljer man mellan de allmänna domstolarna (Tingsrätter, Hovrätter, HD) och de särskilda domstolarna. Länsrätt, Kammarrätt och Regeringsrätt är dock inte domstolar i RB:s mening utan benämns där myndighet. Faktum är att termen förvaltningsdomstol är relativt ny och tillkom 1971 i och med förvaltningsrättsreformen. Miljödombstolen å andra sidan är inrättad vid

⁵ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 656.

⁶ Frändberg JT 2000-01 s. 280.

⁷ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 657ff.

⁸ *Ibid*, s. 654.

några av landets Tingsrätter men att undersöka eventuella konsekvenser av detta är inte en fråga för denna framställning. Emellertid är miljörätten ett specialförvaltningsområde men med ett visst mått av egna processuella regler.⁹

Medan talan i allmändomstol får föras om i stort sett allt är motsvarande behörighet i förvaltningsdomstol kringskuren genom enumeration i särskild specialförvaltningsrättslig författning. Av detta följer att allmän domstol inte har behörighet i frågor som enligt reglering skall handhas av förvaltningsdomstol. Det är också därför det saknas en generalklausul eller definition i FPL över vad som är förvaltningsprocessärende (jfr RB om tvistemål och brottmål). Förhållandet mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol är dock inte lika okomplicerad som det framstår här utan tvärt om går kompetensen ofta in i varandra.¹⁰

Förvaltningsprocessrätten är relativt liten i jämförelse med tvistemåls- och brottmålsprocesserna. Det finns flera skäl till den skillnad som föreligger, vid förvaltningsrättsreformen 1971 (s. 291) anförde departementschefen följande målsättning för reformen. ”De skillnader som föreligger mellan handläggning av tvistemål i de allmänna domstolarna jämfört med förvaltningsdomstolarna är flera. När det gäller de förra måste det finnas ett relativt stort antal regler av typen förbud mot ändring av talan, förbud mot återopande av nya bevis och svarandes rätt till dom, vilka fyller uppgiften att skydda part mot otillbörligt agerande från motparts sida. Istället behövs av sådana garantier obetydligt i förvaltningsdomstolsförvarandet.” Detta eftersom den enskilde ”regelmässigt” har en offentlig motpart om motpart överhuvudtaget existerar. Vidare gäller officialprövningsprincipen i mål hos det allmänna. Dessutom anses förvaltningsmålens skiftande beskaffenhet motivera att förvaltningsdomstolarna har ganska stor handlingsfrihet att anpassa förfarandet till olika uppkomna situationer.¹¹

Departementschefen ansåg dessutom att en mycket utförlig reglering av förvaltningsdomstolsförfarandet skulle vara förenad med risker. Eftersom regleringen på detta område hittills varit relativt tunn menar departementschefen att man inte kan utesluta att en ingående reglering skulle kunna ställa domstolarna och allmänheten inför problem och svårigheter som hittills inte funnits inom förvaltningsprocessrätten. Man erinrar om det oreglerade förfarandet hos Regeringsrätten som inte anses medfört några allvarliga olägenheter. En ökad reglering anses i detta sammanhang tydligen riskera att allmänheten i högre utsträckning måste anlita juridiskt biträde i förvaltningsmål. Departementschefen anser att syftet med lagen är det motsatta, nämligen att klarlägga och slå fast väsentliga punkter i förfarandet för att underlätta för allmänheten att själva föra talan och för domstolen att handlägga mål.¹²

⁹ Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m. en kommentar*, s. 14ff.

¹⁰ Se vidare samma arbete.

¹¹ *Ibid*, s. 7.

¹² *Ibid*, s. 7.

Den reglerade delen av förvaltningsprocessrätten vilar till stora delar på gammal grund och i många stycken kodifiering av sedvänja, t ex vad gäller talerätt.¹³

Vad gäller ärenden om miljöfarlig verksamhet har prövningsordningen ändras under senare år. Sådana ärenden av större betydelse prövades tidigare av koncessionsnämnden för miljöskydd (innan 1/1 1999). Länsstyrelsen och kommunen beslutade enligt ML i de fall regeringen föreskrivit om det. Förfarandet i koncessionsnämnden var domstolsliknande men egentligen (i avsaknad av andra regler) var prövningen att uppfatta som förvaltningsärende i det fall särskilda bestämmelser saknades i ML o andra lagar. Emellertid utövade FPL och RB analogvis inflytande över prövningen.¹⁴

I och med införandet av miljöbalken infördes även särskilda miljödomstolar för att pröva frågor enligt balken. Tillkomsten av dessa särskilda domstolar för miljöfrågor anses främst bero på trycket från EKMR art 6 om att alla medborgare skall ha rätt till domstolsprövning vilket även gjort sig påmind inom andra delar av förvaltningsrätten. Resultatet är att den särskilda domstolsorganisationen med miljödomstolar skapats och den tidigare gränsen mellan förvaltningsprocess och civilprocess har gjorts mer otydlig. Prövningen i MD har starka drag av förvaltningsrätt även i det fall MD är första instans och då inte överprövar tidigare beslut från förvaltningsmyndighet.¹⁵

Vilka processuella förfaranden som tillämpas i MD varierar beroende på var ärendet prövats i första instans. Trots att MD inte är en förvaltningsdomstol utgör miljöbalken speciell förvaltningsrätt men med vissa egna förvaltningsprocessuella regler.¹⁶

Vad sedan gäller rättskraftsfrågan, som denna framställning avser utreda, har departementschefen i motiven till MB avfärdat hela RB:s 17 kap om rättskraft såvitt gäller ansökningsmålen. Istället anser man att de processuella bestämmelserna som skall gälla i miljösmål "nära nog fullständigt" intagits i balken (med undantag för de särskilda rättsmedlen).¹⁷

I jämförelse med civilrätten framgår av 17 kap 11 § RB att ny talan i samma sak skall avvisas (rättegångshinder). Det saknas bestämmelser om rättskraftens omfattning i subjektivt hänseende, d v s utsträckning till tredje man. Vad sedan avser brottmål gäller 30 kap 9 § RB eller principen ne bis in idem vilket som bekant innebär att ny prövning i samma sak inte kan komma ifråga på ordinär väg.¹⁸

¹³ Ibid, s. 7f.

¹⁴ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 648f.

¹⁵ Ibid, s. 650.

¹⁶ Strömberg, Håkan, *Speciell förvaltningsrätt*, s. 46 ff.

¹⁷ Prop. 97/98:45, Del I, s. 466.

¹⁸ Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, s. 6.

2.4 Rättskraftsfrågans historia

Rättskraften hos administrativa beslut har varit föremål för olika uppfattningar historiskt sett. Ett av de tidigaste uttrycken för att vissa frågor som avgjorts i den allmänna förvaltningen inte får prövas på nytt finner man i Kungl. Majt:s KF angående fatalier i politi- och ekonomimål från 10 jan 1759 "Hos Kungl. Maj:t har kommit i övervägande, huru uti en del politi- och ekonomi- eller hushållningsmål, som hos Kungl. Maj:ts befallningshavare och magistraterna, samt sedan av Kungl. Maj:ts och riksens kollegier avgöres...".¹⁹

Genom Westerbergs tidiga standardverk på området finner man att flera nästan motstående uppfattningar om rättskraftens betydelse i förvaltningsrätten förkommit under det förra seklet. Reutersköld menade att rättskraft i förvaltningsbeslut inte finns utan att dessa endast kan få laga kraft. Herlitz gjorde vid tiden motsatt bedömning och menar istället att rättskraft "i vad mån förvaltningsakt utgör hinder för att myndigheter sedermera företager en annan förvaltningsakt av däremot stridande innehåll" (ändrande återtagande, upphävande o s v).²⁰

Sundberg ansåg att "med rättskraft i materiell mening förstås att förvaltningssaken är slutligt avgjord i den bemärkelsen att förvaltningsakten skall av parter och myndigheter anses såsom en slutgiltig reglering av förvaltningsrättsförhållandet".²¹

Den uppfattning som vunnit störst gehör fram till idag är förmodligen den av Westerberg formulerade, d v s att rättskraft avser "huruvida resultatet av ett avgörande kan - annorledes än på grund av besvär, underställning, andra speciella legala anordningar för omprövning hos annan myndighet, eller direkt på grund av det administrativa subordinationsförhållandet - åsidosättas genom nytt avgörande". Detta kan alltså gälla allt ifrån beviljade ekonomiska bidrag, upphävande av statusförhållanden, närings och yrkestillstånd, om förpliktigande beslut kan hindra nya skärpande eller mildrande beslut, om avslag på olika ansökningar hindrar ny framställning m.m.²²

Som kommer framgå nedan används inte denna definition helt och fullt för beskrivningen av rättskraft för miljömål då MB erbjuder flertalet möjligheter att ändra domar eller beslut i efterhand.

Omfattningen av frågan visar på det faktum att rättskraften inom förvaltningsrätten är mer komplicerad än inom civilrätten. Dessutom

¹⁹ Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, s. 80f.

²⁰ Ibid, s. 7.

²¹ Ibid, s. 9f.

²² Ibid, s. 10f.

underlättas inte frågan av att uttrycket rättskraft sällan eller aldrig används i lagen eller i domar utan istället brukas ord såsom som att beslut får “återkallas, upphävas, rättas”, omgöras, “ändras”, “inskränkas” eller förmåner “indragas”, en “befrielse” medgivas samt pengar “restitueras”.²³

2.5 Grundläggande regler om förvaltningsbeslut

Inom förvaltningsrätten anses beslut “i flerpartsmål som liknar tvistemål eller brottmål vinna rättskraft på samma sätt som i civil- och straffrätten”. Dessa beslut anses i princip orubbliga. Talan avvisas analogt med 17 kap 11 § och 34 kap 1 § RB. Ansökningsmål kan uppfattas som flerpartsmål.²⁴

Traditionellt anses endast gynnande förvaltningsbeslut ha rättskraft. Negativ rättskraft anses som en materiell fråga varför en ny ansökan per se inte avvisas. Om en ogillande dom är att anse som ett förpliktigade beslut anses alltså sådana avgöranden inte få rättskraft.

Ett förvaltningsbeslut definieras som ett uttalande av en myndighet, avsett att verka bestämmande för antingen förvaltningsorganisationens eller enskildas handlande.²⁵

Av någon betydelse för denna framställning är att kort redogöra för vad som karaktäriserar ett förvaltningsbeslut. Detta kan göras genom att indela sådana beslut i följande olika huvudsakliga slag vilka delvis går in i varandra.²⁶

- 1) Beslut som är formlösa eller formbundna, formlösa beslut kan t ex vara order från överordnad till underordnad inom en myndighet.
- 2) Beslut som riktar sig mot interna adressater och som ofta reglerar verksamheten hos myndigheten. Beslut som riktar sig mot en bestämd adressat och avser ett enskilt fall.
- 3) Generella beslut skiljer sig från de särskilda på det sättet att särskilda regler gäller för hur beslutet meddelas men även ofta hur olika typer av synpunkter skall inhämtas från intressenter under beredningsstadiet.
- 4) Bindande förvaltningsbeslut och andra uttalanden av en förvaltningsmyndighet. Bindande beslut har enligt sitt eget innehåll att ensidigt bestämma adressatens eller adressaternas rättigheter eller skyldigheter och som också enligt gällande rättsregler har den avsedda effekten. Beslutet är alltså förenat med bestämda rättsverkningar. Dessa

²³ Ibid, s. 15.

²⁴ RÅ 1993:76.

²⁵ Strömberg, Håkan, Allmän förvaltningsrätt, s. 55.

²⁶ Ibid, s. 55ff.

beslut skiljer sig från oförbindande uttalanden, t ex förslag och yttranden. ensidigt bestäm

5) Inom gruppen bindande beslut kan man skilja mellan beslut med direkta handlingsmönster och beslut med indirekta rättsverkningar. Det senare är inte sällan beslut som i sin tur ligger till grund för följdbeslut med bindande verkan.

a) Gynnande beslut, t ex tillstånd att bedriva verksamhet
Betungande beslut, jfr civilprocessen fullgörelsedomar. Kan vara föreläggande eller förbud. Även åliggande att tåla ingrepp i enskildes frihet eller gendom. Ofta kan dessa beslut precisera och konkretisera en förpliktelse som i allmänna ordalag är fastslagen i allmän författning. Kan också vara en helt ny förpliktelse men kräver givetvis lagstöd

b) Beslut med indirekta rättsverkaningar, t ex kvalificeringsbeslut.

6) Besluten kan indelas i materiella beslut eller processuella beslut

7) Negativa eller positiva beslut. De förra kan vara avvisad eller avslagen framställning eller att beslut upphävs eller återkallas.

Det är alltså fråga om en stor mängd tydliga och mindre tydliga rättshandlingar från det allmänna sida som kan karaktäriseras som förvaltningsbeslut. För denna framställning är det framförallt besluten 4 – 7 som är av intresse eftersom tillståndsbeslut i sig är formbundet liksom eventuella förelägganden.

2.6 Villkor och föreskrifter

Många gånger måste innehållet i förvaltningsbeslut anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Dylika föreskrifter kan ange beslutets räckvidd och gynnande beslut kan emellanåt (oftast inom miljörätten varom mer i nästa kapitel) innehålla villkor. Dessa gör besluts giltighet beroende av att adressaten företar en viss handling eller att något annat faktum inträffar. Man skiljer generellt mellan uppskjutande (suspensiva villkor) och upplösande (resolutiva) villkor. Suspensiva villkor kan vara föreskrift i ett beslut att sökanden inom viss tid skall styrka en viss omständighet. Exempel på resolutivt villkor är t ex att tillstånd förfaller om inte det nyttjas inom viss tid.²⁷

Ofta ankommer det på aktuell myndighet att pröva om villkoren har uppfyllts eller inte men villkoren i sig börjar verka automatiskt från det att beslutet meddelats. Detta gäller dock i regel inte beslut om att beviljade förmåner förloras eller tillstånd återkallas. Istället prövar myndigheten i ett särskilt beslut om förmånen skall upphävas eller tillståndet återkallas. Även gynnande förvaltningsbeslut kan innehålla ovillkorliga bi-förpliktelser vilka

²⁷ Ibid, s. 69.

medför straffansvar om de åsidosätts. Detta kan t ex gälla hantering av särskilt farliga ämnen eller produkter.²⁸

Beslut kan även innehålla ett särskilt slags villkor vilket brukar benämnas återkallelseförbehåll. Detta förbehåll innebär att beslutets fortsatta giltighet gjorts beroende av en senare omprövning från myndighetens sida.²⁹

2.7 Rättskraft hos förvaltningsbeslut

2.7.1 Positiv rättskraft

Förvaltningsbeslutet har positiv rättskraft på det sätt att det kan läggas till grund för senare avgöranden av någon myndighet. Motiveringen i beslutet vinner inte rättskraft utan endast själva "slutet" (jfr trad. regeln inom processrätten om att motiveringen inte vinner rättskraft). Rättskraften anses ha sin största betydelse i förvaltningsbeslut utan handlingsdirigerande effekt och fungera som grund för framtida beslut. Exempelvis rörande folkbokföringsadress beslutad av Skatteverket. Rättskraften kan i dessa sammanhang sägas träda istället för bakomliggande rättsfakta. Emellertid kan även meddelat förvaltningsbeslut åsidosättas om det är behäftat med grova fel.³⁰

2.7.2 Negativ rättskraft

Negativ rättskraft hos förvaltningsbeslut har den innebörden att en fråga som avgjorts genom ett beslut inte får tas upp till ny prövning. I vissa förvaltningsmål kan principen om att den negativa rättskraften utgör rättegångshinder för förnyad prövning göras gällande på samma sätt som inom civilprocessrätten.³¹

I beslut i flerpartsmål som påminner om tvistemål eller brottmål har Regeringsrätten kommit fram till grundsatsen att dessa i princip inte är möjliga att ändra. Fallet rörde prövning av körkortsåterkallelse på grund av en trafikförseelse.³²

I ett annat fall satte rättskraften stopp för förnyad prövning. En sökandes förnyade ansökan i en sak som redan avgjorts av länsrätt avvisades av försäkringskassan. Detta fastställdes av Regeringsrätten med hänvisning till socialförsäkringsmålet tvistemålsliknande karaktär.³³

Utöver dessa fall betraktar man inte frågan om negativ rättskraft inom förvaltningsrätten som ett rättegångshinder eller inte, utan istället om det är

²⁸ Ibid, s. 69f.

²⁹ Ibid, s 68ff.

³⁰ Ibid, s. 71.

³¹ Ibid, s. 71.

³² RÅ 1993:76.

³³ RÅ 2002:61.

möjligt att fatta ett nytt beslut som i sak ändrar ett tidigare beslut. Bedömningen tar alltså sikte på beslutets materiella sida och inte den rent processuella aspekten av det. Frågan är alltså om beslutet är orubbligt eller om den beslutande myndigheten kan återkalla eller ändra beslutet. Det kan dock ifrågasättas om detta har att göra med den negativa rättskraften i egentlig mening.³⁴

Myndigheten har möjlighet att ändra det egna beslutet innan det expedierats eller motsvarande varför rättskraftsfrågan först blir aktuell vid denna tidpunkt. Däremot skulle frågan om litis pendens kunna vara aktuell i denna situation. (dvs om pågående prövning hindrar annan prövning av samma sak). Det saknas ett generellt svar på frågan om litis pendens inom förvaltningsprocessrätten och frågan anses bero på vilket område prövningen avser.³⁵

I FPL framgår emellertid av 27 § en skyldighet att ompröva överklagade beslut om det är uppenbart oriktigt. Detta gäller dock bara uppenbara oriktigheter och inte omprövning p g a specialförvaltningsrättsliga regler eller allmänna grundsatser.³⁶

För ett flertalet vanliga förvaltningsbeslut anses inte någon orubblighetsprincip kunna uppställas. Det kan tvärtom vara motiverat med ändring av beslutet om det varit olämpligt eller felaktigt eller att nya omständigheter tillkommit. Möjligheten till ändring beror alltså på beslutets innebörd snarare än särskilda författningsbestämmelser.³⁷

Ändring av betungande beslut i mildrande eller skärpande riktning anses i princip inte möta hinder. Avslagsbeslut binder heller inte prövningsmyndigheten vid framtida prövningar.³⁸

Såvitt gäller gynnande beslut är huvudregeln att dessa inte kan återkallas med hänsyn till enskildes trygghet. Vid s k tvingande säkerhetsskäl (t ex hänsyn till trafikfara, hälsofara eller brandfara) kan dock även gynnande förvaltningsbeslut återkallas. Om den sökanden har förfarit med vilseledande uppgifter ”irrtum” för att utverka beslutet kan detta vara grund för att återkalla det gynnande beslutet. Givetvis kan också förbehåll eller villkor i själva beslutet eller i lag medföra att beslutet kan ändras eller återkallas.³⁹

Kan uttryckliga återkallelseförbehåll göras i gynnande beslut utan uttryckligt stöd av författningsbestämmelse? Förbehåll anses alltid kunna göras, frågan är istället om förbehållet kan användas. Förbehåll bör dock inte kunna göras i de fall en förmån skall lämnas eftersom det i “skall” bör

³⁴ Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 72.

³⁵ *Ibid*, s. 72.

³⁶ Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m. en kommentar*, s. 123.

³⁷ Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 72.

³⁸ *Ibid*, s. 72.

³⁹ *Ibid*, s. 73.

kunna intolkas att den enskilde har en rätt till förmånen utan att myndigheten förbehåller sig befogenheter med avseende på förmånen. Inte heller då en myndighet må/får bevilja förmån kan dylika förbehåll uppställas.⁴⁰

Förbehåll får alltså inte göras när en lag föreskriver att återkallelse inte får ske, likaså om detta framgår av förarbeten. Är frågan om återkallelse inte behandlad torde det vara tillåtet att uppta det i beslutet. Ett återkallelseförbehåll kan vara oförenligt med beslutets syfte att skapa en fast rättsgrund.

Beslut bör även kunna återkallas på grund av "ein blosse sinnesänderung in der Ermessenfrage" d v s där myndigheten haft en bild av föreliggande omständigheter men senare ändrar uppfattning om vilken betydelse dessa omständigheter hade bort tillmätas. Det är dock oklart med vilka styrka man kan göra denna återkallelse grund gällande i dagsläget.⁴¹

Återkallelseförbehållens flitiga praktiska användning anses i praktiken göra att ett stort antal beslut vilka även är gynnande, kunna återkallas.⁴²

Om en person söker visst tillstånd och nekas detta hindrar beslutet inte senare ansökan och prövning vid ett senare tillfälle. Prövningen gäller i denna situation inte samma sak som i det tidigare beslutet även om frågorna påminner om varandra, därför berörs inte problemet med negativ rättskraft i dessa situationer.⁴³

Om en omständighet inträffat som inte berör en legal eller skönsmässig förutsättning för beslutets fattande anses återkallelse inte kunna göras.⁴⁴

Det är således en materiell bedömning av beslutet i det enskilda fallet som skall göras för att bedöma vilka hinder som föreligger för omprövning. Två likalydande beslut med två olika adressater kan därmed ha gynnande respektive betungande innebörd beroende av vem som är adressat och det går således inte att ställa upp någon mer generell regel än vad som här gjorts.

⁴⁰ Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, s. 431f.

⁴¹ Ibid, s. 324ff.

⁴² Ibid, s. 324ff.

⁴³ Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 74.

⁴⁴ Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, s. 325.

3 Rättskraft i ansökningsmål

3.1 24 kap 1 § MB

Reglerna om tillstånd i ansökningsmål återfinns i 24 kap 1 § MB vilken omfattar MD, länsstyrelse och kommuners beslut i ansökningsmål. Även Koncessionsnämndens beslut omfattas till viss del (30-34 § MBP "tioårsregeln"). Inte endast tillståndet till miljöfarlig verksamhet regleras i bestämmelsen utan även tillstånd till vattenverksamhet genom domar av MD eller av VD.

I motiven har regeringen gjort ett försök att definiera vad som är ansökningsmål enligt balken.

"Avgörande för om ett mål är att anse som ett ansökningsmål eller inte är om domstolens avgörande skall ha rättskraft mot tredje man. Det är då inte fråga om någon egentlig tvist mellan parter utan att ansökan och dess konsekvenser drabbar en mer obestämd krets av personer".⁴⁵

Den relativt långa bestämmelsen i 24 kap 1 § MB synes innehålla relativt klara regler om tillståndets verkan och rättskraft. Vid ett närmare studium framstår dock inte bestämmelsen som varken särskilt klar eller uttömmande i rättskraftshänseende varom mer senare. I bestämmelsen anges att då tillståndet vunnit laga kraft "...gäller tillståndet mot alla.." samt vidare "...såvitt avser frågor som prövats i domen eller beslutet...". Vidare framgår i samma bestämmelse att "Till följd av detta kapitel, 7 kap, 20 och 22 §§, 9 kap 5§, 10 kap 12 § denna balk ... kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas". Av detta stycke framgår en ny möjlig begränsning av rättskraften, utöver paragrafhänvisningarna, genom ordet verksamheten.

3.1.1 Gäller tillståndet mot alla?

Vid en första läsning framstår det som tillståndet med bestämdhet gäller mot tredje man, d v s dess s k subjektiva utsträckning. I anslutning till 24 kap 1 § MB har regeringen gjort följande försök att bestämma rättskraften hos ansökningsmålen.

"Den materiella rättskraften hos en dom i ett ansökningsmål är alltså en annan än den hos en tvistemålsdom i ett dispositivt mål enligt rättegångsbalken. Sådana domar har enligt 17 kap 11 § rättegångsbalken giltighet endast mellan parterna. Det har också den betydelsen att 17 kap 3 § rättegångsbalken inte är tillämplig i själva tillståndsfrågan. Miljödömsstol har

⁴⁵ Prop. 97/98:45, del 2, s. 232.

i stället officialprövningsskyldighet i fråga om tillstånd skall beviljas eller inte.⁴⁶

Lindblom menar dock i relation till citaten ovan att 17 kap 11 § RB saknar uttryck för att dom i dispositiva mål endast gäller parterna och att RB:s centrala rättskraftsregel överhuvud inte nämner den subjektiva rättskraften och inte heller att gör skillnad mellan dispositiv och indispositiva mål.⁴⁷

Genom detta uttalande i motiven anses rättskraften fullt ut reglerad i MB (26 kap 9 § 3 st MB). Stadgandet i 20 kap 3 § MB som att RB skall användas sekundärt vid MD uppstod enligt Lindblom för att vidarekoppling till RB inte skulle göras när det gäller frågor om rättskraft. För ansökningsmålen gäller inte 17 kap RB.⁴⁸

Tillstånd och domar enligt 24 kap 1 § MB är alltså bindande gentemot tredje man enligt förarbetena. Rättskraftsreglerna krävs egentligen inte enligt Lindblom eftersom tredje man inte kan väcka talan i ansökningsmål rörande MFV. Enskilda sakägare har ingen initiativrätt till ansökningsmål överhuvud varför tillståndet i detta avseende endast kan angripas med särskilda rättsmedel, yrkande om återkallelse eller genom omprövning. Dessutom kan talan om detta endast föras av verksamhetsutövaren själv eller vissa utpekade myndigheter (Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Länsstyrelsen) och således inte enskilda.⁴⁹

Sakägare anses trots detta vara parter i målet i de fall de har (haft) talerätt i det ursprungliga ansökningsmålet, t ex genom möjlighet till överklagande.⁵⁰

Konsekvensen av detta resonemang är alltså att avvisning av sakägares talan i nytt ansökningsmål inte kan härledas till tillståndsdomens negativa rättskraft utan avvisas på grund av bristande talerätt. Rättskraften får istället betydelse mot tredje man om någon väckt förbudstalan eller vid myndigheters tillsyn. I det förra fallet påverkas förbudstalan, så som en annan måltyp, av rättskraften. Förbudstalan väcks som stämningssmål men skall avvisas ex officio om talan avser fråga och verksamhet som regleras i tillståndet varom mer nedan.⁵¹

Rättskraften som sådan har alltså betydelse i ansökningsmål för tillståndshavaren och de allmänna representanter som haft möjlighet att vara parter i den första prövningen i så motto att de skall visa att rekvisiten i reglerna i 24 kap MB för att få tillståndet återkallat eller omprövat i nytt ansökningsmål är uppfyllda.⁵²

⁴⁶ Prop. 97/98:45, del 2, s. 251.

⁴⁷ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 661.

⁴⁸ *Ibid*, s. 661.

⁴⁹ *Ibid*, s. 662f.

⁵⁰ *Ibid*, s. 662f.

⁵¹ *Ibid*, s. 663f.

⁵² *Ibid*, s. 663f.

Motiven ger alltså vid handen att tillståndet gäller framförallt mot “det allmänna”:

“...tillståndet ger alltså en trygghet. Den tillståndshavare som följer villkoren behöver normalt inte frukta att det allmänna ställer ytterligare krav med stöd av hänsynsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen.”⁵³

Av 24 kap 1 § st 1 MB och 24 kap 8 § MB framgår som ovan nämnts att det trots rättskraft är möjligt för verksamhetsutövaren att begära ändringar i tillståndet. Det krävs dock att villkoret uppenbarligen inte längre behövs eller att villkoret är strängare än nödvändigt, vilket är relativt hårda krav.

Av 24 kap 3 § st 1 p 6 MB framgår att tillsynsmyndigheten kan återkalla ett tillstånd i de fall ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd. Av denna bestämmelse anses framgå indirekt att verksamhetsutövaren kan söka nytt tillstånd som ersätter ett gammalt.

Vid överlåtelse av ett tillstånd har inte rättskraftsfrågan någon betydelse eftersom det inte är verksamhetsutövaren utan verksamheten som skall prövas i ansökningsmålet. Överlåtelsen anmäls dock normalt till myndigheten samt i det fall säkerhet ställts för att erhålla tillståndet kan denna behöva bedömas på nytt.⁵⁴

Av nu det ovan sagda följer att parterna själva och tillsynsmyndigheten i viss utsträckning är bundna till rättskraften av tillståndet men inte tredje man (dock annorlunda med måltypen förbudstalan). Utöver de fall med återkallelse och omprövning anser Lindblom det svårt att se vid vilka tillfällen annan än parten själv skulle söka nytt tillstånd, det är i dessa andra fall bundenhetsfrågan blir aktuell. Är rekvisiten om återkallelse, ändring eller domvilla uppfyllda faller det tidigare tillståndets rättskraftsverkan i vart fall.⁵⁵

Slutsatsen blir att regeln 24 kap 1 § MB inte är en rättskrafts regel mot tredje man i civilprocessrättslig mening utan får betydelse främst i andra måltyper vid förbudstalan eller prövning av annan myndighet och rör således till största del förvaltningsprocessuella mål.⁵⁶

3.1.2 Är rättskraften begränsad till frågor som har prövats i domen eller beslutet?

Som ovan nämnts innehåller regeln 24 kap 1 § MB ytterligare en begränsning av rättskraften genom att endast “... de frågor som har prövats...” har rättskraft.

⁵³ Prop. 97/98:45, del 2, s. 252.

⁵⁴ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 664.

⁵⁵ *Ibid*, s. 665.

⁵⁶ *Ibid*, s. 665.

Lindblom anser att formuleringen ligger nära 17 kap 11 § st 3 RB "Ej må fråga, som sålunda avgjorts, ånyo upptagas till prövning". I detta sammanhang skall lokutionen "fråga" förstås som detsamma som "saken", dvs att avgöra vad som är saken för prövningen. Denna fråga kan avgöras med Ekelöf eller Olivecronas identitetskriterier vilka påvisar att avsevärt fler frågor än de explicit avgjorda anses ingå i saken för prövningen.⁵⁷

Emellertid uttalas i förarbetena att skyddet avser frågor som prövats i målet.⁵⁸

Darpö menar att uttalandet i motiven betyder att tillståndets villkor ersätter de allmänna hänsynsreglerna i motsvarande omfattning och att omprövning därför endast kan ske enligt omprövningsreglerna i 24 kap MB. Denna inställning synes överrensstämma med motivens uttryckliga formuleringar.⁵⁹

Skyddet ligger inte inom den egna måltypen - ansökningsmål - eftersom det i denna bara är verksamhetsutövaren och vissa företrädare för det allmänna som kan anhängiggöra ett nytt ansökningsmål genom talan om återkallelse, omprövning enligt 24 kap MB eller genom särskilda rättsmedel. Vad gäller de särskilda rättsmedlen har även enskilda sakägare initiativrätt. I dessa situationer saknar dock det första tillståndet rättskraft.⁶⁰

Rättskraften i 24 kap 1 § MB avseende de frågor som prövats har alltså rättskraft gentemot andra måltyper såsom förbudstalan eller tillsynsförelägganden.

Regeln i 24 kap 1 § MB har sin bakgrund i 15 kap 1 § VL om tillstånd till vattenföretag.⁶¹

I tidigare 22 § ML fanns även en regel om koncession vilken dock inte använts som förebild för dagens tillståndsreglering. I 22 § ML saknades begränsningar såsom "Såvitt avser frågor" och "i" domnen" utan anknöt istället till "verksamheten". Dessutom kunde den med koncession enligt 22 § ML inte tvingas upphöra med verksamheten eller vidta försiktighetsåtgärder utöver tillståndet enligt ML eller vissa andra lagar. Skyddet omfattande även förbudstalan och begränsades i liten utsträckning genom undantag som påminner om de i dagens 24 kap MB dock med skillnaden att undantagen var färre.⁶²

Lindblom menar, till skillnad från Darpö att man omedvetet har infört vattenlagens tillståndsbestämmelse rakt av utan att ta hänsyn till att det på

⁵⁷ Ibid, s. 665.

⁵⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 252.

⁵⁹ Darpö i festskrift till Hillert, Rätten till en god miljö, 2006, s. 133.

⁶⁰ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 666.

⁶¹ Ibid, s. 684f.

⁶² Ibid, s. 685ff.

ytan gör att tillstånden enligt 24 kap 1 § MB i jämförelse med 22 § ML fått dramatiskt minskad rättskraft vad gäller miljöfarlig verksamhet. Andra förklaringar skulle vara att man inte ville ge vattenföretag det skydd som koncessionen i 22 § ML gav miljöfarlig verksamhet eller att överföringen var medveten och förändringen skulle "mörkas". Eftersom förarbetena är tysta på denna punkt anser Lindblom att en ändring inte varit avsedd och rättskraften kan vara större än orden "frågor" i tillståndet eller domen.⁶³

I visst avseende kan Lindblom och Darpös åsikter sägas vara samstämmiga men av olika skäl, Darpö menar nämligen att tillstånd enligt ML även hade rättskraft som täckte typiska störningar för den prövade verksamheten i det enskilda fallet. Denna slutsats kommer han till huvudsakligen genom studium av tidigare tillstånd vilka sällan innehöll villkor om efterbehandling. Emellertid synes frågan ju varit oreglerad i tillstånden varför dylika saneringsförelägganden ändock inte borde hindras av rättskraften.

Av formuleringen i motiven om att tillståndshavaren inte behöver frukta krav från det allmänna, "...i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen..." anser Lindblom kan tolkas som att rättskraften kan omfatta mer än "frågor som prövats".⁶⁴

I ett annat stycke i motiven finns följande uttalande i jämförelse till skrivningen "i vart fall" där man istället talar om att "... Tillståndsbeslutet kommer ha rättskraft endast i de frågor beslutet omfattar..." och "...även fortsättningsvis ... vara möjligt att ingripa ... i de frågor som inte har blivit föremål för prövning av tillståndsmyndigheten."⁶⁵

Lindblom anser att lagstiftaren här istället avser rättskraftens förhållande till annan lagstiftning, andra fora m.m. Detta skulle innebära att ingrepp av det allmänna utifrån annan lag än balken även fortsättningsvis kan göras utan hinder av tillståndet.⁶⁶

Regeln i 24 kap 1 § MB bör enligt Lindblom alltså ses mot bakgrund av 15:1 VL som är regelns föregångare. Rättskraften i tillstånd enligt 15 kap 1 § VL omfattade endast frågor enligt 3 kap VL.⁶⁷

Bestämmelsen reglerade uteslutande frågor som ankom på vattendomstolen att pröva exklusivt. Sådana yrkanden och invändningar som låg utanför vattendomstolens kompetens omfattades alltså inte av tillståndets bundenhet.⁶⁸

Ansökningsmålen enligt MB är indispositiva och sker genom officialprövning där s k full utredningsskyldighet råder då det antas att

⁶³ Ibid, s. 685.

⁶⁴ Ibid, s. 686. Samt citat Prop. 97/98:45, del 2, s. 252.

⁶⁵ Prop 97/98:45, del 2, s. 252.

⁶⁶ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 686.

⁶⁷ Prop 1981/82:130, s. 342f.

⁶⁸ Prop. 1941:45, s. 70ff.

rätten tagit hänsyn till och utrett alla de omständigheter som ligger inom MD:s kompetens och skyldighet att beakta. Mot bakgrund av detta anser Lindblom att trots att alla frågor inte kommit till uttryck "i domen" inte bör ges någon avgörande betydelse i rättskraftshänseende. Rättskraften torde alltså täcka alla de fall av "typiska" störningar från verksamheten men givetvis också de särskilt i tillståndet reglerade störningarna i tillståndet. (se även Darpö ovan) Detta innebär alltså att "atypiska" störningar faller utanför rättskraften och bl a kan bli föremål för nytt ansökningsnål enligt 24 kap MB.⁶⁹

En motsägelsefull aspekt i motiven till MB och balken är att talan mot tillståndsgiven verksamhet enligt 32 kap 12 § MB skall göras med utgångspunkt i "verksamheten" och huruvida "en fråga" behandlats i dom eller beslut.⁷⁰

3.1.3 Betydelsen av verksamheten för rättskraftsfrågan

Föremålet för prövningen vid ansökningsmålet är verksamheten och inte utövaren själv. (För vissa måltyper kan dock krävas säkerhet för bl a återställande vilket gör att prövningen i denna del delvis avser sökanden själv). Frågan aktualiseras då tillstånd föreligger för viss verksamhet men det uppstår en fråga om nya delar av verksamheten kan betecknas som ett led i den redan tillståndsgivna verksamheten eller skall anses utgöra ny verksamhet.⁷¹

Lokutionen verksamhet används på flera ställen i MB men i 24 kap 5 § st 4 anknyter den till tillståndets bindande verkan eftersom regeln innebär att omprövning av villkor inte får leda till att verksamheten inte kan fortsätta eller avsevärt försvåras. (se t ex de allmänna hänsynsreglerna 2 kap MB)

Begreppet verksamhet saknar s k legaldefinition och det är oklart om begreppet alltid skall anses ha samma innebörd. Utgångspunkten är att definitionen av verksamheten utgörs av underlaget som ingår i ansökan enligt 22 kap 1 § st 1 MB. Dessa krav och särskilt MKB (6 kap 3 § MB) innebär inte sällan att ansökan innehåller ett volymöst underlag varigenom det anses gå att utläsa vad som skall anses utgöra verksamheten.⁷²

Tillsammans med kravet i 22 kap 25 § st 1 p 2 MB om domens utformning d v s "verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt" anser Lindblom att det "knappast återstår något utrymme för tvekan om vad som skall avses med verksamheten i det enskilda fallet".⁷³

⁶⁹ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 687.

⁷⁰ Ibid, s. 689ff.

⁷¹ Ibid, s. 667f.

⁷² Ibid, s. 667f.

⁷³ Ibid, s. 668.

Små avvikelser i t ex produktionsmängder bör inte anses som avvikelse från verksamheten vid bedömningen av tillståndets bindande verkan. Lindblom anser även att byte av produktionsmetod eller förändringar i antal arbetsskift bör anses som mindre avvikelser som inte ligger utanför rättskraften hos verksamhetens tillstånd.⁷⁴

Detta gäller särskilt då förändrade åtgärder medför effekter på miljön som det fanns underlag att stämma av mot MB:s materiella regler redan i den första prövningen.⁷⁵

Verksamhetsutövaren skall begära ändring av tillståndet om verksamheten ändras. Skyldigheten framgår av 9 kap 6 § st 1 p 4 MB vari framgår att ändring är förbjuden “med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt om det inte är fråga om en mindre ändring”. I 5 § 3 st MF framgår att tillstånd krävs för ändring om inte “ändringen är mindre och inte innebär att en olägenhet av betydelse för människor hälsa eller miljön kan uppkomma”.⁷⁶

Utrymmet att diskutera vad som är samma verksamhet (samma sak) anses mot bakgrund av det nu beskrivna som snävt. Det allmänna villkor som ofta uppställs i tillståndet kan utgöra en yttersta gräns för frågan om vad som är samma verksamhet. Detta villkor utformas oftast som att verksamheten skall bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökande uppgett eller åtagit sig i ärendet. Mer om det allmänna villkoret följer nedan. I motiven sägs dock att just rättskraftsfrågan måste tydliggöras i tillståndet och att det “är av stor vikt att alla begränsningar och villkor skrivs in i tillståndet och att det görs tydligt”.⁷⁷

Om verksamhetsutövare går utöver tillståndet och inte längre bedriver verksamheten i enlighet med det allmänna villkoret kan denne, och ibland måste denne, söka tillstånd för den s a s ytterligare verksamheten. I dessa fall hindrar inte det första tillståndet ett nytt eftersom det då är fråga om annan verksamhet än den först tillståndsgivna.⁷⁸

I dylika fall kommer ofta det första tillståndet få prejudiciell betydelse i prövningen av det andra tillståndet. Eftersom målsättningen är att reglera frågorna i ett enda nytt tillstånd sätts det gamla också på spel. Om denna totalprövning aktualiserar reglerna i 24 kap 3 § MB om omprövning av det första tillståndet påverkas dock även detta.⁷⁹

Eftersom verksamhetsutövaren kan söka nytt tillstånd relativt fritt har verksamhetsbegreppet inte så stor betydelse ur preklusionshänseende i

⁷⁴ Ibid, s. 668.

⁷⁵ Ibid, s. 668.

⁷⁶ Ibid, s. 669.

⁷⁷ Prop. 97/98:45, del 2, s. 252.

⁷⁸ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 669.

⁷⁹ Ibid, s. 670.

relation till den redan givna tillståndsdomen i det fall en ny ansökan görs. Det första tillståndet får snarare anses ha bevisverkan i förhållande till den nya prövningen. De representanter för det allmänna som kan anhängiggöra ett ansökningsmål är inte sannolika som tillståndssökanden i denna situation. Rekvisiten för omprövning tar inte hänsyn till prekluderade möjligheter i och med det första tillståndet utan tillåter en total bedömning i vart fall.⁸⁰

Återigen kan man konstatera att problemställningarna snarare finns i det fall rättskraften skall bedömas gentemot andra måltyper, t ex förbudstalan eller tillsynsförelägganden.

3.2 Direkta möjligheter att ändra tillstånd

Eftersom sakägare inte har rätt att väcka talan om återkallelse eller omprövning aktualiseras frågan om den objektiva rättskraften inte särskilt ofta. Det är dock klart att den objektiva rättskraften är mycket beskuren tack vare reglerna i 24 kap MB om återkallelse, omprövning och tidsbegränsning enligt 24 kap 3 och 5 §§ MB. Dessutom kan tillstånd inskränkas med anledning av generella föreskrifter vilka dock måste träffa ett relativt stort antal verksamheter med liknande verksamhet och dokumenterad miljöpåverkan för att vara gällande.⁸¹

För att undvika ohälsa eller miljöskada kan dessutom tillsynsmyndigheten bryta igenom tillståndet vid brådskande behov genom förelägganden tills dessa faran för sådan skada är över varom mer nedan.⁸²

3.2.1 24 kap 3 § MB, Hel eller delvis återkallelse

Tillståndet kan delvis eller helt återkallas enligt 24 kap 3 § MB och verksamheten dessutom helt förbjudas.

Enligt 1 p kan återkallelse ske när tillståndshavaren vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter (även ofullständiga uppgifter)⁸³. Har sökanden dock inte insett betydelsen av att de utelämnade uppgifterna bort ingå föreligger dock inte vilseledande.⁸⁴

Om en avvikelse från tillståndets villkor görs som inte är ringa kan återkallelse enligt 2 p göras. Emellertid bör myndigheten använda detta som sista hands alternativ och istället pröva möjligheten till föreläggande enligt 26 kap 9 § MB. Bedömningen skall även göras om verksamhetsutövarens

⁸⁰ Ibid, s. 670.

⁸¹ Ibid, s. 670f.

⁸² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 342 samt del 2, s. 107.

⁸³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 254.

⁸⁴ Bengtsson, Bertil mfl, *Miljöbalken – en kommentar del II*, s. 24:11.

allmänna vilja att följa villkoren är god och i detta fall ge denne chans till rättelse.⁸⁵

I fall det uppkommit "olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när tillståndet gavs" kan återkallelse ske enligt p 3. Dessa omständigheter anses typiskt sett inte vara verksamhetsutövarens förskyllan. Olägenheten skall vara väsentlig och det räcker inte endast med risk för att sådan olägenhet uppstår. Det är fråga om olägenhet som inte kan avhjälpas genom villkorsändring. I första hand bör dock myndigheten överväga omprövning enligt 24 kap. 5 § 1 st. 5 p MB.⁸⁶

I p 4 kan tillståndet återkallas i det fall stoppregeln i 2 kap 9 § MB blir tillämplig. Det gäller alltså (I) fall då verksamheten kan befaras medföra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön även om vederbörliga försiktighetsmått vidtas, och (II) då risk föreligger att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljö försämras avsevärt. I det senare fallet (II) får verksamheten inte bedrivas alls medan det i det förra fallet (I) bara om det finns särskilda skäl. Regeringen kan dock tillåta sådan (I) verksamhet trots dessa regler.

I de fall förutsättningar för återkallelse föreligger enligt punkterna 3-5 åtgärddar man i möjligaste mån situationen genom att istället göra en omprövning enligt reglerna i 24 kap 5 § MB varom mer strax.

Återkallelse kan för övrigt ske då verksamheten upphört (p 5), när ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd (p 6) samt när det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt EU-medlemskapet. (p 7).⁸⁷

I p 8 och p 9 regleras återkallelsemöjligheter för vissa vattenföretag och rör framförallt försummelse och passivitet från verksamhetsutövaren vilket kan medföra risk för skada. Bestämmelserna motsvarar tidigare regler i 15 kap. 5 § 2 st och 3 st VL.

3.2.2 24 kap 5 § MB, Omprövning av tillstånd eller villkor

Möjligheterna att påkalla omprövning av tillstånd och tillståndsvillkor ges Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen och är relativt långtgående.

Sakägare kan däremot varken begära omprövning eller klaga över myndighets beslut att inte begära omprövning. (s k nollbeslut).⁸⁸

⁸⁵ Ibid, s. 24:12.

⁸⁶ Prop 1997/98:45, del II, s. 255.

⁸⁷ Prop 1997/98:45, del II, s. 254ff.

⁸⁸ Darpö, Jan, *Festskrift till Hillert - Rätten till en god miljö*, s. 121.

Huvudregeln vad gäller tillstånd är att dessa är obegränsade i tiden jml 16 kap 2 § MB om inte tillståndet i sig innehåller en begränsning av tillståndstiden. En omständighet som väsentligt påverkar rättskraften är att tillståndet kan omprövas efter tio år jml 24 kap 5 § st 1 p 1 MB. Möjligheter finns också att tidsbegränsa tillstånd på kortare tid. Härigenom kan rättskraften alltid avskäras i tiden.⁸⁹

Efter tio år kan villkor enligt 24 kap 5 § 1 p MB upphävas eller ändras eller nya villkor meddelas utan särskilda restriktioner. Även tillståndshavaren kan på eget initiativ få sina tidigare meddelade villkor upphäva eller mildrade enligt 24 kap 8 § MB men som nämnts ovan är kraven härför relativt stränga (uppenbart obehövt m.m.).⁹⁰

Villkorsändring kan dock ske tidigare än efter tio år enligt de regler om omprövning som uppställs i 24 kap 5 § MB. Dessa är till viss del desamma som vid återkallelse av tillstånd.

Tillsynsmyndigheten utvärderar fortlöpande meddelade villkor för en tillståndsgiven verksamhet och om förutsättningar föreligger för omprövning eller ändring av villkor enligt 24 kap 5-6 §§ MB är myndigheten skyldig att ansöka om detta enligt den särskilda ordning som framgår av 24 kap 7 § MB.⁹¹

Endast frågor som avser produktionsmängder eller motsvarande avseende verksamhetens omfattning eller dess villkor kan ändras genom 24 kap 5 § MB. Omprövning enligt denna bestämmelse får enligt 4 st inte gå så långt att verksamheten inte längre kan bedrivas eller på annat sätt avsevärt försvåras.

Sammanfattningsvis kan sådan omprövning, utöver samma fall som gäller vid återkallelse, ske då verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids enligt p 2. I dessa fall kan dock skärpande villkor meddelas med hänvisning till 2 kap MB.⁹² Det är inte tillräckligt med risk för överskridande och dessutom måste det även vara klart att överträdelsen till någon del berott på verksamhetsutövaren. Rent bagatellartade överträdelser bör inte medföra omprövning. Balken gäller som bekant inte miljöpåverkan utan betydelse.

De fall av vilseledande från sökanden gentemot tillståndsmyndigheten som inte är lika allvarliga som i återkallelsefallet kan omprövas enligt p 3. Motsvarande bedömning gäller avvikelse från tillståndet enligt p 4.

⁸⁹ Prop. 1997/98:45, del I, s. 479.

⁹⁰ Prop. 1997/98:45, del II, s. 254 ff.

⁹¹ Anpassning av balken till art 13 i direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008, härefter IPPC-direktivet, se kap 3.4.2 för närmare beskrivning.

⁹² SOU 2002:107, s. 164f.

På samma sätt påminner p 5 om omprövning på grund av ”olägenhet av någon betydelse” om den som gäller i återkallelsefallet. Men här det alltså inte fråga om väsentlig olägenhet utan den lägre graden ”någon betydelse”.

Omprövning kan ske i de fall förhållandena i omgivningen ändrats väsentligt enligt p 6. Bestämmelse avser alltså situationer utan verksamhetsutövarens skuld och kan t ex uppstå då bebyggelsen kring verksamheten har ändrats men även om miljö eller vattenförhållanden växlat.

I p 7 kan omprövning ske oavsett förhållandena på platsen för verksamheten, nämligen då “en väsentlig förbättring ur hälso- eller miljösynpunkt” eller förbättrade kontrollmöjligheter kan uppnås med ny process- eller reningsteknik (p7 och 8)

Om regeringen av särskilda skäl meddelat förbud enligt 9 kap 4 § MB om vissa utsläpp m.m. är detta enligt p 9 grund för omprövning.

Omprövning kan också ske för att förbättra anläggningens säkerhet enligt p 10. Det anses dock krävas att frågan om säkerhet i verksamheten på ett eller annat sätt varit föremål bekymmer. I p 11 finns möjligheter att ompröva tillstånd till skydd för fisket.⁹³

Att man låter oförutsedda omständigheter inskränka rättskraften är också något som anses mer liberalt i jämförelse med andra s k prognosbedömningar. Det framgår heller inte i 24 kap 8 § MB eller 24 kap 3 § st 1 p 3 MB att rätten till ny prövning begränsas, t ex genom att den oförutsedda olägenheten borde ha förutsetts.

3.2.3 Preklusionsverkan vid omprövning enligt 24 kap

I det fall omprövning skall ske av redan tillståndsgiven verksamhet inställer sig frågan om omständigheter i det första prövningsmålet som inte grundar rätt till omprövning eller återkallelse är prekluderade i den nya prövningen. Lindblom menar till att börja med att parterna i ansökningsmål, utövaren, sakägarna och representanter för det allmänna inte med någon exakthet kan disponera över effekterna från miljöstörande verksamheten. På grund av denna omständighet bör inte deras försumlighet i processföringen - lika lite som domstolarnas brister i officialprövningen - för alltid utsläcka möjligheterna att förbjuda eller begränsa verksamheten.⁹⁴

Eftersom MD har utredningsskyldighet i ansökningsmål kan därför icke åberopade eller på annat sätt obeaktade omständigheter i viss utsträckning utgöra grunder för klagan över domvilla.⁹⁵

⁹³ Bengtsson, Bertil mfl, *Miljöbalken – en kommentar del II*, s. 24:21.

⁹⁴ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 674ff.

⁹⁵ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 674.

Men det krävs inte situationer av domvilla för att totalprövning skall kunna ske i omprövnings- och återkallelsemål. Framförallt med hänvisning till portalstadgandet i 1 kap 1 § MB. Preklusionsverkan eller prejudiciell verkan av tidigare tillstånd inte har alltså inte betydelse såvitt avser omständigheter som talar i miljöskyddande riktning.⁹⁶

3.3 Tillstånd som inte nyttjas

Om tillståndet inte nyttjas kan detta förfalla. MD är skyldiga att i tillståndet ange när igångsättande och slutförande av verksamheten måste ske jml 22 kap 25 § st 2 MB. Längsta tid är tio år och sker inte igångsättandet på det sätt domen föreskriver förfaller tillståndet. Har dock tillståndshavaren skäl för sitt fördröjda igångsättande av verksamheten kan tillståndet förlängas om verksamhetsutövaren kan visa på synnerliga olägenheter vid det fall tillståndet skulle förfalla.

Om tidförlängning medges anses inte en ny materiell prövning böra komma till stånd utan det är istället fråga om enbart förlängning av tillståndstiden.⁹⁷

3.4 26 kap 9 § MB, Rättskraften vid tillsyn

3.4.1 Myndigheternas tillsyn och handlingsutrymme

Tillsynshandläggarens handlingsutrymme är inte en helt okomplicerad sak då denne måste navigera mellan uttryckliga och ibland otydliga regler och än mer vaga rättskraftsprinciper.

Handlingsutrymme i detta hänseende anses röra förhållandet mellan handläggaren, regelverket och verksamhetsutövaren. Självständighet handlar istället om förhållandet mellan den enskilde tjänstemannen och den organisatoriska ledningen.

Naturvårdsverket anser att handlingsutrymmet uppstår som ett resultat av regelverkets vaghet (t ex begrepp som "skäligt" eller "rimligt" och därför måste tolkas). Om det finns motstridiga mål i regelverket måste tjänstemannen avgöra vilket mål som skall ha företräde. Om reglerna är omfattande kan tjänstemannen tvingas implementera dessa selektivt. Om regelverket inte anger något alls om hur ett specifikt fall eller viss situation skall behandlas krävs att tjänstemannen konkretiserar regelverket. Det är alltså i dessa fall som handlingsutrymmet uppstår för tjänstemannen.⁹⁸

⁹⁶ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 675f.

⁹⁷ NJA 2004 s. 885.

⁹⁸ Bengtsson Mats, Naturvårdsverket, *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken*, s. 13ff.

Dilemmat i detta sammanhang inställer sig om tillsynsmyndigheten har otillräckliga resurser och arbetar med komplexa och unika fall. Beslut måste fattas i ett stort antal ärenden samtidigt som det råder brist på tid och informationsunderlag. På grund av detta utvecklar tjänstemannen handlingsstrategier för att hantera kraven på dem från arbetet. Detta är förenklade beslutsmodeller vilka innebär att man skapar rutiner för återkommande beslut.⁹⁹

Soren Winter har utvecklat en beskrivning av olika s k handlingsstrategier. En sådan strategi är att prioritera enkla eller rutinartade ärenden och inte komplexa eller tidskrävande ärenden. Ett annat sätt är att prioritera ärenden där klienter begär beslut för ärenden som innebär aktiva åtgärder från tjänstemannen.¹⁰⁰

Det gemensamma problemet med dessa strategier är att det kan passa illa för den verkliga situation och t o m motverka en lyckad tillsyn.

3.4.2 Förelägganden

Tillsynsmyndigheten kan meddela förelägganden och förbud som ett led i sin tillsyn. Jml 26 kap 9 § MB skall dessa syfta till att i det enskilda fallet säkerställa att balken, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken efterlevs. Beslut kan förenas med vite och jml 26 kap 14 § MB och kan även grunda sig på t ex de allmänna hänsynsreglerna och således riktas även riktas mot privatpersoner.

Att tillsynsmyndigheterna fortlöpande skall utvärdera om villkoren i ett tillstånd är tillräckliga följer av 26 kap 2 § 2 st MB. Om villkoren är otillräckliga och förutsättningar föreligger för omprövning enligt 24 kap 5-6 §§ MB skall myndigheten ansöka om sådan prövning enligt 24 kap 7 § MB.¹⁰¹

Frågor som prövats i tillståndet kan inte omprövas av annan myndighet än domstol enligt den lag som tillämpades vid tillståndsprövningen.¹⁰²

Att prövning sker av en viss verksamhet enligt MB hindrar inte att en ny prövning görs av samma verksamhet enligt annan lag än MB och av annan myndighet än miljödomstol. Av detta följer motsatsvis att tillstånd eller förelägganden enligt andra lagar än MB inte hindrar en tillståndsprövning, möjligheten att söka frivilligt tillstånd eller möjligheten att föra talan om förbud enligt MB.¹⁰³

⁹⁹ Ibid, s. 13ff.

¹⁰⁰ Ibid, s. 13ff.

¹⁰¹ Skyldigheten tillkom för att anpassa MB till IPPC-direktivets art 13. Bedömningen av om villkoren är tillräckliga görs mot bakgrund av 1 kap 1 § MB och 2 kap 2-6 §§ MB.

¹⁰² Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 701.

¹⁰³ Prop. 1997/98:45, del II, s. 252f.

3.4.3 Föreläggandets utformning

Ett föreläggande måste vara precist och klart på sådant sätt att det inte råder tvekan om vad som måste göras för att fullfölja föreläggandet. Dessutom bör framgå på vilka regler föreläggandet grundas. Det anses inte heller möjligt att genom förelägganden begära att mottagaren skall ge förslag på hur miljöproblem skall lösas. Det är istället tillsynsmyndigheten som skall ge klara besked i sådana frågor. Dylika krav får istället ställas i prövningen av tillståndsärendet enligt 22 kap 1 § MB.¹⁰⁴

3.4.4 Relationen till rättskraften i tillstånd

I bestämmelsens tredje stycke framgår att ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål med rättskraft enligt 24 kap 1 § MB inte får begränsas genom förelägganden och förbud i tillsynen. Har frågor prövats i beslutet gäller inte de allmänna hänsynsreglerna i dessa delar utan istället det som framgår av domen eller beslutet. Har däremot en fråga enligt balken inte behandlats i tillståndsbeslutet kan frågan i princip utan hinder av beslutet behandlas vid tillsynen genom t ex föreläggande. Det kan vara fallet då efterbehandlingsansvar inte behandlats i själva beslutet och tillsynsmyndigheten istället kan grunda sina åtgärder på de allmänna reglerna i balken.¹⁰⁵

Som huvudregel får inte tillsynsförelägganden leda till att en verksamhet begränsas eller förbjuds utöver vad som följer av domen.¹⁰⁶

Verksamhetsutövarens allmänna bevisbörda tar sig i detta sammanhang till uttryck som att denne måste visa att åtgärder för att t ex nå ett visst gränsvärde har vidtagits, tillsynsmyndigheten behöver alltså inte ange vilken teknik eller metod som skall användas för att uppnå detta.

I fråga om gamla tillstånd meddelade enligt ML rörande avloppsanläggningar har dessa genom sin förvaltningsrättsliga karaktär inte ansetts hindra ytterligare krav genom annan lagstiftning. Detta ansågs böra vara utgångspunkt vid bedömning om rättskraften hos äldre tillstånd, särskild vad gäller inskränkningar i utsläppsnivåer.¹⁰⁷

Såvitt gäller dispens från förbud gäller rättskraften som följer av dispensen inte mer än vad dispensen avser. Alltså gäller alla de övriga skyldigheter som följer av MB trots dispensbeslutet. MD och senare MöD har konstaterat att rättskraftsreglerna i 24 kap MB inte gäller dispensbeslut utan besluten till följd av sin natur av föreläggande istället skall följa allmänna förvaltningsrättsliga principer om rättskraft.¹⁰⁸

¹⁰⁴ MöD 2004:67.

¹⁰⁵ Prop. 1997/98:45, del II, s. 272f.

¹⁰⁶ MöD M 5815/04.

¹⁰⁷ MöD 2003:134.

¹⁰⁸ Dom 2005-02-04, mål nr: M 4116-04.

3.4.5 Brådskande åtgärder

Som diskuterats innan medger fjärde stycket en möjlighet att bryta igenom rättskraft hos tillstånd meddelade enligt 24 kap 1 § MB i det fall brådskande förelägganden eller förbud krävs vilka är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarliga skada på miljön uppkommer. Det är fråga om situationer med stor risk för att dessa skador skall inträffa. Därför ska förbud eller motsvarande grundat på denna regel upphävas så snart risken avhjälpes eller förhållanden återgått till de normala i övrigt hänseende.

Detta undantag är tänkt att utnyttjas när anhängiggörande av nytt ansökningsmål enligt 24 kap MB om omprövning eller återkallelse inte kan avvaktas. Detta innebär en ytterligare begränsning av rättskraften hos tillståndsdomen. (se också särskilda rättsmedel)

3.4.6 Proportionalitet

I andra stycket erinras också om den förvaltningsrättsliga grundsatsen om proportionalitet, d v s mer ingripande åtgärder än vad som krävs för att uppnå syfte med beslutet är inte tillåtna. I miljösammanhang kan detta vara särskilt svårt på grund av miljöns icke-linjära natur. Förelägganden ska t ex av detta skäl begränsas till endast den störande delen av verksamheten.¹⁰⁹

3.5 Rättskraften i förhållande till andra måltyper

Även om rättskraften har liten betydelse i förhållande till andra ansökningsmål har tillståndet ändå betydelse i förhållande till andra måltyper. Detta kan gälla t ex förbudstalan och skadeståndstalan men även möjligheterna för myndigheterna att utöva tillsyn som framgått ovan.

3.5.1 Skadeståndstalan

Såvitt gäller miljöbalkens möjligheter till skadeståndstalan i 32 kap MB hindras inte dessa av rättskraften i ett ansökningsmål. Tillståndsprövning tar inte sikte på de förhållanden som en skadeståndstalan gör, det är alltså en grundläggande skillnad (vad som är ortsvanlig störning m.m. kan dock få indirekt betydelse dock).¹¹⁰

Frågor om ersättning för skada till följd av tillståndsgivna verksamheter kan handläggas i ansökningsmålet direkt jml 21 kap 3 § MB. I övrigt kan

¹⁰⁹ MÖD M 5815/04.

¹¹⁰ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 679ff.

ansökningshandlingarna få bevisverkan rörande förhållanden och samband som behandlas i skadeståndstalan.

3.5.2 Förbudstalan

Av 21 kap 4 § MB framgår att förbudsmål inte får avgöras då tillståndsfrågan är under prövning. Förbudstalan kan alltså inte bifallas om lagakraftvunnet tillstånd enligt balken meddelats för den verksamheten som förbudstalan avser. Denna sk spärr aktiveras omedelbart då ansökningsmålet anhängiggörs och får den effekt att en verksamhet varemot förbudstalan väcks har möjlighet att innan dom meddelats väcka talan om tillstånd i ansökningsmål och på så sätt tillfälligt skydda sig mot förbud.¹¹¹

Miljödomstolen skall enligt 32 kap 5 § RB vilandeförklara förbudsmålet men kan enligt 21 kap 3 § MB istället välja att kumulera ansökningsmålet med förbudsmålet och handlägga dem tillsammans. Den första skyldigheten gällde redan under ML (36 §) och är således inte ny.¹¹²

3.5.2.1 Litispendensverkan av pågående ansökningsmål

Väckt förbudstalan har inte litispensverkan (dvs hindrar inte samtidig prövning) i förhållande till nya ansökningsmål enligt balken. Förbudsyrkandet är tänkt att fungera som "allvarligt hot" och påstötning för den med verksamhet utan tillstånd. Ett tillstånd medför som bekant att en grundlig utredning om verksamhetens konsekvenser blir genomförd.¹¹³

Däremot bör förbudstalan ogillas om ansökningsdomen redan vunnit lagakraft när förbudstalan väcks, även om detta inte framgår av lagtexten.¹¹⁴

Att man istället för avvisande valt ogillande i dessa situationer beror på att man önskar låta den som väckt förbudstalan kunna åtnjuta de mer förmånliga reglerna om rättegångskostnader i 25 kap 9 § st 2 MB jämfört med motsvarande regler i RB.¹¹⁵

Prövning om vilandeförklaring och ogillande sker ex officio av rätten även om detta inte framgår av MB.¹¹⁶

3.5.2.2 Rättskraft vid redan meddelad förbudsdom

I det fall en verksamhetsutövare fått en förbudsdom meddelad mot sig gäller till följd av förbudstalans dispositiva karaktär att domen endast gäller

¹¹¹ Ibid, s. 680f.

¹¹² NJA 1993. S. 656, NJA 1993 s. 649.

¹¹³ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 681ff.

¹¹⁴ Ibid, s. 681.

¹¹⁵ Ibid, s. 682.

¹¹⁶ Ibid, s. 684.

mellan parterna. Verksamhetsutövaren kan alltså trots förbudsdomen väcka talan i ansökningsmål men är jämväl bunden till kändan enligt den meddelade förbudsdomen. Bundenhet till den vidare gruppen av möjliga sakägare i ett ansökningsmål uppstår först genom ett beviljat tillstånd. Detta har varit förhållande redan i ML.¹¹⁷ Någon ändring av rättsläget sedan MB införts anses inte vara avsedd.¹¹⁸

Detta förhållande innebär att förbudsdomen de facto ofta "gäller mot alla" trots att den formellt endast är bindande parterna emellan.

Det finns alltså goda skäl för en verksamhetsutövare utan tillstånd att vid hot om förbudstalan snarast överväga att anhängiggöra ett ansökningsmål för att blockera förbudstalan. Enligt 21 kap 4 § MB kan sådan ansökan göras enda fram till dess förbudsmålet avgjorts.

Vad händer då om rätten i den nyss beskrivna situationen väljer att kumulera förbudsmålet och ansökningsmålet istället för att jämte 32 kap 5 § RB vilandeförklara det förra?

Om det är uppenbart att tillståndet kommer medges anses vilandeförklaring av förbudsmålet vara att föredra. Detta medför sedermera att förbudsmålet ogillas ex officio. I det fall svårigheter föreligger i att avgöra utgången av ansökningsmålsprövningen bör kumulation vara att föredra eftersom rätten inte kan räkna med att kändan återkallar sin förbudstalan även om ogillande dom är att vänta.¹¹⁹

I sammanhanget kan även nämnas att den omständighet att ansökningsmålet ogillas inte kan få rättskraft i förbudsmålet då rättsföljderna är olika. Det första är indispositivt medan det senare är dispositivt varför även processmaterialet bör vara olika. Vid en kumulerad prövning skall alltså nekat tillstånd inte automatiskt leda till att en förbudstalan rörande samma verksamhet skall bifallas.¹²⁰

Är det istället fråga om icke-tillståndspliktig verksamhet där frivilligt tillstånd söks är den kumulerade prövningen till nytta för kändan som omedelbart kan få sin förbudsdom meddelad. En ogillande dom i ansökningsmål har inte negativ rättskraft, d v s verksamhetsutövaren kan återkomma med ny ansökan (se nedan).

Av detta skäl är kumulation av ansökningsmål och förbudsmål trots allt relevant på ett sätt den inte skulle vara om rättskraften hos i ett ogillat ansökningsmål hindrade ny ansökan i samma sak. Med andra ord kan förbudstalan vara det enda säkra sättet att stoppa verksamheten till följd av avsaknaden av negativ rättskraft i ansökningsmålet.¹²¹

¹¹⁷ NJA II 1969 s. 328.

¹¹⁸ Lindblom, Per Henrik, Miljöprocess del II, s. 694.

¹¹⁹ Ibid, s. 695.

¹²⁰ Ibid, s. 696.

¹²¹ Ibid, s. 696.

Den ogillade ansökningsdomen kan dessutom ha bevisverkan i förbudsmålet och en kumulation i de fall som ovan beskrivits (de med oviss utgång) ger processekonomiska vinster såväl som att det möjliggör för käranden att snabbt får en exekutionstitel. Det ogillade ansökningsmålet har alltså inte rättskraft som förhindrar senare skadestånds- eller förbudstalan. Detta innebär att sakägare inte behöver "hänga på" ett ansökningsmål omedelbart.¹²²

3.6 Rättskraften hos ogillande domar

Av motiven till 24 kap 1 § MB framgår att man avsett reglera ansökningsdomens rättskraft vid bifall. Det finns heller ingen känd ledning i praxis eller tydliga uttalanden i förarbeten, emellertid kan tillståndshavare söka nytt tillstånd och nya villkor liksom i vissa fall söka upphäva andra villkor.¹²³

Enligt Miljöskyddskommitténs betänkande är detta "tradition".¹²⁴

Rättskraftens trygghet och s k terminatoriska syfte mot framförallt det allmänna bör allmänt sett kunna göra sig gällande vid såväl gillande som ogillande domar. En grannfastighet till en fastighet där en verksamhetsutövare fått ogillande dom bör kunna räkna med att samma ansökan inte återkommer och bifalles med någon mindre ändring. Dessutom är domar i ansökningsmål sådana att de berör betydligt fler människor än en vanlig tvistemålsdom.¹²⁵

Däremot kan inte en ogillande dom i detta scenario ha rättskraft mot annan än den som sökt tillståndet. Tillståndet följer verksamhetsutövaren och inte fastigheten varför denna trygghet skulle bli illusorisk. Vidare kan sägas att detta innebär en risk för stagnation i samhällsutvecklingen.¹²⁶

Sammanfattningsvis anses negativ rättskraft inte förekomma i ansökningsmålen, dels p g a de nu anförda skälen.

3.7 Betydelsen av utformningen av beslut och särskilt det allmänna villkoret

Vanligen innehåller ett tillstånd meddelat enligt 24 kap 1 § MB ett s k allmänt villkor. Detta är vanligen utformat ungefär som att "verksamheten skall bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden uppgett eller åtagit sig i ärendet". Denna typ av villkor har traditionellt sett använts

¹²² Ibid, s. 696f.

¹²³ Ibid, s. 717f

¹²⁴ SOU 1993:27, del I, s. 574. "en tillståndshavare när som helst (kan) ansöka om nytt tillstånd och därmed nya villkor för verksamheten".

¹²⁵ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 718ff.

¹²⁶ Ibid, s. 718.

för tillståndsgivna verksamheter och har under tidigare ML ansetts ha samma rättskraft som de andra villkoren i beslutet. Hur gränsen om vad som skall anses reglerat i tillståndet i detta hänseende skall dras är oklart.¹²⁷

Prövningsmyndigheten har en utredningsskyldighet ex officio till följd av målets indispositiva karaktär och, i tillämpliga fall, förvaltningsrättsliga grundsatser.

3.7.1 Villkorens funktion

De krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder som följer av det meddelade tillståndet utformas i allmänhet som villkor i tillståndet. Villkorens fullföljande är en förutsättning för att den miljöfarliga verksamheten skall få bedrivas enligt tillståndet. Villkoren innebär en viss trygghet för verksamhetsutövaren då det allmänna inte kan skärpa villkoren i efterhand. Emellertid finns möjligheter till omprövning och upphävande av tillståndet enligt 24 kap MB, likaså möjlighet att ompröva villkor/tillståndet efter 10 år. Generella föreskrifter kan också bryta igen rättskraften hos meddelade tillstånd.¹²⁸

Eftersom villkoren har stor betydelse för flera miljörättsliga åtgärder från det allmänna (men även för innehavaren själv) är det av stor vikt att dessa utförs noggrant och entydigt. Villkoren både reglerar och ligger till grund för (1) den miljöfarliga verksamhetens bedrivande, (2) tillståndshavarens kontroll av det att tillståndet och villkoren följs, (3) myndigheternas tillsyn av verksamheten, (4) sanktioner.¹²⁹

Villkorens adressat är förutom tillståndshavaren tillsynsmyndigheterna och de rättsvårdande myndigheterna (polis, åklagare och domstolar). Även alla de hos allmänheten som kan ha ett berättigat intresse och berörs av verksamheten har ett intresse av att villkoren är utformade på ett tydligt och lättillgängligt sett. Denna skyldighet åligger redan verksamhetsutövaren genom utformningen av den MKB som ingår i ansökan.¹³⁰

Villkoren skall återge hur verksamheten från miljösynpunkt varit nödvändig att reglera och återspegla hur tillåtighetsbedömningen genomförts av prövningsmyndigheten. Även om villkoren är till för miljöns skydd måste dessa vara möjliga att kontrollera. Att de går att kontrollera innebär också att verksamhetsutövaren skall förstå hur denne skall efterleva dem, detsamma gäller tillsynsmyndigheten som har ett övervakningsansvar.¹³¹

¹²⁷ Bjällås, Ulf, mfl, *Miljöskyddslagen – handbok i miljö rätt*, s. 120.

¹²⁸ *Ibid*, s. 117ff.

¹²⁹ *Ibid*, s. 117.

¹³⁰ *Ibid*, s. 118.

¹³¹ *Ibid*, s. 118.

Villkor som godtagits av MÖD har underkänts av HD på grund av att de ansetts för otydligt och inte möjliga att mäta, d v s kontrollera om de efterlevs och således inte tillfredställande ur rättssäkerhetssynpunkter.¹³²

Att villkoren och tillståndsbeslut brister i utformningen på så sätt att de är svåra att kontrollera eller efterleva förekommer fortfarande.¹³³

I det fall villkoren inte efterlevs finns straffsanktioner beroende på överträdelsens allvar och karaktär. Sanktioner kan drabba såväl den juridiska personen som företrädare för denne och kan t ex röra sig om företagsbot, straff, förverkande, miljöstraffsavgift och vite (huruvida vissa av dessa är att se som straff är dock föremål för diskussion).¹³⁴

För åtalet är villkorens utformning viktig eftersom dessa ofta är en del i gärningsbeskrivningen.¹³⁵

I ett uttalande från Hovrätten rörande legalitetsprincipen (som gäller inom straffrätten) menar man att kraven straffsanktionerade förlägganden bör ställas på motsvarande nivå som för straffdomar i fråga om tydlighet och lagstöd.¹³⁶

Det är inte helt enkelt att formulera helt klara och entydiga villkor och det anses allmänt sett finnas många exempel på villkor som orsakat tolkningsproblem. Trots detta måste man anse att kraven på villkors tydlighet måste ställas högt, ur rättsäkerhetsperspektiv för såväl verksamhetsutövaren som tillsynsmyndigheten.¹³⁷

Den centrala miljöskyddsmyndigheten Naturvårdsverket gör sammanställningar över villkorsskrivningar för att underlätta detta arbete. Verket kommenterar och exemplifierar hur villkor bör utformas och vad som bör undvikas.¹³⁸

Villkoren kan inriktas på gränsvärden såsom utsläppsmängder och reningmängder men bör även omfatta själva tillverkningsprocessens genomförande. Exempel på detta kan vara värmeåtervinning och krav på "ren produktion". Det går emellertid inte att ställa krav på slutprodukten.¹³⁹

Naturvårdsverket har upphävt "Villkor i tillståndsbeslut enligt Miljöskyddslagen (87:8)" som trots upphävandet innehåller relevanta exempel på villkor. Särskilt eftersom någon egentlig skillnad i kravet på hur villkor formuleras inte varit avsett vid övergången till MB.

¹³² Dom HD 2006-05-19, mål nr: T 2303-05.

¹³³ KN B 46/98.

¹³⁴ Bjällås, Ulf, mfl, *Miljöskyddslagen – handbok i miljö rätt*, s. 118.

¹³⁵ *Ibid*, s. 118.

¹³⁶ RH 1994:125 samt KN B 119/98.

¹³⁷ Bjällås, Ulf, mfl, *Miljöskyddslagen – handbok i miljö rätt*, s. 118.

¹³⁸ *Ibid*, s. 118.

¹³⁹ *Ibid*, s. 118.

Villkoren delas allmänt upp i två kategorier, allmänna villkor och särskilda villkor. De förra anger ramarna för verksamheten och innehåller inte preciseringar de senare innehåller däremot mer precisa formuleringar.¹⁴⁰

Naturvårdsverkets har tidigare gjort en indelning av vanliga villkor i tolv olika kategorier.¹⁴¹

- 1) Villkor om verksamheten bedrivande i huvudsaklig överensstämmelse med sökandens åtaganden (det allmänna villkoret)
- 2) Villkor om utformning och drift av process och anläggningar
- 3) Villkor om utformning av reningsutrustning
- 4) Villkor om drift av reningsutrustning
- 5) Utsläppsvillkor
- 6) Bubbelvillkor
- 7) Bullervillkor
- 8) Haverivillkor
- 9) Villkor om åtgärder vid avslutande av verksamheten (t ex eterbehandling)
- 10) Utredningsvillkor
- 11) Villkor om kontroll samt om drift-, skötsel- och arbetsrutiner
- 12) Administrativa villkor

3.7.2 Det allmänna villkoret

“Om inte annat framgår av detta beslut skall verksamheten - inbegripet åtgärder för att minska vatten och luftföroreningar och andra störning för omgivningen - bedrivs i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget uppgivit eller åtagit sig i ärendet”.¹⁴²

På detta sätt brukar tidigare Koncessionsnämnden formulera sig när det allmänna villkoret beskrivs och denna formulering används allttjämt av MD och LSt. Detta villkor binder sökanden vid den redovisning denne lämnat i ärendet. Genom denna formulering blir sökanden alla åtaganden, skriftliga som muntliga, bindande för tillståndshavaren. Detta tar sig t ex till uttryck i att endast det slags utsläpp som sökanden angivit får göras om inte sökanden uppgivit annat. Det allmänna villkoret är av vikt för såväl sökanden som tillsynsmyndigheten och anses enligt gamla miljöskyddslagen ha samma rättskraft som övriga villkor.¹⁴³

Att allt som sökanden anfört i målet, varje uppgift eller åtagande som förts på tal samt allt som förekommer i sökandens inlagor skall anses omfattas av domstolens avgörande anses av Bengtsson vara att dra rättskraftbegreppet långt. Detta skulle innebära att skyldigheten inte kan skärpas eller lindras under andra förutsättningar än MB medger angående uttryckliga villkor. Bengtsson menar att 24 kap 1 § MB skall tolkas ordagrant eftersom det på

¹⁴⁰ Ibid, s. 118f.

¹⁴¹ Ibid, s. 119.

¹⁴² Ibid, s. 119.

¹⁴³ Ibid, s. 119.

en plats i motiven framgår att endast de frågor som berörts i beslutet har rättskraft.¹⁴⁴

En fördel med användningen av det allmänna villkoret anses vara att tillståndsmyndigheten inte behöver precisera alla åtaganden som sökanden gjort under handläggningens gång som särskilda villkor vilket i sin tur leder till ett minskat behov av antal villkor.¹⁴⁵

Ett exempel på den faktiskt rättskraften hos det allmänna villkoret framgår bl a av följande beslut. Länsstyrelsen hade meddelat ett föreläggande mot en verksamhetsutövare med innebörd att denne måste sluta använda en viss anläggning för mottagande av syra eftersom tillstånd saknades för att använda anläggningen på detta sätt. Emellertid hade verksamhetsutövaren tydligt beskrivet möjligheten att nyttja anläggningen (bland andra) för detta ändamål i ansökningshandlingarna hos koncessionsnämnden varför miljööverdomstolen upphävde föreläggandet eftersom som frågan ansågs ha prövats i det ursprungliga beslutet. Beskrivningen var alltså en del i handlingarna vid ansökan och inte ett uttryckligt villkor i beslutet.¹⁴⁶

Ett åtagande från verksamhetsutövaren är alltså i detta hänseende lika bindande som de preciserade villkoren.¹⁴⁷

Tillståndsgiven verksamhet får inte ändras utan tillstånd i det fall ändringen innebär att verksamheten eller inrättningen kommer att bedrivas eller utformas på annat sätt än vad som bestämts i tillståndsbeslutet vid äventyr tillståndspliktig verksamheten bedrivs utan tillstånd.¹⁴⁸

Det är i detta sammanhang verksamhetens överensstämmelse med det allmänna villkoret har stor betydelse för bedömningen. Detta sker genom en jämförelse med bedrivandet av verksamheten och tillståndet som verksamheten skall bedrivas i "huvudsaklig överensstämmelse" med. (det allmänna villkoret) Om ändringen ligger utanför det området som det allmänna villkoret täcker är det fråga om en tillståndspliktig ändring.¹⁴⁹

I ett äldre beslut av koncessionsnämnden rörande SAS och Linjeflygs verkstäder vid Arlanda flygplats gjorde nämnden den bedömningen att om varje förändring av flygplanstyp och olika förändringar i arbetsmoment skulle innebära en tillståndspliktig förändring av verksamheten skulle detta innebära ett stort administrativt arbete. På grund av detta delegerade nämnden möjligheten att godkänna förändringarna till länsstyrelsen så länge dessa inte medförde någon ökning av utsläpp eller annat störning. Motsvarande möjlighet finns även i dagens MB.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar*, s. 148. även Prop. 1997/98:45, del II, s. 252.

¹⁴⁵ Bjällås, Ulf, mfl, *Miljöskyddslagen – handbok i miljö rätt*, s. 120.

¹⁴⁶ M 8172-00.

¹⁴⁷ Bjällås, Ulf, mfl, *Miljöskyddslagen – handbok i miljö rätt*, s. 120.

¹⁴⁸ Ibid, s. 120.

¹⁴⁹ Ibid, s. 120.

¹⁵⁰ KN 165/93.

Dylika delegeringar har använts frekvent av den tidigare prövningsmyndigheten men inte slentrianmässigt utan krävde att sökande visade på ett särskilt behov av sådant tillägg för att undvika omfattande administrativt arbete.¹⁵¹

För tillsynsmyndighetens del innebär det allmänna villkoret att myndigheten måste gå igenom alla ansökningshandlingar och tillståndsbeslutet eftersom villkorsammanställningen ensam alltså inte fullt ut reglerar vad som gäller för ett visst företag. Motsatsvis gäller att även verksamhetsutövaren inte kan vara säker på vad som gäller dennes verksamhet med mindre att han gått igenom handlingarna på samma sätt. Tidigare brukade koncessionsnämnden dock belysa de viktigaste åtaganden i och med det allmänna villkoret som en del i beslutet.¹⁵²

I ett beslut av MÖD ansåg rätten att frågan om brukande av en särskild kemikalie ansågs vara prövad redan tio år tidigare genom att en uppgift om dåvarande användning av kemikalien fanns i koncessionsnämndens omprövningshandlingar. Rätten ansåg att nämnden avstod från att meddela särskilt villkor om användningen och att användningen därför måste anses falla under det allmänna villkoret.¹⁵³

Utöver det allmänna villkoret finns som ovan nämnts att antal mer preciserade särskilda villkor. Dessa hyser i allmänhet ingen osäkerhet men kan sinsemellan vara motsägelsefulla och för allmänheten svåra att begripa.¹⁵⁴

3.8 Särskilda rättsmedel

3.8.1 Särskilda rättsmedel i ansökningsmål

En möjlighet att påverka ett lagakraftvunnet beslut är att angripa detta genom särskilda rättsmedel. Dessa har karaktären av sista utväg och grunderna för brukande av dessa, t ex domvilla, är således rättskraftens bortre gräns. Hela prövningen kan tas om och alla tidigare bindande beslut upphävas.

Trots uttalandena i motiven till MB om att ansökningsmålen är fullständigt reglerade i MB anses de extraordinära/särskilda rättsmedlen i RB gälla eftersom i 20 kap 3 § st 1 MB hänvisar till RB sekundärt. ("Nära nog

¹⁵¹ Bjällås, Ulf, mfl, *Miljöskyddslagen – handbok i miljö rätt*, s. 120.

¹⁵² *Ibid.*, s. 121.

¹⁵³ MÖD 2005:44.

¹⁵⁴ Intervju, Miljöchefen Lunds Kommun.

fullständigt reglerade”).¹⁵⁵ Det framgår dessutom av motiven att RB ska tillämpas såvitt avser särskilda rättsmedel i RB.¹⁵⁶

Även om ansökningsmålsprocessen skulle anses utgöra en förvaltningsprocessuell ordning anses RBs regler för särskilda rättsmedel sedan länge vara tillämpliga analogvis i förvaltningsprocesssammanhang. I 11 kap 11 § RF och 37 b § FPL uttrycks att förvaltningsärenden kan beviljas resning med samma huvudsakliga resningsgrunder som i RB. Emellertid är tillämpningen inte bunden av RB.¹⁵⁷

Det extraordinära rättsmedlet “Nullitetsbesvär” förekommer inom förvaltningsrätten även om det inte längre är av vikt då det förvaltningsprocessuella resningsinstitutet kan nyttjas, dessutom även vid grova processuella fel. Likaså kan restitutio fatalium (återställande av försutten tid) brukas inom förvaltningsprocessen.¹⁵⁸

De två senare rättsmedlen är av vikt vid beslut för B och C verksamheter vid Länsstyrelse respektive Kommun. (F(1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).¹⁵⁹

Rättskraftens preklusiva och prejudiciella verkan upphävs helt då klagan över domvilla sker genom resning i RB. I den nya prövningen kan dock föremålet inskränka sig till nytt material eller bara vissa delar av det som förekommit i ansökningsmålet. Är fallet uppenbart kan resningsinstansen avgöra saken direkt, något som anses förekomma oftare i förvaltningsprocessen än inom andra processer.¹⁶⁰

Ansökan om resning och klagan över domvilla anses vara en sista utväg efter andra rättsmedel (även återställande av försutten tid). Det bör alltså vara så att tillståndsdomen vunnit laga kraft och inga andra medel återstår för att angripa domen. Detta skall särskilt ses mot bakgrund av de relativt generösa möjligheterna att ompröva eller återkalla tillståndet enligt 24 kap MB vilket lämnar ett än mindre området öppet för begagnande av extraordinära rättsmedel.¹⁶¹

Klagan över domvilla på grund av grovt rättegångsfel medges enligt 59 kap 1 § st. 1 p 4 RB.

”1 § Dom som vunnit laga kraft skall efter klagan av den vars rätt domen rör på grund av domvilla undanröjas...

... 4. om det i rättegången förekommit något annat grovt rättegångsfel som kan antas ha inverkat på målets utgång.

¹⁵⁵ Prop. 97/98:45, del I, s. 466.

¹⁵⁶ Prop. 97/98:45, del II, s. 252.

¹⁵⁷ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 702.

¹⁵⁸ *Ibid.*, s. 702.

¹⁵⁹ *Ibid.*, s. 703.

¹⁶⁰ *Ibid.*, s. 703.

¹⁶¹ *Ibid.*, s. 703.

Klagan över domvilla enligt första stycket 4 som grundas på en omständighet som inte tidigare har åberopats i målet skall avvisas, om klaganden inte gör sannolikt att han har varit förhindrad att åberopa omständigheten i rättegången eller han annars haft giltig ursäkt att inte göra det.”

3.8.2 Domvillogrundande fel i prövningen

3.8.2.1 Brister i beslutsunderlaget

Ansökningsmålen är indispositiva och av detta följer att MD skall föra en aktiv processledning och därtill har en utredningsskyldighet gällande målet ifråga. Denna utredningsskyldighet sträcker sig dock inte lika långt som i andra indispositiva mål, t ex de om vårdnad. Rätten skall tillse att målet blir så utrett som krävs för att prövning skall kunna ske (med utgångspunkt i kraven i 22 kap MB). Detta kan ske på flera sätt varav det vanliga är krav på sökanden att komplettera sin ansökan vid äventyr denna avvisas.

Hur omfattande utredningsskyldigheten och officialprövningsansvaret är för prövningsmyndigheten kan bedömas med utgångspunkt i när prövningsmyndigheten felaktigt tillämpat dessa principer. Det är alltså i dessa fall av rättegångsfel som ramarna för principerna definieras.

Man kan dela upp frågan officialprövning i två underliggande frågor. Till att börja med den situationen att rätten inte låtit i processen infört material ligga till grund för domen - bristande officialprövning. Därefter kan den situation inträffa att rätten inte ex officio eller genom åläggande införskaffar erforderlig utredning för målet - brist i utredningsskyldigheten. Det framstår som det finns flera olika uppfattningar om vad som kan anses utgöra rättegångsfel i dessa sammanhang.¹⁶² Särskilt i bedömningen då “en särskilt viktig regel” som påverkar målets utgång förbisets, vilket bör vara att anse som grovt rättegångsfel. Bristande materiell processledning i dispositiva tvistemål kan vara grovt rättegångsfel.¹⁶³

Eftersom mål som nu är ifråga är indispositiva kan följderna av bristande utredningsskyldighet och officialprövning få minst lika allvarliga konsekvenser som bristande materiell processledning i dispositiva mål varför dessa brister anses utgöra grovt rättegångsfel i indispositiva mål.¹⁶⁴

Vilka situationer som allmänt sätt är så grova att de bör bedömas som rättegångsfel har i motiven till RB ansetts bära överlämnas till rättstillämpningen i varje särskilt fall.¹⁶⁵

¹⁶² Ibid, s. 705.

¹⁶³ NJA 1994 s. 7.

¹⁶⁴ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 705.

¹⁶⁵ NJA II 1943 s 741.

För att avgöra vilka situationer av bristande utredningsskyldighet och officialprövning som verkligen är grova rättegångsfel måste man alltså titta närmare på målen i fråga. Ifråga om mindre missar utan egentlig påverkan på utgången bör dessa inte utgöra fel, likaså bör inte s k domstolsdisciplinära skäl medge resning eller undanröjande av dom p g a domvilla, särskilt eftersom detta skulle ske på parternas bekostnad. (domstolsdisciplinära skäl; då skälet endast är att undanröja fel för domstolens egen räkning utan betydelse för parterna och utgången i målet).¹⁶⁶

Enligt Lindblom bör inte en bagatellartad miss av en i och för sig viktig regel utgöra grovt rättegångsfel. Av rekvisiten i 59 kap 1 § st 1 p 4 RB framgår kravet på att felet "kan antas ha inverkat på målets utgång." Fel i denna mening skall alltså påverka utgången av målet och kunna antas föranleda en felaktig dom, felet måste också vara grovt. Relevanskravet anses dock ha liten betydelse i de fall beviskravet för att felet påverkade utgången antas vara lågt.¹⁶⁷

Vissa författare (Welamsson) menar att relevanskriteriet normalt inte skall ha någon självständig betydelse eftersom det vid grova rättegångsfel i allmänhet är en fråga om fall då en väsentlig rättssäkerhetsgaranti åsidosatts kan man presumera att felet inverkat på utgången. Emellertid är det inte logiskt möjligt att relevansen för utgången kan brista trots att rättegångsfelet är grovt.¹⁶⁸

Det s k ursäktrekvisitet i 59 kap 1 § st 2 RB anses inte vara av någon större betydelse i de fall av rättegångsfel som består av brister i utrednings- och officialprövningsskyldigheten i indispositiva mål. Om parten har insikt i felet och haft möjlighet att påtala felet under rättegången eller genom att fullfölja målet (överklaga) kan rekvisitet aktualiseras. Det är då rätten inte parten som skall ursäkta sig för att en viktig regel för rätten handläggning av själva målet åsidosatts.¹⁶⁹

Att MD utan initiativ från part skall införskaffa utredning som täcker alla tänkbara konsekvenser av en verksamhet anses inte realistiskt och heller inte tanken i MB. Däremot bör rätten vara skyldig att beakta (ex officio) omständigheter i målet om de införts av part. Däremot inte om parten ifråga hade "informationsbördan" för att detta sker, d v s ett rent partsintresse (se vidare nedan).¹⁷⁰

Eftersom bedömningen måste ske i det enskilda fallet kan en miss som i och för sig skulle anses utgöra grovt rättegångsfel i en måltyp anses icke grov i en annan måltyp.¹⁷¹

¹⁶⁶ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 705.

¹⁶⁷ Ibid, s. 706.

¹⁶⁸ Ibid, s. 706.

¹⁶⁹ Ibid, s. 706.

¹⁷⁰ Ibid, s. 707.

¹⁷¹ Ibid, s. 707.

Slutligen kan man säga att den omständighet att samma grund för grovt rättegångsfel kan ha olika betydelse i olika mål gör att man bör ta hänsyn till vem som klagat över domvilla och i någon mån också i vems intresse en bristande utredning genomförs.¹⁷²

Att rätten inte beaktat vad som inte införts i målet får anses utgöra en brist i utredningsskyldigheten men inte i officialprövningsskyldigheten. Såvida inte utredningen brister i sådant som enligt 22 kap MB MD skall tillse att utredningen innehåller. Har rätten inte beaktat material som införts i målet och detta har betydelse för utgången är alltså domvilla för handen.¹⁷³

3.8.2.2 Brister i beslutsunderlag som utgör partsintresse

Vad gäller när MD har missat i utrednings- och officialprövningsskyldigheten för sådant som talar till verksamhetsutövarens förmån? Man bör skilja mellan partsintressen och tredjemansintressen som kan tala till utövarens förmån. Partsintressen är något som parten normalt skall bevaka men man kan i och för sig tänka sig att rätten grovt underlåtit att beakta vad sökanden infört i målet i denna del. Om rätten inte beaktat att det saknas sådant material har rätten möjligen brutit i utredningsskyldigheten. Trots detta anser Lindblom att domvilla inte föreligger eftersom det saknade materialet ligger inom sökandens ”informationsbörda”.¹⁷⁴

Frågan är om det finns skäl att anta att domvilla föreligger om utredningen brister i de delar som talar till förmån för tillståndshavaren. Lindblom menar att det är upp till sökanden att bevaka sina intressen i detta hänseende och att MDs utredningsskyldighet är liten vad gäller omständigheter som talar till förmån för tillståndshavaren men som denne glömt eller avstått från att åberopa.¹⁷⁵

Sökanden har alltså ett slags informationsbörda men denna utsträcker sig inte förbi partsintresset och kan alltså inte anförtros tredjemansintressen eller allmänna intressen. Inte heller om dessa intressen sammanfaller.¹⁷⁶

Man kan alltså ifrågasätta om domvilla överhuvud kan förekomma vid brister i utredningsskyldigheten, särskilt vad gäller utredning och efterforskningsplikt rörande rena partsintressen eftersom sökanden själv bör anförtros att bevaka sina intressen i den första processen.¹⁷⁷

¹⁷² Ibid, s. 707.

¹⁷³ Ibid, s. 708.

¹⁷⁴ Ibid, s. 709.

¹⁷⁵ Ibid, s. 710.

¹⁷⁶ Ibid, s. 710f.

¹⁷⁷ Ibid, s. 709f.

Är det emellertid så att partsintresset sammanfaller med tredjemansintresset utsträcks rättens utredningsskyldighet eftersom tredjeman normalt inte är med i målet och bevakar sina intressen. Tillståndshavaren kan dock inte på denna grund klaga över domvilla. Tredje man får i denna situation angripa domen själv enligt 59 kap 1 § st 1 p 1 RB.¹⁷⁸

I dessa fall bör domvilla kunna bifallas och inte bara vara möjlig vid brister i officialprövningen utan även vad gäller utredningsskyldigheten i detta avseende. (t ex grovt åsidosatt obligatoriskat processmaterial enligt 22 kap MB). I dessa fall anser Lindblom, pragmatiskt, att sökanden i den första processen ska kunna klaga över domvilla eftersom företrädare för det allmänna i praktiken inte gör detta.¹⁷⁹

I det fall grovt rättegångsfel begåtts genom att MD till sökanden nackdel missat officialprövning av infört material som talar till sökanden fördel för ett rent partsintresse eller allmänna intressen kan man fråga sig hur relevanskriteriet och ursäcksrekvisitet i 59 kap 1 § st 1 p 4 RB skall tillämpas. Relevanskriteriet är av betydelse även för grova fel eftersom processen skulle vara meningslös om felet inte påverkar utgången i det felaktiga målet. I sådant fall upptar man processen endast av domstolsdisciplinära skäl och dessutom på parterna bekostnad.¹⁸⁰

Är domvillocklagen grundad på allmänna intressen som sammanfaller med partsintressen bör beviskravet vad avser relevanskriteriet sänkas till förmån för utövaren och ursäcksrekvisitet i praktiken förlora sin betydelse eftersom målet är indispositivt.

Konsekvensen av detta är att tillståndshavaren trots allt kan få bifall till domvillocklagen grundad på bristande officialprövning eller utredningsskyldighet, d v s när partsintresset sammanfaller med tredjemansintresset.

I mycket sällsynta fall torde verksamhetsutövaren kunna nyttja resning eller återställande av försutten tid. Även möjligheterna att åberopa domvilla enligt 59 kap 1 § st 1 p 1 eller 3 RB får anses ovanliga.¹⁸¹

3.8.3 De olika parternas möjligheter till särskilda rättsmedel

3.8.3.1 Tillståndshavare

Till att börja med kan man konstatera att bestämmelser eller uttalanden i MB eller förarbetena saknas rörande särskilda rättsmedel. Nu är det inte så konstigt eftersom sökanden har fått tillståndet och kan verka enligt detta och

¹⁷⁸ Ibid, s. 710.

¹⁷⁹ Ibid, s. 710.

¹⁸⁰ Ibid, s. 710.

¹⁸¹ Ibid, s. 710.

dessutom torde kunna begära omprövning enligt ordinära regler varför behov av särskilda rättsmedel kan ses som litet.¹⁸²

Det kan dock vara så att tillståndet är så snävt utformat att det uppfattas som ett nederlag eller villkoren så långtgående att det är ett nederlag. För att tillståndshavaren skall kunna klaga över domvilla i denna situation måste alla andra vägar till ändring vara uttömda, t ex överklagande på ordinär väg eftersom beslutet får anses ha gått sökanden emot.¹⁸³

3.8.3.2 Sakägare

Möjligheterna för sakägare och företrädare för allmänna intressen att använda de särskilda rättsmedlen påtalas, till skillnad från tillståndshavarens möjligheter, i motiven till 24 kap 1 § MB.¹⁸⁴

“Dessutom finns flera möjligheter att angripa domen med extraordinära rättsmedel enligt rättegångsbalken, d v s begäran om resning eller återställande av försutten tid eller domvillobesvär. Om domen upphävs eller ändras enligt bestämmelserna om extraordinära rättsmedel blir dess rättskraftsverkan i motsvarande utsträckning inskränkt. Sålunda kan t ex en skadelidande sakägare, som inte blivit i vederbörlig ordning kallad i målet och som inte heller har fört talan i detta, anföra domvillobesvär. (med följd att domen inte gäller ersättning såvitt avser den sakägaren.) Vad nu sagts gäller också beträffande företrädare för sådana allmänna intressen som är av beskaffenhet att de skall bedömas i ansökningsmålet”.¹⁸⁵

Uttalandet anses framförallt ta sikte på domvillocklagen av tredjeman enligt 59 kap 1 § st 1 p 2 RB, d v s sakägare som inte medverkat i ansökningsmålet.¹⁸⁶

Vem är då att anse som tredje man i dessa sammanhang? Sakägare som inte närvarar i ansökningsmålet kan anses som ett slags parter ändå. Trots att de alltså inte kan anhängiggöra ansökningsmål i första instans eller ens väcka talan om återkallelse eller ändring av villkor. Det har rätt att delta i ansökningsmål, överklaga och använda särskilda rättsmedel. Har sakägaren själv inte initierat ett ansökningsmål kan denne ändå få detta prövat genom de särskilda rättsmedlen vilket anses konsekvent med möjligheten för denne att fullfölja ansökningsmålet i ordinär ordning.¹⁸⁷

Domvillemöjligheten i 59 kap 1 § st 1 p 2 RB (Som ser ungefär lika dan ut som i 1734 ÄRB) kan vi första anblick tyckas möjliggöra domvillocklagen enligt MB i betydande omfattning. Regeln har använts för att bifalla

¹⁸² Ibid, s. 708.

¹⁸³ Ibid, s. 709.

¹⁸⁴ Ibid, s. 711.

¹⁸⁵ Prop. 97/98:45, del II, s. 252.

¹⁸⁶ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 712.

¹⁸⁷ Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, s. 712f.

domvillocklagen även på grund av materiella fel och inte rättegångsfel (processuella fel) överhuvud.¹⁸⁸

I regeln framgår även att “någon som inte har varit part i målet, lider förfång” har möjlighet att grunda sin domvillocklagen på denna omständighet. Att någon utan rätt att delta i ansökningsmålet skall kunna angripa domen på detta sätt får anses ologiskt. Övriga delar av bestämmelsen avser en riktig sakägare.¹⁸⁹

Att tillämpa denna regel i MB sammanhang ter sig dock svårt eftersom sakägarbegreppet i MB inte utan svårighet appliceras på regeln i RB. Eftersom regeln saknar både relevans och ursäktskriterier kan en generös tillämpning av den underminera varje tillstånds rättskraft i för stor utsträckning varför den endast bör tillämpas högst undantagsvis.¹⁹⁰

Lindblom anser att domvilla enligt förvarande bestämmelse endast skall föreligga då grova fel gjorts i kungörelse och delgivning enligt 22 kap MB. Problemet blir att regeln då sammanfaller med 59 kap 1 § st 1 p 4 RB där rekvisiten relevans och ursäkt förekommer.¹⁹¹

Klagen enligt 59 kap 1 § st 1 p 3 RB avser domvilla vid oklart innehåll i domen, d v s då man inte kan avgöra utgången i målet.¹⁹²

Vad gäller förhållandet att domvillocklagen sker enligt p 3 kan anses i stort samma gälla som för parten själv. Sakägaren kan dock anses ha “informationsbörda” för omständigheter som talar mot ett beviljat tillstånd. Även misstag från rättens sida beträffande tredjemansintressen och allmänna intressen kan aktualiseras i denna prövning.¹⁹³

När väl ett ansökningsmål upptagit för ny prövning kommer alla intressen prövas på nytt, möjligen med undantag för icke åberopade partsintressen och tredjemansintressen.¹⁹⁴

Således kan de särskilda rättsmedlen vara av stor vikt för enskilda sakägare. Betydligt större än för sökanden i ansökningsmålet och för det allmänna som ju har möjligheter till omprövning och återkallelse i 24 kap MB.

3.8.3.3 Det allmänna

Av motiven framgår som nyss nämnts att även det allmännas företrädare kan nyttja de särskilda rättsmedlen genom klagen över domvilla.

¹⁸⁸ Ibid, s. 713.

¹⁸⁹ Ibid, s. 713.

¹⁹⁰ Ibid, s. 713.

¹⁹¹ Ibid, s. 714.

¹⁹² Ibid, s. 714.

¹⁹³ Ibid, s. 714f.

¹⁹⁴ Ibid, s. 715.

Bestämmelsen 59 kap 1 § st 1 p 2 RB anses dock inte gälla det allmänna. (Det anses främmande att säga att det allmänna lider förfång m.m.)¹⁹⁵

Det är istället fall av underlåten eller felaktig kungörelse eller kallelse som det allmänna kan klaga över domvilla genom grovt rättegångsfel jämt 59 kap 1 § st 1 p 4. Företrädare för det allmänna kan utöver reglerna i 24 kap om återkallelse och omprövning ingripa akut genom tillsyn jml 26 kap 9 § MB.¹⁹⁶

I det fall MD missat att beakta relevant material i målet kan detta vara grund för grovt rättegångsfel. I stort sköts dock förhandlingen av parterna enligt de instruktioner som finns i MB trots målets karaktär av indispositivitet. Emellertid är ursäktrekvisitet ett stopp i det fall domvilla bifalles genom relevanskriteriet, det får anses att det allmänna skall påtala fel som det allmänna har ”informationsbördan” för under förhandlingen. Har detta inte gjorts kan det inte ursäktas eftersom det allmänna får förutsättas inte missa en sådan sak.¹⁹⁷

Nya omständigheter kan ge anledning till resning enligt såväl 58 kap 1 § st 1 p 3 RB och rekvisiten i 24 kap 3 och 5 §§ MB.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Prop. 1997/98:45, del II, s. 252.

¹⁹⁶ Lindblom, Per Henrik, Miljöprocess del II, s. 716.

¹⁹⁷ Ibid, s. 716.

¹⁹⁸ Ibid, s. 716f.

4 Analys och diskussion

4.1 Sammanfattning

Inledningsvis kan man konstatera att rättskraften i ansökningsmålen kan te sig enkel genom att göra en bokstavstolkning av bestämmelsen i 24 kap 1 § MB. Det är alltså fråga om skydd i de frågor som behandlats i domen eller beslutet och skyddet består framför allt i att tillståndshavaren inte behöver frukta ytterligare krav från myndigheten gentemot den aktuella verksamheten. Dessutom ger tillståndet skydd mot att någon annan söker hindra verksamheten genom att lägga den under förbud enligt 32 kap MB:s möjlighet till förbudstalan. Enskilda berörda av ett beslut har i detta avseende relativt små möjligheter att hindra en verksamhet om inga fel i prövningen har begåtts. Enskildas möjlighet att begära att de utpekade myndigheterna företar omprövning eller återkallande av tillstånd enligt 24 kap MB är så hårt kringskurna (om man överhuvud kan säga att möjligheten finns) att de inte ens anses kunna överklaga myndighetens beslut om att inte inleda en sådan omprövning.

Är det däremot så att en lagakraftvunnen dom har tillkommit under processuella fel, t ex enskilda sakägare har inte kallats till prövningen på det som skulle ha skett kan dessa använda särskilda rättsmedel för att klaga över domvilla och domen eller beslut rivas upp i efterhand utan hinder av rättskraft. Detta innebär också att tillståndssökanden tjänar på att prövningen går rätt till och att möjliga sakägare inte hoppas över eftersom risken annars är att hela tillståndet måste omprövas.

Öppnar man dessutom upp för att verksamhetsbegreppet skall vara avgörande för vilken rättskraft domen eller beslutet skall ha anses flertalet vanliga störningar och frågor avgjorda trots att dessa inte ens framgår av beslutet. Denna typ av extensiv tolkning av rättskraftbegreppet skapar onekligen knappast mer klarhet i vad som skall anses prövat i ansökningsmål. Det är svårt att se att samma rättsäkerhetspolitiska hänsyn, som ligger till grund för rättskraftsreglerna i brottmål skulle göra sig gällande i mål om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Emellertid har verksamhetsbegreppet betydelse tillsammans med det allmänna villkoret för att bedöma om ny verksamhet kräver tillstånd eller ryms under redan givet tillstånd.

Det framstår istället som att man bör ansluta sig till formuleringarna i förarbetena om att endast de frågor som prövats vinner rättskraft. Denna uppfattning delas också av de flesta inom doktrinen. Detta innebär att villkoren i beslutet träder istället för de allmänna hänsynsreglerna till den del de förekommer i beslutet eller domen. Emellertid innehåller så gott som alla beslut och domar i ansökningsmål det så kallad allmänna villkoret eller verksamhetsvillkoret vilket på nytt öppnar dörren för nya tolkningsproblem varom mer nedan.

4.2 Utredningsskyldigheten och rättskraft

Prövningen i MD sker med utredningsskyldighet hos domstolen. Rätten skall enligt 22 kap 11 § MB se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs.

Såvitt gäller mål som prövas av länsstyrelsen (och i förevarande fall kommunen) finns i 19 kap MB hänvisningar till reglerna för MD i 22 kap MB. Emellertid saknas hänvisning till just utredningsskyldigheten i 22 kap 11 § MB i 19 kap 5 § MB varför man kan fråga sig om utredningsskyldigheten skulle vara annorlunda beroende av om frågan prövas av länsstyrelse eller MD. Det är alltså fråga om den förvaltningsrättsliga utredningsskyldigheten (8 § FPL) som i denna situation träder istället för den i miljöbalken särskilda.

Rättskraften får anses indirekt hänga samman med den skyldighet som prövningsmyndigheten har att se till att erforderlig utredning läggs fram i målet. Även om, som vi sett ovan, denna skyldighet inte anses sträcka sig utöver rena partsintressen såvida dessa inte sammanfaller med tredjemansintressen.

4.3 Det allmänna villkoret

Till att börja med kan man konstatera att det allmänna villkorets utformning vid en första anblick öppnar upp för en mycket bred rättskraft genom att hänvisa till allt som förekommit i ärendet. En invändning i detta hänseende skulle kunna vara att villkoret i praktiken inte leder till några problem. Emellertid används villkoret i så gott som samtliga domar och beslut i ansökningsmål och har så gjorts under lång tid.

I doktrin gällande koncessionsnämndens beslut i dessa frågor har det allmänna villkoret ansetts ha precis samma rättskraft som de särskilda villkoren. Det är dock en grundläggande skillnad mellan båda dessa. Innebörden av ett särskilt villkor kan man i bästa fall förstå omedelbart då man läser det. Ett allmänt villkor å andra sidan hänvisar till ett mer eller mindre obestämbart material och ger detta samma rättskraft som det särskilda och mer precisa villkoret. På senare tid har man i doktrin ifrågasatt om rättskraften verkligen har denna innebörd för ett så pass oprecist underlag. Emellertid visar nyare rättsfall (Nobel-fallet) att uppgifter i ansökningshandlingar som inte utgör särskilda yrkanden och som heller inte har en särskilt framskjutande plats givits rättskraft under det allmänna verksamhetsvillkoret på samma sätt som de särskilda villkoren har.

Eftersom bruket av det allmänna villkoret pågått så pass långt tillbaka i tiden och att det till sin utformning är generellt och nästan likalydande

mellan olika tillstånd kan man fråga sig varför lagstiftaren inte valt att kodifiera villkoret i balken. Kanske skulle en sådan regel inte klara remissinstansernas och lagrådets prövning med hänsyn till de krav på förutsebarhet och tydlighet man kan ställa på lagbestämmelser varför man av detta skäl måste anta att domstolarna ger det allmänna villkoret för hög betydelse.

Vems rättssäkerhet är det då frågan om? För verksamhetsutövaren kan det allmänna villkoret fungera både till dennes fördel eller nackdel. Villkoret uppmuntrar sökanden att lägga så många handlingar och scenarios som möjligt till handlingarna redan i den första prövningen i hopp om att kunna få ett stort manöverutrymme under tillståndets giltighet. Nackdelen är förstås att tillståndshavaren inte omedelbart kan bilda sig en uppfattning om vad tillståndet innefattar och vad som kräver ytterligare tillstånd.

För tredjeman, eller allmänheten, är det redan tillräckligt svårt att bevaka och följa ansökningsmålen trots regler om att processmaterialet i vissa delar måste vara beskrivet för en lekmands förståelse. Om sökanden ovanpå detta bilägger extra mycket ansökningsmaterial, innebär rättskraften hos det allmänna villkoret betydande svårigheter för tredje man att följa processen och gör sin rätt lagligen hörd. Dessutom försämrar den voluminösa rättskraften allmänhetens möjligheter att utöva ”privat tillsyn” över en grannverksamhet, något som rimligen har betydelse eftersom de allmänna tillsynsmyndigheterna i praktiken behöver detta komplement. Dessutom bidrar knappast ordningen till en god processekonomi för prövningsinstanserna som helhet.

Tillsynsmyndigheternas möjligheter att i tillsynen kontrollera om det allmänna villkoret uppfylls eller inte möter motsvarande svårigheter. Dessutom skapas en osäkerhet om vilka förelägganden som tillsynsmyndigheten eventuellt kan meddela utan att riskera kollision med rättskraften hos tillståndet. Inte sällan är villkor sinsemellan motsägande och ibland går de inte att mäta eller på annat sätt kontrollera om de uppfylls till på grund av hur de är formulerade.

Slutsatsen är alltså att det allmänna villkoret sammantaget inte kan anses möta de krav som man normalt ställer på domar och beslut. Särskilt mot bakgrund av att dessa kan ligga till grund för strafförelägganden från det allmänna sida. Dessutom måste utgångspunkten vara att den som söker tillstånd inte kan tjäna på att villkoren är oprecisa och otydliga varför sådana villkor borde tolkas i miljöskyddande riktning som presumtion.

I allmänhet anses de särskilda omprövningsreglerna i 24 kap användas i mycket liten omfattning. Om detta beror på att de allmänna instanser som har möjlighet att begära prövning inte gör detta av resursskäl eller av andra skäl är svårt att veta. Självklart kan man tänka sig att områdets komplicerade natur inte underlättar för myndigheterna att utöva sådan bevakning. Andra tänkbara orsaker är flitigt bruk av resolutiva villkor, klara och entydiga beslut eller att verksamhetsutövare i allmänhet följer villkoren.

Sammantaget måste man nog anse att lagstiftarens försök att skapa tydliga rättskraftsregler i ansökningsmålen är helt nödvändiga men att de i praktiken punkteras genom att domstolar och andra prövningsmyndigheter alltid meddelar ett allmänt verksamhetsvillkor som låter allt som förekommit i målet ha lika stark rättskraft. Rättskraftens omfattning är därför med stor sannolikhet större än endast ”de frågor” som i motiven anges som rättskraftsgrundande del av domen i ett ansökningsmål.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Prop. 1941:45
Prop. 1997/98:45
Prop. 1981/82:130

SOU 1993:27
SOU 2002:107

Litteratur

Bengtsson, Bertil mfl, *Miljöbalken, En kommentar, Del II*, Supplement 6, 2007, Norstedts Juridik AB, Vällingby, 2006.

Bengtsson, Bertil, *Miljöbalkens återverkningar*, första upplagan, Norstedts Juridik, AB, Göteborg 2001

Bengtsson Mats, Naturvårdsverket, Rapport 5369, *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken*, Naturvårdsverket 2004.

Bjällås, Ulf, mfl, *Miljöskyddslagen – handbok i miljö rätt*, andra upplagan, Fritez förlag AB, Stockholm 1996

Nilsson, Annika, *Rättssäkerhet och miljö hänsyn – en diskussion belyst av JO:s praxis i miljö ärenden*, Santérus förlag AB, Danmark 2002

Lindblom, Per Henrik, *Miljöprocess del II*, Iustus förlag, Uppsala, Stockholm 2002

Strömberg, Håkan mfl, *Allmän förvaltningsrätt*, tjugooandra upplagan, Liber AB, Malmö 2003

Strömberg, Håkan mfl, *Speciell förvaltningsrätt*, sextonde upplagan, Liber AB, Lubljana 2006

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, femte upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2005

Westberg, Peter, *Domstols officialprövning*, Juristförlaget i Lund, Lund 1998

Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, A L B. Bonniers Boktryckeri, Stockholm 1951

Artiklar

Frändberg, Dan, Om rättssäkerhet, Juridisk tidskrift (2000/01) s. 269-280.

Internet

Darpö, Jan, Festskrift till Hillert, *Rätten till en god miljö, Beträktelser kring rättspraxis om enskildas och föreningars möjligheter att komma till tals inom miljöretten*, 2009-01-05,
<http://www.jandarpa.se/upload/Rätten%20till%20en%20god%20miljö.pdf>

Intervju

Berseus, Björn, Miljöchef, Lunds Kommun, 2008-12-08

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA II 1943 s 741
NJA II 1969 s. 328
NJA 1993 s. 656
NJA 1993 s. 649
NJA 1994 s. 7
NJA 2004 s. 885
Dom HD 2006-05-19, mål nr: T 2303-05

Miljööverdomstolen

MÖD M 8172-00
MÖD 2003:134
MÖD 2004:67
MÖD M 5815/04
MÖD 2005:44

Miljödomstolen

MD M 4116-04

Regeringsrätten

RÅ 1993:76
RÅ 2002:61

Hovrätten

RH 1994:125

Koncessionsnämnden

KN 165/93
KN B 46/98
KN B 119/98