

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 29 december 2010

Mål nr

T 1115-09

KLAGANDE

Cementa AB
Box 500
380 65 Degerhamn

Ombud: Advokat IM och jur. kand. ML

MOTPARTER

1. Länsstyrelsen i Kalmar län

391 86 Kalmar

2. Mörbylånga kommun

386 80 Mörbylånga

3. Naturvårdsverket

106 48 Stockholm

SAKEN

Ansökan om tillstånd till drift av anläggning för tillverkning av cement m.m.
på fastigheten Degerhamn 4:1 inom Mörbylånga kommun, Kalmar län

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Svea hovrätt, Miljööverdomstolens dom 2009-02-06 i mål M 5069-07

DOMSLUT

Högsta domstolen avvisar Länsstyrelsens i Kalmar län yrkande här.

Högsta domstolen förklarar att Miljööverdomstolens ändring av villkorspunkten 7 i tillståndet har utgjort ett rättegångsfel med hänsyn till att enbart Cementa AB hade överklagat miljödomstolens dom.

Högsta domstolen meddelar prövningstillstånd beträffande Cementa AB:s överklagande också i övrigt såvitt avser villkorspunkten 7.

Högsta domstolen undanröjer punkten 2 i Miljööverdomstolens domslut och återförvisar målet till Miljööverdomstolen för fortsatt handläggning av Cementa AB:s överklagande avseende villkorspunkten 7.

Högsta domstolen undanröjer också punkten 7 i Miljööverdomstolens domslut och återförvisar målet till Miljööverdomstolen för fortsatt handläggning av frågan om igångsättningsstid.

Högsta domstolen meddelar inte prövningstillstånd i den del i övrigt där frågan om detta har förklarats vilande. Miljööverdomstolens dom står därmed fast i den delen.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

Cementa AB har yrkat bifall till sin talan i Miljööverdomstolen avseende villkorspunkten 7 samt att andra stycket i den villkorspunkten undanröjs eller, i andra hand, att frågan om hur kontrollen av immissionsnivåerna för buller ska fastställas i slutligt villkor återförvisas till miljödomstolen för ny handläggning (punkten 2 i Miljööverdomstolens domslut). Bolaget har vidare yrkat att förordnandet om igångsättningstid (punkten 7 i Miljööverdomstolens domslut) ska ges följande lydelse. ”De nya bränslen och råvaror samt nya anläggningsdelar som omfattas av detta tillstånd ska ha kommit i bruk senast två år efter det att denna dom vunnit laga kraft. I annat fall förfaller tillståndet i ej ianspråktaga delar.” Bolaget har yrkat också att konverterad eldningsolja (KEO) ska ingå i begreppet eldningsolja och därmed undantas från villkorspunkten 8 eller, i andra hand, att villkoret såvitt avser KEO inte ska gälla förrän tolv månader efter det att domen vinner laga kraft.

Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd beträffande dels frågan om huruvida Miljööverdomstolens ändring av villkor 7 för tillståndet utgjort ett rättegångsfel med hänsyn till att enbart Cementa AB överklagat miljödomstolens dom, dels punkten 7 i Miljööverdomstolens domslut.

Frågan om meddelande av prövningstillstånd rörande målet i övrigt har Högsta domstolen förklarat vilande.

Länsstyrelsen har i svarsskrivelse framställt ett alternativt yrkande avseende utformningen av villkorspunkten 7 och under förutsättning att detta inte bifalls medgett Cementa AB:s yrkande angående andra stycket i villkorspunkten 7. Länsstyrelsen har avstått från att ange någon inställning till bolagets yrkande

om ändring av punkten 7 i Miljööverdomstolens domslut. Det alternativa yrkandet avser att villkorspunkten 7 ska ges följande utformning.

”Buller från verksamheten får efter den 31 december 2013 inte ge upphov till högre ekvivalent ljudnivå utomhus vid bostäder än vad som anges nedan. Om buller från verksamheten vid kontroll överstiger nedanstående värden ska åtgärder vidtas och en ny kontroll genomföras inom sex månader från det att den första kontrollen utfördes. Vid den uppföljande kontrollen får nedanstående värden inte överskridas.

- 55 dB(A) vardagar måndag–fredag kl. 07.00–18.00
- 45 dB(A) kl. 22.00–07.00
- 50 dB(A) övrig tid

Högsta momentana ljudnivå mellan kl. 22.00–07.00 får inte överstiga 55 dB(A).

Efterlevnaden ska kontrolleras genom antingen immissionsmätning eller nätfältsmätning och beräkning. Behovet av mätningar avgörs i samråd med tillsynsmyndigheten.

Lossning av kol är tills vidare undantaget från ovanstående krav.”

Naturvårdsverket har angett som sin inställning att Miljööverdomstolens ändring av villkorspunkten 7 inte utgjort rättegångsfel.

Mörbylånga kommun har hänvisat till sitt yttrande i Miljööverdomstolen.

Miljööverdomstolen har avgett yttrande när det gäller frågan om igångsättningstid.

DOMSKÄL

Bakgrund

1. Frågan är i första hand vilken omfattning som Miljööverdomstolens prövning ska ha, när verksamhetsutövaren ensam har överklagat en till-

ståndsdom och yrkat ändring i ett visst villkor som miljödomstolen har ställt upp för tillståndet.

2. I detta fall har miljödomstolen lämnat bolaget tillstånd att i Mörbylånga kommun tillverka cement, bedriva hamnverksamhet och förbränna avfall. Miljödomstolen förenade tillståndet med ett villkor om begränsning av buller från verksamheten (villkorspunkten 7). Domstolen bestämde såväl ekvivalenta som momentana immissionsnivåer och förordnade att de skulle gälla som riktvärden fram till den 31 december 2010 och som gränsvärden därefter. Med riktvärde avsågs ett värde som, om det överskreds, skulle föranleda bolaget att vidta åtgärder så att värdet kunde hållas, medan gränsvärde avsåg ett värde som aldrig fick överskridas. Miljödomstolen förordnade också (under andra punkter i domslutet) att aktuellt kontrollprogram skulle finnas och överlät enligt 22 kap. 25 § miljöbalken åt tillsynsmyndigheten att fastställa ytterligare villkor, bl.a. i fråga om kontroll.

3. Domen överklagades enbart av bolaget, som yrkade ändring i vissa tillståndsvillkor. I fråga om villkorspunkten 7 yrkade bolaget att immissionsnivåerna skulle gälla som riktvärden även efter den 31 december 2010. Miljööverdomstolen fann att användningen av begreppen gränsvärde och riktvärde borde utmönstras i villkor som innehåller begränsningsvärden och att villkoren i stället borde preciseras genom att kontrollen av dem fastställs. Domstolen anförde att det ska kunna objektivt fastställas, när en överträdelse har skett. Miljööverdomstolen – som konstaterade att tiden fram till utgången av år 2010 inte omfattades av överklagandet – ändrade därför bullervillkoret på så sätt att det efter årsskiftet 2010/11 inte längre var fråga om ett gränsvärde. Något annat begrepp angavs inte i stället och av villkorets ordalydelse framgick därmed enbart att fråga var om ett begränsningsvärde; efter vad som anfördes i domskälen var det ändå klart att ”värdena ska innehållas”. Vidare

tillfördes villkorspunkten 7 ett nytt stycke om kontroller av följande lydelse: ”De angivna ekvivalentnivåerna ska från och med år 2011 minst en gång per år kontrolleras antingen genom immissionsmätningar eller genom närfältsmätningar och beräkningar. Då ska också typiska bullerhändelser som riskerar att nattetid ge höga momentana ljudnivåer kartläggas. Ekvivalentvärdena ska baseras på den tidsperiod som anges i villkoret.”

Omfattningen av Miljööverdomstolens prövning

4. Frågan är då vilken omfattning som Miljööverdomstolens prövning ska ha i den aktuella situationen.

5. I mål som har inletts i miljödomstol ska Miljööverdomstolen i processuellt hänseende tillämpa rättegångsbalkens regler för tvistemål i allmän domstol, om inte något annat följer av miljöbalken eller annan lag. Detta framgår av 20 kap. 3 § första stycket miljöbalken. Tilläggas kan att bestämmelsen i miljöbalken från och med den 2 maj 2011 ersätts av 4 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. I mål där mark- och miljödomstol är första instans tillämpas då vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol, om inte annat föreskrivs i 2010 års lag eller annan lag. Det betyder att rättegångsbalkens regler för tvistemål ska tillämpas även framdeles i sådana mål, om det inte finns några särbestämmelser, såsom i 21–23 kap. miljöbalken (prop. 2009/10:215 s. 205).

6. De särbestämmelser, som gäller för processen i Miljööverdomstolen som andra instans, tar inte sikte på den nu aktuella frågan, som därmed är att bedöma enligt rättegångsbalkens regler. Av dessa följer att överklagandet kan begränsa prövningen i högre rätt till en del av målet och till vissa av de frågor som miljödomstolen haft att avgöra. Detta går tillbaka på regeln i 17 kap. 3 §

om att domstolen inte får döma över annat eller mera än vad part i behörig ordning har yrkat. Reglerna innebär också att det redan i ett tidigt skede av överrättsprocessen ska klarläggas – och kunna bedömas av parter och andra intressenter – vilka delar av miljödomstolens dom som har överklagats och vilka delar som har vunnit laga kraft (50 kap. 4 § första stycket 2, 7 § och 25 § andra stycket rättegångsbalken). Vad som är hänförligt till den överklagade delen av målet får dock i ett miljörettsligt sammanhang inte tolkas alltför snävt. I det hänseendet finns det anledning att beakta följande.

7. Miljöbalken förutsätter att tillståndsprövningen bygger på en avvägning mellan olika intressen, och de processuella reglerna bör tolkas mot denna bakgrund. Den särskilda utredningsskyldighet som har lagts på miljödomstolarna har visserligen inte någon motsvarighet för Miljööverdomstolen (22 kap. 11 § andra stycket jämfört med 23 kap. 7 § miljöbalken). Men det finns bestämmelser som även för Miljööverdomstolen kompletterar vad som gäller enligt rättegångsbalken, såsom 22 kap. 12 § miljöbalken om utredning genom sakkunnig och 25 § samma kapitel om innehållet i en tillståndsdom. Av betydelse är också att lagakraftvunna domar i ansökningsmål gäller mot alla. Den materiella rättskraften är således inte begränsad till parterna i målet, något som har ansetts innebära att 17 kap. 3 § rättegångsbalken inte är tillämplig på miljödomstolens prövning av själva tillståndsfrågan, se 24 kap. 1 § miljöbalken och prop. 1997/98:45 del 2 s. 251. (Jfr också 24 kap. 5 § om samband mellan villkor, exempelvis för luftutsläpp, som meddelats för olika delar av en verksamhet; även prop. 2004/05:129 s. 96 och s. 161.)

8. Det förhållandet att ett överklagande har begränsats hindrar inte att Miljööverdomstolen beaktar hur ett bifall skulle påverka avvägningen mellan olika intressen i tillståndsdomen eller bedömer om tillståndet och de uppställda villkoren sammantaget skulle bli mindre väl fungerande eller motsägelsefulla. Det måste finnas ett utrymme för Miljööverdomstolen att inom ramen för ett

helt eller partiellt bifall överväga andra ändringar än sådana som en överklagande part i strikt mening har yrkat, om det behövs för att bifallet ska få vad Miljööverdomstolen anser vara ett lämpligt innehåll. Utrymmet är emellertid begränsat till sådana ändringar som har ett rättsligt eller sakligt samband med den yrkade ändringen och kan sägas röra samma del av målet och betraktas som en följd av överklagandet. Vid den avgränsningen finns det skäl att göra skillnad, inte bara mellan tillåtligheten som sådan och villkoren, utan också mellan villkoren inbördes, om de rör olika verkningar eller effekter för verksamheten eller miljön.

9. Att Miljööverdomstolens prövning av processuella skäl kan vara begränsad till vissa delar av den överklagade domen innebär inte i sig att prövningen inom denna ram i materiellt hänseende ska vara av annan art än i miljödomstolen. Miljööverdomstolen måste sålunda – inte minst mot bakgrund av tillståndsdomars verkningar mot andra än parterna – kunna göra en avvägning mellan alla berörda intressen, också om dessa inte har kommit till uttryck i överklagandet, och därvid tillämpa den materiella lagstiftningen, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (jfr prop. 2009/10:215 s. 165).

10. Av det i punkt 8 sagda följer att det i normalfallet inte finns något utrymme för Miljööverdomstolen att, samtidigt med ett helt avslag av klagandens yrkande, göra en ändring i miljödomstolens dom ens om den kan hänföras till den överklagade delen av målet. En sådan ändring förutsätter – i vart fall som huvudregel – att det vid miljödomstolen har förekommit något sådant rättegångsfel eller att det annars föreligger något sådant förhållande som högre rätt ska beakta även utan yrkande (jfr 50 kap. 26 § rättegångsbalken).

11. Om Miljööverdomstolen överväger en ändring, som kan motiveras av ett bifall till överklagandet men som inte tas upp av klaganden, ska parterna ges möjlighet att yttra sig i frågan.

Miljööverdomstolens prövning av bullervillkoret i detta fall

12. Frågan är då hur Miljööverdomstolens prövning av bullervillkoret ska bedömas i detta fall. Bolagets överklagande avsåg utformningen av själva begränsningsvillkoret och dess rättsliga följder (villkorspunkten 7). Miljööverdomstolens ändring tog emellertid inte sikte direkt på det villkoret utan avsåg i stället kontrollen av bullernivåerna. Detta var en fråga som miljödomstolen hade hänvisat till verksamhetsutövarens kontrollprogram eller delegerat till tillsynsmyndigheten att reglera och därmed inte närmare bestämt genom domen.

13. I mer formell mening finns det en skillnad mellan bestämmelser om kontroll och villkor om begränsningsvärden (jfr 22 kap. 25 § första stycket 3 och 6 samt tredje stycket miljöbalken om innehållet i en tillståndsdom). Materiellt finns det dock ett samband mellan dessa båda förhållanden eller med andra ord mellan själva begränsningen av en viss miljöpåverkan och kontrollen av att fastställda värden för denna påverkan inte överskrids. Det framstår som sakligt befogat att dessa båda frågor ska kunna behandlas i ett sammanhang, och de får i processuellt hänseende anses höra till samma del av målet.

14. Det kan därför finnas ett utrymme för Miljööverdomstolen att vid ett överklagande av ett begränsningsvillkor om buller behandla också frågan om kontroll av det villkoret. I förevarande fall har det emellertid inte skett som ett led i prövningen av bolagets överklagande. Visserligen har Miljööverdomstolen tagit bort begreppet gränsvärde i bullervillkoret för tiden efter årsskiftet 2010/11, vilket var vad bolaget hade yrkat. Detta är emellertid följden av att Miljööverdomstolen har anlagt ett annat synsätt på utformningen av begräns-

ningsvillkor än vad miljödomstolen hade gjort. Det är således klart att värdena i bullervillkoret även enligt Miljööverdomstolen ”ska” innehållas efter den 31 december 2010 eller således att bolagets överklagande har avslagits. Ändringen av bestämmelserna om kontroll får därmed anses ligga utanför den begränsning som överklagandet inneburit.

15. Miljööverdomstolens ändring av villkorspunkten 7 i tillståndet har sålunda utgjort ett rättegångsfel med hänsyn till att enbart bolaget hade överklagat miljödomstolens dom. Den fråga som har ställts i prövningstillståndet ska besvaras i enlighet med detta.

16. Prövningstillstånd ska meddelas när det gäller bolagets överklagande också i övrigt avseende villkorspunkten 7. Det bör ankomma på Miljööverdomstolen att bedöma bolagets överklagande i den delen mot bakgrund av vad Högsta domstolen har anfört om den omfattning som prövningen har. Miljööverdomstolens dom bör därför undanröjas och målet visas tillbaka för bedömning av bolagets överklagande till den del som det avser villkorspunkten 7.

Övriga frågor

17. Länsstyrelsen har framställt sitt yrkande i Högsta domstolen först i svarsskrivelsen. Det ska därför avvisas.

18. När det gäller igångsättningstiden har bolaget yrkat ett klargörande av att tillståndet kan förfalla bara i de delar som eventuellt inte tas i anspråk. Som Miljööverdomstolen anfört i sitt yttrande har på denna punkt skett en fel-skrivning som bör korrigeras. Med hänsyn till att målet ska återförvisas beträffande villkorspunkten 7, bör det emellertid återförvisas också i fråga om

igångsättningstiden, detta för att startpunkten för tiden ska kunna anpassas till målets slutliga avgörande.

19. Högsta domstolen finner inte skäl att meddela prövningstillstånd i den del i övrigt där frågan om detta har förklarats vilande.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Leif Thorsson, Severin Blomstrand, Gudmund Toijer (referent), Stefan Lindskog och Ingemar Persson
Föredragande revisionssekreterare: Lars Olsson