



PROTOKOLL
2012-10-15
Föredragning i
Stockholm

Aktbilaga 72
Mål nr T 3158-12

NÄRVARANDE JUSTITIERÅD

Stefan Lindskog, Gudmund Toijer (referent), Göran Lambertz, Johnny Herre
och Dag Mattsson

FÖREDRAGANDE OCH PROTOKOLLFÖRARE

Christina Ericson

KLAGANDE

1. CB

2. HB

3. PF

Ombud för 1–3: SB

4. SB

5. Brättings Gård AB

6. AF

7. EF

8. Fältbiologerna

Ombud: SA

9. Föreningen Bevara Ojnareskogen

Ombud: OS

10. Gotlands Botaniska Förening

11. MK

12. HL

Ombud: Jur.kand. GHB

13. Naturskyddsföreningen Gotland

Ombud: AH

14. Naturvårdsverket

106 48 Stockholm

15. Region Gotland, miljö- och hälsoskyddsnämnden

621 81 Visby

16. Svenska Botaniska Föreningen

17. Svenska Naturskyddsföreningen

Ombud: Jurist JC

MOTPART

Nordkalk AB, 556073-4054

Lärbro Storugns 2741

624 53 Lärbro

Ombud: Advokat ML

SAKEN

Tillstånd till täktverksamhet m.m.

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2012-07-05 i mål

M 10582-11

Klagandena har yrkat att Högsta domstolen ska förordna att vidare åtgärder för verkställighet av Mark- och miljööverdomstolens dom inte ska få ske (inhibition).

Nordkalk AB har motsatt sig att yrkandena bifalls.

Målet föredras.

Högsta domstolen fattar följande

BESLUT (att meddelas 2012-10-17)

Högsta domstolen förordnar att, till dess något annat beslutas, vidare åtgärder för verkställighet av Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 juli 2012 i mål M 10582-11 inte får ske.

SKÄL

Bakgrund

1. Genom en dom den 9 oktober 2009 förklarade Miljööverdomstolen, med ändring av miljödomstolens dom, att det var tillåtligt att i enlighet med bolagets ansökan och åtaganden

- bedriva täktverksamhet och utföra andra arbetsmoment som behövdes för denna verksamhet på fastigheten X 1:64 i Gotlands kommun,
- leda bort inläckande grundvatten ur kalkbrottet och genomföra åtgärder för att öka grundvattenmängden, samt
- anlägga och driva ett rullband för transport av kalksten från täkten till bolagets verk och hamnanläggning i Storugns.

Samtidigt föreskrev Miljööverdomstolen att miljödomstolen skulle meddela tillstånd till verksamheten och föreskriva nödvändiga villkor och bestämmelser i övrigt för denna.

2. Miljööverdomstolens dom vann laga kraft.

3. Den fortsatta handläggningen skedde vid mark- och miljödomstolen (tidigare miljödomstolen) som meddelade dom den 30 november 2011. Genom domen lämnades bolagets yrkanden utan bifall. I sina domskäl angav mark- och miljödomstolen att det var osäkert hur långt verkningarna av Miljööverdomstolens dom om tillåtlighet sträckte sig och att miljödomstolen hade att pröva frågan om tillståndsvillkoren i hela dess vidd. Domstolen ansåg vid den prövningen att det inte fanns förutsättningar för att meddela fullständiga villkor för verksamheten.
4. Mark- och miljööverdomstolen (tidigare Miljööverdomstolen) har genom den nu överklagade domen ändrat mark- och miljödomstolens dom och gett bolaget tillstånd enligt miljöbalken till kalkstenstäkt, bortledning av grundvatten ur kalkbrottet och åtgärder för att öka grundvattenmängden samt anläggande av transportband m.m. Domstolen har förordnat att tillståndet får tas i anspråk utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft. I sina domskäl har domstolen anfört att det genom den första domen rättskraftigt avgjordes att den verksamhet som ansökningen avsåg var tillåtlig enligt gällande regler. Mark- och miljööverdomstolen har med hänvisning till detta meddelat tillstånd och föreskrivit villkor och försiktighetsmått.
5. Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd rörande frågan vilken betydelse Miljööverdomstolens lagakraftvunna dom om tillåtlighet har vid den aktuella prövningen av tillståndsfrågan. Frågan om prövningstillstånd rörande målet i övrigt har förklarats vilande.
6. Högsta domstolen ska nu ta ställning till yrkandena om att tillståndet inte ska få tas i anspråk under den tid som målet handläggs här.

Lagregleringen

7. I målet är de processuella regler som gäller när tvistemål handläggs i allmän domstol tillämpliga, om det inte har föreskrivits någonting annat i särskilda lagbestämmelser (4 kap. 1 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). Enligt miljöbalken gäller i ansökningsmål att domstol får förordna att tillstånd till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft (22 kap. 28 § och 23 kap. 7 §, jfr den allmänna bestämmelsen i 17 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken).

8. Enligt vad som uttryckligen föreskrivs i miljöbalken får en högre rätt under handläggningen av ett överklagande undanröja ett verkställighetsförordnande (22 kap. 28 § tredje stycket, jfr 23 kap. 7 och 9 §§), men bestämmelser om inhibition saknas. Av allmänna processuella principer följer dock att ett verkställighetsförordnande kan inhiberas (jfr 55 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken, som bl.a. tar sikte på fall där hovrätten har förklarat att domen får verkställas även om den inte har laga kraft; Högsta domstolen kan då omedelbart besluta att hovrättens beslut tills vidare inte får verkställas). Ett beslut om inhibition är mindre långtgående än ett undanröjande av verkställighetsförordnandet på så sätt att ett inhibitionsbeslut efter omprövning kan hävas med den följd att verkställighet enligt förordnandet om detta åter får ske.

Principer för verkställighetsförordnanden

9. Det framstår som följdriktigt att ett ställningstagande till inhibitionsfrågan i viss utsträckning kommer att röra samma förhållanden som ett verkställighetsförordnande. Det finns därför anledning att beröra vad som gäller om sådana förordnanden.

10. Ett verkställighetsförordnande enligt miljöbalken får meddelas när ”det finns skäl till det”. Motiven till bestämmelsen är kortfattade och i författningskommentaren anges det enbart att ett skäl för verkställighetsförordnande kan vara att arbeten måste utföras före en snabbt annalkande vinter (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 247 f.).

11. Bestämmelsen i miljöbalken går tillbaka på de regler av motsvarande innehåll som har funnits i tidigare gällande vattenlagar och i den genom miljöbalken upphävda miljöskyddslagen från år 1969. Enligt miljöskyddslagen gällde som huvudregel att ett tillståndsbeslut blev gällande först när det vann laga kraft, men det kunde förordnas att beslutet skulle ”lända till efterrättelse omedelbart” (49 §). Att beslutet normalt inte fick verkställas förrän det hade vunnit laga kraft motiverades med att det kunde röra många olika intressen och vara av mycket ingripande art. En omedelbar verkställighet kunde dock komma i fråga exempelvis då fallet var klart eller då det var angeläget för den som hade fått ett tillstånd att snabbt komma igång med arbetena (prop. 1969:28 s. 298).

12. Praxis enligt miljöskyddslagen har betecknats som sträng. Ett yrkande om verkställighetsförordnande avslogs ofta när tillåtligheten bestreds av en remissmyndighet eller av en sakägare, om inte bestridandet framstod som klart obefogat. I den juridiska litteraturen finns dock uttalanden av den innebörden att praxis under miljöbalkens tid har blivit mindre strikt (Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken. En kommentar. Del II, suppl. 11, juni 2012, s. 22:52 samt Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, Den svenska miljörätten, 3 uppl. 2012, s. 372).

13. Ett verkställighetsförordnande av domstol innebär alltså att en lagakraftvunnen dom inte behöver avvaktas och är ur processuell synvinkel att se som ett undantag. Det får därför läggas på verksamhetsutövaren att påvisa konkreta skäl för ett verkställighetsförordnande och ange vilka beaktansvärda nackdelar som är förknippade med att tillståndet inte kan tas i anspråk omedelbart och vad som kan bli följden av att verksamheten förskjuts framåt i tiden. Det måste också krävas att verksamhetsutövarens intresse med viss marginal väger tyngre än de intressen som talar för att ett lagakraftvunnet avgörande bör föreligga innan tillståndet får tas i anspråk. Särskild hänsyn ska tas till de skador på miljön som kan uppstå om tillståndet omedelbart tas i anspråk och de möjligheter som finns att läka sådana skador om tillståndsbeslutet upphävs eller ändras.

14. Vid Mark- och miljööverdomstolens prövning kan det finnas skäl att beakta i vad mån målet har rymt någon rättsfråga som det kan vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att få belyst av Högsta domstolen. Om så är fallet finns det anledning att visa större återhållsamhet med ett verkställighetsförordnande än när målet inte har den karaktären.

Principer för beslut om inhibition

15. Vid en högre rätts prövning av ett inhibitionsyrkande är utgångspunkten densamma som vid ställningstagandet till ett yrkande om verkställighetsförordnande. Ytterligare förhållanden ska dock beaktas. Bland annat finns det skäl att väga in hur stor del av tillståndsbeslutet som är överklagat och vilka frågor som den högre rätten har att ta ställning till. Om tillståndet i något avgörande hänseende ska bli föremål för överprövning, kan det tala för inhibition.

16. Ett ställningstagande i inhibitionsfrågan, som sker under rättegången i den högre instansen, kan kräva ett preliminärt ställningstagande till någon eller några av de rätts- eller bevisfrågor som finns i målet. Sålunda kan det behöva göras en prognos om den slutliga utgången och en bedömning av den överklagande partens möjligheter att uppnå en ändring av beslutet i huvudsaken (se t.ex. Hans Eklund, *Inhibition*, 1998, s. 164 ff.). Det bör dock betonas att den prövningen är provisorisk till sin karaktär och ofta görs innan parterna har slutfört sin talan och utan ett fullständigt underlag. En inhibitionsfråga kan därför prövas på nytt under den fortsatta handläggningen, något som kan få särskild aktualitet om ytterligare material av betydelse har tillförts målet under mellantiden. När målet ska avgöras är domstolen obunden av sin tidigare bedömning.

17. När det gäller mål där en högre rätt har meddelat prövningstillstånd därför att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas (prejudikatdispens) gör sig särskilda överväganden gällande. Då bör utgångspunkten vara att rättsläget är öppet i det hänseende som prejudikatfrågan gäller. Ett inhibitionsbeslut innefattar alltså lika lite som ett avslag på ett inhibitionsyrkande någon bedömning av rättsfrågan. (Jfr Torkel Gregow, *Tredje mans rätt vid utmätning*, 1987, s. 422 f.)

18. Även om ett beslut om inhibition ofta ter sig naturligt och följdriktigt när en högre instans har meddelat prejudikatdispens, ska en avvägning av parternas respektive intressen göras också i det fallet. Det ställs emellertid då i regel högre krav än vad som i allmänhet gäller för att den överklagade domen ska få verkställas trots att den inte har vunnit laga kraft. Det följer av att utgången måste betraktas som helt öppen.

Högsta domstolens bedömning av frågan om inhibition i detta mål

19. Mark- och miljööverdomstolen har utgått från att den sökta verksamhetens tillåtlighet har avgjorts rättskraftigt genom tillåtlighetsdomen den 9 oktober 2009, och domstolen har med anledning av det begränsat omfattningen av sin prövning. Högsta domstolen har emellertid meddelat prövningstillstånd rörande frågan vilken betydelse tillåtlighetsdomen har. Det måste därför hållas öppet för vad som gäller i det hänseendet. Det måste då också hållas öppet för att frågan om tillståndsförutsättningarna kan komma att prövas i en vidare omfattning än vad Mark- och miljööverdomstolen har gjort i den överklagade domen.

20. Målet innehåller ett stort antal frågor, där parterna har skilda uppfattningar och där de har argumenterat ingående för sina respektive ståndpunkter. Klagandena – myndigheter, organisationer och enskilda – har mot tillståndet fört fram ett flertal invändningar som fordrar närmare överväganden. Det går inte att nu säga vad en förnyad och vidare prövning av tillståndsförutsättningarna leder till, om en sådan kommer till stånd med anledning av Högsta domstolens bedömning av betydelsen av tillåtlighetsdomen.

21. Bolaget har anfört starka skäl för ett verkställighetsförordnande. Verksamheten har förberetts under lång tid. Den förutsätter omfattande och tidskrävande arbeten och rör stora ekonomiska värden. Förskjutningar i bolagets tidsplan kan innebära avsevärda kostnader och betydande merarbete. Efter vad som kan bedömas på målets nuvarande stadium kan emellertid verksamheten redan under de inledande skedena få omfattande och långvariga följdverkningar för miljön. Det kan bli fråga om förändringar av miljön och landskapet som är svåra att återställa.

22. Slutsatsen blir att bolagets intresse av omedelbar verkställighet inte med erforderlig marginal väger tyngre än de intressen som talar för att ett lagakraftvunnet avgörande bör föreligga innan verkställighet får ske. Tillståndet bör därför tills vidare inte få tas i anspråk.

Christina Ericson

Uppvisat och lämnat för expediering 2012-10-16

Stefan Lindskog