



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN
JURIDISKA INSTITUTIONEN

SAKÄGARBEGREPPET I MILJÖBALKEN

Enskildas möjlighet att överklaga miljömål

Uppsats för tillämpade studier på Jur. Kand-programmet.
30 p. HT 2008
Författare: Louise Hulander
Handledare: Lena Gipperth

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	3
1.1. PROBLEMFÖRMULERING	3
1.2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	3
1.4. AVGRÄNSNINGAR	4
1.5. METOD	4
1.6. DISPOSITION	5
2. SAKÄGARBEGREPPET	6
2.1. SAKÄGARBEGREPPET INNAN MILJÖBALKEN	6
2.2. SAKÄGARBEGREPPET I MILJÖBALKEN	7
2.3. FUNKTION	8
2.4. RÄTTSSVERKNINGAR	8
3. TILLSTÅND OCH DISPENS	9
3.1 TILLSTÅND	9
3.1.1. <i>Miljöfarlig verksamhet</i>	9
3.1.2. <i>Vattenverksamhet</i>	10
3.1.3. <i>Samordnad prövning</i>	10
3.1.4. <i>Tillståndets rättskraft</i>	10
3.2. DISPENS	11
3.2.1. <i>Strandskyddsdispens</i>	11
4. INTRESSEN	11
4.1. ENSKILDA INTRESSEN	12
4.2. ALLMÄNNA INTRESSEN	12
4.2.1. <i>Talan om allmänna intressen</i>	13
5. INTERNATIONELL RÄTT	14
5.1. ÅRHUSKONVENTIONEN	14
5.2. EG-RÄTT	16
5.2.1. <i>EG-rättens speciella ställning</i>	16
5.2.2. <i>EG-rätten och miljön</i>	17
5.2.3. <i>EG-rättens implementering av Århuskonventionen</i>	17
5.2.4. <i>Triangulär direkt effekt</i>	20
5.3. MILJÖBALKEN I FÖRHÅLLANDE TILL ÅRHUSKONVENTIONEN OCH EG-RÄTTEN	21

6. ANALYS AV PRAXIS	23
6.1. TÅME ÄLV OCH BRÄNNÖ BRYGGA	24
6.1.1. <i>Tåme älv</i>	24
6.1.2. <i>Brännö brygga</i>	25
6.2. KONSEKVENSER	26
6.2.1. <i>Rättegångskostnader</i>	26
6.2.2. <i>Samordnad prövning</i>	26
6.3. SAKÄGARBEGREPPET VID TILLSTÅNDSPRÖVNING AV MILJÖFARLIG VERKSAMHET	27
6.3.1. <i>Genomgång av praxis rörande miljöfarlig verksamhet</i>	27
6.3.2. <i>Analys miljöfarlig verksamhet</i>	29
6.3.3. <i>Genomgång av praxis rörande Vindkraft</i>	29
6.3.4. <i>Analys vindkraft</i>	30
6.4. SAKÄGARBEGREPPET VID TILLSTÅNDSPRÖVNING AV VATTENVERKSAMHET	31
6.4.1. <i>Genomgång av praxis rörande tillstånd till vattenverksamhet</i>	31
6.4.2. <i>Analys vattenverksamhet</i>	33
6.5. SAKÄGARBEGREPPET VID DISPENS FRÅN STRANDSKYDD	34
6.5.1. <i>Genomgång av praxis rörande strandskyddsdispens</i>	34
6.5.2. <i>Analys strandskyddsdispens</i>	36
6.6. SLUTKOMMENTAR TILL PRAXIS	38
7. SLUTSATS	40
7.1. VAD ÄR EN SAKÄGARE?	40
7.2. KAN EN ENSKILD PERSON ÅBEROPA ALLMÄNNA INTRESSEN SOM GRUND FÖR TALAN?	40
7.3. HUR FÖRHÅLLER SIG MILJÖBALKENS SAKÄGARBEGREPP TILL ÅRHUS-KONVENTIONEN OCH EG-RÄTTEN?	41
7.4. HUR HAR SAKÄGARBEGREPPET UTVECKLATS I PRAXIS?	42
7.5. FINNS ETT ENHETLIGT SAKÄGARBEGREPP I MILJÖBALKEN?	43
8. KÄLLFÖRTECKNING	45
8.1 PRIMÄRA KÄLLOR	45
8.1.1. <i>Internationella konventioner</i>	45
8.1.2. <i>EU lagstiftning</i>	45
8.1.3. <i>Svensk lagstiftning</i>	45
8.2. SEKUNDÄRA KÄLLOR	46
8.2.1. <i>Offentligt tryck</i>	46
8.2.2. <i>Praxis</i>	46
8.2.3. <i>Doktrin</i>	48
8.2.4. <i>Artiklar</i>	48
8.2.5. <i>Övrigt</i>	49

1. Inledning

Uppsatsen i din hand är resultatet av en termins arbete på jur. kand-programmet. Min utbildning börjar närma sig sitt slut och det är med både glädje och sorg jag kommer att lämna skolbänken för att ge mig ut på arbetsmarknaden. Förhoppningsvis väntar en utvecklande arbetsplats med möjligheter till ytterligare lärande. Efter alla intressanta kurser och ämnesområden blev det tillslut miljörätten jag fastnade för. Kanske berodde detta även på att jag fick möjligheten att praktisera på rättsenheten vid Länsstyrelsen Västra Götalands Län under sommaren 2006 vilket gav mig en praktisk erfarenhet inom miljörätten och ökade mitt intresse för den. Jag studerade även en kurs i internationell miljö rätt under mitt utlandsår på University of Abertay Dundee i Skottland. Att värna om miljön ligger dessutom i tiden. En annan intressant aspekt är att miljö rätten spänner över stora juridiska områden så som internationell rätt, offentlig rätt, civilrätt och processrätt. Jag hade flera olika förslag på uppsatsämne men bestämde mig för att skriva om sakägarbegreppet i miljöbalken.¹ Ämnet har varit både intressant och lärorikt.

1.1. Problemformulering

Uppsats behandlar det processuella sakägarbegreppet i miljö rätten enligt 16 kap 12 § 1 st. MB² eller mera precist vem som kan överklaga beslut och domar som meddelas enligt miljöbalken. Ända sedan miljöbalkens tillkomst har frågan om sakägarbegreppet diskuterats intensivt bland miljöjurister. Bakgrunden är att de lagar som gällde innan miljöbalken använde olika sakägarbegrepp och att lagstiftaren vid skapandet av miljöbalken efterstävade en enhetlig och generös tolkning, vilket innebar ett avsteg från äldre praxis som utvecklats under de äldre lagarna. Miljö rätten präglas dock av starka traditioner varför det tagit tid för rättstillämpningen att etablera en enhetlig tolkning. Det råder fortfarande viss förvirring över vilka kriterier som har saklegitimerande verkan.

1.2. Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att utreda det processuella sakägarbegreppet i miljöbalken och enskilda personers möjlighet att föra talan om allmänna intressen. Uppsatsen undersöker även hur 16 kap 12 § 1 st. MB förhåller sig till Århuskonventionen³ och EG-rätten.

¹ Miljöbalk (1998:808)

² Hänvisningar till lagtext sker nedan konsekvent enligt modellen 16 kap 12 § 1 st. MB.

³ Århuskonventionen, om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor, UN doc. ECE/ CEP/43 (1998).

Uppsatsen utgår från följande frågeställningar:

- Vad är en sakägare enligt miljöbalken?
- Kan en enskild person åberopa allmänna intressen som grund för talan?
- Hur förhåller sig miljöbalkens sakägarbegrepp till Århuskonventionen och EG-rätten?
- Hur har sakägarbegreppet utvecklats i praxis?
- Finns det ett enhetligt sakägarbegrepp i miljöbalken?

1.4. Avgränsningar

Uppsatsen avgränsas till att beröra sakägarbegreppets processuella sida och kommer endast beröra det materiella sakägarbegreppet ytligt för att förklara skillnaden mellan de två begreppen. Uppsatsen inriktas på enskilda personers möjlighet att överklaga beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samt strandskyddsdispens. Orsaken till avgränsningen är att en fullständig utredning av sakägarbegreppet på alla av miljöbalkens områden skulle bli för omfattande i förhållande till de anvisningar som gäller för uppsatsens storlek. Även organisationers talerätt utelämnas.

1.5. Metod

Uppsatsen är framarbetad efter traditionell juridisk metod där analysen av sakägarbegreppet de lega lata har sin utgångspunkt i lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin. Jag har studerat hur målsättningen om ett enhetligt sakägarbegrepp såsom det framställts i förarbetena kommit till uttryck vid tillämpningen av miljöbalken. I min analys av praxis har jag valt att koncentrera mig på mål rörande tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samt strandskyddsdispens. Jag har valt att gå in djupare på mål rörande tillståndsprovning av vindkraft, eftersom rättsläget på det området varit oklart samt att det genom det nationella målet att utöka vindkraften sannolikt kommer att ske en ökad mängd tillståndsprovningar rörande vindkraft. Det är även intressant att följa utvecklingen i praxis av en verksamhetstyp. Rättsfallen har sökts på domstolsverkets hemsida.⁴ Jag har använt mig av sökorden sakägare, talerätt och klagorätt. Därmed fick jag fram 58 rättsfall. Alla dessa var dock inte relevanta för min uppsats. Efter en hel del läsning och sällning efter kriterierna ovan återstod tolv rättsfall rörande miljöfarlig verksamhet varav fem stycken rörde

⁴ Domstolsverkets söksida: <http://www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp>

tillståndsprövning av vindkraftverk, sju rättsfall rörande vattenverksamhet, inklusive de två målen i NJA 2004 s 590, och sex rättsfall rörande strandskyddsdispens.⁵

1.6. Disposition

Jag börjar med att identifiera det processuella sakägarbegreppet för att sedan beskriva sakägarbegreppet enligt lagarna innan miljöbalken för att sedan komma in på hur sakägarbegreppet är utformat idag. Därefter beskrivs begreppets funktion och rättsverkningar. Ett kort avsnitt ägnas åt tillstånds- och dispensprövningen för att läsaren skall få en helhetsbild av rättsläget och därmed lättare följa analysen av praxis. Efter det utreds enskildas möjlighet att föra talan om allmänna intressen. Sedan följer en redogörelse för hur Århuskonventionen och EG-rätten definierar sakägare med en efterföljande analys om huruvida svensk rätt stämmer överens med den internationella rätten. Slutligen sker en analys av praxis rörande sakägarbegreppet vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samt strandskyddsdispens för att kunna besvara den övergripande frågeställningen om miljöbalken har ett enhetligt sakägarbegrepp. I slutsatsen görs en återkoppling till frågeställningarna där sammanfattade svar presenteras tillsammans med uppsatsens slutsats.

⁵ Se avsnitt 9. Rättsfallsamling över analyserad praxis.

2. Sakägarbegreppet

Begreppet sakägare används inom miljörätten antingen för att beteckna den som har talerätt, det vill säga den som har behörighet att föra talan om ett visst rättsförhållande inför domstol, eller för den som redan är subjekt i ett rättsförhållande.⁶ Sakägarbegreppet har således en processuell och en materiell betydelse. Subjekt betecknar en fysisk eller juridisk person med rättskapacitet. Det processuella sakägarbegreppet gäller vem som kan vara part i en rättegång, med part menas att personen tillhör den ena sidan i domstolsförhandlingen. Det materiella rör frågor om vem som är subjekt och avgör bland annat kretsen ersättningsberättigade.⁷ Den processuella sidan av begreppet hänger samman med talerätten som i många fall är en processförutsättning.⁸

Sakägarbegreppets två betydelser har lett till en begreppsförvirring då man i förarbeten, doktrin och praxis inte klart anger vilken sida av begreppet man menar. I propositionen till miljöbalken anges dock att den processuella sidan av begreppet skall vara enhetlig för balken.⁹ I miljösmål uppstår ofta problem då förhållandet mellan många berörda och en eller flera ansvariga, för t.ex. den miljöfarliga verksamheten, inte passar in i det individualistiska civilprocessuella tvåpartsmönster vilket komplicerar frågan om vem som är part.¹⁰ Uppfattningen är att kretsen partsberättigade vid ett överklagande av miljösmål måste begränsas och därför räcker det inte med kändens påstående att han är part i målet utan det uppställs krav på talerätt som en särskild processförutsättning. Talerätt prövas genom att omständigheter som annars skulle prövas som en del av själva saken flyttas ur och tidigareläggs för att bli en fråga om rättegångshinder.¹¹

2.1. Sakägarbegreppet innan miljöbalken

Lagarna innan miljöbalken hade olika definitioner angående sakägarbegreppet. Enligt *vattenlagen*¹² var sakägare ägare eller innehavare av skriftligen eller muntligen upplåten särskild rätt till fast egendom som direkt skadas av vattenbyggnadsföretaget eller annars lider

⁶ Nordh, R., *Talerätt i Miljösmål.*, Iustus förlag, Uppsala 1999, s. 222.

⁷ Nordh, R., *Talerätt i Miljösmål.*, Iustus förlag, Uppsala 1999, s. 15 not 2.

⁸ Nordh, R., *Talerätt i Miljösmål.*, Iustus förlag, Uppsala 1999, s.15.

⁹ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del I, s 476.

¹⁰ Lindblom, P H., *Miljöprocess del II.*, Iustus förlag, Uppsala 2002, s. 744.

¹¹ Nordh, R., *Talerätt i Miljösmål.*, Iustus förlag, Uppsala 1999, s. 222.

¹² *Vattenlag* (1983:291).

intrång i något för fastighetens ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattendrag där företaget utförs.¹³ För att anses som sakägare krävdes således att den klagande ägde en strandfastighet.

Även *naturvårdslagen*¹⁴ krävde en koppling till fast egendom som förutsättning för talerätt i mål rörande strandskyddsdispens. Endast den som ägde eller innehade särskild rätt i den fastighet som direkt berördes av beslutet hade sakägarställning. Prövningen av arbetsföretaget tog enbart sikte på riskerna för naturmiljön vilket innebar ytterligare en begränsning för enskildas talerätt.¹⁵ Sammantaget medförde det att ägare till en grannfastighet inte hade rätt att klaga på beslut om dispens från strandskydd.

Det vidaste sakägarbegreppet hade *miljöskyddslagen*.¹⁶ Sakägare var den person som kunde tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten.¹⁷ Även risken för skada eller olägenhet beaktades men fick då inte vara enbart teoretisk eller helt obetydlig.¹⁸ Här krävdes således inte en koppling till fast egendom.

2.2. Sakägarbegreppet i miljöbalken

Den person som saken angår brukar benämnas sakägare och har därmed rätt att föra talan och överklaga beslut och domar. Det finns ingen entydig definition av begreppet preciserat i lagtext annat än att den som domen eller beslutet angår har rätt att överklaga om avgörandet gått denne emot, 16 kap 12 § 1 st. 1 p. MB. Regeln kan även ses som en omskrivning av den förvaltningsrättsliga klagorätten där det överklagade beslutet måste angå klaganden, 33 § FPL och 22 § FL. Avgörandet måste påverka personens rättsställning eller beröra ett av rättsordningen erkänt intresse. Ett exempel på detta är då ett samråd med vissa intressenter skall föregå myndighetens prövning eller att vissa intressenter skall beaktas. I propositionen till miljöbalken anges att endast ett allmänt intresse så som allemansrätt inte kan föranleda att personen får sakägarställning.¹⁹ En person måste på ett mer konkret sätt vara berörd av beslutet. Sakägare förstås kanske lättast enligt miljöskyddslagens definition som en person

¹³ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del I, s. 476.

¹⁴ *Naturvårdslag* (1964:822).

¹⁵ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del I, s. 476.

¹⁶ *Miljöskyddslag* (1969:387).

¹⁷ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del I, s. 476.

¹⁸ RÅ 1997 ref. 38 anger att risken för skada eller olägenhet inte får vara enbart teoretisk eller helt obetydlig.

¹⁹ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del I, s. 478.

som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten. Även risken för skada betraktas här som en störning.²⁰ Risken får dock inte vara enbart teoretisk eller helt obetydlig.²¹ Vid skapandet av miljöbalken eftersträvades ett enhetlig och generös tolkning av sakägarbegreppet. Därför överfördes miljöskyddslagens sakägarbegrepp till hela miljöbalken. Lagstiftaren överlät sedan tolkningen av sakägarbegreppet till rättstillämpningen. I propositionen till miljöbalken angavs att yrkesfiskare även om de inte fiskar med fasta redskap skall bedömas vara sakägare, vilket får ses som ett avsteg från det tidigare kravet att sakägare i vattenmål måste ha fastighetskoppling.

2.3. Funktion

Syftet med talerätten är att endast berörda personer skall ha möjlighet att överklaga ett avgörande eller beslut. Har en person inte med saken att göra ska han inte betunga rättsprocessen. Talerätten innebär även en prövning av att det är rätt subjekt som är part i rättegången och bidrar på så sätt till tredjemansskydd.²² Talerätten har även motiverats med processekonomiska argument. Utredningsmaterialet har en förmåga att svälla och det är processekonomiskt fördelaktigt att stoppa processen i tidigt skede om det brister i talerätten. Det uppstår dock problem då det i miljömål är svårt att avgränsa subjektiva rättsfakta som hör till prövningen av talerätten från övriga förutsättningar för bifall. Detta kan innebära att större delen av målet prövas ex officio som en fråga om rättegångshinder för att sedan få prövas igen, med något högre krav, som en fråga för bifall. Samma förutsättningar prövas på så vis två gånger och en sådan ingående talerättsprövning är inte ändamålsenlig. I de fall då intressekretsen är svåravgränsad fyller talerättsprövningen därför inte en processekonomisk funktion.²³

2.4. Rättsverkningar

Domstolen skall pröva parternas talan ex officio och fatta beslut om avvisning om det föreligger en brist.²⁴ Bristande talerätt utgör således ett processhinder som leder till avvisande

²⁰ Prop. 1997/98:45 Del 1, s. 482 ff.

²¹ RÅ 1997 ref. 38.

²² Här menas att det är rätt subjekt som är part i målet så inte någon annan som egentligen skulle vara rätt person berövas sin rätt till prövning. Tredjemansskydd innebär ett skydd för de personer som inte deltar i processen. Se även sid 14 där tredjemansintressen beskrivs.

²³ Lindblom, P H., *Miljöprocess del II.*, Iustus förlag, Uppsala 2002, s. 744.

²⁴ 34 kap RB.

utan prövning i sak, medans materiella brister skall leda till ett ogillande av talan efter en prövning i sak.

Sakägarbegreppet får ytterligare betydelse i mål rörande vattenverksamhet då sökanden i tillståndsmål ansvarar för motpartens kostnader i första instans enligt kostnadsregeln 25 kap 2 § MB. Om motparten sedan överklagar till högre instans och förlorar får de betala sina egna kostnader men inte sökandens. Som part anses endast den som uppnår sakägarställning och det är således endast sakägarna som får ersättning för rättegångskostnaderna av sökanden. Bestämmelsen gällde i vattenlagen och har levt vidare i miljöbalken. För övriga tillståndsmål gäller dock att var och en står för sina egna kostnader.

3. Tillstånd och dispens

För miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet skall få startas och bedrivs krävs ofta tillstånd.²⁵ I detta avsnitt ges en kort beskrivning om tillstånd och dispens för att göra det lättare att följa den kommande genomgången och analysen av praxis.

3.1 Tillstånd

3.1.1. Miljöfarlig verksamhet

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kap 1 § MB som utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar till mark, vattenområde eller grundvatten. Även risker för olägenheter som kan uppkomma genom andra former av utsläpp eller föroreningar från användning av mark, byggnader eller anläggningar, t.ex. trafikplanläggningar, deponier, verkstäder m.fl. är miljöfarlig verksamhet. Detsamma gäller verksamheter som medför risker för olägenheter i omgivningen utanför den störande verksamheten orsakade av buller, skakningar, ljus, joniserande strålning eller liknande.

Miljöfarlig verksamhet delas in i fyra olika kategorier enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.²⁶ A- och B- verksamheter kräver tillstånd, C-verksamheter är anmälningspliktiga medan U-verksamheter varken kräver tillstånd eller anmälan men ändå givetvis måste följa miljöbalken och tillhörande lagar och förordningar. A-verksamheter

²⁵ 9 kap 6 § MB, 11 kap 9 § MB.

²⁶ Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:89).

prövas av miljödomstolen i första instans, B-verksamheter av länsstyrelsen och C-verksamheterna anmäls till kommunal nämnd.

3.1.2. Vattenverksamhet

En vattenverksamhet är åtgärder som syftar till att ändra vattnets djup eller läge i ett vattenområde, bortledande av grundvatten, infiltration samt markavvattning. Den fullständiga definitionen är stadgad i 11 kap 2 § MB. Exempel på vanliga vattenverksamheter är anläggning av dammar, bryggor, pirar, vägbankar, vägtrummor, erosionskydd och broar i vattenområden. Andra exempel är grävning och muddring i vattenområden, rensning av åar, dikning, uttag av vatten för t.ex. bevattning, utläggning av undervattenskablar, bortledning av grundvatten, infiltration för att öka grundvattenmängden samt vattennivåreglering i sjöar. Huvudregeln är att vattenverksamhet kräver tillstånd, 11 kap 9 § MB. Tillståndet prövas av miljödomstolen i första instans, 11 kap 9 b § MB.

3.1.3. Samordnad prövning

Tillståndsprövningens omfattning är en komplicerad fråga. I mål som rör samma sökande och verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra kan de handläggas i ett sammanhang enligt 21 kap 3 § MB. Många gånger är det sökanden som genom sin ansökan begränsar prövningen på ett visst sätt. Miljööverdomstolen har dock i flera vattenmål trots att ansökan begränsats tagit hänsyn till att verksamheten även är miljöfarlig, men då endast i tillåtlighetsfrågan.²⁷ Därmed har domstolen inte gett villkor angående störningar orsakade av den miljöfarliga verksamheten i tillståndet för vattenverksamheten men kunnat bedöma tillåtligheten av verksamheten i sin helhet med ett beaktande av alla störningar.²⁸

3.1.4. Tillståndets rättskraft

Tillstånd kan vara antingen tidsbegränsade eller eviga det vill säga gällande obegränsat i framtiden. Ofta är tillståndet förenat med villkor som utövaren måste hålla sig till. När en verksamhet har fått tillstånd gäller tillståndet mot alla enligt 24 kap 1 § MB. Med formuleringen mot alla torde menas tillsynsmyndigheter och enskilda sakägare.²⁹ Det blir en garanti för verksamhetsutövaren att han skall slippa ytterligare villkor eller inskränkningar och kan investera i verksamheten i enighet med de villkor som angivits i tillståndet. Ett

²⁷ Se nedan under avsnitt 6.4. MÖD 2002:83 och MÖD 2002:92.

²⁸ Michanek, G, Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten.*, 1:a uppl, s. 336-337.

²⁹ Michanek, G, Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten.*, 1:a uppl, s. 357.

tillstånd kan bara återkallas av tillståndsmyndigheten på de i 24 kap 3 § MB angivna grunderna t.ex. om verksamhetsutövaren helt eller delvis vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller inte följer villkoren i tillståndet.³⁰ På grund av tillståndets rättskraft är det viktigt att enskilda personer deltar i beslutsprocessen på ett tidigt stadium som möjligt och absolut senast i tillståndsprövningen för att kunna påverka beslutet. Här uppstår dock problem om personen inte är sakägare och därmed kanske inte vet om att det sker en tillståndsprövning. Kungörelse i tidningen syftar till att göra prövningen allmänt känd. Visserligen skall domstolen vid prövningar av tillstånd iaktta officialprincipen men de intressen som företräds av part torde ändå bli mer uppmärksammade. När verksamheten väl fått sitt tillstånd finns det ytterst lite en enskild kan göra.³¹

3.2. Dispens

3.2.1. Strandskyddsdispens

Vid Sveriges hav, insjöar och vattendrag råder strandskydd. Syftet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Strandskyddet innebär ett förbud mot att bebygga marken, 7 kap 16 § MB. Strandskyddet omfattar land- och vattenområde intill 100 meter från strandlinjen. Med detta menas både ut i vattnet och upp på land. Råder det ett utvidgat strandskydd omfattar området istället 300 meter intill strandlinjen. Vill någon bebygga marken ska den ansöka om dispens från strandskyddet. Länsstyrelsen får meddela dispens om det finns särskilda skäl, 7 kap 18 § MB.³² Intresseprövningen går ut på att väga enskilds rätt att använda mark eller vatten mot de intressen som uppbär skyddet, det vill säga friluftslivet och djur- och växtlivet. Skyddet får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses, 7 kap 25 § MB. Ett beslut om dispens upphör gälla om arbetet inte påbörjats inom 2 år eller avslutats inom 5 år från den dag då beslutet vann laga kraft, 7 kap 18 § MB.

4. Intressen

När lagstiftaren försökt anpassa rättsläget inom modern miljö rätt till allmän juridisk ämnesindelning, terminologi och begreppsbildning har det uppstått problem. Framförallt då

³⁰ För uttömmande uppräknings av gunder för återkallande av tillstånd se 24 kap 3 § MB.

³¹ Enskild kan för tillsynsmyndigheten påtala en omprövning enl. 24 kap 5 § MB, dock kan myndighetens beslut att inte ompröva verksamheten inte överklagas. Detta strider mot Århuskonventionens art 9(3).

³² Beslutet om dispens kan även delegeras till kommun enl. 7 kap 31 § MB.

man på miljörettens område har lämnat den geografiska och personella begränsningarna som gällde enligt de traditionella grannelagsbegreppet. Miljöstörningar drabbar inte sällan en större krets människor än ägarna av gränsfastigheterna. Om någon längre ifrån störningskällan för att kunna föra talan mot ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall behöva åberopa något slags rättsförhållande parterna eller fastigheterna emellan brister det i systematiken. En vidare krets bör därför få talerätt i dessa ärenden. För att komma till rätta med problemet har lagstiftaren på miljörettens område återknutit till intresseterminologin och även skillnaden mellan enskilda och allmänna intressen för att avgöra talerätten. Detta trots att man är medveten om att skillnaden är svår eller till och med omöjlig att upprätthålla.³³ Nedan görs ett försök till att åtminstone förklara vad ett enskilt respektive allmänt intresse är.

4.1. Enskilda intressen

Enskilda intressen bärs av individer och kan vara både ekonomiska eller privata. Enskilda intressen kan även delas upp som partsintressen och tredjemansintressen. Partsintressen kan vara en fastighetsägares intresse av att inte drabbas av miljöstörningar, eller utövarens intresse att utöva verksamheten och därmed få inkomst. Tredjemansintressen är de enskildas intresse som inte deltar i processen. Det kan vara närboende till klaganden som också drabbas av miljöstörningar från den miljöfarliga verksamheten eller anställda hos verksamhetsutövaren som riskerar att bli av med jobbet om verksamheten måste läggas ner. Om många tredjemansintressen sammanfaller kan dessa bilda ett allmänt intresse.³⁴

4.2. Allmänna intressen

Allmänna intressen är de intressen som angår fler än endast ett fåtal människor. Intresset kan syfta till att tillfredställa ett behov inte bara hos människor eller företag utan t.ex. hos vilda djur eller naturen som sådan. Intresset kan även beröra något som är av särskild betydelse för samhällsutvecklingen. I definitionen av ett allmänt intresse ligger också att det saknas en naturlig representant som framför andra framstår som en självklar företrädare vid en rättslig prövning.³⁵ De allmänna intressena tillkommer, upphör och förändras i takt med samhällsutvecklingen.³⁶ När intresset saknar en preciserad sakägare, vem kan då föra talan?

³³ Lindblom, P H., *Miljöprocess del I.*, Iustus förlag, Uppsala 2001, s. 81.

³⁴ Lindblom, P H., *Miljöprocess del I.*, Iustus förlag, Uppsala 2001, s. 84.

³⁵ Nordh, R., *Talerätt i miljömål.*, Iustus förlag, Uppsala 1999, s. 392.

³⁶ Lindblom, P H., *Miljöprocess del I.*, Iustus förlag, Uppsala 2001, s. 84.

4.2.1. Talan om allmänna intressen

Det har betecknats som oklart om allmänna intressen får åberopas även av den som inte åberopar några egna partsintressen.³⁷ Nordh ger exempel med tre typsituationer när han behandlar enskilds talerätt om allmänna intressen. I det första fallet ingår partens enskilda intresse som en del i det allmänna intresset. I det andra fallet har parten ett enskilt intresse vid sidan av det allmänna intresset. I det tredje fallet saknar parten ett enskilt intresse. Det första och andra typfallet leder till en prövning i sak medans det tredje typfallet kommer att avvisas. Detta betyder, som också anges i förarbetena till miljöbalken, att sakägarställning öppnar upp prövningen till att omfatta även de allmänna intressen som parten grundar sin talan på. En annan ordning skulle strida mot principen att miljömål skall prövas i en helhet.³⁸ Sammanfattningsvis krävs alltså ett enskilt intresse som ger sakägarställning för att allmänna intressen skall kunna tas upp av enskild i en prövning.³⁹

Lagstiftaren har varit skeptisk till att låta enskilda föra talan om allmänna intressen och har motiverat detta med att antalet parter måste begränsas och att officialprövningen redan innebär att vem som helst oavsett parställning ändå kan göra sin röst hörd i tillståndsmål. Officialprövningen vid tillståndsmål är långtgående. Svarar miljödomstolen inte upp till den fulla utredningsskyldigheten kan detta utgöra grund för klagan över domvilla och på så sätt hota tillståndets bindande verkan.⁴⁰ Processen i miljömål tenderar dock bli mer och mer tvåpartsorienterad och de intressen som företräds av part i rättegång kan antas få större inflytande än de intressen som saknar en företrädare.

Naturvårdsverket har givits talerätt för att tillvarata allmänna intressen enligt 22 kap 6 § MB. Myndigheten har dock fått kritik för att vara för passiva i arbetet om att tillgodose dessa. I remissyttrandet över förslaget till miljöbalken angav Koncessionsnämnden att Naturvårdsverket bör ges instruktioner så att dess deltagande i prövningar, speciellt rörande de komplicerade verksamheterna, blir obligatoriskt för att på så sätt kunna ta vara på de allmänna intressena i prövningssystemet.⁴¹ Regeringen ansåg att Naturvårdsverket kommer att behövas ännu mer framöver och att de bör spela en mycket aktiv roll. Trots dessa uttalanden

³⁷ Lindblom, P H., *Miljöprocess del I*, Iustus förlag, Uppsala 2001, s. 107.

³⁸ Nordh, R., *Talerätt i miljömål*, Iustus förlag, Uppsala 1999, s. 408.

³⁹ Ebbesson, J (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer Law International, Hague 2002, s. 26.

⁴⁰ Lindblom, P H., *Miljöprocess del I*, Iustus förlag, Uppsala 2001, s. 109.

⁴¹ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 1, s. 464.

kan det inte visas att Naturvårdsverkets aktiva deltagande har ökat i och med införandet av miljöbalken.⁴²

Då Naturvårdsverket inte deltar aktivt blir de enskildas medverkan i miljöprocessen inte endast kompletterande, som från början var tanken, utan i många fall den enda väktaren för allmänna intressen. Eftersom det endast är sakägare som kan åberopa även allmänna intressen som grund för talan blir denna grupp starkt begränsad.⁴³ I ärenden om t.ex. områdesskydd samt dispens från strandskydd då endast allmänna intressen skall beaktas kan inte ett enskilt intresse åberopas och öppna upp processen.⁴⁴ Enskilda blir i dessa mål helt utestängda från den rättsliga prövningen.⁴⁵

Lindblom riktar en varning mot att anknyta rättsföljder mellan enskilda och allmänna intressen vid en bedömning som rör bland annat talerätten eftersom gränserna är så pass svåra att dra och praktiskt upprätthålla att det leder till rättsosäkerhet.⁴⁶ Det vi nu har sett är dock att enskilda utesluts från processen när de inte har ett enskilt intresse som ger sakägarställning och detsamma gäller när endast allmänna intressen skall beaktas.

5. Internationell rätt

Inom den internationella rätten har enskildas rättigheter på senare tid lyfts fram. Ett exempel på detta är Riodeklarationens princip 10 som anger att miljöfrågor hanteras bäst när alla medborgare deltar på lämplig nivå.⁴⁷ I detta avsnitt behandlas Århuskonventionen och EG-rättens inflytande på det svenska sakägarbegreppet.

5.1. Århuskonventionen

Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den så kallade Århuskonventionen, har arbetats fram inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE) och är en regional konvention för Europa samt USA och Kanada. Den undertecknades år 1998 och trädde ikraft den 30

⁴² Michanek, G, Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten.*, 2:a uppl, s. 364.

⁴³ Michanek, G, Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten.*, 2:a uppl, Iustus förlag, Uppsala 2008, s. 364.

⁴⁴ Ebbesson, J (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU.*, Kluwer Law International, Hague 2002, s. 26.

⁴⁵ Allmänna intressen skall vägas mot markägarens intressen, men enskilda t.ex. grannar är utestängda från prövningen. Se även avsnitt 6.5.2. samt 7 kap 25 § MB.

⁴⁶ Lindblom, Per Henrik., *Miljöprocess del I.*, Iustus förlag, Uppsala 2001, s. 94.

⁴⁷ *Riodeklarationen*, 1992, princip 10.

oktober år 2001. Europeiska Unionen tillsammans med de flesta av medlemsstaterna har ratificerat konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 20 maj år 2005. Konventionen har idag 42 parter.⁴⁸

Konventionens mål är att främja de individuella rättigheterna inom tre områden på miljöområdet. Dessa tre områden brukar benämnas som konventionens tre pelare. Den första pelaren rör rätten att ta del av miljöinformation, den andra rör allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och den tredje rör tillgången till en rättslig prövning i miljöfrågor. Konventionen ger en minimistandard på dessa tre områden men staterna förbehålls rätten att behålla eller införa mer långtgående rättigheter. Århuskonventionen grundas på tanken att allmänhetens förbättrade tillgång till miljöinformation, ökade deltagande i besluts- och domstolsprocesser på miljöområdet kommer att förbättra miljöbesluten och därmed bidra till en bättre miljö.

Århuskonventionens Art 9 anger att varje kontraktstat skall tillgodose tillgång till en rättslig prövning i tre situationer. Art 9(1) anger rätten till rättslig prövning då en person nekats rätten till miljöinformation. Art 9(2) anger en rätt för den berörda allmänheten med ett tillräckligt intresse eller den som hävdar att en rättighet kränkts får den materiella och formella giltigheten av beslutet, handlingen eller underlåtenheten prövad av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ. Den berörda allmänheten är enligt definitionen i Art 2(5) den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Även icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse. Speciellt intressant för denna uppsats är art 9(3) som binder kontraktstaten till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade. Här av får förstås att det är upp till den enskilda staten att utforma regler om talerätt men att dessa inte får vara för snäva utan i enighet med konventionens mål att ge en vid rätt till domstolsprövning.⁴⁹

⁴⁸ FN:shemsida: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&id=531&chapter=27&lang=en>

⁴⁹ Ebbesson, J (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU.*, Kluwer Law International, Hague 2002, s. 14.

Art 9(4) anger att staten skall erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma för att tillgodose 9(1)-(3). Art 9(5) innehåller ett åläggande på staten att sprida information om rätten till en rättslig prövning samt att överväga stödåtgärder för att minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av rättigheten. Detta för att göra artikeln effektivare.

5.2. EG-rätt

Det är viktigt att förstå EG-rättens särart i jämförelse med den nationella och internationella rätten. Här följer därför en kort genomgång om EG-rättens speciella ställning för att sedan gå in på EG-rättens sakägarbegrepp.

5.2.1. EG-rättens speciella ställning

Lättast är att förklara det som att EG-rätten ligger någonstans mitt emellan nationell och internationell lagstiftning. EG-domstolen har haft en aktiv roll i skapandet av ett effektivt skydd för att individer så långt som möjlig skall kunna tillerkänna sig de rättigheter som skapats på EG nivå framför de nationella domstolarna. EG-rätten står över den nationella rätten, varför en nationell rättsregel i strid mot EG-rätten får ge vika.⁵⁰ En annan viktig princip som utvecklats av EG-domstolen är principen om direkt effekt. Principen innebär att ett EG-rättsligt fördrag eller direktiv kan åberopas direkt framför den nationella domstolen även om det inte skett någon implementering till nationell rätt.⁵¹ För att ett direktiv skall ha direkt effekt krävs att regeln är entydig och klar, ger uttryck för individuella rättigheter samt att tiden för implementering har gått ut.⁵² Direktiv kan endast ha vertikal direkt effekt vilket betyder att rättigheten skall kunna utkrävas av staten. Det sista innefattar staten i vid bemärkelse vilket innefattar myndigheter men också företag som staten har kontroll över. Då direktiv inte uppfyller kraven för direkt effekt skall de ändå tillerkännas en indirekt effekt.⁵³ Detta betyder att nationella domstolar skall tillämpa nationell lag i ljuset av EG-rätten, så långt det är möjligt.⁵⁴ För att fullända skyddet för individer instiftades även principen om statsansvar så

⁵⁰ Case 26/62 *Van Gend en Loos v. Netherlands* [1963] ECR 1. Case 6/64 *Costa v. Ente Nazionale per L'Energia Elettrica (ENEL)* [1964] ECR 585. Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. EVGF* [1970] ECR 1125.

⁵¹ Case 70/77 *Simmenthal SpA v. Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1978] ECR 629.

Direkt effekt för direktiv Case 41/74 *Van Duyn v. Home Office* [1975] 3 AER 190.

⁵² Case 148/78 *Publico Ministero v. Ratti* [1979] ECR 1629.

⁵³ Case 14/83 *Von Colson v. Land Nordrhein Westfalen* [1984] ECR 1891.

⁵⁴ Case 106/89 *Marleasing v La Comercial Internacional* [1990] ECR I-4135.

kallad "State liability".⁵⁵ Principen innebär att staten inte skall dra nytta av att inte ha implementerat ett direktiv i tid eller gjort detta felaktigt. Då vissa kriterier är uppfyllda skall staten ersätta individen för den skada som uppstått till följd av att statens misstag.

5.2.2. EG-rätten och miljön

Romfördraget saknade hänvisning till miljöskydd och först genom den europeiska enhetsakten 1987 infördes bestämmelser om miljöskydd i EG fördraget. Då gavs också EG en uttrycklig befogenhet inom miljöområdet. Genom Maastrichtfördraget 1993 stärktes miljöbestämmelserna och genom Amsterdamfördraget 1999 fick parlamentet större makt över EG:s miljölagstiftning och miljöbestämmelserna förtydligades.⁵⁶ Art 2 EGF anger att gemenskapen skall verka för en hög nivå av miljöskydd och en förbättring av miljöns kvalitet. Art 6 EGF anger att gemenskapen genom sin politik och verksamhet skall främja en hållbar utveckling. I art 174(1) EGF anges gemenskapens miljömål så som att t.ex. skydda miljön och människors hälsa. Artikeln anger även viktiga principer så som försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar, art 174(2). Art 175 är stödet för att gemenskapen kan anta direktiv för att uppnå de angivna målen enligt art 174. Art 176 EGF ger medlemsstaterna rätt att införa eller behålla strängare lagstiftning för miljöskydd så länge reglerna är förenliga med fördraget och anmäls till kommissionen.

På miljöområdet har EG främst använt sig av direktiv för att uppnå målen i art 174 EG-fördraget. Det är sedan upp till medlemsstaterna att inom tidsramen implementera direktiven i nationell rätt. Medlemsstaterna kan välja vilken metod de skall använda sig av för att uppnå direktivets krav, art 249(3) EG-fördraget. Ofta är direktiven vaga med generellt utformade minimikrav vilket lämnar åt den nationella lagstiftaren att reglera i mer detalj.

5.2.3. EG-rättens implementering av Århuskonventionen

Europeiska Unionen presenterade år 2003 ett åtgärdsprogram för att implementera de tre pelarna av Århuskonventionen i EG-rätten för att där med binda såväl medlemsstaterna som EU-institutionerna. Arbetet resulterade i tre direktiv. Direktiv 2003/4 om allmänhetens tillgång till miljöinformation⁵⁷, direktiv 2003/35 om allmänhetens deltagande i vissa planer

⁵⁵ Case 9/90 *Francovich v. Italy* [1991] ECR I-5357.

⁵⁶ Mahumoudi, S, Rubenson, S., Miljörättens grunder: Svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv., Nordstedts Juridik, Stockholm 2004, s.31.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG., EUT L 41, 14.2.2003, s. 26–32.

och program⁵⁸ och ett förslag på direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor⁵⁹. Det senare direktivet har ännu inte tagit sig igenom EG:s beslutsprocess.

Frågan om en bredare partsbehörighet för miljöfrågor diskuterades redan i början på 90-talet på EU-nivå. Redan innan Århuskonventionen hade kommissionen uppmärksammat svårigheten för privatpersoner och organisationer att föra talan mot miljöbeslut som stred mot EG-rätten vid nationella domstolar. Problemet bestod i att vissa medlemsstater hade en restriktiv talerätsregel där klaganden var tvungen att visa ett personligt rättsligt intresse framför andra medlemmar av samhället för att få föra talan. Den restriktiva talerätsregeln försvarades med argument som att domstolen annars skulle överhoppas av mål eller att målet skulle vara ogrundat då klaganden inte har ett direkt rättsligt intresse av målets utgång. Då miljöskador uppstår drabbas ofta inte bara en person eller en grupp av personer utan en större krets personer varför också en större krets av personer bör vara berättigade till att föra talan i en miljörättegång.⁶⁰

I EU gäller en dubbel standard för talerätt. En vidare rätt gäller generellt för medlemsstaternas domstolar och en annan mer restriktiv för EG-domstolen. Talerätten för enskilda på gemenskapsnivå regleras av art 230(4) EG-fördraget och anger som krav att personen ska vara direkt och personligen berörd av beslutet. EG-domstolen har tolkat regeln restriktivt och i sin praxis angivet att det krävs att personen är direkt och personligen berörd av beslutet på ett sådant sätt att det särskiljer den personen från alla andra personer. Att få talerätt i EG-domstolen när en EG-institution fattat ett beslut som påverkar miljön är näst intill omöjligt eftersom beslut på miljöområdet sällan drabbar bara en person utan en stor grupp av personer. Den klagande personen kan därför inte skiljas från alla andra personer och får därmed inte talerätt.⁶¹

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG., EUT L 156 , 25/06/2003 s. 17 - 25.

⁵⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor., KOM(2003) 624 och COD/2003/246.

⁶⁰ Hedemann-Robinson, M., *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges.*, Cavendish, London 2007, s. 307.

⁶¹ Ebbesson, J (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU.*, Kluwer Law International, Hague 2002, s. 27. Se även Case C-321/95 *Stitching Greenpeace*, [1998] ECR I-1651 och Case 25/62 *Plaumann & Co. v. Commission* [1963] ECR 95.

EG beslutar inte om tillstånd till individuella verksamheter men kan ge stöd till verksamheter varför det bör vara möjligt för berörd allmänhet att kunna överklaga ett sådant beslut framför EG-domstolen för att inte bryta mot Århuskonventionen. EG-domstolen måste därmed utvidga talerätten och lämna den strikta tolkningen av art 230(4) EG-fördragets vilket torde vara möjligt med hänsyn till artikelns lydelse. Eftersom en restriktiv tolkning har använts sedan 1960 kan dock en fördragsändring av art 230(4) krävas för att rättstillämpningen skall kunna ändras.⁶²

Reglerna för talerätt i miljöärenden varierar bland medlemsstaterna. I vissa stater är det en allmän rättighet att kunna gå till domstol (*actio popularis*) medans det i andra stater råder en mer restriktiv talerätt som bygger på att klaganden ska kunna visa antingen en försämring av en individuell rätt eller ett annat särskilt intresse i ärendet.⁶³ Andra hinder som också påverkar kan ha att göra med bevisning vilket avhjälpas i viss mån genom att tillgången på miljöinformation frigörs. Även ekonomiska aspekter och möjligheten till interimistiska eftergifter avgör allmänhetens möjligheter att processa. Enligt Art 4 förslaget till direktiv om tillgång till rättslig prövning skall allmänheten för att tillerkännas partsbehörighet ha ett tillräckligt intresse i den förvaltningsåtgärd eller förvaltningsförsummelse saken gäller eller, om den berörda medlemsstatens förvaltningsprocessrätt föreskriver det, kunna hävda att en rättighet har kränkts. Dessa kriterier valdes istället för en generell partsbehörighet för alla fysiska personer eftersom en sådan skulle inkräkta på subsidiaritetsprincipen som innebär att beslut så långt som möjligt skall fattas av medlemsländerna om inte syftet bättre kan nås genom beslut på gemenskapsnivå, art 5 EG-fördraget. Det är därmed upp till medlemsstaterna att besluta om en friare talerätt skall tillämpas men att de uppställda kriterierna skall garantera partsbehörighet. De uppställda kriterierna blir därför minimikriterier.⁶⁴

Det är dock tveksamt om minimikriterierna kan få direkt effekt när förslaget blivit antaget och implementeringstiden gått ut eftersom begreppet ”tillräckligt intresse” antagligen inte skulle ses som klart och precist nog uppfylla kraven för direkt effekt. Direktivet skulle dock få

⁶² Ebbesson, J (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU.*, Kluwer Law International, Hague 2002, s. 54.

⁶³ Hedemann-Robinson, M., *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges.*, Cavendish, London 2007, s. 307.

⁶⁴ Hedemann-Robinson, M., *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges.*, Cavendish, London 2007, s. 313-315.

indirekt effekt vilket betyder att de nationella domstolarna skall se den svenska talerätten i ljuset av direktivet.

5.2.4. Triangulär direkt effekt

Som ovan nämnts tillges direktiv endast vertikal direkt effekt, det vill säga förhållandet mellan stat och individ.⁶⁵ Detta innebär dock inte att miljödirektiv som blivit felaktigt implementerade inte har några horisontella verkningar mellan individer.⁶⁶

Ett exempel på när tredjeman drabbats av negativa återverkningar härledandes från ett direktivs direkta effekt är *Delena Wells målet*.⁶⁷ I målet hade ett täktföretag ansökt om tillstånd till fortsatt brytning i Storbritannien. Delena Wells som bodde granne med verksamheten klagade på att det inte hade upprättats någon miljökonsekvensbeskrivning vilket krävs enligt MKB-direktivet.⁶⁸ EG-domstolen har i tidigare mål fastslagit att MKB-direktivet har direkt effekt och det är medlemsstaternas ansvar att de följer direktivet, enligt art 2(1) MKB-direktivet.⁶⁹ Det är fråga om en utomstående persons klagan mot staten som underlåtit att kräva en MKB, alltså ett vertikalt förhållande men som vid ett bifall även drabbar tredjeman.⁷⁰ Frågan blir därför om det utgör otillåten direkt effekt på grund av de horisontella verkningarna? EG-domstolen angav att de negativa verkningarna för tredjemans rättigheter inte i sig motiverar att enskilda förvägras rätten att åberopa bestämmelserna i ett direktiv gentemot den berörda medlemsstaten, även om det är säkert att sådana återverkningar uppstår. En avgörande omständighet var att medlemsstatens skyldighet att säkerställa att berörd myndighet upprättar en MKB inte hade ett direkt samband med verksamhetsutövarnas skyldighet enligt MKB-direktivet. EG-domstolen konstaterade därför att grannen hade rätt. Behöriga nationella myndigheter var skyldiga att avhjälpa underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, enligt lojalitetsprincipen art 10 EG-fördraget.⁷¹ Avhjälpan kan ske genom att återkalla tillståndet tills en godkänd MKB har upprättats. Att täktföretaget som tredjeman skulle drabbas av förseningar och eventuellt indraget tillstånd var inte något

⁶⁵ Case 152/84 *Marshall v. Southampton SW AHA (No 1)* [1986] QB 401.

⁶⁶ Jans, J H., *European Environmental Law.*, second edition, Europa Law Publishing, Groningen 2000, s. 198.

⁶⁷ Case 201/02 *Delena Wells* [2004] ECR I-723.

⁶⁸ *Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt*, OJ L 175, 5.7.1985, p. 40.

⁶⁹ Case 435/97 *World Wildlife Fund (WWF) m.fl. mot Autonome Provinz Bozen m.fl* [1999] ECR I-05613.

⁷⁰ Michanek, G, Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten.*, 2:a uppl, Iustus förlag, Uppsala 2008, s. 191.

⁷¹ Att myndigheter och domstolar skall tillämpa MKB-direktivet direkt ex officio framgår av Case C-72/95 *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* [1996] ECR I-05403.

hinder. Hur omprövningen skulle ske var däremot upp till medlemsstaten genom principen om processuell autonomi men likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen skulle beaktas. Dessa principer går ut på att det skall finnas en möjlighet till domstolsprövning, att EG-rättsliga fall behandlas lika som de nationella och att det inte skall vara omöjligt eller alltför svårt för att enskilda skall komma till sin rätt.

Om förslaget till direktivet om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som diskuterats ovan skulle träda ikraft och tillges direkt effekt skulle den direkta effekten även kunna drabba sökanden av ett tillstånd. Förhållandet aktualiseras om en privatperson stödjer sig på ett direktiv med ett mer långtgående sakägarbegrepp än vad den nationella lagstiftningen har. Domstolen skall då ex officio tillämpa direktivets sakägarbegrepp vilket kan få till följd att en klagande som inte hade varit sakägare enligt svensk rätt ändå får sakägarställning. I mål rörande vattenverksamhet innebär sakägarställning även att sakägaren i vissa fall ska få rättegångskostnaderna ersatta av sökanden vilket blir en triangulär direkt effekt.⁷² Min uppfattning är dock att förslaget på direktiv till rättslig prövning inte kommer ges direkt effekt eftersom begreppet tillräckligt intresse i art 4 inte uppfyller de krav på tydlighet som krävs för att direktiv ska tillges direkt effekt.

EG-domstolen har dock blivit utsatt för kritik bestående av att domstolen i allt för stor utsträckning i sin praxis sett till EG-rättens effektivitet på bekostnad av rättssäkerheten i form av förutsägbarhet. Annan kritik är att direktiv förlorar sin identitet gentemot fördrag då de tillges direkt effekt.⁷³ Enligt art 249 EG-fördraget är fördrag direkt tillämpliga medan direktiv kräver implementering i nationell lag, anledningen till de olika regelverktygen försvinner i viss mån då även direktiv får direkt effekt.⁷⁴

5.3. Miljöbalken i förhållande till Århuskonventionen och EG-rätten

Art 9(3) Århuskonventionen binder kontraktstaten till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade. Här av får

⁷² Detta avsnitt får ses som en parentes, dock en mycket intressant sådan. Används främst på direktiv som anger tekniska standarder.

⁷³ Dashwood, A., *From Van Duyn to Mangold via Marshall: Reducing Direct Effect to Absurdity?.*, The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 9/2006-2007. s. 82.

⁷⁴ Detta avsnitt får ses som en intressant parentes eftersom min bedömning är att förslaget till direktiv om rättslig prövning, om det skulle träda ikraft, ändå inte skulle tillges direkt effekt och därmed inte få triangulära återverkningar.

förstås att det är upp till den enskilda staten att utforma regler om talerätt men att dessa inte får vara för snäva utan i enighet med konventionens mål och syfte som är att ge den berörda allmänheten en vid rätt till domstolsprövning.⁷⁵

I EG-rättens förordningar och direktiv har processuella frågor och i synnerhet talerätsproblematiken ofta lämnats utanför.⁷⁶ Det förslag på direktiv som bygger på Århuskonventionens art 9(3) presenterades år 2003 men har inte tagit sig igenom EG:s beslutsprocess. Förslaget till direktivet är något mer specifikt än Århuskonventionen och ger därmed mindre utrymme till nationella lösningar. Direktivet anger att den med tillräckligt intresse i saken skall ha partsbehörighet, eller om det krävs i nationell lag, kunna hävda att en rättighet har kränkts. Syftet med direktivet är att säkerställa enhetlighet i reglerna om allmänhetens tillgång till en rättslig prövning inom EU och samtidigt undanröja problemet med att miljölagstiftning inte genomdrivs i tillräcklig utsträckning.⁷⁷ Darpö menar att orsaken till att direktivet inte har antagits är att medlemsstaterna inte har varit positivt inställda till denna typ av reglering och att förslaget därför inte kommer att antas utan att det förändras till att ställa upp mindre stränga krav. Darpö pekar även på en oroande tendens att länder som Danmark och Irland efter signerandet av Århuskonventionen har infört avgifter för att den berörda allmänheten skall få delta i eller överklaga ett miljömål.⁷⁸ Även i Sverige finns en motsättning inom industrin när det gäller att tillåta organisationer talerätt varför en fortsatt diskussion om tillgång till rättslig prövning är viktig.⁷⁹

EG-rättens rättsskyddsprincip som innebär att de nationella domstolarna skall säkerställa individuella rättigheter som grundas på gemenskapsnivå, art 6 EKMR om rätten till en rättvis rättegång och det internationella samarbetet på miljöområdet utgör hinder för stater att begränsa talerätten. För att uppfylla den internationella rättens krav är det därför viktigt att de svenska talerätsreglerna inte är för snäva så att de utesluter en persons talan som hade ansetts berörd i internationell mening. För snäva talerätsregler kan därför komma att omprövas med

⁷⁵ Ebbesson, J (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU.*, Kluwer Law International, Hague 2002, s. 14

⁷⁶ Lindblom, P H., *Miljöprocess del I.*, Iustus förlag, Uppsala 2001, s.159.

⁷⁷ Prop. 2004/05:65 *Århuskonventionen*, s. 30.

⁷⁸ Case C-216/05 *Commission v Ireland* [2006] ECR I-10787. Det sk. Irländska avgiftsmålet. Irland hade infört en avgift för de som ville delta i beslutsprocessen för vissa planer och program. EGD tillät de av Irland införda avgifterna och menade att de inte hindrade allmänheten att delta eftersom det inte handlade om höga avgifter.

⁷⁹ Darpö, J., *Justice through Environmental Courts? Lessons learned from the Swedish Experience.*, 2008, tillgänglig på: <http://www.jandarpo.se/inenglish.asp> s. 14.

stöd av art 6 EKMR och EG-rätten.⁸⁰ Nationella domstolar bör med anledning av detta endast avvisa talan på grund av bristande talerätt i klara fall.

Jag anser att Sverige genom miljöskyddslagens sakägardefinition uppfyller de internationella kraven i fråga om enskildas talerätt för överklaganden i tillståndsprövningar rörande miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samt i ärenden om dispens från strandskydd. Denna uppfattning angavs även i propositionen till Århuskonventionen.⁸¹ Kraven kan dock komma att bli högre om förslaget på direktivet antas. Något i miljöbalken som däremot inte är förenligt med Århuskonventionen är att enskilda inte har rätt att få tillståndsbeslut omprövade. Enskilda kan påtala för tillsynsmyndigheten att en omprövning bör ske men myndigheten har ingen skyldighet enligt svensk rätt att göra detta. Om myndigheten bestämmer sig för att inte göra en omprövning kan detta beslut inte överklagas vilket strider mot art 9(3) Århuskonventionen.⁸² Något annat som torde strida mot Århuskonventionen är att enskilda inte har rätt att föra talan mot miljöfarlig verksamhet med tillstånd enligt 32 kap 12 § MB.⁸³

6. Analys av praxis

Nedan följer en analys av sakägarbegreppet i praxis. Först sker en redogörelse av de principiellt viktiga avgörandena Tåme älv och Brännö brygga⁸⁴ samt vad dessa avgöranden har fått för konsekvenser. Anledningen till att dessa två mål utreds och analyseras innan övriga mål är på grund av deras stora betydelse för rättstillämpningen samt att det underlättar för läsaren att förstå skillnaden i domstolens resonemang i rättsfall avgjorda innan respektive efter dessa mål. Sedan följer en genomgång av praxis från miljöfarlig verksamhet samt en inriktning mot vindkraft som föranlett många avgöranden från Miljööverdomstolen i fråga om just sakägarbegreppet. Därefter följer praxis vid tillståndsprövningen av vattenverksamhet för att sedan komma in på strandskyddsdispens enligt 7 kap 15 § MB. Varje område följs av en analys. Slutligen ges en slutkommentar av utvecklingen i praxis där frågan om miljöbalken har ett enhetligt sakägarbegrepp besvaras.

⁸⁰ Lindblom, P H., *Miljöprocess del I*, Iustus förlag, Uppsala 2001, s.158.

⁸¹ Prop. 2004/05:65 *Århuskonventionen*, s. 83.

⁸² 24 kap 1, 3 och 5 §§ MB.

⁸³ SOU 2005:11., *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer*., Betänkande av Utredningen om åtgärdsprogram, s.107.

⁸⁴ NJA 2004 s. 590.

6.1. Tåme älv och Brännö brygga

NJA 2004 s. 590 är ett viktigt rättsfall som reder ut sakägarbegreppet i miljöbalken. Rättsfallet består av två mål, Tåme älv⁸⁵ och Brännö brygga.⁸⁶

6.1.1. Tåme älv

Målet gällde ansökan om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap MB. Utövaren sökte tillstånd till att anlägga en ny småbåtshamn med pirar samt att företa muddringsarbeten mm. De klagande ägde fritidsfastigheter vid viken. Fastigheten 3:22 innefattade en mindre del av vikens vattenområde och hade strandläge medans de övriga fastigheterna var belägna nära stranden. Pirarna skulle uppta ungefär hälften av vikens bredd. Klagandena angav att anläggningen kommer ge störningar under byggnadstiden genom grumligt vatten, ökat buller och ökade immissioner. De uppgav även att hamnen kommer att bli det dominerande inslaget i miljön.

Miljödomstolen medgav sakägarställning till samtliga klagande som också tillgavs rätt till ersättning av rättegångskostnader. Både sakägarna och fortifikationsverket överklagade. Fortifikationsverket yrkade på att bland annat på att miljödomstolens beslut angående rättegångskostnader skulle upphävas eftersom de klagande inte skulle ses som sakägare. Miljööverdomstolens avgörande gick i samma linje som miljödomstolens och de närboende fick sakägarställning, eftersom de riskerade att bli utsatta för olägenheter av den sökta verksamheten i enlighet med det synsätt som gällde under miljöskyddslagen. Domstolen framhöll att ett av de grundläggande syftena med balken var att införa en enhetlig prövning oavsett vad slags mål det är fråga om.

Högsta domstolen angav i sitt avgörande att den enligt vattenlagen gällande fastighetskopplingen inte gäller för sakägarbegreppet enligt miljöbalken som skall vara enhetligt och ta utgångspunkt från miljöskyddslagens definition. Högsta domstolen hävdar dock att det i praktiken i de allra flesta fall kan förväntas att den som känner sig berörd av ett beslut gör det eftersom personen i fråga har anknytning till en fastighet som berörs av verksamheten. De närboende angav att de kommer att drabbas av oacceptabla störningar under såväl byggtiden som under driften samt att vatten tillhörande en av fastigheterna kan

⁸⁵ Mål M 6427-01, 2003-02-07.

⁸⁶ Mål M 1035-04, 2004-04-01.

komma att påverkas genom grumling. De menade slutligen att det planerade företaget kommer att påverka fastigheternas värde negativt. Högsta domstolen ansåg att dessa omständigheter sammantaget innebar att de närboende kan utsättas för skada eller annan olägenhet genom den planerade vattenverksamheten. De hade alltså rätt att överklaga miljödomstolens dom och som motparter till Fortifikationsverket fick de även ersättning för sina ombudskostnader.

6.1.2. Brännö brygga

Målet gällde ansökan om tillstånd till vågbrytare och brygga på Brännö i Göteborgs kommun enligt 11 kap MB. Antalet båtplatser skulle öka från 60 till 160 vilket även innebär att båttrafiken kommer att öka i motsvarande mån. Olägenheter från såväl vattenverksamheten som den miljöfarliga verksamheten skulle prövas i ett sammanhang. De klagande ägde fastigheter i närheten av viken. En fastighet låg direkt i anslutning till den fastighet där verksamheten skulle bedrivas, en annan i anslutning till den befintliga vägen till viken och resterande klaganden hade från sina fastigheter utsikt över viken. Från en klagandenas fastighet var det 250 meter till vågbrytaren. Avståndet till övriga klagandenas fastigheter var 350-450 meter. Från en annan fastighet var det nästan 700 meter och den fastigheten hade inte anknytning till viken.

Miljödomstolen gav sökandena sakägarställning och ersättning för rättegångskostnader. Miljööverdomstolen var av annan uppfattning och avvisade de enskildas talan men en ledamot var skiljaktig. Denne pekade på att tillämpningen av miljöbalkens sakägarbegrepp ska vara generös och att det därmed är tillräckligt att det är fråga om en olägenhet som inte behöver vara särskilt ingripande. Även risken för olägenhet skall beaktas. Han pekar även på vikten av att frågan om tillåtligheten skiljs från frågan om vem som är sakägare.

De klagande överklagade beslutet. HD bedömde att den fastighet som inte hade koppling till viken inte berördes av verksamheten på ett sådant sätt att hon kunde överklaga varför hennes talan avvisades. De övriga klagande kunde tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den planerade verksamheten. Risken kunde inte anses enbart teoretisk eller helt obetydlig varför de var att betrakta som sakägare.

6.2. Konsekvenser

Genom NJA 2004 s. 590 slår högsta domstolen fast att det nya utvidgade sakägarbegreppet enligt miljöskyddslagens definition skall gälla. Sakägarbegreppet blev därmed enhetligt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

6.2.1. Rättegångskostnader

Fortifikationsverket överklagan av miljööverdomstolens dom i Tåme älv grundade sig på att det strider mot vattenrättslig tradition att låta de närboende få talerätt. Verket argumenterade även emot de orimliga konsekvenserna som de närboendes sakägarställning för med sig, att verket får betala klagandens rättegångskostnader. I och med att sakägarbegreppet har utvidgats innebär det att även kretsen av ersättningsberättigade för rättegångskostnader som sökanden skall ansvara för har ökat i samma mån. Högsta domstolen gick inte in på det rimliga i denna ordning utan följde 25 kap 2 § MB:s lydelse. Det är upp till lagstiftaren att ändra regeln om sökandens ansvar för sakägares rättegångskostnader anses orimligt.

Det har argumenterats att detta synsätt öppnar upp för en flod av ersättningsanspråk då en vidare krets kan anlita ombud för att föra talan i miljömål. De vattenkraftsbolag och industrier som finns på sökandesidan lär därför ligga på för att få till en lagändring. Bakgrunden till sakägarens rätt till ersättning enligt vattenlagen var lagens expropriativa karaktär och att det ansågs rimligt att markägare vars mark togs i anspråk för annans verksamhet skulle ha tillgång till juridiskt biträde. Å andra sidan är det knappast någon målkategori i domstolsvärden som uppvisar en sådan ojämnhet i styrkeförhållandena som ett tillståndsmål där sökanden är ett större industribolag och den berörda allmänheten uppträder utan ombud. Detta gäller oavsett om det gäller vattenverksamhet eller t.ex. miljöfarlig verksamhet. Det är viktigt att detta beaktas vid en eventuell reform av kostnadsregeln i 25 kap 2 § MB.⁸⁷

6.2.2. Samordnad prövning

En annan konsekvens är att tillståndsprövningen av en verksamhet innehållande flera verksamhetstyper kan komma att delas upp. Sökanden söker inte tillstånd för hela verksamheten på samma gång utan söker tillstånd för vattenverksamheten för sig för att på så sätt slippa betala motpartens rättegångskostnader för övriga delar, vinna tid och minska kraven. Detta resulterar i att två tillstånd meddelas vid olika tidpunkter och kan dessutom

⁸⁷ Darpö, J., Vem får överklaga i miljömål? s. 5.

meddelas av två olika prövningsmyndigheter. Det finns därmed stor risk för att prövningen sammantaget kan komma att få ett annat resultat än om den gjordes gemensamt vid ett tillfälle. En uppdelning av prövningen klingar även dåligt med förarbetenas uttalande om en samordnad prövning med hänsynstagande till de sammanlagda konsekvenserna av en verksamhet skall komma till stånd. Det finns även rättsekonomiska argument som talar för en samlad prövning. Miljööverdomstolarna har haft svårt att hantera problemet och endast reagerat på klara övertramp. Det finns därför anledning för lagstiftaren att bli tydligare i kravet på samordnad prövning.⁸⁸

6.3. Sakägarbegreppet vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet

Som tidigare nämnts reglerades miljöfarlig verksamhet av miljöskyddslagen före år 1999. Eftersom miljöbalken har tagit över miljöskyddslagens sakägardefinition bör talerätten för dessa verksamheter vara densamma och därför inte orsaka några större problem. Sakägare var enligt miljöskyddslagen den person som kunde tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten. Även risken för skada eller olägenhet beaktades men fick då inte vara enbart teoretisk eller helt obetydlig. En bedömning gjordes av verksamhetens och störningarnas art och omfattning, områdets karaktär och användning. Det handlade om att identifiera störningarnas geografiska utbredning för att kunna bedöma sakägarfrågan. Nedan följer en genomgång av hur sakägarfrågan bedömts vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. Därefter följer en analys av denna praxis.

6.3.1. Genomgång av praxis rörande miljöfarlig verksamhet

MÖD 2002:82⁸⁹ gällde tillstånd till utökad verksamhet vid ett avfallsvärmeverk. De klagande bodde på ett avstånd av 2,6, 3,1, respektive 4,8 km från värmeverket och miljööverdomstolen fann att de i vart fall berörs av luftföroreningar från anläggningen varför de hade talerätt.

MÖD 2003:98⁹⁰ rörde tillstånd för ny anläggning och drift av en fabrik för tillverkning av dentritiska polymerer i Perstorps kommun och **MÖD 2003:99⁹¹** rörde tillstånd för samma anläggning för produktion av myrsyra. En fastighetsägare som bodde 11-12 km nedströms hade inte rätt att överklaga i MÖD 2003:99 som gällde utsläpp i vatten av lätt nedbrytbara

⁸⁸ Darpö, J., Vem får överklaga i miljömål? s. 6.

⁸⁹ Mål M 3466-01, 2002-01-25. Beteckningen MÖD 2002:82 avser det 82:e referatet av Miljööverdomstolens avgörande år 2002. Referaten finns att tillgå på Domstolsverkets söksida: <http://www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp>

⁹⁰ Mål M 454-02, 2003-10-17.

⁹¹ Mål M 714-03, 2003-10-17.

ämnen men hade talerätt i MÖD 2003:98 som gällde utsläpp av ämnen som ej var lätt nedbrytbara.

*MÖD 2004:79*⁹² och *MÖD 2004:80*⁹³ gällde tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och utökad produktion av formalin och pentaerytriol av två olika bolag i Perstorps kommun. En enskild boende drygt en mil nedströms från det reningsverk där båda bolagens utsläpp renades överklagade besluten. Hon befarade att vattenkvaliteten i hennes dricksvattenbrunn skulle försämrans. Eftersom de ämnen som uppkom vid tillverkningen var lätt nedbrytbara och risken för att utsläppen efter rening skulle få någon negativ inverkan på klagandens dricksvattenbrunn försumbar, ansågs klaganden inte berörd av domarna på ett sådant sätt att hon kunde överklaga den.

I *MÖD 2005:46*⁹⁴ och *MÖD 2005:48*⁹⁵ hade tillståndsmyndigheten godkänt anläggande och drift av en knattekrossbana respektive en endurobana i Torsby kommun. Ett antal närboende ansågs inte ha rätt att överklaga beslutet. De närboende angav att deras livskvalitet skulle försämrans på grund av buller från motorbanorna. Några av de klagandes fastigheter låg också endast 20 meter från tillfartsvägen. Miljööverdomstolen gav prövningstillstånd och fann efter en genomgång av förarbetena till miljöbalken att en generös tillämpning av sakägarbegreppet skulle tillämpas. Miljööverdomstolen tog även fasta på vad som sagts i NJA 2004 s. 590 I och II Tåme älv och Brännö brygga att rätten att vara part och att överklaga skall tillkomma varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet för vilken tillstånd söks, om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte är enbart teoretiskt eller helt obetydlig. Miljööverdomstolen fann att den ena klaganden inte var bosatt eller ägde någon fastighet i det aktuella området varför han inte ansågs vara sakägare. De andra klagande var boende på fastigheter belägna ca 800-1000 meter från det planerade banområdet och nära tillfartsvägen. Verksamheten kan därför komma att medföra olägenheter för dem som inte är endast teoretiska eller helt obetydliga varför dessa var att betrakta som sakägare.

⁹² Mål M 2539-03, 2004-12-23.

⁹³ Mål M 2538-03, 2004-12-23.

⁹⁴ Mål M 3414-05, 2005-07-08.

⁹⁵ Mål M 3413-05, 2005-07-08.

6.3.2. Analys miljöfarlig verksamhet

Av den ovan refererade rättsfallen framgår att klagande ibland ansetts som sakägare även om de bor på ett stort avstånd från den störande verksamheten. Ett exempel är målet MÖD 2003:98 om inte lätt nedbrytbara ämnen då klagande 10-12 km nedströms var sakägare. En bedömning måste dock ske från fall till fall beroende på vilka störningar det är fråga om. Domstolen har i bedömningen tagit fasta på utsläppets farlighet, buller eller luftföroreningar som kan drabba klagandens fastighet. Eftersom verksamheterna och därmed störningarna är så skiftande är det omöjligt att säga något generellt om det geografiska avståndet från störningskällan till klaganden för att han skall anses som sakägare. Det viktigaste är givetvis att utreda huruvida det finns en risk att klaganden drabbas av skada eller olägenhet och inte avståndet i sig. Vid fokus på en verksamhetstyp, t.ex. vindkraft, blir mönstret i miljööverdomstolens domar tydligare.

6.3.3. Genomgång av praxis rörande Vindkraft

*MÖD 2003:58*⁹⁶. Miljö- och hälsönämnden prövade en anmälan om två vindkraftverk och meddelade råd och anvisningar. Några närboende överklagade till länsstyrelsen som avvisade deras talan eftersom de med hänsyn till förhållandena på platsen och avståndet mellan de klagande och vindkraftverken inte kunde anses berörda. Miljödomstolen fann att de klagande hade talerätt. Miljööverdomstolen konstaterade dock att inga av de klagande var bosatta närmare vindkraftverken än cirka 1700 meter. De var även bosatta utanför störningsområdet för skuggbildning och buller och klagandena utsattes därför inte för någon sådan störning som grundade talerätt.

*MÖD 2004:5*⁹⁷ gällde tillstånd för uppförande av vindkraftverk. Miljööverdomstolen fastställde Miljödomstolens dom gällande avvisningen av klagandes talan som grundade sig på vindkraftverkens påverkan på den totala landskapsbilden för södra Öland. Endast de klagande som var boende i Degerhamn och Södra Möckelbo var, på grund av närheten till vindkraftverken, berörda på ett sådant sätt att de kunde överklaga varför boende på längre avstånd ej ansågs som sakägare. Ett stort antal fastigheter var belägna närmare än 400 m från det planerade vindkraftverket. Vid ett skyddsområde på 1 km från det planerade

⁹⁶ Mål M 6615-01, 2003-06-03.

⁹⁷ Mål M 5957-03, 2004-02-19.

vindkraftverket skulle större delen av Södra Möckelbo samhälle hamna inom området. Boende i Degerhamn skulle även drabbats av skuggbildningar.

*MÖD 2005:33*⁹⁸ gällde talerätt i mål om tillstånd till vindkraftsanläggning. De klagande bodde på ett avstånd på 1,6 km till 3 km från vindkraftverken och var i miljödomstolens mening bosatta utanför störningsområdet varför miljödomstolen avvisade deras talan. Miljööverdomstolen gjorde dock en annan bedömning genom att hänvisa till NJA 2004 s. 590 och ange att rätten att vara part och överklaga skall tillkomma varje person som kan tillfogas skada eller annan olägenhet genom den verksamhet som söks, om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig. Vindkraftverken skulle placeras högt upp i landskapet vilket medför att de syns på långt håll. De klagande hävdade att vindkraftverken kommer att utgöra ett dominerande inslag i miljön. De uttryckte även oro för skuggbildning och buller. Miljööverdomstolen fann att olägenheterna inte var endast teoretiska eller helt obetydliga varför de hade talerätt.

I *mål M 9505-04*⁹⁹ beslutade miljööverdomstolen att klagande som var boende vid ett strandområde på ett avstånd av omkring 2,5 km från 16 vindkraftverk till havs hade talerätt. Risken för att de skulle drabbas av olägenheter så som buller från vindkraftverken kunde inte anses helt obetydlig.

I *MÖD 2006:66*¹⁰⁰ överklagade en enskild tillståndet till en vindkraftspark och åberopade förfulande av landskapsbilden som grund för sin talerätt. Klaganden var bosatt minst två kilometer från vindkraftverken som kunde ses från fastigheten. Miljööverdomstolen avslög överklagandet på grund av bristande talerätt. Klaganden var inte berörd på ett sådant sätt att hon hade rätt att överklaga domen.

6.3.4. Analys vindkraft

Efter NJA 2004 s. 590 syns en förändring i praxis. Från att ha varit fastare bunden till avståndet mellan vindkraftverken och klaganden sker istället en bedömning om huruvida det finns risk för olägenheter som skuggbildning och buller som inte är endast teoretiska eller helt

⁹⁸ Mål M 8141-04, 2005-06-30.

⁹⁹ 2005-11-03.

¹⁰⁰ Mål M 6218-06, 2006-11-20.

obetydliga. Denna förändring har i någon mån har utvidgat talerätten för enskilda. I MÖD 2005:33 gavs talerätt till person boende ca 3 km från en vindkraftpark eftersom risk för skuggbildning och buller fanns. Vindkraftparken var i detta fall beläget på ett berg. Det framgår från MÖD 2006:66 att endast estetiska värden ej grundar talerätt.

6.4. Sakägarbegreppet vid tillståndsprovning av vattenverksamhet

Miljörätten präglas av starka traditioner och det har länge levt kvar en föreställning, kanske främst bland jurister på det vattenrättsliga området, att provningen enligt miljöbalken inte har en vidare omfattning än den provningen som skedde enligt den äldre lagstiftningen. Dessa menar att detsamma skulle gälla även för klagorätten. Man menar att klagorätten inte styrs av balkens inledande kapitel utan av respektive kapitel som provningen utgår från, t.ex. för vattenverksamhet gäller 11 kap MB. På så sätt skulle provningen fortfarande vara sektoriserad med separata provningskriterier och talerätt i respektive kapitel. Till en början var därför miljööverdomstolens praxis för talerätten oklar och ganska vacklande. Det finns dock tidiga exempel på ett nytänkande inspirerat av uttalandena i förarbetena. Här följer en utredning av sakägarbegreppet vid vattenverksamhet.

6.4.1. Genomgång av praxis rörande tillstånd till vattenverksamhet

*MÖD 2002:83*¹⁰¹ och *MÖD 2002:92*¹⁰² gällde tillstånd att anlägga järnvägsbroar över Ljusnan respektive Torpartjären i Ljusdals kommun. Miljööverdomstolen hänvisade till förarbetena till miljöbalken om ett enhetligt sakägarbegrepp och tog fasta på att verksamhetens sammanlagda olägenheter skulle bedömas eftersom det är frågan om en bedömning utifrån stoppregeln i 2 kap 9 § MB. I detta fall blev det inte enbart olägenheterna av vattenverksamheten vid byggandet av järnvägsbron som skulle beaktas utan även vibrationer och buller när bron tas i bruk som hade betydelse vid bestämmandet av vilka som var berörda och därmed sakägare. Flertalet av de klagande ansågs därmed ha talerätt eftersom de ägde fastigheter som var belägna vid eller i nära anslutning till den planerade bron och dess tillfartsbankar och att de därmed riskerade att utsättas för olägenheter av den sökta verksamheten.

¹⁰¹ Mål M 5008-02, 2002-12-19.

¹⁰² Mål M 5005-02, 2002-12-19.

MÖD 2003:56¹⁰³ rörde tillstånd till muddring av farleder till hamn. Talan från ägare av en grannfastighet avvisades eftersom fastigheten var belägen 1-2 km från verksamhetsområdet. Domstolen menade att det inte förelåg någon risk för att klaganden utsattes för olägenheter varför denne inte ansågs berörd. Det fanns däremot en skiljaktig som ansåg att klaganden hade sakägarställning eftersom hon angav att hon stördes av muddringsarbetena genom buller, lukt och skakningar från sprängningarna i farleden vilket upplevdes som trovärdigt eftersom det handlade om omfattande arbeten som också hade påbörjats. Den skiljaktiga hänvisade till förarbetena och ovanstående rättsfall och angav att miljöskyddslagens sakägarbegrepp skulle vara gällande och att tillämpningen skall vara generös.

MÖD 2005:72¹⁰⁴ rörde frågan om rättegångskostnader. Några fastighetsägare, som ej var sakägare, hade bekostat en utredning och bedömdes ha rätt till att få rättegångskostnaderna ersatta av sökanden i miljödomstolen. Miljööverdomstolen konstaterade att miljödomstolen dom saknade laga grund. Klagandenas fastigheter låg ca 2 km uppströms och Miljööverdomstolen menade att risken för skada eller olägenhet var helt obetydlig varför de inte var att anses som berörda i 16 kap 12 § MB mening. De har då inte rätt att få rättegångskostnaderna ersatta av sökanden eftersom det kräver sakägarställning, 25 kap 2 § MB.

MÖD 2006:6¹⁰⁵ rörde ett tillstånd till vattenverksamhet att få anlägga dammar. Verksamheten utgjorde även en förutsättning för bolagets miljöfarliga verksamhet, ett anrikningsverk. Fråga uppkom därför om prövningarna skulle ske i ett sammanhang. Miljööverdomstolen konstaterade att de negativa effekterna för bolaget inte stod i rimlig proportion till nyttan av en utvidgad prövning i detta fall. Vad gällde sakägarfrågan fastställde miljööverdomstolen miljödomstolens beslut. Klaganden ägde del i fastighet där det av utredningen framgick att det förelåg stor sannolikhet för förlust av liv vid damhaveri. Bedömningen var gjord utifrån fastighetens närhet till dammen och dess läge i förhållande till en eventuell flodvågs väg. Risken för skada ansågs därför inte vara endast teoretisk eller helt obetydlig varför klaganden bedömdes vara sakägare och ha talerätt.

¹⁰³ Mål M 6782-01, 2003-06-02.

¹⁰⁴ Mål M 7797-03, 2005-12-16.

¹⁰⁵ Mål M 10104-04, 2006-02-03.

6.4.2. Analys vattenverksamhet

Det tog tid att etablera det nya sakägarbegreppet vid mål rörande vattenverksamhet. MÖD 2002:83 och MÖD 2002:92 är intressanta exempel på tidigt nytänkande med hänvisningar till propositionen till miljöbalken och ett avsteg från den vattenrättsliga traditionen. Intressant att domstolen i dessa mål tar hänsyn till buller och vibrationer som uppstår när järnvägen tas i bruk vilka är att hänföra till miljöfarlig verksamhet. De närboende kommer inte endast drabbas av olägenheter av vattenverksamheten utan även av den miljöfarliga verksamheten varför en bedömning av de samlade olägenheterna bör ligga till grund för vilka som får sakägarställning.

I MÖD 2003:56 återgår miljööverdomstolen till det traditionella tankesättet och visar på en ovilja att förändra det tidigare gällande sakägarbegreppet med fastighetsanknytning till ett enhetligt sakägarbegrepp med en generös tolkning och miljöskyddslagens definition som grund. Det råder även en ovilja att göra en samlad bedömning där inte bara olägenheterna av vattenverksamheten utan även ytterligare olägenheter som kan härledas från miljöfarlig verksamhet läggs till grund för talerätten. Den skiljaktiga använder sig av det nytänkande synsättet grundat på uttalandena i propositionen till miljöbalken.

Genom NJA 2004 s. 590 klargjordes att det nya utvidgade sakägarbegreppet skall gälla och sakägarbegreppet blev därmed enhetligt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

MÖD 2005:72 belyser vikten av att på förhand kunna veta om en person är sakägare eller inte. Klagandena hade kanske inte bekostat en utredning om de inte trodde att de skulle bli ersatta för rättegångskostnaderna. Samtidigt kan det krävas en utredning för att övertyga domstolen att man är sakägare. Denna problematik bidrar till rättsosäkerhet. Å andra sidan är det som ovan nämnts endast i vattenmålen som klaganden ersätts för rättegångskostnader medan klaganden vid miljöfarlig verksamhet får stå sina kostnader.

I mål 2006:6 sågs de av Darpö förutspådda konsekvenserna på en uppdelad prövning som en följd av det utökade sakägarbegreppet.¹⁰⁶ Utvecklingen går därmed rakt emot propositionens uttalande att en samordnad prövning av den totala verksamheten skall ske. I domen väger

¹⁰⁶ Se avsnitt 6.2.2.

domstolen nyttan av en samordnad prövning mot bolagets negativa effekter för att ställa om sig till en sådan. Detta hade inte varit något problem om bolaget från första början hade sökt tillstånd för dess totala verksamhet. Vad domstolen glömmer att bedöma är sakägarens negativa konsekvenser av att det inte sker en samordnad prövning. Sakägaren får delta i två olika processer vid olika tillfällen, vilket tar mer tid och kraft, om vad som antagligen för dennes del handlar om samma sak, om verksamheten skall få tillstånd och vilka villkor eller försiktighetsåtgärder som i så fall skall gälla. Det innebär även att sakägaren skall stå sina egna rättegångskostnader för prövningen gällande den miljöfarliga verksamheten. Kanske skall det inte vara verksamhetsutövaren som avgör omfånget av prövningen utan domstolen.

6.5. Sakägarbegreppet vid dispens från strandskydd

Praxis enligt naturvårdslagen rörande strandskyddsdispens har varit att en granne inte haft rätt att överklaga ett beslut varigenom dispens från strandskyddsreglerna medgetts. För talerätt har krävts äganderätt eller annan särskild rätt till den fastighet som dispensbeslutet direkt rör.¹⁰⁷ Frågan blir därför om sakägarbegreppet har ändrats i och med miljöbalken?

6.5.1. Genomgång av praxis rörande strandskyddsdispens

*MÖD 2001:29*¹⁰⁸ gällde grannes talerätt mot beslut om strandskyddsdispens enligt miljöbalken. Miljööverdomstolen ställde sig frågan om miljöbalken har inneburit någon förändring av sakägarbegreppet vid strandskyddsärenden. En intresseavvägning skall ske mellan ägarens intresse av att få använda sin mark och vatten och allmänna intressen som uppbär strandskyddet, 7 kap 25 § MB. Syftet med strandskyddsbestämmelserna är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet, 7 kap 13 § MB. Klaganden anförde att han bör få företräda det allmänna intresset, särskilt eftersom naturvårdsverket saknar resurser att tillgodose detta i de många mål angående strandskyddsdispens som avgörs varje år. Miljööverdomstolen hävdade sedan att strandskyddsbestämmelserna och 16 kap 12 § MB tillsammans med hänsynsreglerna i 2 kap MB och förarbetena till miljöbalken inte ger en vidare krets sakägare. Grannens talan avslogs.

¹⁰⁷ RÅ 1977 2:39 och RÅ 1997 not 256

¹⁰⁸ Mål M 3550-00, 2001-06-27.

MÖD 2001:36¹⁰⁹ rörde en hamnförenings klagorätt vid beslut om dispens från strandskydd. Ett bolag hade fått dispens från strandskyddet för att sätta upp vindkraftverk på en annan del av fastigheten än den del hamnföreningen arrenderade. Miljööverdomstolen förklarade att en förutsättning för talerätt är att ett uppförande av vindkraftverket skulle inskränka föreningens möjlighet att nyttja arrenderad mark. Då det i målet inte framkommit att föreningens möjlighet att nyttja arrendet skulle inskränkas om vindkraftverket uppfördes, fann miljööverdomstolen att beslutet inte angår föreningen på sådant sätt att den har talerätt enligt 16 kap 12 § 1 st. MB.

I **MÖD 2002:60**¹¹⁰ gavs en kommun rätt att överklaga ett beslut rörande strandskyddsdispens för uppförande av bostadshus. Miljööverdomstolen motiverade kommunens talerätt med att naturvården både är en statlig och kommunal angelägenhet. Miljööverdomstolen hänvisade även till rättsfallet RÅ 1996 ref. 39 samt att någon ändring av praxis inte var tänkt vid införandet av miljöbalken.

MÖD 2004:54¹¹¹ gällde länsstyrelsens talerätt i beslut om strandskyddsdispens. Länsstyrelsen hade gett dispens till en enskild. Naturvårdsverket överklagade beslutet och fick rätt i Miljödomstolen. Länsstyrelsen och den som begärde dispens överklagade beslutet. Miljööverdomstolen angav att det för talerätt brukar krävas att beslutet antingen påverkar den klagandes rättsställning eller berör ett intresse som på något sätt har erkänts av rättsordningen. Strandskyddsreglernas ändamål är att skydda allmänna intressen. Länsstyrelsen kunde därmed inte anses ha ett av rättsordningen erkänt intresse av att dispens från strandskydd ges till en enskild person. Länsstyrelsen hade därför inte rätt att överklaga miljödomstolens dom.

MÖD 2004:55¹¹² gällde grannes talerätt mot beslut om strandskyddsdispens samt tillstånd enligt landskapsskyddsförordnande.¹¹³ Miljööverdomstolen angav att både strandskyddsbestämmelserna och landskapsbildsförordningarna har att tillgodose allmänna

¹⁰⁹ Mål M 2938-01, 2001-10-05.

¹¹⁰ Mål M 6017-02, 2002-09-30.

¹¹¹ Mål M 8366-03, 2004-09-20.

¹¹² Mål M 5057-04, 2004-09-13.

¹¹³ Landskapsskyddsförordnanden bildades enligt äldre naturvårdslagstiftning och utgör ett områdesskydd. Förordnandet preciserar åtgärder som kräver tillstånd inom skyddsområdet och gäller så länge skyddet inte upphävs av ett särskilt beslut. I naturvårdslagen skyddades dessa områden genom naturvårdsområden. Det skydd som närmast motsvarar landskapsskyddsförordnande i miljöbalken är naturreservat.

intressen. Därför saknar enskilda utan äganderätt eller annan särskild rätt till den fastigheten som dispensbeslutet direkt berör talerätt i mål om strandskyddsdispens. Miljööverdomstolen gick vidare med att förklara att samma synsätt bör appliceras på enskilds talerätt i frågor som rör skydd för landskapsbilden. Klaganden åberopade någon rätt i den berörda fastigheten utan närmast allemansrättsliga och grannelagsrättsliga förhållanden varför han ej var att betrakta som sakägare. Klagandens talan avvisades.

I *MÖD 2006:3*¹¹⁴ behandlades ännu en gång en grannes klagorätt mot beslut om dispens från strandskydd. En samfällighet hade fått dispens från strandskyddet för att anlägga en brygga. Vägen till grannens fastighet passerade dispensfastigheten på en kort sträcka. Grannens fastighet var även belastad med ett vägservitut till förmån för den fastighet som fått dispens. Klagandens möjlighet att utnyttja vägen kunde därmed inskränkas i och med ökad trafik vid anläggandet och brukandet av bryggan. Miljööverdomstolen fann därför att frågan om strandskyddsdispens berörde klagandens rättsliga ställning på ett sådant sätt att det fanns rätt för klaganden att föra talan i målet.

6.5.2. Analys strandskyddsdispens

Vad det gäller talerätt vid dispens från strandskydd kan generellt sägas att den är starkt inskränkt. Miljööverdomstolen har inte gjort någon utvidgning av kretsen sakägare i och med införandet av miljöbalken och naturvårdslagets praxis angående den närmare definitionen av sakägarbegreppet anses fortfarande gälla. Här igenkänns samma ovilja att utvidga kretsen sakägare som förut syntes i mål rörande vattenverksamhet. Skillnaden är dock att reglerna rörande strandskydd endast avser att avväga fastighetsägarens intressen av att använda sin mark mot allmänna intressen.

I *MÖD 2006:3* får grannen talerätt och detta på grund av att hans fastighet är belastad med ett vägservitut till förmån för dispensfastigheten. Vägen ner till samfällighetens fastighet går över grannens mark och grannens möjlighet att utnyttja vägen kan inskränkas vid anläggandet och brukandet av bryggan.

¹¹⁴ Mål M 4134-06, 2006-09-29.

På vilket sätt skulle grannars talerätt förändras om miljöskyddslagens sakägardefinition blev gällande? Jag ser tre anledningar till att det inte skulle medföra någon ökad möjlighet för grannar att vara sakägare i mål om strandskyddsdispens.

För det första eftersom miljöbalken endast erkänner allmänna intressen så som allemansrätt och skydd för växt- och djurlivet som sådant som skall vägas emot fastighetsägarens enskilda intresse att få använda sin mark och sitt vatten. Utrymme torde dock finnas för att tolka bestämmelsen om intresseprövningen i 7 kap 25 MB till att enskilda intressen, inte bara fastighetsägarens, skall kunna beaktas utan ändring i lagtext men praxis anger klart att det endast är fastighetsägarens enskilda intressen som skall beaktas. Ett åberopande av endast allmänna intressen ger inte sakägarställning i några mål enligt miljöbalken. Det krävs ett enskilt intresse och enskilda intressen annat än fastighetsägarens intresse av att utnyttja sin mark och vatten skall inte beaktas enligt rådande praxis som ovan klargjorts. Det blir därför omöjligt för enskilda utan särskild rätt i dispensfastigheten att få sakägarställning

För det andra krävs inte samråd med grannar då strandskyddsdispens söks vilket innebär att grannar i dessa fall inte har ett av rättsordningen erkänt intresse. Om markägaren vill bygga till exempel en brygga på sin mark och i sitt vatten så har inte grannen med det att göra, utan det är upp till kommunen att besluta om åtgärden bedöms kunna ske utan skada för friluftsliv samt djur- och växtliv.

För det tredje om vi ändå låtsas att regeln i 7 kap 25 § MB kan tolkas om till att innefatta grannes enskilda intresse. Vilka intressen skulle då en granne kunna åberopa som passar in på miljöskyddslagens definition?

Sakägare är den person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten. Även risken för skada eller olägenhet beaktas men får då inte vara enbart teoretisk eller helt obetydlig.

Grannen kan komma att uppge att en skada eller olägenhet uppkommer i och med att hans rätt att utnyttja allemansrätten inskränks, men det anges i propositionen till miljöbalken att endast

allemansrättsliga förhållanden inte grundar talerätt varför denna grund saknar relevans. En annan grund jag kan tänka mig är förfulande av landskapsbilden. I mål om vindkraft¹¹⁵ har dock inte estetiska värden tillmätts någon större betydelse för talerätten varför den invändningen antagligen inte heller skulle grunda talerätt i mål om dispens.

Min slutsats blir därför att det inte skulle spela någon roll om domstolen vid strandskyddsdispensärenden istället för naturvårdslagens definition tillämpar miljöskyddslagens definition. Grannar skulle inte få talerätt i något av fallen. Att granne drabbas av skada eller olägenhet torde hänga ihop med en rätt i dispensfastigheten. Det en granne utan rätt i dispensfastighet kan angripa är i så fall ett eventuellt bygglov, tillstånd till miljöfarlig verksamheten eller vattenverksamheten beroende på vad dispensen skall användas till. Skall dispensen användas för något av dessa ändamål torde grannen ha större framgång att få sakägarställning i samband med dessa prövningar.

6.6. Slutkommentar till praxis

Efter en genomgång och analys av praxis på området framstår det klart att sakägarbegreppet förändrades genom högsta domstolens ställningstaganden i målen om Tåme älv och Brännö brygga. Högsta domstolen tog fasta på uttalandena i propositionen och slår därmed fast att miljöskyddslagens sakägardefinition skall gälla även för mål rörande vattenverksamhet. Genom dessa mål fick miljöbalken ett enhetligt sakägarbegrepp för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

För ärenden rörande strandskyddsdispens enligt 7 kap MB har den enhetliga prövningen med utgångspunkt i miljöskyddslagens definition inte fått genomslag. I praxis anses fortfarande naturvårdslagens definition av sakägarbegreppet gälla, och någon förändring kan i nuläget inte skådas. Grannar utan särskild rätt i dispensfastigheten saknar sakägarställning. Mycket tyder även på att grannar även med miljöskyddslagens sakägardefinition saknar talerätt.¹¹⁶ Att domstolen ändå valt att använda sig av naturvårdslagens definition i praxis kan bero på den traditionella synen inom miljöretten samt att naturvårdslagens definition klarare anger att grannar utan särskild rätt i dispensfastigheten saknar sakägarställning. En granne torde därför

¹¹⁵ MÖD 2006:66.

¹¹⁶ Se avsnitt 6.5.2.

ha större framgång att få sakägarställning vid ett eventuellt bygglov eller tillstånd om nu dispensen skall användas för något som kräver det.

Konsekvenserna av ett enhetligt sakägarbegrepp på vattenverksamheternas område innebär en utvidgning av kretsen sakägare då klagande inte längre behöver ha fastighetskoppling. Det innebär i sin tur att fler kan föra talan mot tillståndssökanden av vattenverksamhet. I och med kostnadsregeln i 25 kap 2 § MB kan även fler kräva sökanden på ersättning av rättegångskostnader. Det kan således bli dyrare för sökanden av tillståndet att få tillstånd till att starta upp sin verksamhet. Å andra sidan innebär den utvidgade kretsen till att fler synpunkter kommer tas upp till prövning samt att fler enskilda i och med kostnadsregeln har råd att anlita ombud vilket på sikt kan leda till bättre miljöbeslut.

Även prövningens omfattning har ändrats. Om verksamheten omfattar flera olika verksamheter t.ex. både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet skall dessa enligt förarbetena prövas samtidigt enligt en samordnad prövning. All verksamhet i miljöbalken skall bedömas utefter de miljörättsliga principerna och de allmänna hänsynsreglerna. Detta innebär att prövningens omfång är vidsträckt och i stort sett densamma för de olika verksamheterna. I praxis kan dock skådas att domstolen inte kunnat hantera problemet och endast reagerat vid klara fall då sökanden delat upp prövningen. Argument för sökanden till att dela upp prövningen är att det sannolikt påverkar bedömningen av verksamhetens tillåtlighet och vilka villkor som behövs samt att sökanden slipper betala sakägarnas kostnader i första instans för de delarna som inte hör till vattenverksamheten. För sakägaren innebär uppdelningen att denne måste medverka i prövningen vid två tillfällen vid kanske olika instanser. Det blir även svårare för domstolen att bedöma konsekvenserna av hela projektet.

7. Slutsats

7.1. Vad är en sakägare?

Sakägarbegreppet har en processuell och en materiell betydelse. Det processuella sakägarbegreppet gäller vem som kan vara part i en rättegång gällande det omstända rättsförhållandet och det materiella rör frågor om vem som är subjekt i det omstända rättsförhållandet och avgör på så sätt kretsen ersättningsberättigade.¹¹⁷ Den person som saken angår brukar benämnas sakägare och har därmed rätt att föra talan och överklaga beslut och domar. Det finns ingen entydig definition av begreppet preciserat i lagtext annat än att den som domen eller beslutet angår har rätt att överklaga om avgörandet gått denne emot, 16 kap 12 § 1 st. 1 p. MB. Avgörandet ska därmed påverka personens rättsställning eller beröra ett av rättsordningen erkänt intresse. Sakägare förstås kanske lättast enligt miljöskyddslagens definition som en person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten. Även risken för skada betraktas här som en störning.¹¹⁸ Risken får dock inte vara enbart teoretisk eller helt obetydlig.¹¹⁹ I miljöbalken valdes miljöskyddslagens vida sakägardefinition eftersom lagstiftaren eftersträvade en enhetlig och generös tillämpning.

7.2. Kan en enskild person åberopa allmänna intressen som grund för talan?

En person måste åberopa ett enskilt intresse för att anses som sakägare. Om klaganden endast åberopar allmänna intressen som grund för talan är klaganden inte att anse som sakägare och talan kommer därför att avvisas. Detta betyder att sakägarställning öppnar upp prövningen till att omfatta även de allmänna intressen som parten grundar sin talan på.¹²⁰ Något annat skulle strida mot principen av att miljömål skall prövas i sin helhet. Sammanfattningsvis krävs alltså ett enskilt intresse som ger sakägarställning för att allmänna intressen skall kunna tas upp av enskild i en prövning. Istället för enskilda personer har naturvårdsverket getts talerätt för att tillvarata allmänna intressen.¹²¹ Myndigheten har dock fått kritik för att vara för passiva i det arbetet. Framför allt i ärenden rörande strandskyddsdispens står sökanden ofta utan en motpart

¹¹⁷ Nordh, R., *Talerätt i Miljömål.*, Iustus förlag, Uppsala 1999, s. 15 not 2.

¹¹⁸ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, Del 1, s. 482 ff.

¹¹⁹ RÅ 1997 ref. 38.

¹²⁰ Nordh, R., *Talerätt i miljömål.*, Iustus förlag, Uppsala 1999, s. 408.

¹²¹ 22 kap 6 § MB.

som representant för de allmänna intressena. Grannar till dispensfastigheten saknar sakägarställning på grund av att endast allmänna intressen skall vägas mot markägarens intressen och naturvårdsverket har inte prioriterat att delta som väktare för de allmänna intressena i dessa mål. Om inte Naturvårdsverket agerar som väktare för de allmänna intressena måste således de enskildas talerätt utökas för att miljöskyddet skall kunna upprätthållas.

7.3. Hur förhåller sig miljöbalkens sakägarbegrepp till Århus-konventionen och EG-rätten?

Det är framförallt art 9(3) Århuskonventionen som reglerar talerätten. Där anges att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade. Därmed lämnas det till nationell rätt att besluta om talerätten men att reglerna inte får utformas för snävt utan i enighet med konventionens mål att ge den berörda allmänheten en vid rätt till domstolsprövning.¹²²

Europeiska Unionen presenterade år 2003 ett åtgärdsprogram för att implementera de tre pelarna av Århuskonventionen i EG-rätten och därmed binda såväl medlemsstaterna som EU-institutionerna. Arbetet resulterade i tre direktiv; direktiv 2003/4 om allmänhetens tillgång till miljöinformation¹²³, direktiv 2003/35 om allmänhetens deltagande¹²⁴ och ett förslag på direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor¹²⁵. Den senare har ännu inte tagit sig igenom EG:s beslutsprocess. Det är just förslaget som reglerar sakägarbegreppet.

Enligt art 4 förslaget till direktiv om tillgång till rättslig prövning skall allmänheten för att tillerkännas partsbehörighet ha ett tillräckligt intresse i den förvaltningsåtgärd eller förvaltningsförsummelse saken gäller eller, om den berörda medlemsstatens förvaltningsprocessrätt föreskriver det, kunna hävda att en rättighet har kränkts. Dessa kriterier valdes istället för en generell partsbehörighet för alla fysiska personer eftersom en

¹²² Ebbesson, J (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer Law International, Hague 2002, s. 14

¹²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG., EUT L 41, 14.2.2003, s. 26–32.

¹²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG., EUT L 156, 25/06/2003 s. 17 - 25.

¹²⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor., KOM(2003) 624 och COD/2003/246.

sådan skulle inkräkta på subsidiaritetsprincipen som innebär att beslut så långt som möjligt skall fattas av medlemsländerna om inte syftet bättre kan nås genom beslut på gemenskapsnivå art 5 EG-fördraget. Det är därmed upp till medlemsstaterna att besluta om en friare talerätt skall tillämpas men att de uppställda kriterierna skall garantera partsbehörighet. De uppställda kriterierna blir därför minimikriterier. Det är dock tveksamt om dessa minimikriterier kan tillges direkt effekt om direktivet skulle antas. Begreppet tillräckligt intresse kommer troligen inte uppfylla kravet på tydlighet.

Förslaget går således något längre än den allmänt hållna bestämmelsen i Århuskonventionen rörande sakägarbegreppet. Kanske är det just därför förslaget inte blivit antaget som direktiv ännu. Medlemsländerna är fortfarande inte redo för att tillerkänna allmänheten dessa rättigheter. Rätten till domstolsprövning anses ofta hårt sammankopplat till lands suveränitet och processuella autonomi varför en harmonisering är svår att nå.

Eftersom Århuskonventionen lämnar öppet för nationell rätt att uppställa kriterier för talerätt så länge de inte går emot konventionens syfte stämmer miljöbalkens talerättsregel i 16 kap 12 § 1 st. överens med konventionen. EG-rättens förslag på direktiv som reglerar talerätten har ännu inte gått igenom EG:s beslutsprocess varför svensk rätt också är kompatibel med EG-rätten. Om och när förslaget till direktivet antas kan det dock uppstå svårigheter för svensk rätt att praktiskt följa direktivet. För tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samt dispens rörande skyddsområden bör den svenska rätten stämma överens även med förslaget till direktivet.

7.4. Hur har sakägarbegreppet utvecklats i praxis?

Praxis rörande sakägarbegreppet var till en början vacklande, framförallt i mål om tillstånd rörande vattenverksamheter. Avgöranden som var starkt bundna till den traditionella tolkningen av sakägarbegreppet som var gällande enligt vattenlagen¹²⁶ blandades med avgöranden som baserades sig på det nytänkande som gavs till uttryck i propositionen till miljöbalken med miljöskyddslagens sakägardefinition som grund.¹²⁷ Tillsist klargjordes rättsläget av högsta domstolen i målen om Tåme älv och Brännö brygga.¹²⁸ Gällande är nu

¹²⁶ MÖD 2003:56.

¹²⁷ MÖD 2002:83 och MÖD 2002:92.

¹²⁸ NJA 2004 s. 590.

miljöskyddslagens sakägardefinition och miljöbalken fick därmed ett enhetligt sakägarbegrepp för tillståndsprövningar i miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

I mål rörande strandskyddsdispens fastslog miljööverdomstolen i MÖD 2001:29¹²⁹, att den gamla definitionen enligt naturvårdslagen ska fortsätta gälla och att miljöbalken inte innebar någon ändring av sakägarbegreppet i ärenden om strandskyddsdispens. Endast den som äger eller innehar särskild rätt till den fastighet som direkt berörs av beslutet har sakägarställning. Eftersom allmänna intressen skall vägas mot markägarens intresse av att använda sin mark vid prövningen av strandskyddsdispens saknar grannar utan någon rätt i fastigheten sakägarställning. Grannar har inte ett av rättsordningen erkänt intresse. Inte heller med miljöskyddslagens definition skulle grannar tillges sakägarställning eftersom det kräver att enskilda intressen kan tas upp till prövning. En granne får därför så som reglerna ser ut idag förlita sig på Naturvårdsverkets agerande till skydd av de allmänna intressena även om verket fått kritik för att inte tillräckligt aktivt har deltagit i prövningen rörande strandskyddsdispens. Om dispensen skall användas för en tillståndspliktig verksamhet har grannen bättre möjlighet att uppnå sakägarställning vid den prövningen eller vid en bygglovsprövning. Olägenheterna för en granne torde hänga samman med den byggnad eller verksamhet som strandskyddsdispensen skall användas till och inte själva dispensen.

7.5. Finns ett enhetligt sakägarbegrepp i miljöbalken?

För miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är sakägarbegreppet enhetligt. Dock råder naturvårdslagens definition av sakägarbegreppet fortfarande på mål rörande strandskyddsdispens. En övergång till ett enhetligt sakägarbegrepp i mål om strandskyddsdispens skulle dock enligt min mening få marginell betydelse då grannar inte heller med miljöskyddslagens definition skulle tillerkännas talerätt.

Jag välkomnar ett avgörande från högsta domstolen rörande strandskyddsdispens för att se vilken definition de ämnar tillämpa. Svaret på min övergripande frågeställning blir därför nej, miljöbalken har inget enhetligt sakägarbegrepp, eftersom domstolen i praktiken fortfarande använder sig av naturvårdslagens definition i mål rörande strandskyddsdispens. Frågeställningen kan dock lika gärna kunna besvaras vara ja, miljöbalken har ett enhetligt

¹²⁹ Mål M 3550-00, 2001-06-27.

sakägarbegrepp, eftersom domstolen i teorin kan applicera miljöskyddslagens vida sakägardefinition på mål rörande strandskyddsdispens utan att för den delen förändra kretsen sakägare i det aktuella ärendet.

8. Källförteckning

8.1 Primära källor

8.1.1. Internationella konventioner

Århuskonventionen, om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor., UN Doc. ECE/ CEP/43 (1998).

Riodeklarationen om miljö och utveckling., 1992.

8.1.2. EU lagstiftning

Konsoliderad version av fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen, OJ 2002 C325/173.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG., EUT L 41, 14/02/2003, s. 26–32.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG., EUT L 156, 25/06/2003 s. 17 - 25.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor., KOM(2003) 624 och COD/2003/246.

8.1.3. Svensk lagstiftning

Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:89).

Miljöbalk (1998:808).

Miljöskyddslag (1969:387) (upphävd och ersatt av miljöbalken).

Naturvårdslag (1964:822) (upphävd och ersatt av miljöbalken).

Vattenlag (1983:291) (upphävd och ersatt av miljöbalken).

8.2. Sekundära källor

8.2.1. Offentligt tryck

Regeringens proposition 2004/05:65 *Århuskonventionen*.

Regeringens proposition 1997/98:45 *Miljöbalk*.

SOU 2005:11., *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer*., Betänkande av Utredningen om åtgärdsprogram, s.107.

8.2.2. Praxis

Från svenska domstolar:

RÅ 1977 2:39.

RÅ 1997 ref. 38.

RÅ 1997 not 265.

Miljöfarlig verksamhet

MÖD 2002:82, Mål M 3466-01, 2002-01-25.

MÖD 2003:98, Mål M 454-02, 2003-10-17.

MÖD 2003:99, Mål M 714-03, 2003-10-17.

MÖD 2004:79, Mål M 2539-03, 2004-12-23.

MÖD 2004:80, Mål M 2538-03, 2004-12-23.

MÖD 2005:46, Mål M 3414-05, 2005-07-08.

MÖD 2005:48, Mål M 3413-05, 2005-07-08.

Vindkraft

MÖD 2003:58, Mål M 6615-01, 2003-06-03.

MÖD 2004:5, Mål M 5957-03, 2004-02-19.

MÖD 2005:33, Mål M 8141-04, 2005-06-30.

Mål M 9505-04, 2005-11-03.

MÖD 2006:66, Mål M 6218-06, 2006-11-20.

Vattenverksamhet

MÖD 2002:83, Mål M 5008-02, 2002-12-19.

MÖD 2002:92, Mål M 5005-02, 2002-12-19.

MÖD 2003:56, Mål M 6782-01, 2003-06-02.

NJA 2004 s. 590, Mål M 6427-01, 2003-02-07.

NJA 2004 s. 590, Mål M 1035-04, 2004-04-01.

MÖD 2005:72, Mål M 7797-03, 2005-12-16.

MÖD 2006:6, Mål M 10104-04, 2006-02-03.

Strandskydd

MÖD 2001:29, Mål M 3550-00, 2001-06-27.

MÖD 2001:36, Mål M 2938-01, 2001-10-05.

MÖD 2002:60, Mål M 6017-02, 2002-09-30.

MÖD 2004:54, Mål M 8366-03, 2004-09-20.

MÖD 2004:55, Mål M 5057-04, 2004-09-13.

MÖD 2006:3, Mål M 4134-06, 2006-09-29.

Från EG-Domstolen:

Case 26/62 *Van Gend en Loos v. Netherlands* [1963] ECR 1.

Case 25/62 *Plaumann & Co. v. Commission* [1963] ECR 95.

Case 6/64 *Costa v. Ente Nazionale per L'Energia Elettrica (ENEL)* [1964] ECR 585.

Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. EVGF* [1970] ECR 1125.

Case 41/74 *Van Duyn v. Home Office* [1975] 3 AER 190.

Case 70/77 *Simmenthal SpA v. Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1978] ECR 629.

Case 148/78 *Publico Ministero v. Ratti* [1979] ECR 1629.

Case 14/83 *Von Colson v. Land Nordrhein Westfalen* [1984] ECR 1891.

Case 152/84 *Marshall v. Southampton SW AHA (No 1)* [1986] QB 401.

Case 106/89 *Marleasing v La Comercial Internacional* [1990] ECR I-4135.

Case 9/90 *Francovich v. Italy* [1991] ECR I-5357.

Case 72/95 *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* [1996] ECR I-05403.

Case 435/97 *World Wildlife Fund (WWF) m.fl. mot Autonome Provinz Bozen m.fl* [1999] ECR I-05613.

Case 321/95 *Stitching Greenpeace*, [1998] ECR I-1651.

Case 201/02 *Delena Wells* [2004] ECR I-723.

Case 216/05 *Commission v Ireland* [2006] ECR I-10787.

8.2.3. Doktrin

Ebbesson, J (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU.*, Kluwer Law International, Hague 2002.

Hedemann-Robinson, M., *Enforcement of European Union Environmental Law: Legal issues and challenges.*, Cavendish, London 2007.

Jans, J H., *European Environmental Law.*, second edition, Europa Law Publishing, Groningen 2000.

Lindblom, P H., *Miljöprocess del 1.*, Iustus förlag, Uppsala 2001.

Lindblom P H., *Miljöprocess del 2.*, Iustus förlag, Uppsala 2002.

Mahumoudi, S, Rubenson, S., *Miljörättens grunder: Svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv.*, Nordstedts Juridik, Stockholm 2004.

Michanek, G, Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten.*, 1:a uppl, Iustus förlag, Uppsala 2004.

Michanek, G, Zetterberg, C., *Den svenska miljörätten.*, 2:a uppl, Iustus förlag, Uppsala 2008.

Nordh, R., *Talerätt i Miljömål: särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen.*, Iustus förlag, Uppsala 1999.

8.2.4. Artiklar

Dashwood, A., *From Van Duyn to Mangold via Marshall: Reducing Direct Effect to Absurdity?.*, The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 9/2006-2007.

Darpö, J., *Justice through Environmental Courts? Lessons learned from the Swedish Experience.*, 2008. Senast tillgänglig 2009-04-17 på: <http://www.jandarpo.se/inenglish.asp>

Darpö, J., *Vem får överklaga i miljömål?.*, JP Miljönet. Senast tillgänglig 2009-04-17 på: <http://www.jpinfo.net.se/Public/Templates/Default.aspx?id=3006>

Hydén, L., *Vindkraften i Miljööverdomstolen: En sammanställning av rättspraxis i Miljööverdomstolen*, 2006-03-07. Senast tillgänglig 2009-04-17 på: [http://mainweb.hgo.se/projekt/cvi.nsf/0/33EEC5E02E5DA644C12571710033EDAE/\\$FILE/M%C3%96D.Vindkraftpraxis.V%C3%A5ren2006%20L%20Hyd%C3%A9n.pdf?openelement](http://mainweb.hgo.se/projekt/cvi.nsf/0/33EEC5E02E5DA644C12571710033EDAE/$FILE/M%C3%96D.Vindkraftpraxis.V%C3%A5ren2006%20L%20Hyd%C3%A9n.pdf?openelement)

Regner, G., *Referat på Robert Nordhs avhandling Talerätt i miljömål.*, SvJT 2000 s 741.

8.2.5. Övrigt

Domstolsverkets söksida, senast tillgänglig 2009-04-17 på:

<http://www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp>

FN:s hemsida, senast tillgänglig 2009-04-17 på:

<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&id=531&chapter=27&lang=en>