

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 18 mars 2020

Mål nr

T 4144-19

PARTER

Klagande

Älvräddarnas Samorganisation

Kläppvägen 2 B

880 30 Näsåker

Ombud: Juristen SB

Motparter

1. J-EH

2. MH

Ombud för 1 och 2: Advokat VF

SAKEN

Ansökan om lagligförklaring beträffande vattenkraftsanläggning, m.m.

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2019-06-27 i mål
M 10797-17

DOMSLUT

Högsta domstolen förklarar att 17 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken inte ska tillämpas i målet.

Högsta domstolen meddelar inte prövningstillstånd rörande målet i övrigt.
Mark- och miljööverdomstolens domslut står därmed fast.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

Älvräddarnas Samorganisation har yrkat att Högsta domstolen ska avslå eller avvisa J-EHs och MHs ansökan eller undanröja Mark- och miljööverdomstolens dom och återförvisa målet till lägre instans.

J-EH och MH har motsatt sig ändring av Mark- och miljööverdomstolens dom.

Högsta domstolen har meddelat det prövningstillstånd som framgår av punkten 6.

DOMSKÄL**Frågan i Högsta domstolen**

1. Målet rör en ansökan om lagligförklaring av en vattenanläggning. Frågan i Högsta domstolen är om en ny bestämmelse om att lagligförklaring i vissa fall inte får ske ska tillämpas av domstol när lagändringen har trätt i kraft under målets handläggning och inga övergångsbestämmelser har föreskrivits.

Bakgrund

2. J-EH och MH driver ett vattenkraftverk som används för vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. Anläggningen tillkom innan miljöbalken trädde i kraft och saknar tillstånd.
3. År 2015 ansökte J-EH och MH om lagligförklaring av anläggningen. Mark- och miljödomstolen beslutade om lagligförklaring.
4. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen. Under handläggningen där ändrades regelverket på så sätt att det i en ny bestämmelse anges att anläggningar som används för vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel inte får lagligförklaras. Några övergångsbestämmelser föreskrevs inte till lagändringen.
5. Mark- och miljööverdomstolen har bedömt att den nya bestämmelsen inte ska tillämpas i målet.
6. Högsta domstolen har beviljat prövningstillstånd i fråga om den aktuella bestämmelsen, 17 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (MP), ska tillämpas i målet. Frågan om prövningstillstånd rörande målet i övrigt har förklarats vilande.

Lagligförklaring av vattenanläggningar

7. Om en vattenanläggning har tillkommit utan tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller motsvarande äldre lagstiftning, eller om tillståndsfrågan beträffande en sådan anläggning är oklar, får den som äger anläggningen eller avser att utnyttja den för vattenverksamhet begära prövning av anläggningens laglighet hos mark- och miljödomstolen. Lagligheten bedöms enligt de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst. (Se 17 och 18 §§ MP.)

8. Den 1 januari 2019 trädde 17 a § MP i kraft. Enligt bestämmelsen får en anläggning som används för en sådan verksamhet som avses i 11 kap. 6 § miljöbalken, dvs. vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel, inte lagligförklaras trots vad som sägs i 17 §. Som nämnts föreskrevs inte några övergångsbestämmelser i samband med att 17 a § infördes.

9. Lagändringen gjordes i ett lagstiftningsärende som syftade till att genomföra en energipolitisk överenskommelse. I förarbetena anges att samtliga vattenkraftverk och tillhörande dammar ska förses med moderna miljövillkor och att det innebär att de behöver prövas eller omprövas i sin helhet. Det uttalas att det inte finns något behov av institutet lagligförklaring för de verksamheter som ska ha moderna miljövillkor. Vidare anges att ändringen innebär att nya lagligförklaringar av sådana anläggningar inte kommer att kunna ske men att förslaget inte påverkar redan gjorda lagligförklaringar. (Se prop. 2017/18:243 s. 164.)

10. Genom samma lagstiftningsärende infördes i 11 kap. miljöbalken bl.a. den nämnda bestämmelsen i 6 § med en definition av uttrycket ”vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel” och en bestämmelse i 27 § där kraven på moderna miljövillkor regleras. Till lagändringarna i miljöbalken föreskrevs i en övergångsbestämmelse att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

11. I författningskommentaren till 17 a § MP anges att paragrafen innehåller en bestämmelse om att anläggningar som används för en vattenverksamhet som omfattas av kravet på moderna miljövillkor enligt 11 kap. 27 § miljöbalken inte kan bli föremål för lagligförklaring (se a. prop. s. 237).

Utgångspunkter vid lagändringar på det miljörättsliga området

12. Vad som gäller när det saknas övergångsbestämmelser till en lagändring varierar beroende på vilken typ av bestämmelse som lagändringen avser. En uppdelning som brukar göras är den mellan processuella och materiella bestämmelser. Processuella bestämmelser ska i princip tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet, även om de bakomliggande förhållandena härrör från tiden dessförinnan. De får alltså normalt genomslag även i pågående mål i domstol. Beträffande nya bestämmelser av materiell innebörd anses däremot i allmänhet att dessa endast ska tillämpas i fråga om förhållanden som inträtt efter den nya lagstiftningens ikraftträdande. (Jfr prop. 1985/86:1 huvuddelen s. 860 och bilagedelen s. 335.)
13. På förvaltningsrättens område gäller en viss modifikation av ovanstående. Utgångspunkten är där att det är de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker som ska tillämpas avseende både förfarandet och prövningen i sak (se bl.a. RÅ 1988 ref. 132, RÅ 1996 ref. 57 och "Kommunens veto" NJA 2012 s. 559).
14. Inom den miljörättsliga lagstiftningen finns olika typer av bestämmelser. Det bör vara karaktären på den aktuella regleringen som styr vad som gäller efter en lagändring utan övergångsbestämmelser. Bestämmelser om straff och sanktioner bör således behandlas på samma sätt som den typen av bestämmelser behandlas i övrigt och detsamma bör gälla för civilrättsliga lagregler inom miljöretten (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 637 ff. och 641, jfr även på tryckfrihetsförordningens område "Plakatet" NJA 2019 s. 279 p. 9).
15. Det stora flertalet av bestämmelserna i den miljörättsliga lagstiftningen är av sådan karaktär att de bör bedömas med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser (jfr "Kommunens veto").

Närmare om avsaknad av övergångsbestämmelser på området för förvaltningsrätt

16. Utgångspunkten att ny lagstiftning på förvaltningsrättens område ska tillämpas direkt även såvitt gäller materiella bestämmelser bekräftades i rättsfallet RÅ 1988 ref. 132. I avgörandet angavs som exempel på undantag att det följer av uttalanden i motiven till lagstiftningen eller framgår av omständigheterna att lagstiftaren inte avsett att de nya bestämmelserna ska tillämpas i ett övergångsskede.

17. Frågan har aktualiserats i Högsta förvaltningsdomstolen vid ett flertal tillfällen efter 1988 års avgörande. Denna senare rättspraxis har inte inneburit att den angivna utgångspunkten har ändrats, men uttalandena i 1988 års avgörande har preciserats och modifierats. Det förvaltningsrättsliga området innefattar ett stort antal normer av skiftande karaktär. Högsta förvaltningsdomstolen har i ljuset av detta understrukt att försiktighet bör iakttas när det gäller att ställa upp en generell princip för hur man ska tillämpa författningsändringar som utan särskilda övergångsbestämmelser träder i kraft någon gång mellan tidpunkten för de händelser som ska prövas eller den ansökan som har gjorts och tidpunkten för själva prövningen (se pleniavgörandet RÅ 1996 ref. 57).

18. Rättsutvecklingen har inneburit att det har klarlagts ett antal situationer då undantag måste göras från den utgångspunkt som anges i 1988 års avgörande. En omständighet som har getts betydelse är om en direkt tillämpning av den nya lagstiftningen skulle vara till nackdel för den enskilde. Beroende på vilken typ av lagstiftning det handlar om har det då ofta ansetts att direkt tillämpning i vart fall inte bör ske om det inte föreskrivits i särskilda övergångsbestämmelser eller det av regelsystemet i övrigt kan utläsas att en sådan tillämpning är åsyftad. (Se bl.a. RÅ 1996 ref. 57, RÅ 2000 ref. 11 och RÅ 2003 ref. 88.)

19. Vidare har angetts att effekten av en direkt tillämpning – oavsett utfall för den enskilde – måste uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet och rättvisa. Det har ansetts problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt att tillämpa en ny regel om det väsentligen berott på tillfälligheter, t.ex. handläggningstid i någon instans, att tidpunkten för den nya regelns ikraftträdande kommit att passeras under målets handläggning. Att lika fall skulle behandlas olika beroende på om ett beslut enligt äldre regler har hunnit få laga kraft före ikraftträdandet av de nya reglerna har vidare ansetts tveksamt från rättvisesynpunkt. (Se bl.a. RÅ 2003 ref. 88 och RÅ 2004 ref. 82.)

20. Slutsatsen är att även om utgångspunkten är att ny förvaltningsrättslig lagstiftning ska tillämpas direkt även såvitt gäller materiella regler om inget annat anges, så är det fråga om just en utgångspunkt. En prövning måste ske av om det finns anledning att följa utgångspunkten i det fall som är aktuellt. Den prövningen innebär att hänsyn ska tas till proportionalitet och till enskildas berättigade förväntningar samt till enskildas rätt till en rättvis rättegång.

Bedömningen av frågan i prövningstillståndet

21. Det saknas övergångsbestämmelser till 17 a § MP. Eftersom 17 a § varken är av straffrättslig eller civilrättslig karaktär blir allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser styrande för bedömningen av om bestämmelsen ska ges direkt tillämpning. Enligt dessa är utgångspunkten att bestämmelsen ska tillämpas även i mål som inletts före ikraftträdandet.

22. Bestämmelsen får anses vara av huvudsakligen materiell karaktär. En tillämpning av den i målet innebär att det inte blir möjligt att lagligförklara den aktuella vattenanläggningen. Den tid och det arbete som J-EH och MH har lagt ned på ansökan om laglighetsprövning skulle då gå till spillo. Den tillståndsprocess de i stället skulle bli hänvisade till skulle vara strängare och

utredningsmässigt mer betungande för dem. Det står alltså klart att en tillämpning av 17 a § skulle vara till deras nackdel.

23. Mot den angivna bakgrunden är situationen sådan att mycket talar för att en direkt tillämpning av 17 a § inte bör ske om det inte av regelsystemet i övrigt kan utläsas att en sådan tillämpning är åsyftad. Det finns inte några tydliga uttalanden i lagstiftningsärendet i frågan. Den hänvisning som i lagtexten görs till 11 kap. 6 § miljöbalken och i författningskommentaren till 27 § samma kapitel skulle kunna tyda på att 17 a § är avsedd att tillämpas från samma tidpunkt som de nya bestämmelserna i miljöbalken. Beträffande de senare har föreskrivits att de inte ska tillämpas i pågående mål och ärenden. De angivna hänvisningarna är dock inte sådana att det med nödvändighet krävs att bestämmelserna i miljöbalken har börjat tillämpas. Det finns också uttalanden i förarbetena (se p. 9) som skulle kunna uppfattas som att avsikten varit att möjligheten till lagligförklaring i nu aktuella fall ska upphöra omedelbart, men uttalandena kan lika väl läsas på motsatt sätt. Några säkra slutsatser om lagstiftarens avsikt kan inte dras. Inte heller kan det av regelsystemet som sådant utläsas att en direkt tillämpning av 17 a § varit åsyftad.

24. Såväl rättssäkerhets- som rättvisesynpunkter talar mot en direkt tillämpning. Det skulle i så fall vara tillfälligheter, såsom domstolarnas handläggningstid, som avgör vilka regler som ska tillämpas. Olika sökande skulle vidare få olika möjlighet till framgång beroende på hur snabbt deras sak avgjorts. Lika fall skulle därmed komma att behandlas olika.

25. Sammantaget leder det anförda till att 17 a § inte bör tillämpas i processer som pågick när bestämmelsen trädde i kraft. Det nu aktuella målet inleddes före ikraftträdandet. Den fråga som ställs i prövningstillståndet ska alltså besvaras så att 17 a § inte ska tillämpas i målet.

Övriga frågor

26. Med hänsyn till hur frågan i prövningstillståndet besvaras utgör svaret i sig inte skäl att meddela prövningstillstånd i målet i övrigt. Det har inte heller kommit fram något annat skäl att meddela prövningstillstånd.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Ann-Christine Lindeblad, Johnny Herre, Erik Nymansson, Malin Bonthron (referent) och Stefan Reimer
Föredragande justitiesekreterare: Elisabeth Ståhl