
Regeringsrätten

RÅ 1993 ref. 97

Målnummer:	5126-1993	Avdelning:	
Avgörandedatum:	1993-11-16		
Rubrik:	Rättsprövning. Sedan länsstyrelses beslut enligt miljöskyddslagen (1969:387) att meddela visst tillstånd till bergtäkt överklagats till Koncessionsnämnden för miljöskydd av bl.a. ägarna till en närbelägen fastighet med åberopande av att beslutet stred mot deras enskilda intressen och mot vissa allmänna intressen, fann nämnden att överklagandena såvitt avsåg allmänna intressen inte kunde tas upp till prövning. Beslutet har i den delen ansetts strida mot en rättsregel i den mening som avses i lagen om rättsprövning av allmänna förvaltningsbeslut och har därför upphävts.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 4-6, 48 a och 48 b §§ miljöskyddslagen (1969:387)• 2 kap. 1, 2 och 6 §§ lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen)• 22 § förvaltningslagen (1986:223)• 1 och 5 §§ lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• NJA 1977 s. 477• RÅ 1982 2:21• RÅ 1984 2:88• RÅ 1990 not. 493		

REFERAT

Bergtäkt utgör miljöfarlig verksamhet enligt 1 § miljöskyddslagen (1969:387). För miljöfarlig verksamhet skall enligt 4 § miljöskyddslagen väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Enligt 4 a § miljöskyddslagen skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Sistnämnda lag innehåller i 2 kap. grundläggande hushållningsbestämmelser, av vilka framgår bl.a. att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov och att företrädare skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning (1 §).

Länsstyrelsen i Uppsala län lämnade genom beslut den 6 april 1992 Skanska Mellansverige AB och AB Vendels Grustag tillstånd enligt miljöskyddslagen till bergtäkt, krossanläggning, asfalt- och betongtillverkning samt exploateringstipp inom fastigheterna Olunda 4:1 och Eggebyholm 1:1, 2:1, 3:1 och 4:1 i Uppsala kommun. Beslutet överklagades av bl.a. A.A. och M-L.K-A. som ägde en fastighet i närheten. De yrkade i första hand att tillståndet skulle upphävas och i andra hand att ordentliga besiktningar skulle ske av deras och närliggande fastigheter samt att, om skador uppstod på deras fastighet eller att marknadsvärdet sjönk till följd av verksamheten, de hölls skadelösa. Som grund för yrkandena anförde de bl. a. Det förelåg påtaglig risk för skada på riksintressen i området på det sätt som angavs i 2 kap. 6 § naturresurslagen. Området var även av sådan karaktär att det borde skyddas i enlighet med vad som sägs i 2 kap. 2 § samma lag. Det saknades behov av en ny bergtäkt. Andra bergtäkter i området, t.ex. Ekegrus, hade kapacitet att producera tillräckligt med grus. Ett motiv för att tillåta bergtäkten var utbyggnaden av bostäder vid Alsike. Utbyggnaden föreföll dock bli mycket liten om den alls realiserades. Hänsyn borde ha tagits till totalbilden vad gällde bergtäkter i området. - Området vid Olunda borde bevaras som friluft- och strövområde. De åtgärder som bolagen föreslog för att begränsa buller och damm var inte tillräckliga. Den skog som skulle skydda mot buller och damm kunde komma

att avverkas. Beslut om tillstånd borde inte fattas förrän utredning om vibrationer och luftstöt vågor var utförd och gränsvärden satta. Ett gränsvärde för bilavgaser vid E 4:an borde sättas. Saltpeterssyran som bildades vid sprängning kommer att öka försurningen i området. De angivna arbetstiderna fram till kl. 22.00 på vardagar kunde inte accepteras. - Inga garantier gavs för att de bergbore brunnarna i området inte skadades av grundvattensänkning eller sprängningar. Besiktning av alla närliggande fastigheter borde därför ske. Kontrollen enligt kontrollprogrammet borde ske av utomstående kontrollant. - Uppsala kommun som var remissinstans i ärendet var även delägare i AB Vendels Grus. Tveksamheter i beslutsunderlaget kunde därför föreligga. Flera av anläggningens enheter krävde byggnadslov, vilket byggnadsnämnden sagt nej till. Informationen till närboende hade skötts dåligt. Annonsen beträffande samrådsmöte var utformad på ett sätt som gjorde det svårt att uppfatta vad saken gällde. Endast ett fåtal personer kom därför till samrådet. Dessutom protokollfördes inte de synpunkter som framförts vid mötet.

Koncessionsnämnden för miljöskydd (1993-07-02, ordförande Wagner) yttrade bl.a: Rätt att överklaga tillståndsbeslut i ett miljöskyddsärende har Statens naturvårdsverk, kommuner, berörda arbetstagarorganisationer och sakägare. Som sakägare betraktas den som bor i en sådan närhet av den miljöfarliga verksamheten att han kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet. Sakägare är också den som äger, arrenderar eller hyr mark, byggnad eller annan anläggning om egendomen kan påverkas av verksamheten. En enskild person har däremot inte rätt att överklaga ett tillståndsbeslut på grund av intrång i allemansrätten eller som företrädare för allmänna miljöintressen. - Av vad som sagts ovan om sakägare följer att ett överklagande av en person, fysisk eller juridisk, kan prövas i sak endast om överklagandet avser sådana störningar som berör honom såsom närboende eller som berör egendom som han har särskild rätt till. Intrång i allemansrätt grundar därför inte talerätt (se prop. 1969:28 s. 190). Inte heller kan talan prövas i sak om talan avser att tillgodose allmänna intressen eftersom sådana intressen bevakas av bl.a. Statens naturvårdsverk, som enligt 48 a § miljöskyddslagen har rätt att överklaga beslut om bl.a. tillstånd enligt miljöskyddslagen (jfr NJA 1977 s. 477). Vad nu sagts innebär alltså att vad klagandena i detta ärende anfört om att området skall bevaras för det rörliga friluftslivet eller att beslutet strider mot allmänna hushållningsbestämmelser eller bestämmelser om riksintressen i naturresurslagen inte kan prövas i ärendet. - Frågor som gäller ekonomisk ersättning för eventuella skador på fastigheter till följd av verksamheten prövas av allmän domstol enligt miljöskadelagen (1986:225). - Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet föreskrivit ett flertal villkor till skydd för den yttre miljön. Enligt Koncessionsnämndens mening bör dessa villkor, tillsammans med de åtaganden som bolaget gjort, innebära att klagandena inte kommer att utsättas för störningar som inte skäligen bör tålas. Koncessionsnämnden delar också länsstyrelsens bedömning vad gäller lokaliseringsprövningen. - Överklagandena såvitt avser ersättning för ekonomiska skador, besiktning av fastigheter med avseende på sprängskador, trafik utanför tåktområdet, kontroll och tillvaratagande av allmänna intressen tas inte upp till prövning. - Koncessionsnämnden avslår överklagandena i övrigt.

I en gemensam ansökan om rättsprövning yrkade A.A. och M-L.K-A. att Regeringsrätten skulle upphäva beslutet och återförvisa ärendet till Koncessionsnämnden för ny prövning i sak. Till stöd för ansökningen anförde de i huvudsak följande. Koncessionsnämnden hade begränsat omfånget av tillåtlighetsprövningen på sätt som stred mot 4-6 §§ miljöskyddslagen och de rättsliga principer som gällde inom grannerätten. Nämnden prövade inte deras överklagande i sak vad gällde allmänna intressen. En sakägare skulle inte behöva tåla ett intrång bara därför att verksamhetens totala nytta i en tillåtlighetsprövning var större än de skador och olägenheter som drabbade just honom och hans fastighet. Han måste som en följd av officialprövningen kunna åberopa även skador på och olägenheter för andra enskilda och allmänna intressen. Han måste också kunna åberopa att verksamheten inte hade den nytta som sökanden påstod. Koncessionsnämnden borde ha beaktat samtliga olägenheter som rörde såväl allmänna som enskilda intressen. Så tillämpade Koncessionsnämnden miljöskyddslagens tillåtlighetsregler i första instans. Samma princip skulle gälla i besvärärenden.

Regeringsrätten (1993-12-17, Dahlman, Berglöf, Swartling, Lindstam) yttrade - efter att ha redogjort för innehållet i de inledningsvis anförda lagrummen - följande: Av de angivna bestämmelserna framgår att prövningen av tillstånd till miljöfarlig verksamhet till väsentlig del består i en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen. Utfallet av prövningen blir därför beroende av vilken betydelse som tillmätts de olika intressena.

Hos Koncessionsnämnden åberopade A.A. och M-L.K-A. som grund för överklagandet bl.a. att verksamheten i bergtäkten kommer att dels störa dem genom vibrationer, luftstötstågor, buller och stoftspridning, dels inkräkta på olika allmänna intressen, såsom friluftslivet och området naturvärden och kulturvärden. De anförde också att det inte fanns något behov av en bergtäkt på den avsedda platsen. Koncessionsnämnden fann att det som klagandena hade anfört om kontroll och tillvaratagande av allmänna intressen inte kunde prövas i ärendet och avvisade deras överklagande i denna del. Den huvudsakliga grunden för deras talan i Regeringsrätten är att nämnden härigenom på ett otillåtet sätt begränsat sin prövning. Regeringsrätten gör följande bedömning.

Miljöskyddslagen anger inte förutsättningarna för att en enskild person skall få överklaga ett beslut av länsstyrelsen om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Frågan får avgöras med ledning av 22 § förvaltningslagen (1986:223) som föreskriver att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. A.A. och M-L.K-A. äger en fastighet i nära anslutning till det område inom vilket den av länsstyrelsen tillåtna täktverksamheten skall bedrivas. Till stöd för sitt överklagande hos Koncessionsnämnden åberopade de bl.a. omständigheter som rörde deras enskilda intressen i egenskap av fastighetsägare.

Vid angivna förhållanden har de haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Koncessionsnämnden har också behandlat dem som besvärberättigade.

En grundprincip i förvaltningsprocessen är att den som har rätt att överklaga ett beslut också kan grunda sin talan på alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som hans överklagande rör, om inte annat är uttryckligen föreskrivet eller ändå kan anses följa av de bestämmelser som reglerar den aktuella frågan. A.A:s och M-L.K-A:s överklagande hos Koncessionsnämnden avsåg frågan huruvida tillstånd till bergtäkten skulle medges eller ej. Miljöskyddslagen innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen begränsar möjligheterna att åberopa olika grunder till stöd för ett överklagande i en sådan fråga. Det är visserligen i första hand en uppgift för Naturvårdsverket att bevaka de allmänna intressena i ett ärende om tillstånd enligt miljöskyddslagen (jfr bestämmelsen i 48 a § som ger verket besvärsrätt). Av detta följer emellertid inte att en enskild person som har besvärsrätt skulle sakna rätt att till stöd för sin talan åberopa - förutom att hans enskilda intressen är berörda - också att tillståndet kränker allmänna intressen. I själva verket leder en sådan begränsning till att Koncessionsnämnden vid sin överprövning av ett tillståndsbeslut inte kan göra den fullständiga intresseavvägning som miljöskyddslagens tillåtlighetsregler förutsätter.

Med hänvisning till det anförda finner Regeringsrätten att Koncessionsnämndens beslut att inte pröva vissa av de grunder som A.A. och M-L.K-A. åberopat till stöd för sitt överklagande strider mot en rättsregel i den mening som avses i 1 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Det är inte uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet. Beslutet skall därför upphävas och målet visas åter till Koncessionsnämnden för ny behandling.

Regeringsrätten upphäver Koncessionsnämndens beslut och visar målet åter till nämnden för ny behandling.

Regeringsrådet Voss var av skiljaktig mening och anförde: En enskild som överklagar ett förvaltningsbeslut och därvid åberopar endast att beslutet kränkt allmänna intressen är inte berättigad att få sin talan prövad. En sådan begränsning av besvärsrätten är i vissa fall motiverad av att allmänna intressen

tillvaratas av samhällets institutioner. Så är fallet när fråga är om t.ex. det rörliga friluftslivets intressen eller bestämmelser om riksintressen i naturresurslagen. En konsekvens därav bör bli att den som visserligen är besvärberättigad därför att han gör gällande att förvaltningsbeslutet kränker hans enskilda rätt, inte bör kunna få prövat även i överklagandet åberopade grunder som avser sådana allmänna intressen. Undantagsvis kan dock tänkas förekomma att en prövning av de åberopade allmänna intressena kan få betydelse för frågan om beslutet innebär ett icke godtagbart intrång i klagandens enskilda intressen.

De allmänna intressen som sökandena åberopar i målet är sådana som Statens naturvårdsverk enligt vad som får anses framgå av 48 a § miljöskyddslagen har att tillvarata. Naturvårdsverket har inte överklagat länsstyrelsens beslut om tillstånd till den ifrågakvarande bergtåkten. Verket har inte heller, efter att ha beretts tillfälle till det, avgivit något yttrande till Koncessionsnämnden i anledning av de gjorda överklagandena. Naturvårdsverket måste därför anses ha gjort den bedömningen att bergtåkten är förenlig med de allmänna intressen som verket har att tillvarata. Omständigheterna i ärendet kan inte anses ha varit sådana att Koncessionsnämnden trots Naturvårdsverkets inställning borde ha prövat vad sökandena anförde i fråga om de allmänna intressena för att kunna ta ställning till den kränkning av deras enskilda intressen som de gjorde gällande.

På grund av det anförda finner jag inte visat att Koncessionsnämndens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökandena angivit. Inte heller framgår klart av omständigheterna att beslutet strider mot någon annan rättsregel.

Jag förklarar att Koncessionsnämndens beslut skall stå fast.

Föredraget 1993-11-16, föredragande Sandbäck,

målnummer 5126-1993

Sökord: Besvärsrätt - besvärsrättens omfattning (talerätt har ansetts tillkomma enskild rättsägare såvitt avser allmänna intressen i ärende enligt miljöskyddslagen); Förvaltningsprocess; Förvaltningsprocess - talerätt för enskild fastighetsägare såvitt avser allmänna intressen i tillståndsärende enligt miljöskyddslagen (rättsprövning); Rättsprövning - miljöskyddslagen (talerätt för enskild fastighetsägare såvitt avser allmänna intressen); Överklagande; Överklagande

Litteratur: prop. 1969:28, s. 190
prop. 1980/81:92, s. 39 f.
prop. 1987/88:85, s. 266-268
