
Regeringsrätten

RÅ 1997 ref. 38

Målnummer:	3435-95	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	1997-06-16		
Rubrik:	Rättsprövning. Fråga om rätt i visst fall för yrkesfiskare att överklaga beslut av Koncessionsnämnden för miljöskydd.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 1 §, 3-6 §§ lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut• 7 § förvaltningslagen (1986:223)• 27-28 §§ och 48 § miljöskyddslagen (1969:387)• Artikel 6 Europakonventionen		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• RÅ 1990 ref. 75• RÅ 1993 ref. 97• RÅ 1994 ref. 96		

REFERAT

Koncessionsnämnden för miljöskydd lämnade i beslut den 11 september 1985 Stora Billerud Aktiebolag tillstånd till ökad och ändrad verksamhet vid bolagets massa- och pappersfabriker i Skoghall. För biologisk rening av avloppsvattnet från sulfatblekeriet, condensaten från industningen och överskottet av sileribakvatten från sulfatfabriken berättigade och förpliktade koncessionsnämnden bolaget att senast vid 1987 års utgång ta i drift en luftad damm. Vissa frågor om utsläpp till vatten sköts upp under en provotid. Som provisorisk föreskrift föreskrevs bl.a. att utsläppet av COD som riktvärde fick uppgå till högst 120 ton/dygn som månadsmedelvärde och till 105 ton/dygn som årsmedelvärde. Efter senare meddelade anstånd togs den luftade dammen i drift i december 1989. I beslut den 28 augusti 1991 lämnade koncessionsnämnden bolaget tillstånd till produktionsförändringar och ändringar i processvattenbehandlingen. I samma beslut föreskrevs bl.a. följande provisoriska villkor. Utsläppet av COD fick uppgå till högst 65 ton/dygn i medeltal för år och fick som riktvärde inte överstiga 75 ton/dygn i medeltal för månad.

Bolaget ansökte den 15 mars 1993 om ändring av villkor för condensatrening på grund av att luktstörningar uppstått.

I det nu aktuella beslutet den 18 maj 1993 förordnande koncessionsnämnden enligt 27 § miljöskyddslagen med ändring av vad som föreskrivits i 1985 års beslut, att condensaten från industningen längst till den 1 augusti 1994 inte behövde renas i den luftade dammen. Industningskondensaten fick i stället fram till denna tidpunkt släppas ut i recipienten dvs. Väneren. Koncessionsnämnden överlät åt länsstyrelsen att enligt 20 § andra stycket miljöskyddslagen meddela vissa föreskrifter. Det förordnades att beslutet skulle gälla omedelbart.

O.A., L.A., Å.B., M.B., A.F. och S.F. överklagade beslutet.

Regeringen (Miljödepartementet, 1995-05-04) yttrade: L.A., O.A., Å.B. och M.B. har inte visat att de berörs av det överklagade beslutet på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga det. Deras överklaganden bör därför inte tas upp till prövning. Vad därefter gäller A.F:s och S.F:s överklagande så kan inte beslut meddelas avseende förfluten tid. Då det överklagade beslutet avser villkor för förfluten tid kan således regeringen inte pröva deras överklagande. - Regeringen tar inte upp överklagandena till prövning.

Ovan nämnda personer ansökte om rättsprövning av regeringens beslut och yrkade att det skulle upphävas och ärendet visas åter till lämplig instans för ny prövning i sak. Till stöd för sin talan anförde de bl.a. följande. De är alla

sakägare och det var därför fel av regeringen att avvisa L.A., O.A., Å.B. och M.B. Saklegitimerad är den som riskerar att utsättas för skada eller olägenhet. Fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske i Väneren är därmed saklegitimerade oavsett var fisket bedrivs. Utsläppen i bolagets verksamhet kan påverka fisken så att fångsterna, och därigenom sökandenas inkomster, blir lägre. Redan att det uppstår ett köpmotstånd innebär skada för sökandena. - Den prövning som sker hos regeringen överensstämmer inte med artikel 6 i Europakonventionen som är inkorporerad i svensk lag.

I denna konvention stipuleras att individer skall kunna få sin sak rättsligt prövad inför domstol. Regeringen är inte en domstol. Det strider sålunda mot den nämnda artikeln att regeringen som sista instans prövar det aktuella ärendet. Om Regeringsrätten skulle anse att förfarandet inte strider mot ovan nämnda lag strider regeringens handläggning av ärendet ändå mot 7 § förvaltningslagen. Enligt den paragrafen skall varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt. En handläggningstid på två år, som leder till att individers rätt till överprövning av myndigheters beslut blir verkningslös, strider mot denna bestämmelse. Den långa handläggningstiden har inneburit att ändamålet med överklagandet hunnit bli överspelat. Det är den högsta instansens fel att ärendet handlar om förfluten tid. Dessutom gäller koncessionsnämndens beslut med omedelbar verkan. Detta får till följd att drabbade människors möjlighet att påverka genom överklagande i realiteten försvinner. Sådana beslut strider mot grundläggande rättssäkerhetsprinciper.

Sökandena begärde vidare att staten skulle betala skadestånd till envar av dem med 100 000 kr för det fall de hade framgång i rättsprövningsmålet. Som grund för skadeståndsyrkandena åberopade de att handläggningen av ärendet inneburit en kränkning av artikel 6 i Europakonventionen.

Regeringsrätten (1997-06-16, Sjöberg, Swartling, Holstad, Nordborg, Eliason), som höll muntlig förhandling i målet, yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Av 1 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen) framgår att rättsprövning av ett regeringsbeslut kan påkallas endast av enskild som har varit part i ärendet hos regeringen. En första fråga som inställer sig är om O.A., L.A., Å.B. och M.B. haft rätt att överklaga koncessionsnämndens beslut och därmed skall anses som parter i regeringsärendet.

Regeringsrätten gör i denna del följande bedömning.

Av 48 § miljöskyddslagen (1969:387) framgår att ett beslut, som i första instans meddelats av Koncessionsnämnden för miljöskydd, får överklagas hos regeringen. Paragrafen anger inte uttryckligen vilka enskilda personer som har klagorätt. Av förarbetena kan emellertid utläsas att avsikten varit att varje enskild sakägare skall kunna överklaga ett tillståndsbeslut. Det i sammanhanget tillämpliga sakägarbegreppet omfattar en vid personkrets. Som sakägare räknas i princip varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamhet som avses i ett tillståndsbeslut (jfr RÅ 1990 ref. 75). En enbart teoretisk eller en helt obetydlig risk för skada eller olägenhet räcker emellertid inte.

I förevarande fall kan den utredning som föreligger inte anses visa att risken för skada eller olägenhet för de fyra nämnda sökandena på grund av den aktuella verksamheten varit sådan att de haft rätt att överklaga koncessionsnämndens beslut. Regeringens beslut att inte pröva deras överklagande strider därför inte mot någon rättsregel.

Vad därefter angår frågan om det strider mot artikel 6 i Europakonventionen att regeringen som sista instans prövar ärenden av det slag som målet gäller finns skäl att framhålla att rättsprövningslagen infördes i syfte att säkerställa att svensk rätt motsvarar konventionens krav på tillgång till domstolsprövning. Den nya prövningsmöjligheten utformades som ett komplement till de redan existerande prövningsmöjligheterna (jfr prop. 1987/88:69 s. 15 ff). Beträffande rättsprövningens innebörd kan nämnas att

Regeringsrätten enligt 1 § skall på ansökan av enskild part i ett sådant förvaltningsärende hos regeringen som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Rättsprövningen innefattar, förutom en lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågor om beslutet strider mot kravet på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är utformade så att myndigheten har en viss handlingsfrihet vid sitt beslutsfattande, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23-25 och s. 234).

När det gäller vad sökandena anfört angående 7 § förvaltningslagen (1986:223) kan konstateras att lagen inte är direkt tillämplig på handläggningen av regeringsärenden. Det framgår inte heller att handläggningstiden hos regeringen har påverkat ärendets utgång.

Mot den nu angivna bakgrunden finner Regeringsrätten att regeringens beslut inte strider mot någon rättsregel på det sätt sökandena angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Beslutet skall därför stå fast.

Sökandenas yrkanden om skadestånd kan inte prövas i förevarande ordning.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten förklarar att regeringens beslut skall stå fast.

Yrkandena om skadestånd avvisas.

Föredraget 1997-05-21, föredragande Olsson, målnummer 3435-1995

Sökord: Rättsprövning

Litteratur: prop. 1980/81:92, s. 39; SOU 1996:103, s. 503 ff.
