

ROBERTH NORDH

TALERÄTT I MILJÖMÅL

SÄRSKILT OM VATTENRÄTTSLIGA ANSÖKNINGSMÅL SAMT OM TALAN RÖRANDE ALLMÄNNA INTRESSEN

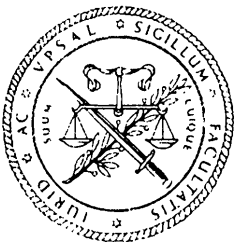
71

SKRIFTER FRÅN JURIDISKA FAKULTETEN I UPPSALA

IUSTUS FÖRLAG

Talerätt i miljömål

särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen



AKADEMISK AVHANDLING

som för avläggande av juris doktorsexamen
vid Uppsala universitet framställes till
offentlig granskning å universitetets
lärosal IX
tisdagen den 25 maj 1999 kl. 13.15

av

Roberth Nordh
Hovrättsråd, jur. kand av Skånelandens nation

Uppsala 1999

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f442e

SKRIFTER FRÅN
JURIDISKA FAKULTETEN I UPPSALA
71

Editor: Nils Jareborg

Distributor: Iustus Förlag AB, Östra Ågatan 9, 753 22 Uppsala, Sweden

Abstract

Nordh, R. 1999. Talerätt i miljömål – särskilt om talan i vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen. Legal standing in environmental law – especially about standing in water law permit cases and about public interest litigation. Iustus Förlag. 598 pp. Uppsala 1999. ISSN 0282-2040 ISBN 91-7678-420-7

The aim of this thesis is to shed light on the issue of legal standing in environmental law, with a particular focus on the relationship between the status of *sakägare* and standing, especially where public interests are concerned.

The first part of the thesis contains a survey of the development of environmental law in the history of Swedish law. The development is viewed in the light of social conditions and the political and economic ideas prevailing from time to time.

In the second part the question of which, if any, prerequisites must be met to be able to participate as a party in a permit case before the Water Court is discussed and analysed. The study shows that the way in which the courts conduct a test on standing *de lege lata* is not coherent with the purposes and aims that such a test is supposed to satisfy. The author therefore suggests that the institution of *sakägare* should no longer be of relevance to the issue of standing. In fact, the suggestion is made that there is no need for a special test on standing.

The third part of the thesis deals with the issue of standing in relation to public interests. Arguments for and against free standing and a right to appeal on behalf of public interests are weighed against each other. The conclusion drawn is that it would strengthen protection of the public interest in environmental law if private citizens and their organisations were given a broader opportunity to act legally as representatives for that public interest.

Roberth Nordh, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Box 846, 201 80 Malmö, Sweden.

SKRIFTER FRÅN
JURIDISKA FAKULTETEN I UPPSALA

71

Redaktör: Nils Jareborg

TALERÄTT
I MILJÖMÅL

– SÄRSKILT OM VATTENRÄTTSLIGA ANSÖKNINGSMÅL
SAMT OM TALAN RÖRANDE ALLMÄNNA INTRESSEN

Roberth Nordh

IUSTUS FÖRLAG

Abstract

Nordh, R. 1998. Talerätt i miljömål – särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen. Legal standing in environmental law – especially about standing in water law permit cases and about public interest litigation. Iustus Förlag 597 pp. Uppsala 1999. ISSN 0282-2040 ISBN 91-7678-420-7.

The aim of this thesis is to shed light on the issue of legal standing in environmental law, with a particular focus on the relationship between the status of *sakägare* and standing, especially where public interests are concerned.

The first part of the thesis contains a survey of the development of environmental law in the history of Swedish law. The development is viewed in the light of social conditions and the political and economic ideas prevailing from time to time.

In the second part the question of which, if any, prerequisites must be met to be able to participate as a party in a permit case before the Water Court is discussed and analysed. The study shows that the way in which the courts conduct a test on standing *de lege lata* is not coherent with the purposes and aims that such a test is supposed to satisfy. The author therefore suggests that the institution of *sakägare* should no longer be of relevance to the issue of standing. In fact, the suggestion is made that there is no need for a special test on standing.

The third part of the thesis deals with the issue of standing in relation to public interests. Arguments for and against free standing and a right to appeal on behalf of public interests are weighed against each other. The conclusion drawn is that it would strengthen protection of the public interest in environmental law if private citizens and their organisations were given a broader opportunity to act legally as representatives for that public interest.

Roberth Nordh, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Box 846, 201 80 Malmö, Sweden.

© Författaren och Iustus Förlag AB, Uppsala 1999
ISSN 0282-2040
ISBN 91-7678-420-7
Omslag: IdéoLuck AB
Sättning: Elanders Publishing AB
Tryck: Elanders Graphic Systems AB, Göteborg 1999

Förord

Det lackar mot jul. Snön ligger vit på taken. Endast tomten samt en och annan doktorand är vaken. Det är den tid då julklappar skall slås in. Här följer några tack-presenter, som det känns extra angeläget att dela ut.

Tack Janet, Mattias, Emelie och Caroline för att Ni har stått ut med mig alla dessa år. Min nyfikenhet och skrivklåda gör att jag inte vågar lova bot och bättring.

Tack Per Henrik (Lindblom, för dem som inte vet vilken Per Henrik jag menar). Som vän, mentor och handledare har du med väl avvägda doser morot och piska tvingat fram detta alster. Så står jag där med skammens rodnad, blicken ner i marken och tvingas erkänna att Du hade rätt: Det blev en avhandling. Men utan Din hjälp och Ditt engagemang hade den aldrig skrivits.

Tack Gabriel Michanek för att Du orkat läsa igenom och lämna synpunkter på avhandlingen. Att på detta sätt ha fått utnyttja Ditt stora kunnande inom miljörätten har varit av stort värde för mig.

Tack alla kolleger och arbetskamrater vid Skånska hovrätten, särskilt Ni på tredje avdelningen, som stundom fått ställa upp och dra även mitt lass i den dömande verksamheten. Det skall Ni inte ha gjort för sista gången.

Tack alla deltagare vid Mikro-seminarierna i Uppsala. Era synpunkter på avhandlingsarbetet har varit värdefulla och tänkvärda.

Tack Riksbankens Jubileumsfond och Emil Heijnes stiftelse som genom generösa anslag dels gjort det möjligt för mig att under tre år arbeta deltid utan ekonomisk förlust samt att företa studieresor utomlands, dels bidragit till tryckning av avhandlingen.

Malmö i december 1998

Roberth Nordh

Innehåll

Förkortningar 13

1 Inledning 15
1.1 Bakgrund och syfte 15
1.2 Metodik 19
1.3 Disposition 23

Del I Allmänna utvecklingslinjer 29

2 Romersk rätt 32
2.1 Inledning 32
2.2 Äganderättsbegreppet 33
2.3 In suo enim alii hactenus... 35
2.4 Processformer 37
2.5 Sanktionsmedel 39
2.6 Talerätt 41

3 Landskapslagarna 43
3.1 Inledning 43
3.2 Byn, byalag och stormän 44
3.3 Vattenlagstiftningen 47
3.4 Utvecklingen i städerna 48

4 Landslagarnas tidevarv 50
4.1 Allmän översikt 50
4.2 Näringsrätt och imissionsskydd 53
4.3 Kronans regalkrav 56
4.4 Utvecklingen i städerna 57
4.5 Förvaltningsrätt 59

5 1734 års lag 62
5.1 Inledning 62
5.2 Grannelagsrätt 64
5.3 Skogs- och jordbruk m.m. 69
5.4 Om den rättsliga prövningen 70

6 Från 1734 till industrialismens genombrott 73
6.1 Inledning 73
6.2 Byggande i stad 75
6.3 Vattenlagstiftningen 77
6.4 Skogsbruk 78
6.5 Förslag till ny byggningabalk och allmän civillag 79
6.6 Om den rättsliga prövningen 81
6.7 Förvaltningen 84

7 Industrialism och miljörättsligt nytänkande 86
7.1 Inledning 86
7.2 Byggnadslagstiftningen 90
7.3 Immissioner 94
7.4 Vattenlagstiftningen 105
7.5 Skogs- och jordbruk m.m. 113
7.6 Administrativ lagstiftning och praxis 116

8 Den moderna miljörätten 121
8.1 En allmän översikt av efterkrigsperioden 121
8.2 Plan- och marklagstiftning 124
8.3 Skyddslagstiftningen 130
8.4 Utnyttjandet av naturresurser 139
8.5 Förvaltningsrätten 142
8.6 Miljöbalken 144

9 Miljörätten i går, i dag och i morgon 153

Del II Talerätt i vattenmål 163

10 Historik 166
10.1 Landskapslagarna 166
10.2 De allmänna lands- och stadslagarna 167

10.3 Tiden från 1734 till 1800-talets mitt 168
10.4 Vattenrättsreformen kring 1880 173
10.5 Sakägare – ett processuellt eller materiellt rekvisit 180

11 Vattenlagen – de bakomliggande ändamålen 194
11.1 Den lukrativa och defensiva vattenrätten samregleras 194
11.2 Utnyttjandet av vattenkraften ett huvudmotiv för 1918 års reform 195
11.3 Till vattenföretag motstående skyddsvärda intressen 198
11.4 Förändringar enligt 1984 års vattenlag 204
11.5 Miljöbalken 208
11.6 Sammanfattning 210

12 Former för att tillgodose intressen och väga dem mot varandra 212
12.1 Inledning 212
12.2 Tillståndsprövning 213
12.3 Omprövning 214
12.4 Oförutsedda skador 216
12.5 Underhåll och tillsyn 217
12.6 Avgifter 218
12.7 Förverkande och straff 219

13 Talerättens funktion i vattenmål 221
13.1 Inledande anmärkningar 221
13.2 Förfarandet i ansökningsmål 224
13.3 Fakultativa forumregler 231
13.4 Dispositionsprincipen 242
13.5 Sökandens kostnadsansvar 248
13.6 Tillståndsbesluts rättsverkningar 255
13.7 Särskilda rättsmedel 262

14 Behörighet att vara sökande i vattenmål 267
14.1 Krav på rådighet över vattenområdet i fråga 267
14.2 Vattenföretag på ansökan från annan än fastighetsägare 270
14.3 Handläggning av behörighetsfrågan 274

15 Sakägarbegreppet och talerätten 289
15.1 Begreppen sakägare, talerätt och saklegitimation i doktrin och förarbeten 289
15.2 Sakägarbegreppets processuella behandling i praxis 306
15.3 Sammanfattning och utvärdering av sakägarbegreppets betydelse enligt teori och praxis 319
15.4 Miljöbalken 340
15.5 Synpunkter de lege ferenda 355

Del III Talan rörande allmänna intressen 367

16 Begreppet allmänt intresse 370
16.1 Vad menas med intresse? 370
16.2 När är ett intresse allmänt? 378

17 Talerätt rörande allmänna intressen – de lege lata 393
17.1 Inledning och tillbakablick 393
17.2 Om klagorätt över förvaltningsbeslut 398
17.3 Talerätt enligt vattenlagen 405
17.4 Talerätt enligt miljöskyddslagen 412
17.5 Talerätt enligt naturvårdslagen 444
17.6 Miljölagstiftningen i övrigt 456
17.7 Miljöbalken 459

18 EG-rätt och utländsk rätt 473
18.1 Inledning 473
18.2 EG-rätt 477
18.3 Norden 479
18.4 Nederländerna 483
18.5 Canada 486
18.6 Australien 496
18.7 Nya Zealand 501

19 Sammanfattning och utvärdering 508
19.1 Allmänintresset och den enskilde – de lege lata 508
19.2 Reformbehov – sju skäl för en fri talerätt 512

19.3 Argument mot att slopa en särskild prövning av parts rätt att föra talan 534
19.4 Talerätt för allmänna intressen – de lege ferenda 547

Summary 563

Källförteckning 577
Offentligt tryck 577
Litteratur 582

Rättsfallsregister 590

Sakregister 595

Förkortningar

BB	byggningabalken
Bj	Bjärköarätten
BO	byggnadsordning
BySt	bystadga
CEPA	The Canadian Environmental Protection Act
Dig	Digest
EBR	An Act Respecting Environmental Rights in Ontario
ECO	Environmental Commissioner of Ontario
EPA	Environmental Planning and Assessment Act 1979
ExpL	expropriationslagen (1972:719)
FL	förvaltningslagen (1986:223)
fl.	flock
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Försäkringsjuridisk Tidskrift
HD	Högsta domstolen
HäL	Hälsingelagen
HL	hälsoskyddslagen (1982:1080)
HSt	hälsovårdsstadga
JB	jordabalken
JoU	Jordbruksutskottet
JuU	Justitieutskottet
JR	justitieråd
KB	Kungl. Maj:ts befallningshavande
KN	Koncessionsnämnden
KrL	Kristoffers Landslag
LagC	LagCommitéen
LKP	lagen (1985:426) om kemiska produkter
LSV	lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MB	miljöbalken

MELL	Magnus Erikssons Landslag
MEStL	Magnus Erikssons Stadslag
ML	miljöskyddslagen (1969:387)
MskL	miljöskadelagen (1986:225)
NJM	Nordiska Juristmötet
NSW	New South Wales
NvL	naturvårdslagen (1964:822)
O.J.	Official Journal
OSt	ordningsstadga
PBL	plan- och bygglagen (1987:10)
PCE	Parliamentary Commissioner for the Environment
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RegR	Regeringsrätten
RF	regeringsformen
RHL	renhållningslagen (1979:596)
RMA	Resource Management Act 1991
RR	regeringsråd
RRV	Riksrevisionsverket
sec.	section
SdmL	Södermannalagen
SLAPP	Strategic Lawsuits Against Public Participation
SOU	statens offentliga utredningar
StrL	strålskyddslagen (1988:220)
TfR	Tidskrift for Retsvittenskap
UB	utsökningsbalken
UpL	Upplandslagen
VF	vattenrättsförordning
ViStl	Visby Stadslag
VP	lag om införande av vattenlagen
VL	vattenlagen (1983:291)
YVgL	Yngre Västgötalagen
YWmL	Yngre Västmannalagen
ÄExpl	lag (1917:189) om expropriation
ÄVgL	Äldre Västgötalagen
ÄVL	vattenlagen (1918:523)
ÄWmL	Äldre Västmannalagen
ÖgL	Östgötalagen

KAPITEL 1
INLEDNING

1.1 Bakgrund och syfte

Tanken på att låta frågan om talerätt i miljömål bli föremål för ett rättsvetenskapligt arbete väcktes under min tid som sekreterare i Grupptalanutredningen. Ett led i utredningsarbetet var att inventera behovet av en ny taleform för att stärka skyddet för kollektiva, fragmentariska och diffusa intressen. Jag fick då anledning att studera det miljörättsliga sakägarbegreppet. Det fanns endast tid för en tämligen övergripande och ytlig betraktelse av det miljörättsliga sakägarinstitutet.[1] Den insyn i sakägarbegreppets betydelse för värnandet av miljöskyddets och naturvårdens intresse som utredningsarbetet gav räckte emellertid för att väcka lusten att tränga djupare ner i talerättsproblematiken.

Inom miljörätten råder ett intimt samband mellan rättsfigurerna talerätt och sakägare.[2] Trots sakägarbegreppets obestridliga processuella rättsverkningar har sakägare som rättsligt institut tidigare i allt väsentligt studerats genom materiellrättsligt slipade glasögon.[3] Definitioner av olika lagars sakägarbegrepp har formulerats med främsta syfte att skapa en lämplig avgränsning av kretsen ersättningsberättigade. Det är snarare regel än undantag att sakägarbegreppet i doktrin och lagmotiv behandlas som ett materiellrättsligt rättsfaktum och att de processuella verkningarna undanskyms.

[1] Se SOU 1994:151 del C avsnitt 2.3.

[2] Med talerätt menas i detta arbete, när inte annat sägs, rätten att vara part i en rättegång angående den ifrågavarande saken. Begreppet sakägare används inom miljörätten antingen för att beteckna den som har talerätt eller för att utpeka den som är subjekt i det omstämda rättsförhållandet. Ett av huvudsyftena med avhandlingen är att undersöka och fastställa skillnaden mellan sakägarbegreppets processuella och materiella rättsverkningar.

[3] Se nedan avsnitt 15.1.

Miljöprocessen har över huvud taget blivit litet uppmärksammad inom rättsvetenskapen.[4]

Delvis förklaras detta av att miljörätten är ett förhållandevis ungt rättsområde. En annan förklaring är att miljörättsliga processer är svåra att inordna i den traditionella processordningen. Miljömål förekommer vid allmän domstol, förvaltningsdomstol, specialdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Flera instanser har inte sällan samtidig kompetens att handlägga ärenden enligt samma lag, ibland skall t.o.m. samma materiella bestämmelser tillämpas vid olika fora.[5] Detta skapar betydande svårigheter att få ett samlat grepp över miljöprocessen; ja, man kan fråga sig om det är berättigat eller ens möjligt att tala om ett särskilt miljöprocessuellt system.

Redan en hastig studie av rättspraxis på miljörättens olika områden ger vid handen att sakägarställning ibland behandlas som saklegitimerande[6] rättsfaktum och vid andra tillfällen som materiell bifallsförutsättning. Emellertid är det sällan som sakägarbegreppets dubbla betydelser ställs mot varandra i doktrin och förarbeten. Vanligare är att de materiellrättsliga och processuella aspekterna vävs ihop på ett sätt som gör framställningen svårbegriplig och uttalanden svåra att lägga till grund för en bedömning av talerätten.[7] Resonemang om talerättens funktion och de ändamål som en talerättsprövning kan tjäna är svårfunna. Samtidigt har man särskilt från lagstiftarhåll, ibland med hänvisning till sakägarbegreppets ändamålsenlighet som saklegitimerande faktum,[8] ställt sig kallsinnig till propåer om en friare talerätt, obunden av sakägarbegreppet.

Osäkerheten kring sakägarrekvisitens processuella rättsverkningar medför att det många gånger är svårt att på förhand avgöra om en person har talerätt eller inte. Situationer inträffar då samma person anses taleberättigad vid en instans men saknar saklegitimation vid en annan instans i frågor som rör samma sak.[9] I praxis,

[4] Se dock Lindblom, Miljöprocess.

[5] Så är fallet med t.ex. tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen, som vid tillståndsprövning tillämpas av Koncessionsnämnden och vid förbudstalan av fastighetsdomstol.

[6] Begreppet saklegitimerad används i detta arbete, när inte annat sägs, som synonym till termen talerätt.

[7] Se kapitel 15.

[8] Se t.ex. prop. 1981/82:130 s. 151.

[9] Jfr t.ex. rättsfallen anmärkta s. 522 not 32.

doktrin och lagmotiv framhålls trots detta att sakägarbegreppet genom sin fasthet och enhetlighet är lätt att tillämpa i praxis.[10] Påståendet äger sin riktighet på så sätt att sakägarbegreppet i centrala lagar som vattenlagen och miljöskyddslagen har en allmänt accepterad begreppsinnebörd och därigenom skapar förutsättningar för en fast och enhetlig rättstillämpning. Sakägardefinitionerna säger emellertid inget om i vilken processuell ordning rekvisiten skall prövas. I praxis har samma rekvisit prövats än som en processförutsättning, än som en del av själva saken. Rättstillämpningen framstår, i vart fall vid en första genomgång, som allt annat än enkel och förutsebar.

Miljöbalken innebär så till vida ett avsteg från äldre kutym att sakägarbegreppets dubbla innebörd uppmärksammas i lagmotiven. Lagstiftaren lyfter fram de processuella sidorna hos sakägarinstitutet och vill få till stånd en enhetlig tolkning av rätten att föra talan och att överklaga. Som framgår nedan bygger dock motivuttalandena på en alltför ytlig analys av sakägarbegreppens egentliga innehåll och åskådliggör faran med att bortse från definitionernas materiellrättsliga ursprung.[11]

Sakägarbegreppet är knutet till enskilda personers individuella intressen.[12] Inom miljörätten spelar emellertid allmänna intressen en väl så avgörande roll som enskilda intressen. Det är t.o.m så, att allmänintressena ofta överskuggar de enskilda intressena som styrande när det gäller val av tillståndsorgan, dispositionsprincipens tillämpning och utformning av handläggningsregler i övrigt.[13] Miljölagar pekar regelmässigt ut speciella myndigheter som ansvariga för allmänintressets tillgodoseende. För enskilda är däremot rätten att företräda allmänna intressen beroende av deras rätt att föra talan för egna intressen.[14] Sakägarbegreppet används som urvalskriterium även när det gäller rätten att föra talan för allmänna intressen.

Den bild som här getts av det miljörättsliga sakägarbegreppet som underlag för en talerättsprövning förvirrar och förbryllar. Det

[10] Se vidare kapitel 19.
[11] Se avsnitt 15.4.
[12] Se för sakägarbegreppet enligt vattenlagen s. 297 och för miljöskyddslagen s. 412.
[13] Ett exempel på detta är diskussionerna om val av prövningsorgan i samband med miljöskyddslagens tillkomst, se s. 440 not 191.
[14] Se bl.a. prop. 1997/98:45 del 1 s. 486.

ger intryck av att det råder begreppslig oreda och oförutsebarhet i rättstillämpningen. Med hänsyn till sakägarbegreppets rättshistoriska förankring förvånar det att praxis, doktrin och lagförarbeten inte kan ge klart besked när det gäller vilka sakägarrekvisit som har saklegitimerande verkan. Som rättstillämpare känner man förundran över att föreslagna reformer som vill frigöra talerätten från sakägarbegreppet avvisas med hänvisning till att sakägarbegreppet är enkelt att tillämpa. Det är dessutom inte alldeles lätt att se kopplingen mellan sakägarbegreppet och lämpligheten att företräda allmänna intressen.

Mot denna bakgrund är det ganska lätt att formulera *syftet med föreliggande arbete*: att försöka skapa klarhet i talerättens begreppsliga innebörd och dess prövning i miljömål, med särskild inriktning på sakägarbegreppets betydelse för talerättens bestämmande, inte minst i förhållande till rätten att företräda allmänna intressen.

Undersökningen skall utgå från allmänt accepterade och tillämpade sakägardefinitioner. Som kommer att framgå i det följande skall dessa definitioner enligt vedertagen praxis läggas till grund för bedömning av såväl vederbörandes talerätt som frågan om denne är subjekt i det omstämda rättsförhållandet. Att ett och samma sakägarbegrepp tillerkänns både processuella och materiella rättsföljder kan verka otympligt. Det som anförts inledningsvis får emellertid inte leda till en förutfattad mening om sakägarbegreppets ändamålsenlighet och funktionella kvaliteter som processuellt eller materiellt rättsfaktum. Den definitionsmässiga likheten kan vid ett skärskådande visa sig ha ett rättshistoriskt symbolvärde och skänka en grundläggande trygghet i rättssystemet, som kompenserar de problem som begreppsanvändningen ger i rättstillämpningen. Uttalanden i förarbeten och doktrin kan vara uttryck för en sådan tillit till invanda och hävdvunna begreppsbestämningar. Likaså kan motsägelsefullheter i rättstillämpningen fungera som förbindelselänkar till ett mer bortaliggande ändamål, som framträder när rättssystemet synas i ett vidare perspektiv.

Enligt min mening måste det föreligga någon skillnad mellan tillämpningen av sakägarbegreppet som processförutsättning jämfört med dess betydelse för utgången av själva saken. Det framstår som närmast processekonomiskt vansinne, och är även ur andra aspekter mindre ändamålsenligt, att utgå från att samma rekvisit

regelmässigt skall dubbelprövas – både som processhindrande och som materiella bifallsförutsättningar – i miljömål, om än möjligen med skilda beviskrav. Ett av syftena med studien blir därför att finna en struktur i rättstillämpningen, som kan svara på vilka sakägarrekvisit som har den ena eller andra rättsverkningen. Detta mönster, sammanställt med uttalanden i doktrin och lagmotiv, måste relateras till talerättsprövningens funktion. De ändamål och syften som en speciell prövning av partens saklegitimation avser att förverkliga skall fastställas och jämföras med effekterna av att talerätten kopplas till sakägarbegreppet. Beroende på utfallet av denna jämförelse kan det sägas om gällande talerättskrav är funktionellt eller om det finns brister i systemet som måste åtgärdas.

1.2 Metodik

Den moderna miljörätten består av ett invecklat nätverk av lagar och förordningar, som täcker i stort sett alla åtgärder och verksamheter som kan påverka människors hälsa eller miljön. Varje lag har sin definition av sakägare. Att penetrera varje sakägarbegrepps processuella rättsverkningar är tids- och arbetsmässigt en övermäktig uppgift. En studie som täcker hela miljörätten måste begränsas till de större linjer som kan avspeglas i rättstillämpning, doktrin och lagmotiv. Risken är emellertid att man genom en makronivåinriktad undersökning förlorar alltför mycket i konturskärpa. Det går inte att dra säkra slutsatser om talerättsprövningars funktion och ändamålsenlighet utan att tränga djupt ner i talerättens innehåll, tillämpning och effekter i det praktiska rättslivet. Arbetsuppgiften måste därför inskränkas genom att några lagar väljs ut som representativa studieobjekt.

Flertalet miljörättsliga lagar reglerar speciella frågor av vikt för miljöskyddet och naturvården inom starkt begränsade områden. De utgör en nödvändig del av helheten, men har som enskilda lagverk förhållandevis lite att bidra med till en vetenskaplig studie av föreliggande slag.[15] Andra lagar har potential att fungera som verk-

[15] Exempel på denna typ av miljöregleringar är lagen om svavelhaltigt bränsle, lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg, bilskrotningslagen och lagen om vissa torvfyndigheter.

ningsfulla instrument för enskilda att använda i arbetet för att skydda miljön. Studerar man lagarnas tillämpning finner man dock att enskilda endast vid sällsynta tillfällen tar del i rättsprocessen genom t.ex. överklaganden av myndighetsbeslut. Talerättsfrågor aktualiseras sällan, av den enkla anledningen att enskilda inte agerar i ärendena. En orsak till passiviteten är att lagarna har en markerad offentligrättslig prägel. De har tillkommit för att skydda allmänna intressen. Förvaltningsrättsliga grundprinciper om klagorättens omfattning och dess koppling till sakägarbegreppet medför att enskilda, andra än dem som söker tillstånd, dispens eller dylikt, i stor utsträckning saknar möjlighet att överklaga beslut enligt lagarna.[16] Som studieobjekt kan lagarnas tillämpning ge besked om brister i människors och miljöns reella rättsskydd och i vilken mån bristerna kan botas genom en vidgad klagorätt. Med hänsyn till lagarnas inriktning på allmänna intressen kommer de i detta arbete att uppmärksammas i anslutning till en undersökning av rätten att föra talan till förmån för sådana intressen.[17]

Inom miljörätten finns några få centrala lagverk, som utgör själva kärnan i miljöskyddet. Lagarna reglerar materiellrättsligt de åtgärder och verksamheter som har störst direkt inverkan på människors hälsa och omgivning. Det är kring dessa lagar som diskussionen om sakägarbegreppets innebörd och tillämpning traditionellt har cirklat. Speciella definitioner av sakägarbegreppet har formulerats och vunnit allmän acceptans i doktrin, lagmotiv och rättspraxis. De lagar som åsyftas är vattenlagen, miljöskyddslagen med miljöskadelagen samt plan- och bygglagen. Som underlag för en studie om talerättens innehåll och funktion inom miljörätten erbjuder lagarna särskilt goda förutsättningar genom att de reglerar såväl tillåtlighets- som ersättningsfrågor, omfattar både enskilda och allmänna intressen samt samt skall i varierande mån tillämpas vid både allmän domstol, specialdomstol och förvaltningsmyndighet. Till detta kommer att vattenlagen, miljöskyddslagen och miljöskadelagen inkorporeras i miljöbalken. Sammanföringen till ett gemensamt lagverk innebär ytterligare en dimension i lagarnas ändamåls-

[16] Jfr SOU 1994:151 del C s. 244; se även avsnitt 17.6.

[17] Exempel på nu avsedda lagar är naturvårdslagen, strålskyddslagen, lagen om kemiska produkter, skogsvårdslagen, lagen om kulturminnen m.m. och lagen om transport av farligt gods.

enlighet som studieobjekt. Det ger anledning att analysera vilken inverkan miljöbalkens materiellrättsliga intresseavvägningar och processuella handläggningsregler får på gällande sakägarbegrepp och deras betydelse som talerättsgrundande rekvisit.

Byggnadslagstiftningen har traditionellt spelat stor roll för enskildas miljöskydd. Inte minst gäller detta i förhållande till immissioner, beträffande vilka byggnadslagar och byggnadsordningar tillsammans med hälsoskyddsbestämmelser utgjorde det enda lagfästa skyddet fram till miljöskyddslagens införande 1969. I ett rättshistoriskt perspektiv har byggnadslagstiftningen en självklar central plats inom miljörätten. Men också efter nutida förhållanden tillhör PBL miljörättens kärna. Planfrågor har ett avgörande inflytande på människors levnadsförhållanden och miljön. Samhällsplaneringen återkommer som ett väsentligt intresse att beakta vid tillämpningen av andra lagar, t.ex. vattenlagen och miljöskyddslagen. Samtidigt har plan- och byggfrågor så många särdrag och anknytningar till andra rättsområden, särskilt den egentliga fastighetsrätten, att lagstiftningen på sätt och vis vuxit ur sina gamla kläder och står vid sidan av miljörätten i övrigt. Vidare är PBL en omfattande lagprodukt, vars bestämmelser kan ge upphov till en mängd beslut med varierande rättsverkningar. Antalet frågor där talerättsproblematik aktualiseras är stort. I det sammanhanget måste beaktas de historiska aspekterna och de infallsvinklar som en tillbakablick kan ge, såväl när det gäller tale- och klagorätt de lege lata som de lege ferenda. Sammantaget medför detta att en studie, diskussion och analys av PBL:s sakägarbegrepp från processuella utgångspunkter kräver en utförlighet som motiverar en självständig monografi. På grund av detta bör i förevarande arbete byggnadslagstiftningens rättshistoriska betydelse för miljörätten uppmärksammas, medan en kritisk granskning av tale- och klagorättens utformning, funktion och ändamålsenlighet de lege lata får lämnas utanför.

Talerätten i miljömål bör i enlighet med de riktlinjer som dragits upp ovan undersökas och analyseras på följande sätt.

Rätten att föra talan styrs av en mängd faktorer. Ofta varierar talerättsprövningen beroende på vilken typ av talan som förs och vid vilken instans talan väcks. En historisk tillbakablick bör ge värdefull information om de ändamålsskäl som legat bakom olika utformningar av prövningsförfarandet och hur detta påverkat tale-

rätten. Miljörättens förändring över tiden måste ses i belysning av samhällsutvecklingen i övrigt. Processordningen bestäms inte bara av juridiska överväganden utan lika mycket – eller kanske mer – av ideologiska, kulturella och andra samhällspolitiska hänsyn. Gällande rätt är i vissa fall en fortsättning på ett förlopp som pågått under lång tid, i andra fall innebär den ett brott mot äldre strukturer och rättsuppfattningar.[18] En del av studien bör följaktligen genomföras i form av en rättshistorisk översikt, från den äldsta kända skrivna rätten i landet (landskapslagarna) till det modernaste regelverket (miljöbalken).

Huvudämnet för undersökningen skall vara en på förarbeten, rättspraxis och doktrin grundad analys av talerätten de lege lata. Intresset bör fokuseras på centrala lagverk som vattenlagen och miljöskyddslagen, men även andra lagar av betydelse för människors och miljöns reella rättsskydd skall uppmärksammas. Förekomsten av speciella talerättsprövningar i domstol och vid administrativ prövning skall fastställas. Studien skall bidra till att klarlägga vilka rekvisit prövningen omfattar, vilka ändamål den är avsedd att tillgodose och hur talerättsreglernas syfte stämmer överens med rättstillämpningens effekter i funktionshänseende.

Talerättens funktioner i teorin och talerättsprövningens inverkan på miljölagarnas tillämpning i praktiken bör ställas i relation till det grundläggande ändamålet med den materiella rätten, att styra handlingsmönster i samhället.[19] Sambandet mellan talerätten och miljöskyddets reella styrka bör diskuteras. Detta gäller i särskilt hög grad värnandet av allmänna intressen. Förekommer brister i regelefterlevnad och användning av sanktionsmekanismerna, måste frågan ställas om bristerna helt eller delvis kan botas genom att fler subjekt får tillgång till de rättsliga instanserna. I det sammanhanget kan värdefulla erfarenheter och intressanta problemlösningar finnas att hämta i utländsk rätt, inbegripet EG-rätten. En komparativ studie av utländska rättssystem som utmärker sig för en efter internatio-

[18] Så kan man t.ex. fråga sig om tillkomsten av miljödomstolar är slutsteget i en hegeliansk utvecklingsmodell av den rättsliga prövningen av immissionsskyddet från enbart allmän domstol (tes), till närmast exklusiv administrativ kompetens (antites) och slutligen allmän domstol med starka förvaltningsrättsliga inslag (syntes).

[19] Jfr SOU 1994:151 del A s. 147–152.

nella förhållanden modern miljörätt är god jordmån för en meningsfull diskussion om talerättens utformning de lege ferenda.

Sammanfattningsvis skall undersökningen metodiskt präglas av tre huvuddrag: 1) en rättshistorisk deskriptiv genomgång av miljörättens utveckling i Sverige, 2) en analys av talerätten de lege lata, med utgångspunkt från motivuttalanden, rättspraxis och doktrin samt 3) en rättspolitiskt färgad dikussion om talerätten de lege ferenda, med ledning av bland annat internationella erfarenheter.

1.3 Disposition

Utifrån syftet med föreliggande arbete och de riktlinjer som dragits upp ovan angående metodval kommer redovisningen av undersökningen att disponeras på följande sätt.

I en inledande del tecknas de allmänna utvecklingslinjerna inom miljörätten, från landskapslagarnas grannelagsinriktade bestämmelser om kvarnbyggen och fiske till dagens komplicerade miljöreglering med slutpunkt i miljöbalkens tillkomst. Miljölagstiftningen har först under de senaste årtiondena fått en omfattning som berättigar beteckningen ett eget rättsområde. Det första steget togs dock redan under 1800-talets sista hälft. Industrialismens intåg i landet ökade väsentligt behovet av en särskild miljöskyddsreglering. Den nya lagstiftningen stod under starkt inflytande från tysk rätt, som i sin tur hade tydliga trådbindningar tillbaka till den romerska rätten.[20] Detta har föranlett att den rättshistoriska delens första avsnitt innehåller en kortfattad skiss av romersk rätt från miljörättsliga utgångspunkter. Beskrivningen fokuserar bland annat på grundläggande romerskrättsliga principer, såsom indelningen av rätten i olika områden, intressekategoriseringar och processuella grundregler, vilka lämnar spår i modern svenska miljörätt.

I övrigt koncentreras den rättshistoriska översikten till svenska förhållanden. Att med hänvisning till undersökningens processuella inriktning bortse från miljörättens materiella bestämmelser går inte. Processordningen reflekterar den materiella rätten. Processuella

[20] Jfr Ljungman, Om skada s. 8.

instrument används för att effektuera materiellrättsliga sanktioner. Effektiviteten i prövningsförfarandet återspeglas i graden av regelefterlydnad. Processhotet avskräcker från lagstridiga handlingar och medverkar därigenom till att eftersträvade handlingsmönster följs i samhällslivet. Andra viktiga parametrar är hur snabbt, billigt och enkelt rättsliga prövningar genomförs. Rättegångsförfarandets och det administrativa prövningssystemets komplexitet och förfining står typiskt sett i proportionellt förhållande till omfattningen av regler om förbud, tillståndsförfaranden, ersättning osv. och deras utformning. Kunskap om den materiella rättens innehåll är följaktligen ett krav för att rätt bedöma ändamålsenligheten i det processuella regelsystemet.

Mer än en översiktlig teckning av miljöskyddets och naturvårdens framväxt i materiellrättsligt hänseende blir det inte fråga om. Miljöskyddets och naturvårdens materiellrättsliga utveckling beskrivs i övergripande, svepande ordalag med få detaljåtergivningar. Viktigare än att fördjupa sig i enskilda lagfrågor är att sätta miljörättens utvecklingsskeden i samband med den allmänna samhällsutvecklingen, rådande politiska och ekonomiska ideologier samt rättssystemets utformning i stort. Ett sådant brett perspektiv ger nya infallsvinklar som förklaring till att man i skilda tidsperioder valt olika sätt att pröva miljörättsliga frågor om tillstånd och ersättning m.m. Uppkomsten och fasthållandet av särskilda juridiska figurer som sakägare och principer om t.ex. talerätt som processförusättning framstår i ett nytt sken.

Den rättshistoriska översikten delas in i perioder av varierande tidslängd. Brytningspunkterna har valts med utgångspunkt från viktiga rättsliga reformer eller samhällsförändringar, exempelvis införandet av 1734 års lag och industrialismens genombrott efter 1850. Varje delavsnitt inleds med en kortfattad skildring av tidsepokens ideologiska, ekonomiska, kulturella och i övrigt samhällspolitiska kännetecken. Därefter ges en bild av den miljörättsliga utvecklingen under samma era. Inriktningen på beskrivningen varierar beroende på de förändringar av rättsläget som skett under aktuella tidsperiod. Återkommande ämnen är vattenrätten, immissionsskyddet och byggnadslagstiftningen. Också formerna för den rättsliga prövningen ägnas regelmässigt särskilda avsnitt. Den rättshistoriska studien avslutas med – eller snarare övergår i – att ange huvud-

dragen i gällande rätt kompletterat med funderingar kring förhållanden som kan påverka miljörättens utseende i morgon.

Den tillbakablickande exposén följs av en redovisning av undersökningens huvudobjekt: talerättsreglerna de lege lata. När dessa studeras närmare framträder typsituationer där talerättsproblematiken är speciellt tydlig. Det gäller dels saklegitimationens olika behandling i dispositiva och indispositiva miljömål eller delar av sådana mål, dels talerättens förhållande till uppdelningen av intressen i enskilda och allmänna. Resultatet av undersökningen återges uppdelad på dessa två huvudfåror.

Enskildas talerätt i miljömål är enligt en i praxis, lagmotiv och doktrin allmänt accepterad uppfattning knuten till sakägarbegreppet. Ställningen som sakägare följer av att vissa bestämda rekvisit uppfylls. Dessa rekvisit måste helt eller delvis föreligga för att vederbörande skall anses saklegitimerad. Sakägaregenskap är emellertid också ett bevis på att personen i fråga är rätt subjekt i det omstämda rättsförhållandet. Sakägarställning är en materiell bifallsförutsättning. Denna dubbla funktion hos sakägarbegreppet alstrar ett spänningsförhållande mellan talerätten och prövningen av själva saken.

Sakägarbegreppets innehåll varierar från lag till lag. Det är dock endast de största och mest centrala lagverken som håller sig med givna sakägardefinitioner. Symptomatiskt för dessa definitioner är att de formulerats utifrån behovet att avgränsa kretsen ersättningsberättigade vid intrång i enskilda intressen.[21] Det är främst materiellrättsliga överväganden som styrt gränsdragningen mellan sakägare och tredje man. Som kommer att framgå nedan har detta fått till följd att prövningen av någons ställning som sakägare vid ersättningstalan tenderar att ingå som en del av själva saken. I tillåtlighetsfrågor kan en motsatt tendens skönjas. Det finns i sådant fall en benägenhet att ge sakägarrekvisiten saklegitimerande verkan.

Miljörättsliga ersättningsfrågor är dispositiva.[22] Tillåtlighetsfrågor aktualiseras i första hand i anledning av tillståndsansökningar eller i

[21] Se beträffande vattenlagen s. 297 och i fråga om miljöskyddslagen s. 412.
[22] Så t.ex. vid ersättningsanspråk enligt vattenlagen (och miljöbalken) se s. 246.

myndigheternas tillsynsverksamhet. Prövningen är indispositiv.[23] Den divergerande synen på sakägarbegreppets processuella betydelse mellan ersättnings- och tillåtlighetsfrågor återspeglar följaktligen den för tvistemål generella grundsynen att det i dispositiva mål normalt inte görs någon särskild talerättsprövning, medan domstolen i indispositiva mål prövar parts saklegitimation så ingående som sakens beskaffenhet kräver.[24] Därutöver skall märkas den inom förvaltningsrätten gällande regeln att klagorätt förutsätter att beslutet angår klaganden på visst kvalificerat sätt.[25]

Konsekvenserna av att talerättsprövningen skiljer sig beroende på talans karaktär studeras bäst i mål där tillåtlighets- och ersättningsfrågor handläggs gemensamt. Så sker i vattenrättsliga ansökningsmål. Vattenlagens sakägarbegrepp tillämpas likalydande på den som bestrider tillåtligheten av ett vattenföretag och på den som yrkar ersättning för intrång i anledning av att företaget tillåts. Ersättningsskyldighet är formellt ett villkor för tillståndet, vilket understryker tillåtlighets- och ersättningsfrågornas samhörighet inom vattenrätten.

Ansökningsmål enligt vattenlagen framstår sålunda som särskilt lämpade för en studie av den talerättsproblematik som sammanhänger med en talans varierande dispositivitet. Till detta kommer att vattenrätten är miljörättens urmoder i vårt land. Rättsområdet har en tradition samt stadga och fasthet i rättstillämpningen som gör det unikt för miljörätten. Rättsveten-skapligt har det vattenrättsliga sakägarbegreppet behandlats i flera sammanhang och ur olika synvinklar. Vattenlagens förfaranderegler ligger vidare till grund för miljöbalkens handläggningsbestämmelser vid tillståndsprövning. De vattenrättsliga ansökningsmålen har följaktligen både historisk, nutida och framtida aktualitet.

Sakägarbegreppets olika processuella rättsverkningar i dispositiva respektive indispositiva tvistefrågor kommer i enlighet med det anförda att penetreras och analyseras med utgångspunkt från ansökningsmål enligt vattenlagen. Sakägarbegreppets definitionsmässiga innehåll belyses i relation till de bakomliggande ändamålen

[23] När det gäller tillåtlighetsprövning enligt vattenlagen och den nya miljöbalken, se s. 245.
[24] Jfr Fitger s. 11:14b.
[25] Se t.ex. 33 § FPL.

med vattenlagens tillåtlighets- och ersättningsbestämmelser. Talerättens funktion beskrivs utifrån de syften som talerättsprövningar i allmänhet har och med beaktande av för ansökningsmålen unika förhållanden. Sakägarbegreppets tillämpning i praxis analyseras i ljuset av uttalanden i lagmotiv och doktrin och prövas därefter mot uppställda funktionsändamål. Analysen avslutas med synpunkter de lege ferenda. För att göra genomgången av talerätten i vattenrättsliga ansökningsmål komplett ägnas ett avsnitt rätten att uppträda som sökande i sådana mål. Denna fråga har tidigare rönt tämligen ringa uppmärksamhet, men visar sig vid en närmare granskning innehålla flera från processuella synpunkter intressanta och besvärliga spörsmål.

Som nämnts ovan blir förfarandereglerna för ansökningsmål enligt vattenlagen styrande för tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Genom centralisering av miljörättsliga prövningar till miljödomstolen kommer det sannolikt att bli vanligare med en gemensam prövning av tillåtlighets- och ersättningsfrågor också vid annan verksamhet än sådan som rör vatten. De slutsatser som en undersökning av talerätten i ansökningsmål enligt vattenlagen leder till får därmed bärkraft på miljörätten i övrigt.

Det ytterligare förhållande som, vid sidan av tvistefrågors dispositivitet, ställer talerättens problematik i fokus hör samman med uppdelningen av rättsligt relevanta intressen i enskilda och allmänna. Som nämnts ovan är talerätten i miljömål knuten till sakägarbegreppet. Detsamma gäller den förvaltningsrättsliga klagorätten.[26] Sakägarställning uppnås genom att vederbörande innehar ett på visst sätt kvalificerat intresse i saken. Intresset varierar från lag till lag, men sakägarbegreppen har gemensamt det karaktärsdraget att det skall vara frågan om ett enskilt, privaträttsligt intresse. Att enskildas rätt att föra talan i miljömål är beroende av förmågan att visa ett enskilt intresse i saken medför begränsningar i möjligheten att föra en talan som syftar till att värna ett allmänt intresse. Talerättens koppling till gränsdragningen mellan intressekategorierna väcker inte bara frågan om talerätt som processförutsättning utan också om sakägares rätt att som part åberopa allmänna intressen till stöd för sin talan.

[26] Se bl.a. s. 431 och s. 451.

Dessa och andra närliggande problemställningar diskuteras i den avslutande delen av föreliggande arbete. Inledningsvis ställs frågan vad som menas med intresse som juridiskt-tekniskt begrepp och hur man skiljer allmänna intressen från enskilda. Därefter görs en genomgång av behörigheten att utifrån sakägarbegreppets saklegitimerande verkan företräda allmänna intressen enligt gällande rätt. Undersökningen omfattar tre lagar av central betydelse för det allmänna miljöskyddet och den allmänna naturvården: vattenlagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Med utgångspunkt från lagarnas respektive sakägarbegrepp beskrivs enskildas möjlighet att företräda samhällsintressen vid allmän domstol, specialdomstol och förvaltningsmyndigheter. Studien blir för miljöskyddslagen och naturvårdslagen också en genomgång och analys av rätten att föra talan för enskilda intressen, dock till omfånget mindre än motsvarande undersökning baserad på ansökningsmål enligt vattenlagen. Framställningen kompletteras med en granskning av miljöbalkens inverkan på rätten att representera allmänna intressen.

Talerätten för allmänna intressen de lege lata utvärderas i förhållande till dess funktionella syfte. Ändamålen bakom inskränkningarna i enskildas och miljöorganisationers möjligheter att agera ställs i förhållande till dess verkningar för det praktiska miljöarbetet. Frågan ställs om brister i det reella skyddet för allmänna intressen kan botas genom att vidga talerätten. Internationella erfarenheter på lagstiftningsområdet och i praxis genomgås. Argument för och mot en fri talerätt för allmänna intressen beskrivs, examineras och vägs mot varandra. Resultatet av övervägandena redovisas i form av en på rättsteoretiska analyser, empiriska fakta och rättspolitiska sakskäl grundad tes om att det bör finnas en obegränsad rätt för envar att vid domstolar och myndigheter föra talan för att tillgodose allmänna intressen.

Del I
Allmänna utvecklingslinjer

I denna del tecknas de allmänna utvecklingslinjerna inom miljörätten, från landskapslagarnas grannelagsinriktade bestämmelser om kvarnbyggen och fiske till dagens komplicerade miljöreglering med slutpunkt i miljöbalkens tillkomst. Miljölagstiftningen har först under de senaste årtiondena fått en omfattning som berättigar beteckningen ett eget rättsområde. Det första steget togs dock redan under 1800-talets sista hälft. Industrialismens intåg i landet ökade väsentligt behovet av en särskild miljöskyddsreglering. Den nya lagstiftningen stod under starkt inflytande från tysk rätt, som i sin tur hade tydliga trådbindningar tillbaka till den romerska rätten. Detta har föranlett att den rättshistoriska delens första avsnitt innehåller en kortfattad skiss av romersk rätt från miljörättsliga utgångspunkter. Beskrivningen fokuserar bland annat på grundläggande romerskrättsliga principer, såsom indelningen av rätten i olika områden, intressekategoriseringar och processuella grundregler, vilka lämnar spår i modern svenska miljörätt.

I övrigt koncentreras den rättshistoriska översikten till svenska förhållanden. Mer än en översiktlig teckning av miljöskyddets och naturvårdens framväxt i materiellrättsligt hänseende blir det inte fråga om. Miljöskyddets och naturvårdens utveckling i materiellrättsligt hänseende beskrivs i övergripande, svepande ordalag med få detaljåtergivningar. Miljörättens utvecklingsskeden sätts i samband med den allmänna samhällsutvecklingen, rådande politiska och ekonomiska ideologier samt rättssystemets utformning i stort. Syftet är att genom ett sådant brett perspektiv ge nya infallsvinklar, som förklaring till att man i skilda tidsperioder valt olika sätt att pröva miljörättsliga frågor om tillstånd och ersättning m.m.

Den rättshistoriska översikten delas in i perioder av varierande tidslängd. Brytningspunkterna har valts med utgångspunkt från viktiga rättsliga reformer eller samhällsförändringar, exempelvis införandet av 1734 års lag och industrialismens genombrott efter 1850. Varje delavsnitt inleds med en kortfattad skildring av tidsepokens ideologiska, ekonomiska, kulturella och i övrigt samhällspolitiska kännetecken. Därefter ges en bild av den miljörättsliga utvecklingen under samma era. Inriktningen på beskrivningen varierar beroende på de förändringar av rättsläget som skett under aktuella tidsperiod. Återkommande ämnen är vattenrätten, immissionsskyddet och byggnadslagstiftningen. Också formerna för den rättsliga prövningen ägnas regelmässigt särskilda avsnitt. Den rättshistoriska studien avslutas med – eller snarare övergår i – att ange huvuddragen i gällande rätt kompletterat med funderingar kring förhållanden som kan påverka miljörättens utseende i morgon.

(Inledningen, avsnitt 1.3)

KAPITEL 2
ROMERSK RÄTT

2.1 Inledning

Svensk rätt har alltsedan lagar och sedvänjor först tecknades ned på landskapslagarnas tid innehållit immissionsrättsliga bestämmelser. Den svenska immissionsrätten började dock utvecklas till ett självständigt rättsområde i egentlig mening först under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. Det skedde under starkt inflytande från tysk rätt, som i sin tur var påtagligt influerad av den romerska rätten.[1] På så sätt kom svensk immissionsrätt under sin tidiga utvecklingsperiod att tolkas, analyseras och diskuteras mot bakgrund av bland annat regelverk tillkomna under det romerska rikets herravälde i Europa.[2] Trots den betydande tidsskillnaden och de stora olikheterna i politiskt, socialt och ekonomiskt hänseende mellan romarriket och Sverige, både som ett jordbrukarland kring 1200-talet och som en växande industristat vid det senaste sekelskiftet, finns det därför skäl att låta en framställning av allmänna utvecklingslinjer inom svensk immissionsrätt inledas med en kort beskrivning av motsvarande reglering i den romerska rätten.

Romarna saknade naturligt nog en övergripande lagstiftning om olika verksamheters påverkan på miljö och människor i allmänhet. Även om romarna i jämförelse med andra samtida folkslag stod högt i fråga om teknisk och kulturell utvecklingsnivå, var de ett jordbrukande folk. Någon industriell verksamhet i den mening vi i dag använder detta begrepp fanns inte. Det innebär inte att det romerska samhället var befriat från aktiviteter som kunde medföra störningar för omgivningen. Också det rena jordbrukarsamhället kan verka miljöstörande genom t.ex. spridning av illaluktande ångor, vattenförorening och dylikt. Besvären och olägenheterna var emellertid av mindre omfattning än moderna miljöproblem och

[1] Jfr Ljungman, Om skada s. 8.
[2] Se bland annat Aschehoug, Winroth och Ljungman a.a.

drabbade vanligtvis endast dem som bodde eller i övrigt vistades nära störningskällan. De rättsliga frågor som uppstod fick karaktär av privata tvister rörande grannelagsförhållanden. Men också inom den romerska offentliga rätten[3] finns dock exempel på regler till skydd mot vad man med en vid begreppsbestämning kan säga utgör miljöstörande verksamheter.

Det ter sig naturligt att låta en, om än kortfattad, beskrivning av romersk immissionsrättslig reglering ta sitt avstamp ungefär vid den tidpunkt då individuell jordäganderätt blev rättsligt godtagen i romarriket. Först genom de privaträttsliga förhållanden som uppdelningen av markområden mellan personer gav upphov till började behovet av bestämmelser till skydd mot störande verksamheter växa fram.[4] Motsvarande koppling kan visserligen inte omedelbart konstateras föreligga mellan jordäganderättens framväxt och offentligrättsliga skyddsregler. Men även beträffande offentlig rätt får det i detta sammanhang anses tillräckligt att låta en beskrivning av romersk rätt börja vid nyssnämnda tidpunkt.

2.2 Äganderättsbegreppet

Romarna hade en tämligen sinnrikt utvecklad idé om äganderätten och med denna sammanhängande rättigheter, som återverkade på synen om miljöskyddets omfattning och innehåll.[5] I fråga om fastigheter fanns det två grupper av "starka" rättigheter. Den ena var äganderätten (dominium), den andra var s.k. sakrätter (iura in re aliena).[6]

Äganderätten som juridisk rättsfigur måste ses i belysning av romarnas religiösa trosföreställningar. Romarna hade en urgammal

[3] Ang. skiljelinjen mellan civilrätt och offentlig rätt se Dig. 1.1.1.2 Ulpianus; jfr. Cappelletti, The Judicial Process s. 273.

[4] Jag behandlar inte här närmare frågan om när exakt i tiden tanken om enskild jordäganderätt slog igenom i romersk rätt. Inte heller har jag närmare eftersökt i vilket skede ideérna om äganderättens natur, om servitut och om andra rättigheter och skyldigheter mellan fastighetsägare utvecklades. I dessa frågor hänvisas till bland annat Ljungman a.a. s. 11 f. med där anförd litteratur.

[5] Jfr Lundstedt, Obligationsbegreppet s. 8–16.

[6] Jfr Hillert s. 14.

idé om att alla föremål och allt i naturen var besjälat av andar eller gudar. Den verkliga besittningen över en sak var lika med makten över sakens väsen och således inte något fysiskt betvingande av föremålet.[7] Äganderätten kunde följaktligen innehas, även om föremålet fysiskt befann sig under någon annans herravälde. Om ägaren själv innehade föremålet, kunde han sägas praktiskt utöva sin äganderätt.

Romarnas uppfattning av äganderätten synes ha inneburit att endast en person kunde vara ägare till ett och samma föremål. Det gick sålunda inte för sig att flera ägde skilda delar av en fastighet, att någon ägde en byggnad på annans fastighet eller att olika personer ägde skilda våningar i ett hus.[8] Äganderätten var starkt individualistisk och rent privaträttslig.[9]

Att äganderätten grundades på en (primitiv) religiös trosuppfattning innebar inte att ägarens makt och rådighet över sin egendom var utan varje inskränkning. Till en början skall framhållas att äganderätten inte hade samma starka ställning i förhållande till staten och allmänna samhällsintressen som inom den privaträttsliga sfären.[10] Sålunda innehöll den offentliga romerska rätten flera regler som inskränkte ägarens fria förfogande över sin egendom.[11] Men också i förhållandet mellan enskilda personer var äganderättens utövande förenad med vissa begränsningar, bland annat när det gäller nyttjandet av fast egendom och byggnader.[12]

En romare skulle hålla sig väl med de gudar som hade sin hemvist i familjens hus och härd.[13] För att inte skapa misshag hos gudarna var det viktigt att bland annat undvika kontakt med grannarnas gudasfärer. Av den anledningen ställdes det upp en huvudregel om att fastighetsgränsen skulle utgöra en närmast ogenomtränglig mur

[7] Jfr Lundstedt a.a. s. 11.
[8] Jfr Hillert s. 15.
[9] Jfr Wrede s. 179.
[10] Jfr Hillert s. 22. Se även Bergman, Servitut s. 18, som menar att det inte förelåg något motsatsförhållande mellan enskilt och allmänt intresse enligt romerskt tankesätt.
[11] Se nedan s. 36.
[12] Som Bergman a.a. s. 17, påpekar var jordägaren i väsentliga avseenden bunden i sin rådighet, både med hänsyn till grannens och sin efterträdares rätt. Bergman menar därför att man för att undvika missförstånd hellre bör tala om jordens eller jordegendomens frihet än jordägarens frihet.
[13] Jfr Ljungman a.a. s. 13.

gentemot grannarna. Ingen skulle kunna utöva påverkan på sin grannes fastighet. Det kan nämnas att de tolv tavlornas lag, som tillkom omkring 450 f.Kr., innehåller flera bestämmelser som ger uttryck för denna grundsyn. Sålunda var det förbjudet att bebygga sin tomt ända ut till gränsen[14] samt att företa sådana åtgärder på fastigheten att grannfastighetens vattenförhållanden ändrades.[15]

2.3 In suo enim alii hactenus...

Det är mot ovan redovisade grundsyn på jordägandet man skall se den i Corpus Juris Civilis lagfästade principen *in suo enim alii hactenus facere licet, quatenus nihil in alienum immittat.*[16] Som framgår av ordalagen hindrade principen endast nyttjanden som innebär att något immitteras till grannfastigheten. Sådana användningssätt som medför endast en negativ inverkan på grannfastigheten, t.ex. att bygga så att grannens hus utestängs från solljus, stod inte i direkt strid mot grundprincipen.[17] Däremot saknade det betydelse om immissionen var direkt, såsom då regnvatten leds omedelbart från taket ner på grannfastigheten, eller indirekt, såsom då rök sprider sig genom luften in över granntomten.[18]

[14] I TAB VII:1 stadgades om mellanrum mellan byggnader i stad (*ambitus*) och i TAB VII:4 fanns bestämmelser om obrukad remsa mellan grannfastigheter (*confinium*).

[15] Se Iuul s. 43 och Aschehoug s. 17.

[16] Dig. 8.5.8.5. som i Lundstedts översättning (Grundlinjer s. 261) lyder: Det är nämligen tillåtet för en person att på sitt område handla, blott försåvitt som han icke därigenom immitterar något till annan (dvs. in på annans område).

[17] Jfr Aschehoug s. 18 och Ljungman a.a. s. 16. Däremot kunde man genom att skaffa sig servitut skydda sig mot den typen av inverkan från grannen. Förutsättningar för ett giltigt servitut ansågs vara dels att den upplåtna rättigheten skulle fylla ett varaktigt behov vid utnyttjandet av den härskande fastigheten (*utilitas fundo*), dels att det skulle vara fråga om utnyttjandet av en varaktig egenskap hos den tjänande fastigheten (*perpetua causa*), dels att fastigheterna tillhörde samma grannskap (*vicinitas*), dels att servitutet endast fick gälla en föreskrift för den tjänande fastighetens ägare att tåla en viss annars otillåten handling på den härskande fastigheten eller att själv underlåta en annars tillåten handling, se Hillert s. 17 f. Denna typ av servitut (*servitutus reales*) kunde tillskapas utan tidsgräns; det var inte fastighetsägaren utan fastigheten som stod för servitutet. Andra – och troligen även de äldsta – former för servitut är rätten till väg (*jus itineris*, *jus actus* och *jus viae*) och rätten till vatten (*jus aquaeductus*).

[18] Jfr Aschehoug s. 17.

Varje inverkan från en grannfastighet till en annan var alltså inte förbjuden. Det fanns därför behov av särskilda skyddsregler vid sidan av huvudgrundsatsen. När det gäller immissioner innehöll bland annat Dig. 8.5.8.5 och 6 bestämmelser om rök, stenflisor, vatten och annat. Enligt dessa regler var det förbjudet att sprida röken från ett oströkeri mot högre belägna byggnader, att från en högre till en lägre plats immittera vatten eller något annat eller att hugga sten så att stenflisor föll in på grannens grund, om det inte var frågan om en icke besvärande immission. Genom sistnämnda brasklapp undantogs olägenheter, som en granne skäligen borde tåla, från immissionsförbudet.[19] Undantaget kan ses som en föregångare till gällande svenska regler om orts- och allmänvanlighet som rekvisit på en immission som får tålas utan rätt till ersättning.[20]

Andra regler som stadgade om ett privaträttsligt immissionsskydd är Dig. 8.2.19, om inträngande fukt från grannens badrum, och Dig. 8.5.17.2, rörande olägenhet från grannes gödselstack.

Av offentligrättslig karaktär är Dig. 43.8.2.29, enligt vilken ingen fick företa något på sin egendom som kunde förorsaka osund stank (*odor pestilentiosus*) på platser upplåtna för allmän samfärdsel eller annat allmänt ändamål. Bestämmelsen torde inte ha kunnat åberopas av en lidande granne vid sidan av reglerna i Dig. 8.5.8.5 och 6.[21]

Det fanns också vattenrättsliga stadganden av miljörättslig art. Den romerska rätten gjorde skillnad mellan offentligt vatten och enskilt vatten. Under begreppet offentligt vatten infogades allt vatten som var ständigt rinnande. För rätten att använda sådant vatten krävdes koncession från staten.[22] Av att nästan allt vatten var offentligt följde att den lagliga regleringen föll under politirätten och inte den privaträttsliga sfären.

[19] Enligt Ljungman a.a. s. 18, innebar detta att en granne fick tåla olägenheter som härrörde från ett sedvanligt nyttjande av en fastighet; jfr även Aschehoug s. 19. Lundstedt menar däremot att det mer var frågan om gravheten i immissionen än sedvanligheten, se Grundlinjer s. 261.
[20] 1 § MskL; jfr 32 kap. 1 § MB.
[21] Jfr Aschehoug s. 19.
[22] Jfr VL 1865 s. 6.

2.4 Processformer

Enligt romersk rättsuppfattning kunde processen och den materiella rätten inte ses åtskilda.[23] Man kan uttrycka det så, att det var genom olika slag av processer som en rättighet bringades fram ur idévärlden till att bli ett redskap för innehavaren att rent faktiskt utöva sin rätt.[24]

Redan i de tolv tavlornas lag uppträder den för romersk civilprocess utmärkande skillnaden mellan behandlingen *in jure* och *in judicio*.[25] In jureproceduren föregicks inför konsuln och innebar att parterna muntligen formulerade rättstvisten i en s.k. litis contestatio. Detta skedde i närvaro av vittnen. Genom litis contestatio förvandlades rättsförhållandet mellan parterna till att vara rent processuellt. Därefter överlämnades saken till prövning in judicio av en domare. För att ett krav skulle kunna genomdrivas processuellt krävdes att rättsförhållandet i fråga kunde inordnas under en legisaktion. Minsta avvikelse från legisaktionens formulär medförde att parten tappade saken.

Procedurreglerna i de tolv tavlornas lag efterföljdes av den s.k. formularprocessen.[26] Utmärkande för formularprocessen var att ett krav åtnjöt rättsskydd endast om kravet var förenat med en actio, även om det i undantagsfall fanns en *ius* utan en motsvarande *actio*. Också formularprocessen upprätthöll skillnaden mellan behandlingen in jure och in judicio. Likaså tillerkändes litis contestatio samma avgörande betydelse som enligt legisaktionsprocessen.[27] Ordet formula i begreppet formularprocessen symboliserar den order som praetorn utordnade till domaren att bifalla käromålet, om domaren fann att käromålet var grundat.[28] Genom formulan gav praetorn besked om att det fanns en tillämplig actio, genom vilken kärandens krav kunde framställas. Praetorn hade i det sammanhanget möjlighet att tillskapa nya actios, om han ansåg att det var

[23] Jfr Ljungman a.a. s. 19.
[24] Jfr Lundstedt, Obligationsbegreppet s. 14.
[25] Jfr Iuul s. 45.
[26] Närmare om formularprocessen se bland annat Iuul s. 47–57 och Lindblom, Processhinder s. 41–57.
[27] Jfr Iuul s. 47. Litis contestatios betydelse och innebörd har varit föremål för en omfattande diskussion, se Lindblom a.a. s. 42 med där anförd litteratur.
[28] Enligt Lindblom a.a. s. 48, kan formulan sägas vara ett hypotetiskt bifall till käromålet med endast bevisfrågorna obesvarade.

nödvändigt för att käranden skulle komma till sin rätt. Sådana nya actios kallades *actio in factum* till skillnad från *actio civile*, som kunde användas för att driva igenom lagfästa rättigheter.

Domaren var vid sin prövning bunden till de fakta som lagts fram av parterna under behandlingen in jure och som framgick av formulan. Undantag gällde endast för s.k bona fideactiones. Domarens utslag gick inte att överklaga. Däremot kunde praetorn under särskilt angivna omständigheter upphäva utslagets rättsverkningar genom en restitutio in integrum.[29]

Vid sidan av möjligheten att skapa nya actiones förfogade praetorn över två andra rättsmedel, nämligen interdikt och stipulationer.[30]

Interdikt kunde antingen utgöra ett förbud eller en befallning till någon att utföra en viss handling. Flertalet interdikt var av polisrättslig natur, men det förekom även privaträttsliga interdikt.[31] Med tiden gjordes interdikten villkorade, t.ex. på så sätt att en viss handling skulle utföras eller underlåtas, om svaranden vägrade inlåta sig på en process i saken.

Stipulationsinstitutet hade sin bakgrund i romarnas ovilja att införa nya actiones, så länge det fanns en möjlighet att i förväg skydda sig mot en framtida rättsförlust.[32] Rättsmedlet kunde bland annat användas för att åstadkomma en cautio damni infecti[33] i grannelagsförhållanden.

Under den efterklassiska perioden trängdes så småningom formularprocessen undan av ett förfarande som benämns *cognitio extraordinaria*.[34] Institutet hade sin grund i praetorns rätt att företa undersökningar och döma i privata rättstvister. Med kejsardömets inträde förändrades synen på statens roll och inblandning i privata rättstvister. Dömandet kom att ses som en uppgift för statsmakten. Medan parterna tidigare haft medbestämmanderätt när det gällde

[29] Jfr Iuul s. 53.
[30] Om detta se Iuul s. 57–60.
[31] Jfr Iuul s. 57 som menar att upprinnelsen till privaträttsliga interdikt möjligen kan sökas i att personer vände sig till praetorn för hjälp och att praetorn därvidlag genomförde en undersökning av saken innan han tog ställning till frågan om interdikt.
[32] Jfr Iuul s. 58.
[33] Se s. 41.
[34] Se närmare om detta Iuul s. 160–164.

att utse domare kom nu denna fråga att helt undandras deras inflytande. Det utnämndes fasta domare. Synen på processens utformning förändrades även. Sålunda gjorde man inte längre samma skillnad mellan behandlingen in jure och in judicio.

Det nya processkicket utvecklades vidare under Dominatet.[35] Rättsordningen kom att innehålla en stor mängd domstolar med speciell kompetens, vid sidan av domare med allmän behörighet. Det bör här flikas in att ställningen av domare inte garanterade att vederbörande hade någon juridisk utbildning. Domaren hade dock möjlighet att biträdas av juridiska assessores, liksom att parterna kunde låta sig företrädas av särskilda rättsbildade ombud, s.k. advocati. Domarens utslag kunde överklagas, med kejsaren som högsta instans.

Formularprocessen byggde på den kontradiktoriska principen. Under den efterklassiska tiden övergick däremot processen till att bli inkvisitorisk. Domaren blev också på ett helt annat sätt än tidigare bunden av olika regler om bevisbörda, bevisvärdering och dylikt. Domstolsförfarandet, som under den klassiska tiden varit gratis, gjordes under senare tidsperioder avgiftsbaserat. Kostnadsansvaret ålades den förlorande parten.

2.5 Sanktionsmedel[36]

Att göra en utförlig genomgång av alla sanktionsmedel som romarna under olika tidsperioder förfogade över för att komma till rätta med immissioner och andra störningar kan inte komma i fråga i detta sammanhang. Det får anses tillräckligt att teckna huvuddragen av de viktigaste sanktionsmedel som kunde användas i detta syfte under den s.k. klassiska perioden (ca 100–250). Redan vid en sådan genomgång står det snart klart att sanktionsmedlen var i stort desamma som de som kan tillgripas enligt modern svensk rätt. Den som blivit störd kunde få till stånd ett förbud eller skyddsåtgärder samt erhålla skadestånd.

[35] Se Iuul s. 161.

[36] Se ang. det följande bland annat Aschehoug s. 22 f., Berglund, Stadsbyggnadslagstiftning s. 157 f., Iuul s. 47–60 och 81–87, Ljungman a.a. s. 19–24 samt Winroth s. 11–16.

Förbud och ersättning kunde utverkas i olika former. Om den besvärande verksamheten bedrevs på den skadelidandes fastighet, kunde denne genom att använda sig av ett *interdictum uti possidetis* få verksamheten att upphöra och dessutom erhålla ersättning för sin skada. Var det frågan om en störning på grund av verksamhet som redan hade upphört, fanns möjlighet att genom ett *interdictum quod vi aut clam* uppnå restitution och skadestånd.

I de fall störningen härrörde från verksamhet på annans fastighet, fanns det flera olika förbudsformer som kunde användas beroende på bland annat störningskällans art. En form var *operis novi nunciatio*, vilken stod öppen för den som ville skydda ett s.k. negativt servitut[37] mot uppförande, rivning eller förändring av byggnader på grannens tomt.

Den allmänna formen av förbudstalan vid grannelagsintrång var *actio negatoria*. Sådan talan kunde alltid föras av fastighetsägaren, om den störande aktiviteten ägt rum på eller omedelbart påverkat dennes fastighet. Däremot råder osäkerhet i fråga om denna actio var möjlig att tillgripa vid t.ex. skador på grund av skakning eller grävningsarbeten på grannfastigheten.[38] Möjligheten att använda sig av actio negatoria vid indirekta immissioner från annans fastighet synes ha varit beroende av att den störande verksamheten, om den varit tillåten, inneburit en servitutsenlig rättsutövning eller i vart fall haft en causa perpetua.[39] Det är vidare oklart om en actio negatoria kunde innefatta ersättningsanspråk.[40]

Vid uppsåtliga störningar kunde den skadelidande, om actio negatoria inte var användbar, nyttja sig av *actio doli*. I övriga fall synes det inte ha funnits någon tillgänglig form av förbudstalan vid sidan av actio negatoria.[41]

Actio negatoria stod öppen för den som i egenskap av fastighetsägare ville påtala en olägenhet från grannfastigheten. Om talan i stället fördes av någon som servitutshavare, fick det ske genom en klagan som benämndes *actio confessoria*.

[37] Se s. 35 vid not 17.
[38] Jfr Aschehoug s. 23.
[39] Jfr s. 35 not 17.
[40] Jfr Ljungman a.a. s. 21; se även Aschehoug s. 24, som bestämt uttalar att ersättningsanspråk inte kunde framställas vid actio negatoria.
[41] Jfr Aschehoug s. 23.

En allmän skadeståndstalan skulle föras genom en s.k. *actio legis aquiliae*. Med en sådan actio kunde ersättning yrkas för egendoms- och personskada, som var orsakad av en dolös eller culpös positiv handling från skadegörarens sida. Också underlåtenhet kunde föranleda ansvar, om passiviteten innebar ett åsidosättande av försiktighetsåtgärder som varit påkallade i anledning av ett positivt handlande.

Tidigare har nämnts actio doli som medel för en förbudstalan vid uppsåtliga störningar. Denna actio gick att använda också för ersättningstalan vid uppsåtlig skadegörelse.

En actio av speciell karaktär var *actio de deiectis uel effusis*, som gällde till förmån för den som lidit skada genom att någon immitterat något från en fastighet till en allmän väg.[42]

Av särskilt intresse i grannelagsrättsligt hänseende är institutet *cautio damni infecti*. Genom detta rättsmedel kunde en granne i förväg utverka ett åtagande från den som avsåg att bedriva verksamhet, som riskerade att orsaka skada, att utge ersättning, om skada verkligen inträffade. Ersättningen kunde utkrävas med stöd av en *actio ex. stipulatu*. Vid cautio damni infecti saknade det betydelse om skadan orsakats genom vållande eller inte, ansvaret var strikt.

2.6 Talerätt

Att de rättsmedel som ovan nämnts vid grannelagsrättsliga immissionsstörningar stod öppna för en fastighetsägare är givet. Frågan är om också andra rättsinnehavare hade möjlighet att använda sig av de olika actioformerna. I det sammanhanget skall märkas att den romerska rättens uppfattning om vilka rättigheter som åtnjöt särskilt skydd vid sidan av äganderätten i flera avseenden skiljer sig från modern svensk rättsuppfattning. Sålunda kan nämnas att motsvarigheten till vår tids arrende och hyra saknade sakrättslig giltighet.[43]

Inte endast ägare till ett föremål hade rätt till ersättning för skada

[42] Jfr Iuul s. 87, som framhåller att beroende på skadans art kunde klagan föras antingen av en privat skadelidande eller i form av en Popularklage.
[43] Jfr Hillert s. 22.

på grund av annans vållande. Även andra som lidit förluster på grund av den skadevållande handlingen kunde framställa ersättningsyrkanden med hjälp av en actio legis aquiliae.[44] Detta gällde obetingat den som innehade en sakrättsligt skyddad rättighet, såsom servitutshavare. Men även bland dem som innehade en endast obligationsrättsligt skyddad rättighet kunde finnas ersättningsberättigade skadelidande. Åtminstone var så fallet beträffande arrendatorer. Mer osäkert är om en hyrestagare hade rätt till ersättning. Arbetstagare och andra med en mer löslig rättslig anknytning till fast egendom torde knappast haft rätt till ersättning för skada, annat än på den egna personen och egen lös egendom.[45]

Också cautio damni infecti torde ha kunnat användas av andra rättsägare än jordägare.[46] Bland dessa andra rättsägare måste man anta att såväl servitutshavare som arrendatorer räknades in.

Avslutningsvis återstår att något kort beröra frågan om vilken processuell betydelse romarna tillade nu nämnda förutsättningar för att få till stånd förbud eller att erhålla ersättning. Innebar brister i dessa hänseenden att käranden (eller svaranden) inte var behörig att föra talan eller endast att han inte var materiellt berättigad (förpliktad), dvs. blev talan avvisad eller ogillad?

Av intresse är här Dig. 8.5.8.6 som i Ljungmans översättning[47] lyder:

> Hos Pomponius i 41:a boken av denna Lectiones sättes i fråga, huruvida någon kan föra talan med yrkande, att det må vara tillåtet eller icke tillåtet att på eget område frambringa en icke besvärande rök, t.ex. från härden, och han menar snarast, att ett sådant yrkande icke kan upptagas, liksom man icke heller kan föra talan om rätt att göra upp eld eller vistas eller tvätta sig på eget område.

Av ordalydelsen kan närmast dras den slutsatsen att en talan, som inte uppfyllde rekvisiten på en otillåten immission, skulle avvisas, utan att prövas i sak; märk orden "att ett sådant yrkande icke kan *upptagas*, liksom man icke heller kan föra talan".

[44] Jfr Winroth s. 13.
[45] Här kan infogas att romersk rätt över huvud taget synes ha varit restriktivt inställd till ersättning för framtida förlust eller utebliven vinst och för skada av ideell natur, se Winroth s. 13.
[46] Se Winroth s. 14.
[47] Ljungman a.a. s. 18.

KAPITEL 3
LANDSKAPSLAGARNA

3.1 Inledning

Landskapslagarnas tid kan sägas börja kring sekelskiftet mellan 1100- och 1200-talen och vara fram till 1300-talets mitt. Europa genomgick under denna epok ett kraftigt ekonomiskt uppsving. Handel och sjöfart blomstrade. Jordbruksnäringen utvecklades hastigt och väldigt genom att tidigare ödemarker odlades upp och bebyggdes.

Det är under denna tid som lagar och sedvanerättsliga regler börjar tecknas ned i vårt land. Vilka rättsregler – i den mån de har avvikit från landskapslagarna – som gällde dessförinnan saknas direkta källor om. Rättsbildningen har med all sannolikhet skett genom sedvana. Rättskipning och andra rättsliga angelägenheter sköttes av en av menigheten vald lagman, vars viktigaste uppgifter var att "Lag tälia, lag skilia, och lag giöra".[1]

Landskapslagarna utgör en blandning av lagregler och sedvanerätt. Lagsamlingarna utvecklades och förändrades genom beslut vid tingen, som därigenom kom att få en viss lagstiftande roll. Detta stod i överensstämmelse med den gamla germanska rättsuppfattningen om folkets medverkan vid fastställandet av lagens innehåll.[2] Vid sidan av detta förekom, särskilt mot slutet av tidsperioden, rättsbildning genom kungens maktutövning.[3]

Av landskapslagarnas disposition och utformning kan utläsas att man redan vid denna tidpunkt gjorde skillnad mellan olika rättsområden inom juridiken. Uppdelningen var dock inte lika förfinad och långtgående som i dag. Sålunda upprätthölls inte någon principiell skiljelinje mellan rättskipning och förvaltning.[4] En förklaring till

[1] Jfr Hafström s. 22 f.
[2] Jfr Andrén s. 16.
[3] Jfr Hafström s. 28.
[4] Jfr Westerberg, Besvärsrätt s. 43 not 62.

detta är att det under landskapslagarnas tidevarv inte fanns mycket statsförvaltning att tala om, såvitt man åsyftar statsförvaltning i nutida mening. Statsorganisationen var svag och saknade högre utvecklingsgrad. Sverige var närmast att betrakta som en slags federal statsbildning, en gemenskap av självstyrande länder under samma kung.[5] Regenten var den som i praktiken bar ansvaret för att riket hölls samman och inte sönderföll genom inre stridigheter. Kungens styrande makt var dock inte obegränsad. Den inskränktes till att upprätthålla ordning och rätt samt att skydda riket mot yttre fiender.[6] Majestätets ställning som högsta ordningsmakt framgår av att det i bland annat UpL 7 fl. 1 § RB stadgades en uttrycklig rätt för den som var missnöjd med något att gå till kungs. I övrigt handlades rättsliga ärenden genom förhandlingar och beslut på tinget.[7]

För att stärka sin makt var det naturligt att Kungen strävade efter att uppnå rikslikhet på olika områden. Genom lagstiftningsåtgärder försökte han sålunda utjämna rättsolikheter mellan landskapen. Rättsbildningen tog formen av särskilda stadgor om bland annat träldomens avskaffande och ättebotens upphörande[8] samt om konungsfrid.[9] Men kungen utövade sin makt även genom att skapa lagar av mer ekonomisk-administrativt slag, såsom när han utfärdade stadsprivilegier eller privilegier för gruvor i Bergslagen.

3.2 Byn, byalag och stormän

I vilken omfattning det förekommer verksamheter, som kan skapa besvär och olägenheter för grannar, djur- och växtliv samt miljön i övrigt, står i ett intimt förhållande till hur samhället är organiserat och till de sociala och ekonomiska villkor som människor lever och verkar under. Sistnämnda omständigheter avgör, tillsammans med vid varje tid politiska och andra samhällsideologiska uppfattningar,

[5] Jfr Andrén s. 17.
[6] Jfr SOU 1964:27 s. 54.
[7] Jfr Hafström s. 28 och 58 f., som dock framhåller att kungen redan under denna tidsepok i en alltmer växande omfattning utövade egen rättskipning och, om än i mindre mån, egen lagstiftningsmakt.
[8] Skara stadga 1335.
[9] Skenninge stadga 1285.

behovet av offentlig reglering för att motverka oönskade störningar på omgivningen.

Under medeltiden var människor till det alldeles övervägande antalet bosatta på landsbygden. Enligt ännu äldre tiders förhållanden[10] tillhörde all mark byn. Jorden och vattnet ägdes gemensamt av dem som ingick i byalaget (byamännen). Så småningom delades jorden upp i olika brukningslotter (tegar), som bestämdes utifrån varje byamans andel i byalaget. Därtill kom byns utägor – allmänningen eller fäladen – som utnyttjades för byns samfällda ändamål. Vid tiden för landskapslagarna hade den äldre brukningsrätten utvecklats till en enskild äganderätt. Jordlotternas fördelning hade vidare gjorts orubblig genom det s.k. sol- och tegskiftet, på så sätt att en omfördelning av tegarna krävde medgivande av samtliga byamän.

Även om byamännen sålunda med tiden blivit självägande bönder, var byalaget ännu ett betydelsefullt institut på landskapslagarnas tid.[11] Böndernas jordlotter var inte sammanförda till enhetliga markområden utan envar av byamännen ägde en särskild teg i varje åker och äng som tillhörde byn. Detta förutsatte ett helt annat samarbete mellan jordägarna vid brukandet av jorden än mellan markägare i dag. Såväl före som under landskapslagarnas tid spelade därför byalaget en viktig roll för rättslivet, inte minst när det gällde grannelags- och andra förhållanden av betydelse för synen på störande verksamheter och dylikt.

Under 1200-talet och tiden därefter utvecklades vid sidan av de självägande bönderna också ett stormannasläkte.[12] Stormännen ägde ofta besittningar i skilda byar runt om i landet. I enstaka fall kunde en och samma storman äga en hel by. Det förekom att stormannen hade trälar som brukade jorden, men det vanligaste var att gårdarna sköttes av särskilda landbor, som deltog i byalagets dagliga göromål.

Landbornas rättsliga ställning kan beskrivas som innehavare av en brukningsrätt av lägre rättslig kvalitet än den som tillkommer en

[10] Angående rättsutvecklingen i fråga om jordrätten se bland annat Bergman, Svensk rättsutveckling s. 15 f.
[11] Jfr Hafström s. 26.
[12] Jfr föregående not.

arrendator i dag.[13] Landbon legade marken på viss tid och hade under denna tid en ställning som nära överensstämde med bondens i fråga om t.ex. odlings- och byggnadsskyldigheter.[14] Däremot var det sakrättsliga skyddet inskränkt. Sålunda gällde principen att köp bryter landbolega, precis som i fråga om hyra av lös egendom.[15] Landbolegan levde kvar ända fram till 1800-talet då arrendet slutligt helt tog över som upplåtelseform.[16]

Den sociala strukturen i byarna på landet var sådan att det mer sällan gavs anledning till tvister mellan bydelägarna i immissionsrättsliga och därmed besläktade angelägenheter. Problem och dispyter av det slaget var dock inte okända. Det kunde röra sig om tvister angående tillåtligheten av verksamheter som inverkade skadligt på grannens odlingar eller rörande hur en viss bebyggelse utformats. Följaktligen fanns det i landskapslagarna bestämmelser till skydd mot besvär och olägenheter från grannen, antingen denne var en by eller en jordägande bonde.

Grundprincipen för hur en person fick bruka sin egendom utgick från den romerska sentensen *sic tuo utere ut alienum non laedas*, vilken i Nehrmans översättning lyder på svenska: "Ingen får så bruka sin egendom, att någon annan har skada därav."[17] Nehrman hänvisar i det sammanhanget bland annat till ÖgL 8 fl. BB och UpL 22 fl. byalagsbalken, båda bestämmelserna om kvarnar och fördämningar. Stadganden av motsvarande slag återfinns även i ÄVgL, YVgL, HäL, ÄWmL, YWmL och SdmL. Lagstadgandena var av rent privaträttslig karaktär.[18]

I överensstämmelse med principen att ingen fick föra något från sin fastighet in på grannens grund innehöll landskapslagarna bestämmelser om s.k. dropprum.[19] Också i övrigt gällde både på land och i stad att man inte fick bygga till men för granne eller för allmän

[13] Jfr Bergman a.a. s. 18 f.
[14] Se Hafström s. 26.
[15] I vilken mån landbor kunde agera rättsligt för att skydda intressen knutna till den fastighet han brukade diskuteras nedan, se s. 167.
[16] Jfr Bergman a.a. s. 50.
[17] Nehrman, Inledning s. 118.
[18] Jfr VL 1865 s. 8.
[19] Se bland annat ÖgL 1 kap 6 § BB, HäL viderboendebalken 4, UpL 2 pr byalagsbalken och Bj 33 kap 1 §.

samfärdsel.[20] Genom det sistnämnda skyddsintresset framgår att grundprincipen kunde åberopas även för att värna offentliga eller eljest allmänna intressen. Tveklöst var det dock på denna tid de privata enskilda grannelagsintressena som stod i främsta blickfånget. Någon statsförvaltning som kunde verka för att ta till vara det allmännas väl och intressen fanns inte.[21] Sådana hänsynstaganden fick ske inom ramen för byalagens överväganden och bedömningar.

3.3 Vattenlagstiftningen[22]

Det var inte bara marken som var viktig för dåtidens jordbrukande folk. Också vattnet var en tillgång som var värdefull att kontrollera och förfoga över. Särskilt kom vattendrag och andra vattenområden till användning som drivkraft för kvarnar, för fiske och för allmän samfärdsel.

Det är en urgammal svensk rättsprincip att den som äger mark också äger vatten.[23] Fördelningen av vattnet mellan bydelägarna skulle enligt landskapslagarna normalt ske efter den andel som var och en ägde i fråga om markområden.[24] Samma princip gällde i fråga om fiske[25] och om samfärdsel på vatten.[26] Man kan i sistnämnda hänseeenden se landskapslagarnas bestämmelser som föregångare till senare tiders kungsådreinstitut.[27]

En av de viktigaste rådigheter som följde med äganderätten till vatten var möjligheten att bygga vattenverk och dra ekonomisk nytta av vattenkraften. I ÖgL 8 fl. pr och 2 § BB sades att den som ägde fiskevatten eller kvarnströmmar alltid hade rätt att bygga, men

[20] Här kan hänvisas till bland annat UpL byalagsbalken 2 och ViStL III:I:11.
[21] Jfr s. 44.
[22] Se även avsnitt 10.1.
[23] Se bland annat LagC 1819 s. 65 och VL 1865 s. 10.
[24] Se bland annat UpL 16 fl. 3 § och 22 fl byalagsbalken.
[25] Enligt UpL 16 fl. 2 § byalagsbalken kunde den som var missnöjd med fångsten i förhållande till sin andel av vattnet kräva skifte av vassar och fiskeverk.
[26] I UpL 22 fl. 3 § byalagsbalken stadgades att allmän farled skulle vara tio alnar bred och annan båtled fem alnar bred. Motsvarande bestämmelser återfanns i SdmL 20 fl. 5 § BB, YWmL 22 fl. 3 § BB och HäL14 kap. 1 § viderboendebalken.
[27] Jfr s. 56.

att bygget skulle utföras så att det inte uppkom skada för annan.[28] Byggnaden fick inte orsaka skada på annans åker eller äng (dvs utmarker omfattades inte av skyddet), inte heller på annans fiskevatten eller vattenstråk. Om ett nytt vattenverk skadade ett gammalt, hade det äldre vattenverket rätt att röja undan det nya.

Även UpL 22 fl. 1 § byalagsbalken uttalade principen att ingen fick bygga på sitt kvarnställe till skada för någon annan. Detsamma gällde byggande av fiskeverk. Däremot hade enligt Upplandslagen folk eller fä som lidit skada av väderkvarn, vattenkvarn, i kvarndamm eller i fiskeverk ingen rätt till skadestånd.[29] Härigenom framträder tydligt den rättsliga regleringens anknytning till det fastighets- och grannelagsrättsliga förhållandet. Den som led skada eller annan olägenhet, men inte hade fast egendom som gränsade (eller i övrigt låg nära) skadevållarens fastighet, gjorde sig inte besvär med att kräva upprättelse.

Landskapslagarna saknade motsvarighet till gällande vattenlags krav på förprövning av ett vattenföretags tillåtlighet. Den som riskerade att lida skada fick nöja sig med att i efterhand föra talan för att få åtgärder vidtagna och erhålla skadestånd. Enligt UpL 22 fl. 1 § byalagsbalken skulle i sådant fall tolv män utses att hålla syn och med ed styrka om skada inträffat eller inte. Förelåg det ett skadefall skulle bygget rivas upp.[30]

3.4 Utvecklingen i städerna

Under landskapslagarnas tidevarv börjar en stadsbebyggelse i egentlig mening att växa upp. Städerna utvecklade egna rättsregler,

[28] Lagtexten behandlar uttryckligen endast den situationen att bönder äger fiskevatten eller kvarnströmmar tillsammans. I det fall någon ensam ägde fiskevatten eller kvarnströmmar behövdes ingen regel som gav honom tillstånd att bygga (jfr LagC 1819 s. 65). Däremot fick inte heller ensamägaren bygga till skada för annan.
[29] ÖgL innehöll regler om skadeersättning i dessa fall, se 1 fl. 4 § vådamålsbalken.
[30] Motsvarande bestämmelser om byggande i vatten återfanns i HäL 17 kap. 1 § viderboendebalken samt i såväl Sdml som YWmL.

som med tiden kom att väsentligt avvika från den på landet gällande rätten.[31] Bland de stadsrätter som är kända från denna tidsera är Bjärköarätten den bäst bevarade.[32]

Städerna organiserades efter tysk förebild med borgmästare, fogde och rådmän som ombesörjde bland annat rättskipning och förvaltning.[33] Staden saknade egen lagstiftningsmakt men utarbetade en från landsbygden skild och olik rättskipning med egna rättsregler.[34]

Man kan tycka att den nya samhällsbildning som städernas uppväxt innebar påkallade en annorlunda immissionsrättslig reglering än vad förhållandena i jordbrukssamhället föranlett. Att ett större antal människor samlas och lever på en mindre areal leder typiskt till att kollektiva, gemensamma intressen uppstår eller framträder mer markant. Inte minst sanitära hänsyn måste ha gjort sig starkare påminda i staden jämfört med på landet.

Stadslagstiftningen tycks emellertid i stort sett ha saknat särskilda immissionsrättsliga bestämmelser under denna tid.[35] Förklaringen till detta torde vara att det ännu inte hade utvecklats något yrkes- eller näringsliv skilt från jordbruket. Den första generationen stadsbor levde och verkade i allt väsentligt på samma sätt som landsbygdens befolkning. Städernas levnadsvillkor liknade i mångt och mycket landsbygdens. I den mån det fanns behov av särskilda regler, löstes dessa säkert genom näringsprivilegier och skråordningar, på samma sätt som t.ex. gruvdrift reglerades genom kungliga privilegier. Man får väl också anta att det i städerna genom sedvana eller lokala föreskrifter så småningom utvecklades en rättslig ordning för att tillgodose det allmänna intresset av brandskydd och annan säkerhet.

[31] Jfr Hafström s. 28.
[32] I vart fall Söderköpinge och Visby hade under nu aktuella tidsperiod säkert egna stadslagar. Också andra städer som Skenninge, Jönköping, Uppsala och Linköping torde haft särskilda rättsliga regleringar, se Hafström s. 55.
[33] Jfr Hafström s. 27.
[34] Även viss lagstiftning kan ha åstadkommits i städerna, då i form av ordningsföreskrifter, se Hafström s. 28.
[35] Jfr Ljungman, Om skada s. 159 f.

KAPITEL 4
LANDSLAGARNAS TIDEVARV

4.1 Allmän översikt

Tiden från mitten på 1300-talet fram till 1734 års lag präglas rättsligt bland annat av en förskjutning av lagstiftnings- och rättskipningsmakten från allmogen till staten.[1] Det är under denna tidsperiod som den svenska nationalstaten växer fram, genom stiftandet av för hela landet gällande lagar, tillkomsten av riksdagen 1435, ökad offentlig reglering av näringsliv och stadsbebyggelse osv.

Perioden präglas av tre stora lagstiftningsprodukter. Den inleds med tillkomsten av Magnus Erikssons allmänna landslag (MELL) och allmänna stadslag (MEStL) i mitten av 1300-talet. Landslagen byggde i stor utsträckning på Upplandslagen och Östgötalagen. Stadslagen överensstämde i sin tur på många ställen med landslagen, men innehöll även andra, för stadsförhållandena, särpräglade bestämmelser, vilka säkerligen haft sina förebilder i tidigare gällande stadsrätter såsom Bjärköarätten och Söderköpingsrätten.[2]

År 1442 ersattes MELL med Kristoffers landslag (KrL). Lagarna kom emellertid under 1400- och 1500-talen att tillämpas vid sidan av varandra, och det synes ha varit först under senare hälften av 1500-talet som KrL vann fullt och ensamt genomslag i rättstillämpningen.[3] Förutom de allmänna lagarna fanns en hel del partikulär lagstiftning, inte minst inom det ekonomisk-administrativa rättsområdet.[4] Från miljörättslig synpunkt är partikulärrätten av särskilt intresse, eftersom den återspeglar hur allmänintressets inflytande på bland annat regleringen av immissionsskyddet har växlat under olika tidsperioder.

Den politiska scenen uppvisar under landslagarnas tidsepok en

[1] Jfr Hafström s. 75.
[2] Jfr Hafström s. 92.
[3] Jfr Hafström s. 95.
[4] Se avsnitt 4.2 och 4.4.

mer eller mindre kontinuerlig maktkamp mellan i huvudsak tre aktörer: kungen, adeln och ständerna.[5] Inhemska maktförskjutningar förändrade inte bara lagstiftningsproceduren, de påverkade också innehållet i den gällande rätten. Även om det var andra hänsyn än immissionsproblem som stod i blickfånget, inverkade dessa maktförskjutningar på miljörättsligt färgade regleringar genom att synen på äganderättens form och innehåll, vägningen mellan offentligt och privat intresse osv. förändrades. I dessa hänseenden spelade dessutom inflytandet från utländska politiska och ideologiska strömningar en inte oväsentlig roll.

Under medeltiden och renässansen var riksrådet en stundtals dominerande maktfaktor, inte enbart politiskt utan också genom att det hade en dömande funktion.[6] Rådet framträdde redan under senare delen av 1200-talet som en fast institution, genom vilken stormännen gavs ett mer permanent inflytande på landets styrelse. Det utvecklades under det följande århundradet till att bli ett ordinarie statsorgan vid sidan av kungen. Från slutet av 1300-talet fram till Gustav Vasas trontillträde kom rådet att i praktiken styra Sverige. Särskilt stark var rådets ställning från 1400-talets mitt, då kampen mellan unionsanhängare och motståndare ledde till en svag kungamakt med ett flertal tronbyten.

Med Gustav Vasas välde följde en koncentration av makten till kungen. Det nationella kungadömet uppstod. Monarkin blev ärftlig. Kyrkans ställning försvagades genom införandet av protestantismen. Stormännens inflytande genom rådet minskade drastiskt.

Under Gustav Vasas regenttid påbörjades en kraftig utvidgning av den kungliga (och därmed statliga) förvaltningen.[7] Den underliggande grundsynen var att kungen hade rätt och plikt att sörja för rikets politi, med vilket menades rikets nytta och välfärd över huvud taget. Denna utveckling var inte någon isolerad svensk företeelse utan stod i samklang med utvecklingen i det övriga Europa. Tankar

[5] Också kyrkan intog en betydande maktposition under periodens första hälft. Genom beslut vid riksdagen i Västerås 1527 berövades emellertid kyrkan stora delar av sin egendom. Kungen tog dessutom över rollen som andligt överhuvud i landet. Kyrkan har därefter aldrig haft något egentligt inflytande på maktutövandet i Sverige.

[6] Jfr Andrén s. 18 f.

[7] Jfr SOU 1964:27 s. 54.

om maktkoncentration hos en stark furste-staten hade vunnit anhängare runt om på den europeiska kontinenten. Machiavellis arbete Fursten publicerades 1532.[8] I det framförde Machiavelli åsikter om att makt skulle utövas i furstens eget och statens intresse, samt att statens nytta måste gå före moralens bud som ledstjärna för furstens handlande. Även om Machiavellis lära inte kan sägas haft något större direkt inflytande på Sveriges historia, bör man inte se bort från att hans ideologiska grundsyn väsentligen speglar en uppfattning som var allmänt utbredd bland härskarna i dåtidens Europa. I vårt land ledde denna syn till en betydande maktkoncentration hos kungen och en lagstiftning som värnade särskilt om det allmännas väl.

I slutet av 1500-talet hårdnade motsättningarna mellan kungen och aristokratin.[9] Riksdagen institutionaliserades och fick en bestämd plats i den svenska statsorganisationen. Riksrådet återfick genom hertig Karls kungaförsäkran 1611 sitt inflytande över bland annat lagstiftningen. Enskilda riksråd insattes som chefer för nyinrättade ämbetsverk[10] och rådets ställning som landets främsta domstol fastställdes i lag.

Det därefter följande karolinska enväldet innebar att den politiska makten flyttades tillbaka till kungen.[11] Riksrådet sköts åt sidan och omvandlades till endast ett rådgivande organ till kungen. Med frihetstidens inbrott fördes emellertid pendeln tillbaka.[12] År 1719 återinfördes riksrådet. Det kom sedan att fungera som landets regering, ansvarig endast inför riksdagen, fram till Gustav III:s statsvälvning 1772. Frihetstiden innebar också att riksdagen genom RF 1719 och 1720 blev det lagstiftande organet, med kungen och rådet som provisoriska lagstiftare under tiden mellan riksdagarnas sammankomster.

Den ökade centraliseringen av maktutövningen och den framskjutna plats som allmänintresset fick under 1500-talet och tiden därefter skall även ses i ljuset av att, vid sidan av att Machiavellis ideér vann spridning, merkantilismen utvecklades och vann an-

[8] Verket skrevs dock redan 1513.
[9] Jfr Andrén s. 24 f.
[10] Se s. 60.
[11] Jfr Andrén s. 27 f.
[12] Jfr Andrén s. 30 f.

hängare runt om i västvärlden.[13] Merkantilismen kom att bli det härskande ekonomiska systemet i Europa från medeltidens slut fram till den industriella revolutionen på 1800-talet. Läran innebar i korthet en allmän strävan efter att främja den inhemska utvecklingen genom en ingående reglering av det ekonomiska livet. I det syftet gav man subventioner, patent och dylikt åt landets näringsidkare, samtidigt som man försvårade utländsk konkurrens genom tullar och importförbud. Typiskt för merkantilismen var den inskränkta näringsfriheten och blomstringen av skråväsendet. I Sverige medverkade den vigorösa näringsrättsliga regleringen bland annat till att det inrättades fast organiserade ämbetsverk och att det byggdes upp en statlig länsförvaltningsorganisation.[14] Alla dessa reformer och nydaningar inverkade på de miljörättsliga regelverkens utformning, innehåll och tillämpning.

4.2 Näringsrätt och immissionsskydd

Utvecklingen av näringslivet samt statens intresse av en offentlig hushållning med naturtillgångarna och önskan att stärka kronans finansiella ställning medförde, som antytts ovan, ett i vissa hänseenden annorlunda sätt att se på immissionsproblem och andra miljörättsliga frågor.

Den grundläggande principen för hur en person tilläts förfoga över sin fasta egendom var enligt lands- och stadslagarna att egendomen inte fick brukas på ett sådant sätt att det uppkom skada för annan.[15] Den enskilda jordäganderätten på landet utgick precis som på landskapslagarnas tid från byalaget som grundstod. Sålunda överensstämde t.ex. bestämmelserna om kvarnar i KrL 33 kap. BB i allt väsentligt med motsvarande reglering i Upplandslagen.[16] En

[13] Jfr SOU 1964:27 s. 54.

[14] Se s. 60.

[15] Jfr Nehrman a.a. s. 118, som hänvisar till KrL 13 och 33 kap. BB samt MEStL 2 och 4 kap och 9 kap. 1 § BB. Han nämner även att egendomen inte heller fick brukas så att "Staden ther af får någon wahnprydnad", se MEStL 2, 6 och 7 kap. BB.

[16] Byalagsbalken 22 fl., se ovan s. 48. Kommittén bakom VL 1865 tycks dock mena att det i fråga om fiskeverk, för vilka enligt KrL 33 kap. 2 § BB reglerna om kvarnverk gällde, saknades hinder mot att genom anläggande av sådana verk stänga fiskens framträngande till skada för andra; landslagen innehöll nämligen inga bestämmelser som förbjöd att hela vattendrag avstängdes, se VL 1865 s. 8.

tvist om skada i anledning av ett kvarnbygge skulle lösas genom synförrättning. Korrektivet mot obehörigen åstadkommen skada genom kvarnbyggnad var utrivning efter syn och häradsdom samt böter för underlåtenhet att öppna flodlucka eller stigbord. Med den nya syn på statens roll och den nya ekonomisk idémodell som vann insteg under 1500-talet fick reglerna om skydd vid vattenbyggen en annorlunda utformning. I stället för att ha som huvudsyfte att reglera förhållandet grannar emellan fokuserades intresset på att skydda kvarnindustrin som näringsgren.[17] Ändamålen bakom den materiellrättsliga skyddslagstiftningen tolkades om, utökades och erhöll en ny prioriteringsordning.

Det näringsrättsliga intresset visade sig till en början genom att skaderekvisitet vid byggande i vatten inte längre tolkades som hänförligt till enbart skada på åker, äng eller vattenverk, utan också ansågs omfatta den inkomstförlust som ett nytt kvarnbygge orsakade en äldre kvarn. Skyddet för kvarnrörelser utvecklades därefter i olika etapper så, att det slutligen ställdes upp krav på tillstånd för att bygga nya kvarnar.

Sålunda slogs det fast genom 1590 års husesynsordning att det skulle ske en förprövning av nya kvarnbyggen. Bygget skulle kungöras på tinget och den tilltänkta platsen för kvarnbygget skulle synas av häradshövdingen och nämnden, som även skulle höra andra kvarnägare och grannar. Om någon motsatte sig eller ansåg sig besvärad av bygget, skulle tillåtlighetsfrågan prövas av landshövdingen.[18] Att prövningen lades på ett administrativt organ och inte på domstol visar att de ekonomiskt-näringsrättsliga aspekterna hade större tyngd än det privat grannelagsrättsliga. Denna prövningsordning bekräftades genom riksdagsbeslut 1638.

Också när det gäller bergsnäringen infördes krav på koncession för rätten att uppföra vattenverk.[19] Syftet med tillståndskravet var att skydda äldre vattenverk, men även att motverka ett alltför stort utnyttjande av skogs- och mineraltillgångarna. Det var i huvudsak

[17] Jfr ang. det följande LagC 1819 s. 67 f.
[18] Jfr dock VL 1865 s. 62 där det sägs att förprövningen endast omfattade bergsverk och att krav på föregående utredning för kvarnar och sågverk infördes först genom 1734 års lag. Annan mening yttras i VL 1870 s. 9.
[19] Se bland annat Bergslagsordningen 6/7 1649 och Kungl. brev den 21.12.1682.

näringsrättsliga och finansiella intressena som styrde regleringen.[20] I synnerhet bergsbruket var av intresse för staten som inkomstkälla. För att skydda äldre bergsverk och skogen stadgades även krav på tillstånd för att anlägga nya bergsverk. Bergskollegiet infördes som tillståndsmyndighet.

Inte heller skogsbruket klarade sig undan statlig översyn och reglering.[21] Sålunda hade under senare delen av 1600-talet inskränkningarna i ägarens dispositionsrätt över skogen gått så långt att han enligt 1681 års husesynsordning inte fick använda skogen till avsalu utan endast till "gårdens nödtorft".

Det går inte att ur den tämligen digra mängd författningar om inskränkningar i rätten att använda mark och vatten som tillkom under den nu behandlade tidsepoken utläsa att immissioner och dylika störningar sågs som något egentligt problem på landsbygden. Den stora skillnaden jämfört med hur man sett på immissionsfrågorna enligt landskapslagarna är att de näringsrättsliga intressena, liksom allmänintresset i form av statens väl i stort, vunnit större inflytande, i viss mån på bekostnad av de enskilda grannarnas intressen. Många av förordningarna på 1600-talet bärs upp av tanken på att enskild rätt måste vika, om det krävs för att tillgodose det allmännas välfärd.[22] Det var viktigare att värna om näringsrättsliga intressen än om enskilda markägare, särskilt om rörelsen i fråga gav skatteintäkter eller andra inkomster till Kronan. I linje med detta börjar det också att framstå som klart att vissa hänsyn inte kan överlåtas på privatpersoner att handha utan måste bevakas och tas till vara av företrädare för det allmänna.

Det kan nämnas att det under den senare hälften av 1600-talet infördes bestämmelser i syfte att förbättra den allmänna hälsovården i landet.[23] Regleringen återfanns i 1686 års kyrkolag och 1688 års medicinalordning. Den följdes upp under 1700-talet av åtskilliga förordningar och föreskrifter om bekämpning av olika sjukdomar och farsoter.

[20] Jfr LagC 1819 s. 71.
[21] Jfr Undén s. 52.
[22] Jfr Berglund, Om nabo s. 317.
[23] Jfr prop. 1981/82:219 s. 10.

4.3 Kronans regalkrav

Från mitten av 1600-talet började Kronan att mer bestämt i den ekonomiska lagstiftningen framställa anspråk på regalrätt till gruvor, skog och vatten.[24] Sålunda stipulerades i KF 1649 för bergsmän och andra i järnbergslagarna att alla gruvor av vad slags malm eller metall som helst skulle räknas och hållas för Kronans regalverk. Dessutom ansågs alla strömmar i riket vara Kronans regalia. År 1723 upphävdes dock regalrätten till gruvor genom det s.k. svenska bergsbrukets friförklaring. Jordägaren fick då rätt att själv bearbeta mineralfyndigheter på sin jord. Upptäckaren tillerkändes andel i gruvan. Denna reform blev grunden för inmutningssystemet i svensk rätt.[25]

Beträffande skogarna föreskrevs i en KF från 1683 att alla stora skogar som låg obrukade eller inte med goda skäl kunde sägas höra till någon gård, by, socken eller härad var Kronans rätta och enskilda egendom. Kronan hävdade dessutom genom särskilda stadgor rätt till s.k. bärande träd (ek, bok m.fl.).

Kronans regalkrav på gruvor och skog var föranledda mer av fiskaliska intressen än ett på principiella eller traditionella överväganden grundat äganderättsbegär.[26] Detsamma gäller utvecklingen av det s.k. kungsådrainstitutet. Begreppet kungsådra dyker upp i rättspraxis redan under 1400-talet. Ordet, liksom kungsvatten och andra uttryck som synes ha använts synonymt, har säkerligen sitt ursprung i kungens roll som den laglige beskyddaren av allas rätt.[27] Under 1600- och 1700-talen utvecklades institutet märkbart. Bakgrunden var att nya vattenverk, då inte minst bergsverk, i värsta fall kunde stänga av hela vattendrag till skada för den av Kronan monopoliserade och högt beskattade kvarnindustrin, för nya och befintliga kronofisken eller för skattlagda fiskeverk.

Det fanns alltså starka ekonomiska skäl att värna om för Kronan på det vattenrättsliga området. Landslagens bestämmelser om vattenledning ansågs i vissa hänseenden otillräckliga,[28] varför det 1617

[24] Märk dock att Gustav Vasa redan i ett brev 1551 uttalade att alla malmberg i Sverige tillhörde Kronan, vilket självklart utlöste tvister med frälseståndet.
[25] Jfr Ljungman-Stjernquist II s. 98.
[26] Jfr bl.a. Undén s. 52.
[27] Jfr VL 1911 s. 164 f.
[28] Jfr VL 1870 s. 9.

infördes särskilda bestämmelser om skydd för fisket. Genom kronofiskena kom vidare det allmänna att uppträda som delägare i vattenrättigheterna. Skyddet för fiskerätten fick därigenom en anstrykning av offentligt intresse och sågs inte enbart som en sak för strandägare och andra privata rättssubjekt; kungsådreinstitutet utvecklades från ett allmänt skydd för annans fiskerätt till en för svensk rätt främmande föreställning om ett vattenregal eller en rätt för staten att utöva uppsikt och vidta säkerhetsåtgärder över vattendrag, där staten var eller kunde bli delägare.[29]

4.4 Utvecklingen i städerna

Vänder man blicken mot städerna blir bilden till en början inte mycket annorlunda än den som man återfann på landsbygden. Byggnader uppfördes främst för eget boende och endast i sällsynta undantagsfall för att hysa hyresgäster. Något mer betydande näringsliv strukturellt olikt landsbygdens hade ännu inte utvecklats. Liksom på landet gällde förbud mot att bygga annan till men.[30]

Under 1500- och 1600-talen ökade Kronans intresse för städerna och deras tillväxt.[31] Genom olika stadgor och stadsprivilegier styrde kungen med tämligen fast hand hur städerna skulle grundläggas och bebyggas. Också befintlig bebyggelse kunde råka ut för en hårdhänt behandling. Den upprustning och planering av städerna som därigenom skedde fick naturligtvis återverkningar på eventuellt förekommande immissionsproblem. De sanitära förhållandena var dock ännu sådana att de utgjorde en grogrund för allehanda sjukdomar och obehag. Det skulle dröja till in på 1700-talet innan lagstiftningstakten på hälsovårdsområdet sköt fart.[32]

Även om det under 1600-talet utfärdades ett betydande antal

[29] Jfr VL 1870 s. 11.
[30] Jfr Ljungman, Om skada s. 159 som hänvisar till MEStL 1 kap BB.
[31] Jfr Berglund, Stadsbyggnadslagstiftning s. 33, som nämner bland annat den Kungl. stadgan för Stockholm utfärdad den 7 maj 1557 vari sägs att alla farliga trähus skulle rivas och bortföras; se även Berglund, Om nabo s. 317.
[32] Jfr s. 55.

författningar rörande städernas bebyggelse,[33] var det först genom Lagkommissionens förslag till byggningsordningar 1692 och 1694 som de immissionsrättsliga frågorna fick en mer allmängiltig behandling. Lagkommissionen behandlade i sina förslag både ordningsföreskrifter och grannelagsregler av rent civilrättslig karaktär. Förslagen innebar att det skulle ske en förprövning av all byggnation i städerna och att man därvid skulle beakta såväl allmänna stadsplanehänsyn som enskilda grannars intressen.[34] Lagkommissionens förslag ledde aldrig till lagstiftning. Däremot fördes immissionsproblemen upp på dagordningen genom en Kunglig förklaring den 20 december 1721 över lagens rätta förstånd, angående nabo- eller viderboenderätten i städerna.[35]

Förklaringen hade tillställts Lagkommissionen i förväg. Vid diskussionen exemplifierade en ledamot de olägenheter som kunde uppkomma med att en kopparslagare stod i begrepp att köpa granntomten i fråga, "vilken mycket incommoderar en, som har att studera och skriva".[36] Detta problem ansågs emellertid "vara en partikulär casus och kommer an på politiväsendet, att sådant folk bor särskilt och annorstädes i staden, vilket ock kommissionen fann vara angeläget". Här ges ett tidigt exempel på den syn på gränsdragningen och åtskillnaden mellan civilrätt och offentlig rätt (poli-

[33] Det var i huvudsak fråga om partikulärrättsliga föreskrifter i form av Kungl. stadgor och brev. En sammanställning av föreskrifterna i särskilda byggnadsordningar började inte allmänt förekomma förrän i slutet av 1700-talet, se Berglund, Stadsbyggnadslagstiftning s. 34 f.

[34] Jfr Ljungman a.a. s. 160.

[35] Genom förklaringen 1721 tillerkändes rätt att lösa annans fasta egendom bland annat dels den som led märkligt besvär, såsom takdropp, mörker, fönster eller gluggar, och flera dylika olägenheter av sin granne och dess egendom, dels den som var besvärad av brist på nödiga uthus och utrymme, eller ock av sådan trängsel och farlig byggnad, som kunde förorsaka eldsvåda, dels den som för sin hantering, näring eller manufakturverk behövde större utrymme och flera lägenheter, såframt hanteringen icke var sådan, som förorsakade eldsvåda och olägenhet; då de, som den bruka, borde flytta med sin näring antingen ur staden, eller till fria platser.

[36] Jfr Ljungman a.a. s. 161 och Berglund, Om nabo s. 325.

tirätt), som genom åren kommit att komplicera svensk immissionsrättslig lagstiftning och rättstillämpning.[37]

Redan 1686 utfärdades vissa föreskrifter för byggnadsväsendet i Stockholm och 1725 fick Stockholm sin första byggnadsordning. Utanför huvudstaden var det sparsamt med byggnadsordningar under 1700-talet. Man nöjde sig med det regelverk som den lokala sedvänjan erbjöd. I det sammanhanget skall man dock ha i minne att stadsbyggnationen, utom i de allra största städerna, ännu föga skilde sig från landsbygden. Det fanns trots detta redan tidigt under 1700-talet en strävan och vilja hos lagstiftaren på riksplanet att försöka likforma i olika städer utformade sedvanor. Sålunda tillsatte ständerna 1724 en politi- och brandkommission, som visserligen var inriktad på att skapa regler för Stockholm, men vars överväganden hade till syfte att bli vägledande för rättsbildningen även i andra städer. Kommissionens arbete avsatte sig bland annat i en 1728 antagen brandordning för Stockholm.

4.5 Förvaltningsrätt

Enligt landslagens statsförfattning skulle kungen svara för rättsordningens upprätthållande. Men redan dessförinnan hade det utvecklats en traditionell förvaltningsrättslig grundsats enligt vilken varje beslut i förvaltningssaker kunde omprövas, i sista instans av Kungl. Maj:t. Rätten att gå till kungs gällde utan författningsstöd, såsom historiskt given.[38] Kungen var skyldig att höra och avgöra allmogens klagomål. Grundprincipen fastställdes i MELL, som i 5 kap. 9 § konungabalken stadgade att kungen skulle "styra sitt rike och allt det som förut är sagt, därtill i sitt rike hava av Gud högsta dom över alla domare och likaså över allmogens käromål, efter lag eller efter utletad full sanning, vilketdera han helst vill."

Kungen hade alltså enligt landslagen högsta exekutiva makt, men

[37] Särskilt besvärande har varit att man, vilket kommer att framgå i flera sammanhang nedan, trots gränsdragningens betydelse för val av procedurregler, talerätt osv. sammanblandat privaträttsliga och offentligrättsliga stadganden i samma författningar. När det gäller regleringen i städerna återfanns redan på 1700-talet rent civilrättsliga bestämmelser i byggnadsordningar, som utåt gav sken av att vara enbart politirättsliga.

[38] Jfr Sundberg s. 155 och Westerberg, Besvärsrätt s. 42.

också domsrätt och högsta dom över alla domare. Det var i stort sett en öppen fråga om han för att vårda rätten skulle använda sin domsrätt eller sin administrativa makt. Huvudregeln var dock att tvister mellan enskilda skulle avgöras genom utövandet av domsrätt.[39]

Ordet besväring började användas som juridiskt begrepp under 1500-talet.[40] Som benämning på ett administrativt rättsmedel synes dock begreppet ha kommit till användning först i början av 1700-talet. Embryot till ett judiciellt besvärsinstrument kan emellertid spåras till 1614 års rättegångsordning och 1615 års rättegångsprocess.[41] Genom dessa förordningar blev överrättsproceduren ordnad efter fasta regler och tidsenliga former. Reformen föranleddes av att rättsväsendet förfallit i takt med att folketingen förlorat i betydelse och garantin för rättsskyddet i allt större utsträckning flyttats över på Kronan.[42] Medborgarna hade förlorat förtroende för ett rättskipningssystem, vars komponenter man kände sig varken kunna påverka eller ha något inflytande över. Under senare hälften av 1600-talet stiftades vidare regler som kan sägas vara de första ansatserna till ett verkligt administrativt besvärsinstitut.[43] De klagande blev skyldiga att följa en given instansordning.

Under 1600-talet tillkom fast organiserade ämbetsverk, bl.a. Svea hovrätt,[44] Kammarkollegiet och Kanslikollegiet. Även en fast statlig länsförvaltningsorganisation byggdes upp. Organisationens utformning och innehåll sammanfattades i 1634 års RF, men kom att föreligga i färdigutvecklat skick först genom RF 1719.

I efterdyningarna till de nya ämbetsverkens inrättande följde en tendens att flytta tvister med administrativ anknytning från domstolarna till de administrativa kollegierna. I det sammanhanget upprätthölls inte någon fast gräns mellan egentlig rättskipning och förvaltningsjurisdiktion.[45] Den administrativa prövningen var dessutom starkt präglad av processrättens regler, vilket framgår av 1689

[39] Jfr SOU 1964:27 s. 58 och Ragnemalm, Överklagbarhet s. 8.
[40] Jfr SOU 1964:27 s. 65. Enligt Westerberg a.a. s. 30, kom ordet besvär till bruk först i början av 1600-talet.
[41] Jfr Ragnemalm a.a. s. 8 f.
[42] Jfr Hafström s. 76.
[43] Jfr Ragnemalm a.a. s. 9.
[44] Svea hovrätt var ursprungligen ett kollegium med drotsen i spetsen.
[45] Jfr Ragnemalm a.a. s. 8.

års förordning om processen vid rättegång i bland annat Kammar- och Kommerskollegium samt förordning 1695 angående processen i rättegångssaker i Kammarrätten.

Den traditionella ordningen med att gå till kungs gällde även efter kollegiernas och landshövdingeämbetenas tillkomst. Genom 1723 års instruktion för Kammarkollegiet togs emellertid det första steget mot att införa kollegierna som ordinarie instans mellan landshövdingen och Kungen.[46]

Lagstiftarens penna arbetade flitigt under 1600-talet med att skapa nya lagar och författningar, inte minst inom den offentliga rätten. Det var frågan om Kungliga brev och plakat, instruktioner för ämbetsverk m.m. Man kan därför säga att det vid tidsepokens slut 1734 fanns en väl utvecklad materiell förvaltningsrättslig lagstiftning. Också på det processuella planet fanns en förhållandevis välutvecklad lagstiftning. Däremot saknades en enhetlig terminologi, även om man försökte skilja förvaltningsrättsliga ärenden från exekutionsmål och justitiemål genom att kalla dem för ekonomi- och politimål.

[46] Jfr SOU 1964:27 s. 67.

KAPITEL 5
1734 ÅRS LAG

5.1 Inledning

1734 års lag står som en milstolpe i svensk rättshistoria. Den föregicks av ett mångårigt utredningsarbete[1] och är än i dag till sin form och systematik gällande svensk lag. Några bestämmelser har till och med klarat sig undan från att ha blivit formellt upphävda och tillämpades i sin ursprungliga lydelse i domstolarna så sent som 200 år efter sin tillkomst.[2]

Som framhållits i föregående kapitel var 1600-talet och inledningen av 1700-talet en tid då det allmännas väl verkade starkt styrande på lag-stiftarens insatser inom flera rättsområden. Kronan visade ett ökat intresse för och framställde anspråk på att lägga under sig naturtillgångar som vatten, mineraler och skog samt strävade i allt större utsträckning efter en central styrning av städernas grundande och planering. Med 1734 års lag når denna utvecklingslinje om inte kulmen så dock en höjdpunkt.

Trots fokuseringen på det allmänna intressets väl och tillgodoseende var rättssystemet i flera avseenden traditionsenligt uppbyggt, med den privata äganderätten som grund. Bysamhörigheten var ännu vid 1700-talets början det fundament på vilket utövandet av den enskilda jordäganderätten vilade. I motsats till många andra länder var vatten till stor del enskilt, enligt den urgamla rättsgrundsatsen att den som äger mark också äger vatten.[3] Att tillgodose allmänna intressen innebar följaktligen många gånger en inskränkning i det fria utövandet av äganderätten.[4] Föreskrifter om begränsningar i ägarens dispositionsrätt till förmån för det allmänna

[1] Se Sjöberg.
[2] Detta gäller bland annat 2 kap. 1 § BB som vann tillämpning i rättsfallet NJA 1934 s. 405.
[3] Se s. 47 not 23.
[4] Jfr Schrewelius s. 13 och Ask s. 19 f.

ansågs efter influenser från kontinentaleuropeisk rätt grunda legalservitut, till skillnad från servitut som tillkommit genom avtal, på grund av testamente eller på annat dylikt privaträttsligt sätt.[5]

Upphovsmännen bakom 1734 års lag hade som målsättning att hålla lagen fri från politirättsliga föreskrifter. Följaktligen framhålls det i kungens stadfästelse av 1734 års lag[6] att lagen inte innehåller vad oeconomie och politie förordningar angår, vilka efter förefallande omständigheter finnes mera förändring vara underkastade. Denna föresats lyckades man inte helt infria. Särskilt byggningabalken utgör en blandning av offentlig och privat rätt,[7] utan att det alltid görs klar skillnad mellan det ena och det andra.[8]

Den nya lagen innebar inte några större förändringar av gällande rätt.[9] De allmänna rättsprinciper som legat till grund för landslagarna och rättsutvecklingen vid sidan av dem låg fast. För miljörätten innebar detta att man befäste den grundsyn på immissionsskyddet som gällt redan på landskapslagarnas tid. Förhållandet mellan grannar när det gäller besvär och olägenheter vilade fortsatt på principen *sic tuo utere ut alienum non laedas*.[10]

Antalet egentliga grannelagsrättsliga bestämmelser var litet i den nya lagen. De återfanns i allt väsentligt i dels 7 kap. JB, om viderboendes och nabos lösningsrätt, dels 17 kap. BB, om fiskeverk, dels 20 kap. BB, som handlar om kvarnar. Utöver dessa bestämmelser fanns av miljörättsligt intresse regler om anläggande av vägar och om skogs- och jordbruksskötsel.

[5] Redan Nerhman, Jurisprudentia Civilis s. 14, synes dock ha velat förbehålla begreppet servitut sådana rättigheter som tillkommit genom överenskommelser.
[6] Kungens stadfästelseresolution, liksom Kanslikollegiets företal till lagen, finns införda i 1987 och tidigare års lageditioner.
[7] Nehrman a.a. s. 23 f., beskriver offentlig rätt (Juris prudentia oeconomica) som bestående av de regler som förklarar dels den allmänna hushållningen och landregeringen inbegripet myndigheter och ämbeten, dels alla i riket varande samfunds och menigheters författningar. Juripsrudentia civilis angår däremot äganderätten och de kontrakter som därom slutas.
[8] Jfr Ljungman, Om skada s. 163 och LagC 1819 s. 1 och 70 f.
[9] Jfr Hafström s. 174.
[10] Som exempel kan nämnas 2 kap. 1 §, 5 kap. 2 § samt 20 kap. 2 och 7 §§ BB. Nehrman, a.a. s. 14, menar att även bestämmelserna i 20 kap. 2 och 3 §§ BB om kungsådra och segel kan föras bakåt på samma grundläggande princip.

5.2 Grannelagsrätt

Byggande

Bestämmelserna till skydd för granne vid bygge hade, liksom deras föregångare i landskapslagarna och de allmänna lands- och stadslagarna, till huvudsakligt ändamål att värna om fastighetsägarens – på landet byalagsmannens – intresse. Några andra boendeintressen att beakta fanns normalt inte. Hus byggdes i första hand för det egna hushållet och mer sällan för att helt eller delvis hyras ut till annan.[11] Det allmännas intresse av välplanerade städer, såväl till förekommande av eldsvådor, sjukdomar och andra farsoter som till prydnad och väl för landets anseende, ansågs bättre skyddas genom regleringar vid sidan av den allmänna civillagen.[12]

Av grannelagsrättsliga regler med immissionsrättslig prägel kan först nämnas 7 kap. 5 § JB. Enligt detta lagrum hade den som led "märkeligt besvär av annan mans hus, såsom av takdropp, mörker, fönster, gluggar, vattendräkt och annat men", lösningsrätt. Bestämmelsen avsåg det fallet att någon på grund av servitut var tvingad att tåla en immission av det uppräknade slaget.[13] Omvänt kan man alltså utläsa att det utan sådant servitut var förbjudet att störa grannen genom takdropp, fönster, gluggar osv.[14]

När det gäller byggande på landsbygden gav vidare 1734 års lag klart uttryck för ett immissionsrättsligt skydd. Sålunda innehåller det ännu i dag formellt gällande 2 kap. BB i sin första paragraf en bestämmelse om att man inte får bygga närmare till grannens tomt än att det lämnas en och en halv alns[15] stödje- och stolparum. I 2 § sägs dessutom att om någon bygger annan till men, skall han riva upp det, då han blir tillsagd. I den numera upphävda 1 kap. 1 § BB fanns därutöver bestämmelser om att man vid byggande av en ny by

[11] Jfr Berglund, Om nabo s. 321.
[12] 29 kap. 1 § BB.
[13] Jfr Ljungman a.a. s. 162, Undén s. 149 och Schrewelius s. 175 f.
[14] Enligt Schrewelius s. 175 f. förelåg det inte något förbud för en tomtägare att genom åtgärder på den egna tomten stänga ute ljuset för grannen. Någon lösningsrätt grundad på besvär i anledning av mörker kunde därför inte åsyfta ett servitut. I detta avseende skulle alltså 7 kap. 5 § JB kunna ses som en reell skyddsregel, som visserligen inte förbjöd immission genom utestängning av ljus men gav den störde lösningsrätt.
[15] 1 ½ aln motsvarar 89 cm.

skulle lägga gårdarna så långt ifrån varandra att skydd mot eldsvåda uppnåddes. Denna paragraf måste närmast haft till uppgift att skydda samtliga byinvånare och skall därför ses som en offentligrättslig genombrytning av den allmänna lagens civilrättsliga fasad.

I fråga om byggande i stad var 1734 års lag ytterst knapphändig. 29 kap. 1 § BB innehöll endast en hänvisning till att "huru hus i staden byggas och uppehållas skall, så ock vad eljest till stadens nytto och prydnad i akt tagas bör, därom är särskilt stadgat." Av uttrycket stadens nytta och prydnad kan man dra slutsatsen att bestämmelsen var föranledd av offentligrättsliga synpunkter.[16] Till denna konklusion bidrar också det förhållandet att det vilade på KB med borgmästare och råd att ha vård över stadens nytta och prydnad.

29 kap. 1 § BB skall ses mot bakgrund av Kronans starka intresse av stadsplanering, som växt fram under 1600-talet. Att beakta är också att städernas snabba tillväxt ställde krav på en ständig förändring av regleringen, vilket gjorde den allmänna civillagen till ett trubbigt instrument.[17] Den rådande uppfattningen, att byggnadslagstiftningen av såväl principiella som praktiska skäl var att hänföra till politirätten, fick inte endast till följd att 1734 års lag kom att sakna offentligrättsliga bestämmelser om byggande i stad. Lagen kom även att lämna det privaträttsliga förhållandet mellan fastighetsgrannar i stad oreglerat.[18]

[16] Jfr Berglund a.a. s. 313.

[17] Jfr kung Fredriks stadfästelse till lagen där det framhålls att lagen ej innehåller "vad ekonomie och politie förordningar angår, vilka efter förefallande omständigheter finnas mera förändring vara underkastade" samt Lagkommissionens uttalande i protokoll den 5 maj 1731 om att man i en stad ofta måste ändra byggnaderna för att få staden regelrätt och att byggnadsordningen för städerna "fördenskull såsom ett oeconomicum blivit utelämnad", jfr Östergren s. 185. Riksens ständer delade Lagkommissionens uppfattning, se Berglund a.a. s. 316.

[18] Behovet av en byggnadsrättslig reglering för städerna var självklart inte okänt för upphovsmännen bakom 1734 års lag. Frågan om att låta lagen innehålla en särskild byggningabalk för städerna var uppe till diskussion flera gånger under arbetets gång. Förslag till sådana bestämmelser hade utarbetats redan 1692 och presenterades i modifierad form 1694 och 1713. I 1694 års förslag var infört flera bestämmelser av immissionsrättsligt intresse, bland annat om att ingen byggnad fick uppföras utan tillstånd och att myndigheterna fick föreskriva hur byggnader skulle ändras för att varken staden eller grannar skulle lida men eller skada. Vidare skulle enligt förslaget fastighetsägarna svara för renhållningen, avträdeshus inte få anläggas intill en

En särskild anledning till att stadsbyggnadsfrågor hamnade utanför den allmänna lagen var att städerna av tradition hade frihet att själv besluta om ordningsfrågor inom sina domäner.[19] Företrädare för städernas styre menade att en allmän reglering skulle utgöra ett ingrepp i denna hävdvunna självständighet. Vissa bestämmelser i den allmänna civillagen kom dock indirekt att tjäna samma ändamål som förslagen till en särskild byggnadsordning för städerna syftat till. Sålunda kan regleringen i 7 kap. 5 § JB om lösningsrätt för nabo och viderboende ses som ett försök att på privaträttslig väg åstadkomma en tomtreglering.[20] Och i rättegångsbalken infördes bestämmelser om forum i tvister angående besvär och last, som granne av annan tåla bör eller ej,[21] och om summa appellabilis angående bland annat hus och tomt i staden, där man lider men av annan.

Vattenrätt

Utöver bestämmelserna om viderboendes och nabos lösningsrätt i 7 kap. JB och om byggande i 1 kap. BB inskränkte sig, som nämnts ovan, den grannelagsrättsliga regleringen i 1734 års lag till bestämmelser om fiskeverk i 17 kap. BB[22] och om kvarnbyggen i 20 kap. BB.

Den grundläggande bestämmelsen om kvarnbygge var 20 kap. 2 § BB enligt vilken ingen fick bygga så att annan ovan eller nedan därav led men eller så att kungsådra eller farled stängdes. Det är oklart om bestämmelsen omfattade inte bara uppförandet utan även användandet av kvarnar.[23] En annan oklarhet är om skade-

gata och svinkreatur inte få släppas ut på gatorna. Vid sidan av dessa ordningsföreskrifter innehöll förslaget även ett särskilt kapitel med rubriken Om byggning grannar emellan. I kapitlet återfanns regler om bland annat grävning, fönster och glugg.

[19] Jfr Berglund, Stadsbyggnadslagstiftning s. 31.

[20] Se s. 64.

[21] 10 kap. 20 § RB.

[22] Enligt 17 kap. 4 § BB fick fiskeverk inte byggas så att kungsådra stängdes eller farled eller fiskeverk gjordes onyttig.

[23] Jfr VL 1870 s. 46.

begreppet utsträcktes till att inbegripa också utmarker. I denna fråga kom praxis att vackla fram och tillbaka. En extensiv tolkning av skaderekvisitet kunde leda till att minsta skada på närmast värdelös ouppodlad mark hindrade ett byggande i vatten. Detta förhållande kom att uppmärksammas alltmer i takt med att vattenkraftens betydelse för samhällsekonomin ökade.[24]

20 kap. 3 § BB innehöll bestämmelser om kungsådra, segelled och båtled. Skyddsregeln hade till ändamål att värna de allmänna intressena av fri farled, flottled och fiske.[25] Följaktligen vilade det på KB att vaka över reglernas efterlevnad. KB:s befogenheter synes dock ha inskränkt sig till att omfatta endast verkställighetsåtgärder, inte till att pröva förefintligheten av kungsådra, segelled eller båtled i sig.[26] Av lagtexten kan utläsas att skyddet endast gällde vatten där kungsådra osv. av ålder varit. Den nya lagen hade alltså inte till syfte att skapa nya inskränkningar i äganderätten, utan endast att vidmakthålla de begränsningar i vattenägarens dispositionsrätt som gällt tidigare. I det sammanhanget kan påpekas att också den som ägde ett vattenverk men saknade jordegendom ansågs äga vatten, nämligen det drivvatten som behövdes för vattenverket.

Beträffande den rättsliga prövningen gällde enligt 20 kap. 4 § BB att vatten-, väder- eller sågkvarnsbyggen skulle kungöras i förväg på tinget. Häradshövdingen skulle tillsammans med nämnd syna byggnadsplatsen samt höra grannar och innehavare av gamla kvarnar. Enligt Lagcommitéen[27] avsågs med grannar "alla, vilkas ägor möjligen skulle kunna lida av uppdämning, om än dessa ägor låg aldrig så långt bort".[28] Efter det att intressenterna hörts skulle rätten pröva om byggandet kunde ske utan skada för någon annan och ge

[24] Jfr VL 1865 s. 25.
[25] Jfr Eberstein s. 275.
[26] Jfr VL 1870 s. 11.
[27] Se LagC 1819 s. 2 f.
[28] Jfr VL 1865 s. 66 där det framhålls att det var först genom undersökningen som det kunde konstateras vem som var sakägare. Begreppet sakägare måste här åsyfta den som är materiellrättsligt berättigad, dvs. den vars skada verkligen hindrade kvarnbygget från att realiseras.

sin uppfattning tillkänna för KB, som hade att slutligt förordna i saken. Bestämmelsen överensstämde nästan ordagrant med den tidigare gällande husesynsordningens regler om tillståndsprövning.

Förbuden i byggningabalken att bygga eller vidta andra åtgärder till skada för annan var med något undantag[29] ovillkorliga.[30] Överträdelser sanktionerades genom böter och krav på återställande samt skadeståndsskyldighet. Vid skada på grund av kvarnbygge gällde dock enligt 20 kap. 2 § BB att bygget skulle rivas ut. Detta kunde vara ett lämpligt korrektiv om t.ex. en kvarnanläggning uppförts utan tillstånd,[31] men rimmade i övrigt mindre väl med kravet på förprövning enligt 20 kap. 4 §.[32] Man kan på goda grunder anta att 20 kap. 2 § BB överförts från landslagen till den nya lagen utan hänsyn till att de äldre bestämmelserna tillkommit i ett rättsläge då det inte ställdes upp något krav på förprövning.[33]

Trots att den allmänna civillagen var avsedd att reglera enbart privaträttsliga frågor kan det diskuteras i vilken mån 20 kap. BB egentligen var till för att skydda enskilda grannars intressen. Det privaträttsliga inslaget framgår visserligen av att bristande förprövning kunde läkas genom en senare träffad överenskommelse mellan sakägarna.[34] Men som nämnts tidigare[35] hade kvarnrörelsen som näringsgren under 1600-talet vuxit ut till en viktig inkomstkälla inte bara för den enskilde kvarnägaren utan också för staten. Genom privilegier och dylikt hade det skapats en lagstiftning till skydd för

[29] Bergsverk, skattlagda kvarnar och fiskeverk bibehölls den rätt som de redan var förunnade, med bortseende från det skydd för kungsådra, segelled och båtled som stadgades i byggningabalken.

[30] Av miljörättsligt intresse är förutom tidigare nämnda lagrum även 20 kap. 6 och 7 §§ BB. I 20 kap. 6 § BB föreskrevs att dammluckor skulle hållas öppna varje 1 maj så att åker och äng inte vattenskadades. Paragrafen innehöll också ett förbud mot vattenförorening. Det vilade på ägaren till en sågkvarn att se till att spån inte fyllde strömmen eller flöt på åker och äng. 20 kap. 7 § BB förbjöd grävandet av nya skyrdar och renlar ur sjöar, åar eller bäckar eller att på annat sätt dra till sig vatten och fiske ur annans djup och läge, om det var till skada eller men för annan. Också i dessa fall gällde krav på förprövning, se NJA 1878 s. 89.

[31] Jfr NJA 1876 s. 383.

[32] Enligt NJA 1881 s. 22 var 20 kap. 2 och 4 §§ BB över huvud taget inte tillämpliga om lagstiftande makter beslutat om anläggningens utförande för att tillgodose ett allmänt behov.

[33] Jfr VL 1870 s. 43 f.

[34] Jfr VL 1870 s. 50.

[35] Se s. 54 f.

kvarnnäringen. Statens fiskaliska intresse kom till uttryck i bland annat det särskilda skydd som enligt 20 kap 3 § BB gällde för bergsverk, skattlagda kvarnar och fiskeverk och genom att beslutanderätten i tillståndsfrågor låg hos KB. Skattläggningsfrågan var huvudsaken och det ansågs därför lämpligast att tillståndsfrågan prövades av ett administrativt organ. På grund av sitt sammanhang med skattläggningsfrågan kom även uppdämningsfrågan att ligga på KB:s bord.[36] Dessa förhållanden fick Lagcommitéen att uttala[37] att lagstiftningen om kvarnar och vattenverk hade övergått från att omfatta den enkla rättsfrågan om vattenuppdämning mellan grannar till de invecklade förhållanden som beror på begreppet om nyttan av en vidsträcktare eller inskränktare näringsfrihet och, fortsatte Commitéen, har detta blivit huvudföremålet och rättsfrågan endast en bisak.[38]

5.3 Skogs- och jordbruk m.m.

Kronans intresse av att kontrollera verksamheter av betydelse från skatterättslig eller i övrigt allmän synpunkt återspeglas i 1734 års lags bestämmelser om jord- och skogsbruket. Det är inte alltför vågat att påstå att det var allmänintresset som låg bakom bestämmelserna i 6 kap. 1 § BB om att varje bonde skulle "sin åker väl hävda och göda, ängar rödja och vårda samt att efter hand uppta och rödja till åker och äng så mycket som väl kan hävdas och brukas" och i 10 kap. 8 § BB om att en skattebonde endast fick nyttja sin enskilda skog till hustarv och salu, så sparsamt att skogen inte dog ut eller hemmanet förstördes. Bonden var också tvungen att först ta vindfälle, torra träd, kvistar och stubbar till vedbrand, innan han fick fälla friska träd. Såväl skattebonde som kronobonde var dessutom förbjuden att fritt fälla eller genom svedjande förstöra bärande träd, masteträd och skeppsvirke.[39]

[36] Jfr VL 1879 s. 93 f.
[37] Se LagC 1819 s. 71.
[38] Jfr Undén s. 55 som endast nämner jordägare som enskilt skyddsobjekt enligt 20 kap. 2 § BB.
[39] Se 10 kap. 3 § BB.

Ytterligare en bestämmelse som ger uttryck åt nämnda ändamålssynpunkter är 13 kap. 1 § BB. I denna paragraf ställdes upp förbud mot att på kronans ägor eller på allmänningar hugga eller fälla bärande träd (ek, bok, apel och oxel) eller att på annat sätt fördärva sådana träd. Sanktionen mot regelöverträdelser var böter. Vidare gällde enligt 14 kap. 1 § BB att oduglig skog visserligen fick fällas och svedjas, men det fick inte ske till skada för bärande träd, masteträ, skieps eller timmer vid äventyr av böter.

De nu uppräknade lagrummen ger uttryck för en tämligen långtgående inskränkning i den enskilda jord- och skogsägarens dispositionsrätt. Reglernas civilrättsliga betydelse torde ha varit ringa. Syftet var att skydda kronans rätt till vissa naturtillgångar. Denna rätt vilade på kamerala grunder.[40] Trots att frågan var ett oeconomicum, som låg utanför den egentliga civillagens omfång, kom reglerna att få sin plats i 1734 års lag. I linje med regleringens ekonomisk-administrativa karaktär gällde enligt 27 kap. 1 § BB att jord- och skogsbruket skulle kontrolleras genom att kronofogden eller länsmannen jämte två nämndemän höll husesyn angående byggande och vanvård på gården. Vad som framkommit vid synen skulle dock enligt 2 § samma kapitel visas på tinget och prövas av rätten, dvs i judiciell ordning.

Av miljörättsligt intresse är vidare 25 kap. BB, som innehöll bestämmelser om anläggande av landsväg. I sådant fall skulle KB vid tinget rannsaka var landsvägen jämnast och genast kunde dras. Här låg alltså beslutanderätten på ett administrativt organ.

5.4 Om den rättsliga prövningen

Kronans intresse och strävan efter att styra och kontrollera samhällslivet, inte minst på det näringsrättsliga området, fick under 1600-talet återverkningar på det rättsliga prövningssystemet. De administrativa, förvaltningsrättsliga organen vann mark på bekostnad av domstolarnas ställning. Delvis på grund av detta men också av andra orsaker fortgick en allmän nedvärdering av tingen som rättslig instans, vilket fick till följd att domstolarna förlorade stort i

[40] Jfr LagC 1819 s. 6.

anseende hos allmänheten.[41] För att råda bot på dessa missförhållanden tog Kronan i allt större grad över den dömande funktionen. Resultatet blev att Kungen i praktiken nästan ensam kom att svara för såväl det civilrättsliga som det förvaltningsrättsliga beslutsfattandet, antingen personligen eller genom kollegierna och landshövdingen. Det blev därigenom mindre viktigt att noga skilja mellan rättskipning och förvaltningsärenden.[42]

Upphovsmännen till 1734 års lag hade ambitionen att rätta till dessa missförhållanden och lägga fast kompetensgränserna mellan å ena sidan allmän domstol och å andra sidan specialdomstolar, landshövdingeämbeten och kollegier.[43] I detta syfte slogs det i 10 kap. 26 § RB fast att mål som angick den allmänna hushållningen i riket, kronans varjehanda ingälder och någons ämbete och tjänst, högre eller ringare, och fel däri, skulle prövas och dömas av dem som kungens vård och inseende däröver betrotts efter ty som i särskilda stadgar därom sades, och att i övriga frågor skulle allmän domstol vara behörig. Med den allmänna hushållningen avsågs sannolikt vad vi i dag benämner förvaltningsärenden i allmänhet.[44]

Precis som är fallet med nuvarande bestämmelser i rättegångsbalken[45] om kompetensförhållandet mellan allmän domstol och myndigheter går det inte att ur den äldre 10 kap. 26 § RB läsa ut något om hur gränsdragningen närmare skulle ske. För särskilda fall gavs emellertid uttryckliga besked om behörigt forum. Sålunda sades i 10 kap. 20 § RB att det för tvister som rörde byggande i stad gällde särskilda bestämmelser. Servitutstvister skulle dock prövas av rådstuvurätten. Likaså fanns en regel i 25 kap.17 § RB angående överklagande i tvister rörande sådant som inte kan utsättas till visst värde i pengar, t.ex. besvär och last som ligger på jord, av vägar, fädrift, vattenledning och mera, eller hus och tomt i staden där man lider men av annan. Med besvär och last menades servitut.[46] Syftet med dessa bestämmelser var att slå fast att servitutsfrågor hörde till allmän domstol medan det vilade på de administrativa myndig-

[41] Se s. 60.
[42] Se s. 59 f.
[43] Se s. 63.
[44] Jfr Lavin s. 38.
[45] Se 10 kap 17 § RB.
[46] Jfr Nerhman s. 13 och Schrewelius s. 129 och 131.

heterna att handlägga frågor om byggande i stad (varvid myndigheterna sannolikt skulle ha exklusiv behörighet).[47]

[47] Jfr Lavin s. 116.

KAPITEL 6
FRÅN 1734 TILL INDUSTRIALISMENS GENOMBROTT

6.1 Inledning

Årtiondena efter 1734 års lag utmärks det politiska livet i Sverige av vad man kan kalla för ständerparlamentarism.[1] Det var en alltifrån lugn period, om man ser till de politiska maktförhållandena. I riksdagen rådde tidvis en intensiv strid mellan olika politiska fraktioner (de s.k. hattarna och mössorna). Kungen försökte vid olika tillfällen utnyttja den politiskt oroliga situationen till att stärka sin makt, men besegrades av riksdagspartierna. Trots det gemensamma intresset att begränsa kungens makt lyckades de politiska motsättningarna inom riksdagen inte överbryggas och medverkade, vid sidan av utrikespolitiska händelser som det sjuåriga kriget och en djup internationell ekonomisk kris, till att det suveräna ständerväldet slutligen föll samman och att en ny regeringsform antogs 1772. Den nya statsordningen innebar att kungen åter blev den starkaste politiska maktfaktorn. Genom förenings- och säkerhetsakten 1789 infördes i praktiken kungligt envälde.[2] I samband med detta avskaffades riksrådet och justitierevisionen, som tidigare varit en särskild avdelning inom riksrådet, ombildades till kungens högsta domstol.[3]

Vid denna tid strömmade upplysningstidens och liberalismens ideér genom Europa. Det dröjde inte länge förrän tankegångarna fick fotfäste i Sverige. Redan 1809 genomfördes en oblodig stats-

[1] Jfr Andrén s. 37.
[2] Jfr NJA 1881 s. 22.
[3] Inrättandet av HD kan mot denna bakgrund knappast ses som ett utryck för att de upplysnings- och maktdelningsläror som slagit rot på den europeiska kontinenten vunnit intrång också i vårt land. Tvärtom utgjorde HD en gren av kungamakten och skulle döma i kungens namn. Kungen kunde själv delta i den dömande verksamheten och hade då två röster.

kupp. Kungen avsattes och en ny grundlagsförfattning arbetades fram. Den nya konstitutionen byggde på tanken att statens olika maktfunktioner[4] skulle hållas åtskilda.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är fördelningen av det viktigaste styrmedlet för statsmakterna att påverka handlingsmönster i samhället, nämligen lagstiftningsmakten. Enligt den nya regeringsformen skulle civillag stiftas under medverkan av både riksdagen och kungen, medan kungen ensam fick ansvaret för den ekonomiska och administrativa lagstiftningen. Ett direkt uttalande om vad som närmare sorterade under begreppet ekonomisk-administrativ lagstiftning saknas i motiven till 1809 års RF. Man kan dock på goda grunder påstå att avsikten var att låta kungen ensam få besluta om nya regler inom dels politirätten (t.ex. byggnads-, ordnings- och hälsovårdslagstiftning), dels speciell näringslagstiftning, såsom angående gruvdrift och fiske.[5]

Som nämnts tidigare[6] förutsatte det ekonomiska system – merkantilismen – som härskade under 1700-talet en detaljerad reglering av näringslivet. Under årtiondena efter 1734 års lag utfärdades en mängd lagar, kungliga brev och cirkulär samt andra författningar som begränsade och styrde näringslivets utveckling.[7] I enlighet med merkantilismens grundläggande idéer var det överskuggande syftet bakom regleringen att tillgodose fiskaliska och andra allmänna intressen. Under 1700-talets slut och 1800-talets inledning började dock synen på statens roll och uppgift i förhållandet till medborgarna att förändras. Regleringsivern hade inte bara gynnat Kronan. Den hade också befäst och utvecklat ett ståndS- och privilegiesamhälle med stora klasskillnader. Allt fler började kritisera rådande samhällsförhållanden och i stället predika individens frihet att verka politiskt och ekonomiskt. Näringsfrihet och privat företagsamhet blev nya honnörsord. Staten skulle ha en endast kontrollerande roll och inte vara den aktiva medspelare, eller närmast huvudrollsinnehavare, som präglat merkantilismens tidevarv. Fullt ut

[4] Enligt Andrén s. 62 är det riktigast att för svenska förhållanden tala om en femdelning av makten. Utöver de vanliga tre pelarna – lagstiftande, dömande och verkställande – tillkommer finans- och kontrollmakten.
[5] Jfr Andrén s. 64.
[6] Se s. 53.
[7] Jfr SOU 1964:27 s. 55.

märktes de nya ideérnas genomslagskraft på rättsutvecklingen i Sverige först under 1800-talets senare hälft, när industrialismen brutit igenom, varför det blir anledning att återkomma till ämnet i nästa kapitel.

6.2 Byggande i stad[8]

Upphovsmännen till 1734 års lag hade som framgått ovan[9] strävat efter att hålla förvaltningsärenden – vad som ansågs höra till ekonomi och politi – utanför den allmänna lagen. Bland annat gällde detta regler om byggande i stad. Partikulärrätten kom därför under de följande årtiondena att spira särskilt på detta område.

I enlighet med den syn på gränsdragningen mellan allmän lag och förvaltningsrätt som rådde vid denna tid skulle städernas byggnadsordningar, liksom annan partikulär lagstiftning på ekonomi- och politiområdet, endast omfatta bestämmelser om förvaltningsorganisationen och om offentligrättsliga skyldigheter och rättigheter. Lagstiftningen uppfattades allmänt som policebud,[10] men detta hindrade inte att det – särskilt i byggnadsordningarna – inflöt en hel del privaträttsliga regler. Detta torde till viss del förklaras av att 1734 års allmänna civillag i stort sett saknade bestämmelser om byggande eller om grannelag i övrigt i städerna. Men också i de delar den allmänna civillagen reglerade sådana frågor förekom att lokala byggnadsföreskrifter innehöll bestämmelser, som dessutom kunde stå i direkt strid mot den allmänna lagstiftningen.[11] Avsaknaden av allmänna bestämmelser i 1734 års lag på detta område medförde vidare att stadgandena i byggnadsordningarna fick inflytande på det civilrättsliga planet, genom att de kom att ses som uttryck för en lokal sedvanerätt. De gavs i vissa fall en närmast normerande verkan inom privaträtten.[12]

Det har tidigare nämnts[13] att Stockholm fick sin första byggnads-

[8] Se även avsnitt 6.5.
[9] Se s. 63.
[10] Se t.ex. LagC 1819 s. 7.
[11] Jfr Berglund, Stadsbyggnadslagstiftning s. 15. Ljungman, Om skada s. 164 not 5, nämner flera exempel på civilrättsliga stadganden i BO 1842 för Stockholm.
[12] Jfr Berglund, Om nabo s. 329.
[13] Se s. 59.

ordning 1725. Denna ersattes 1736 av en ny byggnadsordning, som får betraktas som en följdprodukt av Politi- och brandkommissionens arbete.[14] Den innehöll bestämmelser om bland annat att ingen fick ha fönster eller glugg i annans gård, med mindre än att grannen tillåtit det, eller att det var tillåtet till följd av en särskild överenskommelse mellan tidigare ägare, dvs grundade sig på servitut. Där fanns också regler om vad man skulle iaktta vid grävning för att förebygga skada hos grannen.

Redan 1763 fick stockholmsborna en ny byggnadsordning, också denna gång på initiativ från Politi- och brandkommissionen. Denna byggnadsordning innehöll regler om bland annat dropprum och grävning. Till bestämmelsen om vad som skulle iakttas vid grävning fanns kopplat en uttrycklig skadeståndsregel, dvs en rent civilrättslig reglering.

Under slutet av 1700-talet blev byggnadsordningar för rikets städer mer allmänt förekommande.[15] Inte sällan var det brandsäkerhetsmässiga synpunkter som föranledde särskilda byggnadsföreskrifter. Ofta innebar byggnadsordningarna en kodifiering av lokala sedvänjor. Det var inte heller ovanligt att en stad tog över en annan stads byggnadsordning, ibland närmast ordagrant. De centralistiska tankegångar som präglade samhället i övrigt gick igen också på detta område och tog sig uttryck i en strävan efter likformighet vad beträffar innehållet i städernas lokala föreskrifter.[16] Denna viljeinrikting från statsmakternas sida ledde 1824 till ett kungligt cirkulär, varigenom förslag till ändringar eller nya brand- och byggnadsordningar skulle underställas Kungl. Maj:t[17] för godkännande. Staden fick i det sammanhanget räkna med att det kunde göras tämligen omfattande ändringar i förslagen. Trots den väsentliga revidering av den partikulära brand- och byggnadslagstiftningen som den nya ordningen ledde till uppnåddes aldrig någon total likformighet.[18]

[14] Se föregående not.
[15] Jfr Berglund, Stadsbyggnadslagstiftning s. 34.
[16] Jfr Berglund a.a. s. 35. Som framhållits tidigare var detta en önskan som kan sägas ha kommit till uttryck redan genom tillsättandet av Politi- och brandkommissionen 1724.
[17] År 1861 överflyttades denna uppgift på KB, dvs landshövdingen.
[18] Jfr Berglund a.a. s. 37.

Ännu en bit in på 1800-talet höll Stockholm den ledande ställningen när det gällde att skapa rättsregler för att uppnå en sund och säker ordning i städerna. År 1842 infördes sålunda en ny byggnadsordning för huvudstaden. Liksom sina företrädare innehöll den nya byggnadsordningen bestämmelser om förbud att leda takdropp in på grannens tomt och mot att ha fönster och glugg mot grannens gård.[19] Den allmänna samhällsutvecklingen hade inneburit att huvudstadens invånarantal ökat betydligt. Strukturen på näringslivet i staden hade sakta men märkbart förändrats. Industrialismens och urbaniseringens immissionsproblem hade börjat göra sig påminda. Ett bevis för detta är att 1842 års byggnadsordning innehåller regler om förbud och inskränkningar mot att anlägga sockerbruk och tändsticksfabriker samt, på grund av risken för sanitära olägenheter, mot att driva slakterier i staden.

Även i andra städers lokala stadgor började det vid mitten av 1800-talet införas bestämmelser om lokalisering av näringar eller andra inskränkningar av den fria företagsamheten av hänsyn till de problem för omgivningen som kunde befaras.[20] Trots att man kan återfinna ett flertal till synes civilrättsligt färgade bestämmelser i de lokala föreskrifterna, har man knappast fog för att påstå att det var omsorg om enskilda grannars bästa som föranledde föreskrifterna. Dessa torde, åtminstone såvitt gäller immissionsfrågor, ha dikterats uteslutande av hänsyn till allmän sundhet, ordning och säkerhet.

6.3 Vattenlagstiftningen[21]

Det som kan betecknas som miljörättslig lagstiftning om vatten i 1734 års lag är i stort sett begränsat till bestämmelser om fiskeverk i 17 kap. BB och om kvarnar i 20 kap. samma balk. Vid sidan av den allmänna lagen fanns emellertid ett antal administrativa författ-

[19] Däremot var det inte förbjudet att bygga så att grannen utestängdes från ljus, se Schrewelius s. 176.

[20] Förutom i Stockholm gällde i bland annat Västerås, Uppsala och Norrköping särskilda bestämmelser om avträden och stallar samt om näringsidkare som snickare, vagnmakare, garvare och färgare.

[21] Se även avsnitt 6.5.

ningar som inskränkte rätten att bygga i vatten till förmån för bergsbruk, skattlagda kvarnar m.m.[22]

Under perioden från 1734 fram till 1800-talets mitt inträffar inga större förändringar av gällande rätt. År 1766 tillkom en ny fiskeristadga, som innehöll de första uttryckliga reglerna om skydd för flottled. I stadgan slogs det vidare fast att institutet kungsådra hade till ändamål att värna inte bara flottleder, utan också fiske, samfärdsel och jordbrukskulturen. Det klargjordes också att kungsådra var till för att skydda såväl allmänna intressen som enskilda jordägares rätt.

Fiskeristadgan innebar även en nyhet[23] på så sätt att den föreskrev skyldighet att hålla vatten öppet till skydd för fiske, flottled, farled och skada mot uppdämning också där kungsådra av ålder inte funnits. Detta gav upphov till att man framöver kom att tala om en s.k. mindre kungsådra, utgörande hälften av den egentliga kungsådran.[24]

6.4 Skogsbruk

Från Gustav Vasas tid och framöver hade det i Sverige införts betydande inskränkningar i markägarens rätt att förfoga över sin skog.[25] I början av 1800-talet vände vindarna och man satte från allt flera håll – inte minst den markägande adeln – i fråga statens inblandning i den enskildes utövande av sin äganderätt.[26] Under åberopande av paroller som "vikten av fri företagsamhet" och "individens frihet" upphävdes flera inskränkningar i skattebondens dispositionsrätt.

[22] Se bl.a. LagC 1819 s. 70 f.
[23] 3 kap. 5 § fiskeristadgan.
[24] Andra reformer på vattenrättens område under den nu aktuella tidsperioden är ett Kungligt brev 1822 rörande föregående undersökning vid anläggande av vattenverk, en förordning 1824 angående ändring eller utrivning av vattenverk som genom uppdämning skadar jord eller hindrar dess odling, vilken gav upphov till ett tämligen stort antal tvister om utrivning och skadestånd av otillåtet uppförda vattenverk samt en förordning 1841 angående vissa villkor för vattenavledningar till beredande av samfällig jords odling. Författningarna innehöll regler om ersättningsskyldighet för skada som uppstod genom vattenföretag.
[25] Se s. 55 och 69.
[26] Jfr Undén s. 52.

Sålunda fick genom en Kunglig förordning 1805 kronoskatte- och frälseskattebönder rätt och frihet över bärande träd och annan skog. Missbrukade bonden sin nyvunna frihet så allvarligt att det uppkom fara för hemmanets bestånd och förmåga att betala skatt, riskerade han dock åtal.[27]

Statsvälvningen 1809 och den uppgörelse med det kungliga enväldet som därefter följde medförde att staten i praktiken släppte all kontroll över skogarna. Utvecklingen kulminerade med 1823 års beslut om utförsäljning av stora delar av kronans skogar och om fördelning av lands- och häradsallmänningar bland dess intressenter.[28] Staten avhände sig därigenom närmast alla medel för att styra utvecklingen inom skogsbruket.

6.5 Förslag till ny byggningabalk och allmän civillag

1734 års lag kritiserades för att trots lagstiftarens avsikt inte upprätthålla en tydlig gränsdragning mellan civil lag och ekonomisk-administrativa föreskrifter.[29] Kritiken riktades främst mot regleringen på det grannelagsrättsliga området. I den delen kom 1819 års förslag till byggningabalk och motsvarande reglering i 1826 års förslag till allmän civillag att få särskild betydelse. Båda förslagen arbetades fram av LagCommitéen. Förslaget till ny byggningabalk 1826 överensstämde därför av förklarlig skäl nära med 1819 års betänkande.

Varken 1819 års eller 1826 års förslag ledde till lagstiftning. De kom emellertid att få stort inflytande på både praxis och lagstiftning under tämligen lång tid framöver.[30] Det är därför motiverat att något beröra innehållet i förslagen, såvitt gäller det grannelagsrättsliga miljöskyddet.

Ett av huvudsyftena med förslagen var att å ena sidan utmönstra allt offentligrättsligt från den allmänna lagen och å andra sidan låta privaträttsliga regler som smugit sig in i politirätten inflyta i bygg-

[27] Däremot ansågs avverkningsförbud inte kunna meddelas, se NJA 1875 s. 1.
[28] Jfr Undén s. 52 f.
[29] Se not s. 63 not 8.
[30] Jfr Rabe s. 152.

ningabalken.[31] Det fanns med andra ord en ambition att ge grannelagsrätten en privaträttslig kostym rensad från alla förvaltningsrättsliga mönster. Här bör märkas att LagCommitéen med all säkerhet haft grannelag i betydelsen bydelägare/byalag i åtanke.[32] Commitéen definierade själv grannelag som det förhållande vari personers inbördes rättigheter och skyldigheter härledes från belägenheten av deras egendomar.[33] Enligt Commitéen var det byggningabalkens egentliga föremål att stadga vad den ena grannen har att göra eller låta, för att sätta den andre i tillfälle att rätt bruka sin egendom och vilka band de inbördes måste tåla å bruket av den egendom som tillhör dem gemensamt.[34]

I enlighet med den angivna ambitionsnivån innehöll förslagen regler om byggande såväl i stad som på landet. Reglerna innefattade bestämmelser om stödje- och stolprum, dropprum, byggande av hemlighus, stall och boskapshus, brygghus och liknande, takdropp och grävning. Däremot skulle det finnas särskilda politirättsliga föreskrifter angående hur allmänna byggnader fick uppföras, liksom beträffande vad som vid byggandet skulle iakttas för allmän ordning och säkerhet. Förslagen innehöll vidare regler om vad som skulle iakttas då man anlade en ny väg. I fråga om större allmänna vägar och broar hänvisades dock till särskilda föreskrifter, troligen på grund av att sådana anläggningar krävde hänsynstagande till mer allmänna intressen.

På vattenrättens område innehöll utkasten till ny lagstiftning förbud mot att gräva skyrdar eller på annat sätt avleda vatten till förfång för annan. Inte heller skulle vattenverk få byggas så att det uppstod men för annans ägor eller äldre vattenverk. Med vattenverk menades kvarn, bergsbruk, fiske eller annat dylikt. Fiskeverk skulle inte få byggas så att annans fiske skadades. Uppstod det skada i anledning av ett nytt vattenverk eller underlät någon att hålla dammlucka öppen, skulle den skadelidande ges möjlighet att vända sig till kronofogden eller stadsfogden och utverka tvångsåtgärder. Den som var missnöjd med fogdens beslut skulle kunna utverka stämning vid rätten inom tre månader. Utanför den allmän-

[31] Se LagC 1819 s. 1 och 3 f. samt LagC 1826 s. 120 f.; jfr även Ljungman a.a. s. 3.
[32] Jfr Ljungman a.a. s. 2 med instämmande från Undén s. 64.
[33] LagC 1819 s. 2 f. och LagC 1826 s. 120 f.
[34] LagC 1819 s. 3.

na lagen förutsatte Commitéen att det skulle finnas särskilda författningar om skydd för kungsådra och allmän farled.

Man kan med fog påstå att förslagen i allt väsentligt följer det uppgivna syftet att skilja på civilrätt och förvaltningsrätt.[35] Samtidigt innebar detta att man lämnade öppet för konflikter mellan å ena sidan åtgärder för att tillgodose enskilda intressen och å andra sidan ingripande för att värna allmänna intressen. Över huvud taget saknas i betänkandet en analys av hur den privaträttsliga och den förvaltningsrättsliga regleringen kan sammanfalla med varandra och då samverka eller motverka till att gemensamma mål uppnås.

6.6 Om den rättsliga prövningen

En privatoffentligrättslig röra

Som tidigare framhållits[36] hade man under 1700-talet och dessförinnan inte lagt så stor vikt vid att i lagstiftningsärenden eller vid rättstillämpningen upprätthålla eller ens dra upp några principiella skiljelinjer mellan det som var offentligt och det som hörde till den privaträttsliga sfären. Även om man skilde på å ena sidan civilrätt och å andra sidan ekonomi och politi, sammanflöt ofta offentligt och privat i statsförvaltningen.[37] Man kan därför inte utifrån enskilda författningars form av lag eller administrativ förordning, val av prövningsorgan etc. utan vidare avgöra vilka ändamålssynpunkter som i första hand legat bakom regleringen i fråga.

Ett exempel på denna privatoffentligrättsliga röra är 1766 års fiskeristadga.[38] Denna ansågs falla under den ekonomisk-administrativa lagstiftningens område.[39] Som grund för denna ståndpunkt kunde bland annat pekas på att reglerna om kungsådra och mindre kungsådra ansågs skydda det allmänna behovet av samfärdsel, flott-

[35] LagCommitéen lyckades dock inte utmönstra allt förvaltningsrättsligt från sitt förslag till allmän civillag. I förslaget 1819 till ny byggningabalk föreslog sålunda Commitéen att upptagande av skyrdar och dylikt skulle prövas av KB och inte av domstol. Förslaget om förprövning gjordes för övrigt i denna del till gällande rätt enligt en förordning 1824.

[36] Se s. 60.

[37] Jfr Herlitz, Föreläsningar I s. 12.

[38] Se s. 78.

[39] Jfr VL 1870 s. 10.

ning, fiske och jordbrukskulturen samt de näringsrättsliga och fiskaliska intressen för staten som hörde samman med detta. Följaktligen vilade det på KB att bevaka flott- och farledernas upprätthållande och att pröva tvister om villkoren för flottning. Emellertid skulle tvister angående kungsådras tilltäppande prövas av allmän domstol. Detta visar att det privaträttsliga skyddet ansågs vara väl så viktigt som de allmänna intressen som kungsådran värnade om.

Ett annat exempel är den rättsliga behandlingen av frågor som hörde samman med bergsbruk. Enligt 1723 års instruktion för Bergskollegiet skulle uppdämningsskador på andras ägor, som orsakats av redan anlagda bergsverk, prövas av domstol. Kring 1700-talets mitt infördes förordningar som innebar att Bergskollegiet skulle förhandspröva nya bergsbruk. Kollegiet skulle vid sin undersökning höra både grannar och ägare av redan priviligierade bruk. Dessa hade att inför kollegiet bevaka sina intressen vid äventyr av att de annars förlorade sin rätt till ersättning. Möjligheten att föra talan vid domstol kom därigenom att skjutas i bakgrunden, på grund av att de allmänna intressen som gjorde en administrativ förprövning nödvändig var av större vikt för lagstiftaren än intresset av att tillförsäkra skadelidande en rätt till domstolsprövning. Här skall emellertid framhållas att dåtidens lagstiftare möjligen ansett att prövning vid kollegiet innefattade en lika hög grad av rättsskydd för den enskilde som en domstolsprocess.[40]

Ett nyvaknat intresse för domstolarnas roll

Att man i det praktiska rättslivet på de områden som behandlats ovan inte fäste så stor vikt vid skillnaden mellan rättskipning och förvaltning är förklarligt mot bakgrund av den syn på statens roll som bland annat merkantilismens lära predikade. Statens intresse skulle styra på alla områden. Om allmänintresset värnades genom judiciella eller administrativa förfaranden spelade mindre roll. I slutändan var det ändå kungen eller hans ställföreträdare som bestämde. Med 1800-talets inträde förändrades spelreglerna. Den ekonomiska liberalismens tankar och ideér bröt igenom och blev tongivande, här liksom i övriga Västeuropa.

[40] Jfr SOU 1964:27 s. 59.

En ny syn på medborgarnas och näringslivets frihet gjorde det naturligt att betrakta också domstolarna med annorlunda ögon.[41] I domstolarna såg liberalismens anhängare en fristående institution, som kunde ge medborgarna skydd mot övergrepp från överhetens – läs statens – sida. Det blev viktigt att se till att frågor som gällde den enskildes rätt, inte minst i förhållande till det allmänna, föll under domstolarnas kompetensområde och inte handlades av förvaltningsmyndigheterna i administrativ ordning. Detta krävde att domstolarna gavs status av en självständig makt, fristående från den statliga verkställighetsmakten. Den kollegiala styrelseform som tillämpades i de allmänna verken gav uttryck för en gången tids samhällsförhållanden och anda.[42] Den nya tidens ordning påkallade en övergång till ministerstyrelse. En sådan reform gjorde det nödvändigt att skilja rättsfrågorna från förvaltningsärendena och överlämna rättskipningsuppgiften helt till domstolarna.

Denna viljeinriktning manifesterades 1828 i tre förordningar, som alla syftade till att renodla styrelseverkens verksamheter till att syssla med andra förvaltningsärenden än sådana som innehöll rättsfrågor. Den i detta sammanhang viktigaste förordningen var den om upphävande av styrelseverkens domsrätt i vissa mål. Därigenom fördes frågor om uppdämning vid anläggning av vattenverk över från KB till härads- eller rådhusrätten. Anläggningsfrågan skulle visserligen fortfarande prövas i administrativ ordning, men frågan skulle vila till dess att uppdämningsfrågan var avgjord. Genom förordningen fastslogs även den viktiga principen att ett utslag efter förprövning hade preklusiv verkan.[43]

Överflyttningen av ärenden från de administrativa verken till domstolarna avsåg i första hand privaträttsliga tvister. Det allmännas behov av att använda vattendrag förblev därför även efter 1828

[41] Se bl.a. SOU 1964:27 s. 61.

[42] Jfr bl.a. Lavin s. 26.

[43] Sannolikt har detta gällt även tidigare än 1828, se VL 1879 s. 95. Av immissionsrättsligt intresse är vidare att det några år senare infördes en motsvarande ordning att tillämpas vid anläggande av fabriker och manufakturverk, stamp- och valsverk, husbehovssåg och husbehovskvarnar samt vid ängsvattning. En kunglig resolution från 1837 innebar vidare att detsamma skulle gälla när vatten utnyttjades så att det uppkom skada eller men på annat sätt än genom uppdämning. Detta innebar att t.ex. en fiskeägare kom att erhålla skydd mot skada på grund av buller eller men från en sågkvarn.

års reform i stort sett en fråga som hörde till administrativ prövningsrätt. Sålunda vilade det enligt 1838 års instruktion på Kammarkollegiet att pröva och handlägga alla mål om flott- och farleder i sjöar och strömmar samt sättet och villkoren för deras begagnande. Undantag gällde dock för ersättningsfrågor, som skulle prövas av domstol.

Slutligen skall nämnas att frågor om dikning redan enligt 1734 års lag skulle handläggas av domstol. I överensstämmelse med detta föreskrevs i en förordning 1824 angående vattenavledningsföretag, som kunde ha till följd ändring eller utrivning av vattenverk, att tvister i sådana frågor skulle instämmas till domstol, efter föregående undersökning av sakkunniga. Detsamma kom att gälla enligt en förordning 1841 angående villkor för vattenavledningar till beredande av samfällig jords odling.[44]

6.7 Förvaltningen

Övergången till departementsstyrelse fullbordades 1840. I samband med det upplöstes rikets allmänna ärendens beredning. Den nya ordningen visade sig ganska snart medföra en näst intill omöjlig arbetsbörda för departementscheferna.[45] Under den resterande delen av 1800-talet försökte man därför att på olika sätt underlätta ministrarnas arbete genom t.ex. ändringar i statsrådets sammansättning. Man gjorde också ytterligare ansträngningar för att fullfölja den inslagna vägen med att överflytta mål- och ärendegrupper till domstolarna. Ett annat reformförslag som väcktes var att inrätta en administrativ högsta domstol. Någon reform i detta hänseende kom emellertid inte till stånd förrän i början av nästa sekel.

Ett naturligt resultat av 1828 års förordning[46] var att kollegierna förlorade i betydelse som verktyg för att driva igenom sanktioner eller på annat sätt säkerställa att den materiella rätten slog igenom i samhället. Till detta bidrog också att kollegieformen ersattes av tjänstemannahandläggning och tjänstemannabeslut. Särskilt märk-

[44] Se s. 78 not 24 och NJA II 1879 s. 54.
[45] Jfr Lavin s. 23.
[46] Se s. 83.

bar blev den tillbakagång som drabbade Kammarkollegiet.[47] En stor del av de mål och ärenden som överflyttades till domstol hade legat inom Kammarkollegiets kompetensområde. För Kammarrätten blev utvecklingen den motsatta genom att den tillfördes en stor mängd skattemål.[48] Såväl Kammarkollegiet som kammarrätten kom så småningom att få ställning som allmänna besvärsinstanser på mellannivå.[49]

När det gäller möjligheten att överklaga myndighetsbeslut hade det redan under 1700-talet inletts ett arbete mot en mer allmän reglering av besvärsmöjligheterna. 1734 års lag innehöll bestämmelser om fatalietid i både rättegångsbalken och utsökningsbalken. Det föll sig därför ganska naturligt att införa motsvarande bestämmelser för ekonomi- och politimål. Detta skedde genom en förordning 1759.[50] Ändamålet med reformen var att tillförsäkra enskilda parter i politi- eller ekonomimål samma rättsskydd som parterna i tvistemål vid domstolarna. Man ville skapa materiell rättskraft åt de administrativa avgörandena.[51]

[47] Jfr Lavin s. 27.

[48] Kammarrätten var vid denna tid inte att betrakta som en domstol, även om det fanns de som förespråkade ett sådant synsätt, jfr Lavin s. 28. Förslaget till ny rättegångsbalk 1849 innehöll en bestämmelse om att kammarrätten skulle infogas bland hovrätterna.

[49] Se vidare Lavin s. 28.

[50] Bestämmelser om fatalietid hade dessförinnan införts genom instruktion 1734 för Kammarkollegiet.

[51] Jfr SOU 1964:27 s. 67 f.

KAPITEL 7

INDUSTRIALISM OCH MILJÖRÄTTSLIGT NYTÄNKANDE

7.1 Inledning

Den industriella revolutionen tog sin början i England under 1700-talets senare del. I Sverige sköt industrialiseringen fart i mitten av 1800-talet. Järnindustrin var tidigast ute och därefter följde trävarubranschen och den mekaniska verkstadsindustrin. Det var dock först under seklets sista decennium och en bit in på nästa århundrade som vetenskapens och teknikens nya landvinningar kom att revolutionera vårt samhälle på allvar.

Industrialismen innebar nya produktions-, distributions- och konsumtionsmönster i samhället. I jordbrukarlandet Sverige hade produktionen grundats på kraft från människor och djur. Nu gav tekniska framsteg tillgång till effektivare kraftkällor, som ökade produktionskapaciteten både kvantitativt och kvalitativt. Den tekniska evolutionen medförde vidare en fortlöpande höjning av mekaniseringsgraden inom tillverkningsindustrin. Produktionen förlades till allt större enheter. Tåg och ångbåtstrafik förändrade i grunden kommunikations- och distributionsnäten på land och hav.[1]

Utvecklingen inom den tekniska sfären förändrade också samhällsstrukturen i andra hänseenden än de nyss beskrivna. Människor började flytta från landsbygden in till städerna där det fanns större tillgång på arbete. De mekaniska verkstäderna kunde ofta locka med bättre betalt än vad småbruk eller drängsyssla på landet erbjöd.

Sverige hade som jordbrukssamhälle hävdat sig väl socialt och

[1] En konsekvens inom rättstillämpningen av detta blev ett förhållandevis stort antalet refererade rättsfall från HD om eldskada från lokomotiv, se bland annat NJA 1875 s. 462, 1878 s. 211, 1879 s. 179, 1881 s. 12, 1884 s. 429, 1886 s. 289 och 1894 s. 87.

ekonomiskt jämfört med många andra europeiska länder, även om det i flera avseenden var ett fattigt land. Det industriella genombrottet yppade förutsättningar att bygga upp och vidareutveckla ett ekonomiskt och socialt välstånd. Våra stora naturresurser i fråga om vatten, skog samt malm och andra mineraler kunde tas till vara på ett sätt som tidigare inte varit möjligt.

Liberalismen var den allmänt omfattade idélära under vars vingar de nya industriprocesserna togs i bruk. Den fart med vilken industrialismen förbättrade och förädlade jordmånen för privat företagsamhet att utvecklas och blomstra gjorde merkantilismens idélära, med sitt regleringsbehov, omöjlig att tillämpa. Följden blev en reaktion i rakt motsatt riktning. Näringslivet gavs till en början i stort sett fria händer att breda ut sig varhelst utkomstmöjligheter visade sig, med minsta möjliga inblandning från statens sida. Fri konkurrens, fri lönebildning och en någorlunda politisk stabilitet i landet stimulerade expansion och tillväxt, mätt i ekonomiska termer.

Den snabba strukturomvandling som Sverige genomgick var emellertid inte bara av godo. Den gav också upphov till nya problem. Inflyttningen till städerna medförde en ny form av social misär. Inkomstklyftorna växte. Nya sociala klassformer utvecklades. Det blev snart uppenbart att det fanns andra intressen än de rent näringsrättsliga som måste värnas. Hänsyn till människors hälsa och trivsel, djur- och växtlivets fortbestånd, hushållningen med naturresurserna osv. krävde uppmärksamhet. Problemet var att ett tillgodoseende av dessa "nya" intressen riskerade att bromsa farten i tillväxtekonomin och därmed hämma landets utveckling mot ett högre ekonomiskt välstånd.

Påfrestningarna på miljön och människors levnadsförhållanden gav sig till känna tämligen snart efter industrialismens genombrott. Redan på 1860- och 1870-talen aktualiserades frågan om i vilken grad immissioner från uppväxande fabriker och andra produktionsanläggningar skulle vara tillåtna.[2] Debatten och kraven på lagstiftaren att agera ökade i takt med att det runt om i landet uppfördes en mängd industribyggnader som störde omgivningen genom bland annat rök, damm, illaluktande gaser och vattenföroreningar. Inte

[2] Immissionsfrågorna togs upp som ett särskilt diskussionsämne vid Nordiska juristmötet 1878.

minst klagades det på sulfit- och sulfatfabrikerna. Produktionen och exporten av trämassa mer än tiodubblades under en tjugoårsperiod runt sekelskiftet.[3] De miljöproblem, som expansionen medförde, uppfattades på sina håll som så elakartade att de ledde till motioner i riksdagen med krav på förbud mot vissa fabrikstyper.[4] Motionerna ledde så småningom till flera utredningar angående behovet av en särskild immissionslagstiftning.

Även med den ekonomiska liberalismen som allmänt förhärskande politisk-ekonomisk uppfattning intog statsmakterna inte fullt ut en passiv och iakttagande roll. Under den senare hälften av 1800-talet infördes en hel del lagstiftning, som hejdade en okontrollerad etablering av industrier. Liberalismens grundsyn ansågs framför allt hindra statliga ingrepp i rättsförhållanden mellan enskilda. Däremot kunde staten genom politirätten verka fritt som väktare av den allmänna ordningen och det allmänna hälsotillståndet.[5] Staten hade onekligen här en viktig arbets-uppgift. Enligt ett kommittéuttalande från 1859[6] var Sverige i sanitärt hänseende placerat på ett av de lägsta trappstegen inom den civiliserade världen.

För de enskilda medborgarna kom domstolarna och rättspraxis att få ökad betydelse som garant mot övertramp såväl från andra enskilda som från samhällets sida. Bristen på civilrättslig lagstiftning medförde att skadelidande fick lita till allmänna rättsgrundsatser, som utvecklats i praxis och doktrin, för att skydda sig. Särskilt inom vattenrätten tillkom en tämligen vidlyftig rättspraxis i efterdyningarna till de stora vattenrättsreformerna kring åren 1880 och 1920. Den från Tyskland importerade rättsstatsidén medförde därtill ett krav på att det rättsliga kontroll- och sanktionssystemet skulle verka styrande över det offentliga livet. Det framfördes krav på att domstolskontrollen skulle omfatta även förvaltningen.[7]

En starkt ökad utvinning av de väldiga naturresurserna i främst landets norra delar samt ett moderniserat jord- och skogsbruk inne-

[3] Se SOU 1992:76 s. 53.
[4] Se AKTU 1902:27, FKTU 1903:6 och bet. 1908:LU36.
[5] Jfr Ljungman, Om skada s. 165 f. Exempel på lagstiftning med det ändamålet är stadgor om byggande, hälsovård och ordning samt förordningar angående explosiva och brandfarliga varor.
[6] Se Sundhetskommitténs s. 27.
[7] Jfr SOU 1964:27 s. 62.

bar en drastisk förändring av landskapsbilden i Sverige. För 100 år sedan fanns det i vårt land betydligt fler sjöar och vattendrag än i dag. Sankmarkerna bredde ut sig över vidsträcktare områden. Ängsmarker och odlingsjord omgärdades i större utsträckning av träd och buskar till skydd mot regn och blåst. Önskan att bevara natursköna områden, värdefulla miljöer för växter och djur samt rekreationsområden för städernas invånare fick ofta ge vika för behovet att bana väg för ett expanderande industrisamhälle.

Mot slutet av 1800-talet uppträdde socialismen och lockade till sig anhängare runt om i Europa. Socialisterna vände sig mot liberalismen och dess samhällssystem. Den socialistiska ideologin såg med ogillande ögon på den passiva och undanskymda roll som statsförvaltningen intagit i förhållande till industrins företrädare och andra som agerade på den s.k. marknaden.[8] Socialisterna menade att staten i stället borde ingripa i samhällsutvecklingen och leda den framåt för att realisera politiska mål och idéer. Det skulle vara de politiska makthavarna som styrde utvecklingen och genom sina institutioner företog nödvändiga intresseavvägningar.

De socialistiska idéerna fick tidigt ett starkt fotfäste i den svenska arbetarklassen. Efter första världskriget kom socialdemokratin att dominera det politiska maktutövandet i Sverige under lång tid. Även om det för flertalet politiska idérörelser var självklart att den politiska makten skulle användas för att sträva efter allmänt välstånd, skilde sig åsikterna i fråga om på vilket sätt och med vilka styrmedel arbetet mot detta mål skulle bedrivas. För socialdemokratin var samhällskontroll över näringslivet och ekonomisk demokrati tidigt två politiska mål.[9] Socialdemokratins anhängare ansåg att det var en statlig angelägenhet att se till att medborgarna tillförsäkrades en god levnadsstandard och en social trygghet. För att kunna fullgöra dessa uppgifter var det nödvändigt att staten styrde produktionsmedlen.

Det socialdemokratiska maktövertagandet kan något drastiskt uttryckt sägas ha inneburit en återgång från liberalismens laissez-faire politik till en regleringsstat av samma typ som rådde under

[8] Se SOU 1964:27 s. 56.

[9] Redan Brantings första regering 1917 tillsatte två utredningar rörande dessa frågor.

Vasaättens regenttid.[10] Av väsentlig betydelse för regleringsivern var inte bara den socialistiska grundidén utan också det förhållandet att de rent faktiska möjligheterna för staten att kontrollera och övervaka näringslivet succesivt ökade med åren. Den ekonomiska och tekniska utvecklingen skapade inte bara privata förmögenheter, den gav också staten större inkomster och därmed åtföljande resurser att bygga upp en myndighetsapparat för att utöva tillsyn och styrning på olika samhällsområden, men också för att genom strukturella och ekonomiska reformer förändra levnadsvillkoren för stora grupper medborgare.

Mellankrigsperioden kan beskrivas som en andra fas i den industriella revolutionen. Bland de faktorer som medverkade till en ytterligare mekanisering av samhället överlag kan nämnas den ökade användningen av olja och elektricitet samt utvecklingen inom tele- och kommunikationsområdet. I Sverige fortsatte utbyggnaden av vattentillgångarna i ett närmast rasande tempo. Svensk industri – och då särskilt den för landets ekonomi så viktiga exportindustrin – var uppbyggd kring kraftkrävande produktionsenheter inom framför allt pappers- och massaområdet. Under mellankrigsåren tredubblades produktionskapaciteten inom denna industrigren. År 1937 svarade massaindustrin sålunda för mer än en femtedel av landets samlade export.[11]

7.2 Byggnadslagstiftningen

Lokala byggnadsordningar

Också under liberalismens högkonjunktur som idélära disponerade lagstiftaren över verkningsfulla instrument för att reglera immissionsfrågor, utan att man för den skull kunde anklaga statsmakterna för att onödigt blanda sig i utövandet av näringsfriheten. Ett sådant verktyg var byggnadslagstiftningen. De allra flesta städer och samhällen av någon betydelse hade vid mitten av 1800-talet en byggnadsordning.[12] Antingen var byggnadsordningen utarbetad för sta-

[10] Se s. 53 f.
[11] Se SOU 1992:76 s. 53.
[12] Jfr Berglund, Stadsbyggnadslagstiftning s. 34 f.

dens speciella förhållanden eller så hade man helt enkelt tagit över en annan orts föreskrifter som sina egna.

Som exempel på immissionsrättsliga föreskrifter i lokala byggnadsordningar kan nämnas att byggnadsordningarna för Malmö 1862, för Göteborg 1869 och för Stockholm 1870 samtliga innehöll bestämmelser om kommunal förprövning innan någon fick anlägga en fabrik. Syftet med regleringen var mer att garantera stadens invånare som kollektiv sundhet och brandsäkerhet, mindre att skydda enskilda grannelagsrättsliga intressen. Följaktligen var byggnadsordningarna av offentligrättslig art.

Som påpekats tidigare[13] hindrade det offentligrättsliga anslaget inte att det flöt in bestämmelser av civilrättslig natur i byggnadsordningarna. Man kan tycka att fördelningen av lagstiftningsmakten mellan riksdag och kung[14] borde ställt till problem, eftersom byggnadsordningarna skulle stadfästas av kungen. De civilrättsliga inslagen i de lokala administrativa föreskrifterna hindrade emellertid inte att stadfästelseakten ansågs fullt ut falla inom den ekonomiska lagstiftningens ramar enligt 89 § RF.[15] Byggnadsordningarnas civilrättsliga bestämmelser vann genomslag även utanför det offentligrättsligt reglerade samhällslivet och kom att tillämpas av de allmänna domstolarna i rent privaträttsliga tvister mellan enskilda. Exempel på detta är tvister rörande del i brandmur och angående grävningsskador.[16]

Byggnadsstadgan 1874

Den första för rikets städer gemensamma byggnadsstadgan kom till 1874. Till skillnad från de lokala byggnadsordningarna var stadgan i stort sett fri från civilrättsliga bestämmelser, i enlighet med kompetensfördelningen i 1809 års RF.[17] En annan skillnad var att stadgan i stort sett saknade bestämmelser om immissionsskydd. I denna fråga hänvisade stadgan till den samma år tillkomna hälsovårdsstadgans[18]

[13] Se s. 75.
[14] Se s. 74.
[15] Se Berglund a.a. s. 77.
[16] Se t.ex. NJA 1904 s. 205, 1917 s. 183, 1925 s. 241 och 539 samt 1927 s. 73.
[17] Däremot innehöll lokala byggnadsordningar även framledes bestämmelser som otvivelaktigt hörde till civillagen, jfr Berglund a.a. s. 80 f.
[18] Se s. 95.

föreskrifter om vissa näringars och inrättningars menliga inverkan på människors hälsa. Detta bör dock inte tolkas så, att immissionsfrågor ansågs ligga utanför stadsbyggnadsrättens område. Tvärtom ålade stadgan byggnadsnämnden att vid sidan av hälsovårdsnämnden vaka över efterlevnaden av hälsovårdsstadgans föreskrifter.[19]

1907 års stadsplanelag

BySt 1874 innehöll, som nyss nämnts, endast bestämmelser av rent administrativ art. Politirätten ansågs emellertid inte kunna användas för att ge myndigheter rätt att tvångsvis genomföra stadsplaner. Att ge företräde åt myndigheternas beslut om markanvändning framför enskilda markägares vilja kunde endast ske genom civilrättslig lagstiftning.

Av denna anledning infördes 1907 en särskild lag om stadsplan och tomtindelning, som innebar att stadsbyggandet för första gången i svensk historia fick ett allmän-civilrättsligt underlag.[20] Genom lagen blev staden huvudman för anläggande och underhåll av gator och andra allmänna platser. Staden gavs dessutom rätt och skyldighet att lösa mark mot ersättning. Landsbygdens förhållanden lämnades däremot i stort sett oreglerade.

1931 års reform

I takt med att industrialiseringen på allvar sköt fart efter sekelskiftet ökade kraftigt folkförflyttningen från landsbygden till städerna. Behovet av planering av städernas struktur och utbyggnad blev alltmer påtagligt. BySt 1874 var framsprungen under helt andra förhållanden än dem som rådde 50 år senare. Också 1907 års stadsplanelag visade sig ganska snart otidsenlig. Under mellankrigsåren tillkom mot denna bakgrund flera viktiga reformer på plan- och byggområdet.

Sålunda infördes 1931 både en ny stadsplanelag och en ny byggnadsstadga. Stadsplanelagen byggde på samma huvudprinciper som 1907 års lag.[21] Bland de viktigare förändringarna kan framhållas att stadsplanebegreppet fick en fördjupad och vidgad innebörd. Ex-

[19] Se 27 § BySt.
[20] Jfr prop. 1985/86:1 s. 60.
[21] Se föregående not.

empel på detta är att alla städer blev skyldiga att upprätta en stadsplan. Planen skulle omfatta all inom området belägen mark, även sådan som inte var avsedd som gatu- eller byggnadsmark. Den skulle dessutom innehålla erforderliga bestämmelser angående områdenas bebyggande och användande i övrigt.

Ett av de grundläggande syftena med den nya byggnadsstadgan var att ge kommunerna medel att effektivt styra byggandet.[22] Stadgan gav uttryck åt uppfattningen att det är det allmänna som skall ansvara för bostadsstandard och andra sociala behov. Kommunerna blev huvudmän för arbetet med att driva igenom och säkerställa en utveckling på byggnadsområdet i överensstämmelse med de allmänna samhällsmålen.

Om stadgans innehåll kan sägas att den bland annat reglerade hur byggnader för olika ändamål skulle placeras i förhållande till varandra. Vid planläggning skulle större områden för industri och dylikt avskiljas från bostadsområden genom mark som i stort sett skulle förbli obebyggd. Andra boendeintressen som stadgan slog vakt om var anspråk på utrymme, sundhet, reda, omväxling och trevnad, liksom skönhetsintressets fordringar i övrigt. Även om stadgans ändamålssyfte i första hand gällde att tillgodose allmänna intressen fanns det utrymme för att beakta mer privaträttsliga grannelagshänsyn.

Ny byggnadslag och byggnadsstadga

Det dröjde inte länge förrän nya krav och intressen i fråga om bebyggelseförhållanden och miljö fick 1931 års reform att framstå som ett otillräckligt styrinstrument.[23] Redan 1947 infördes därför en ny byggnadslagstiftning.

Den nya reformen innebar väsentliga förändringar, främst i förhållandet mellan samhällets organ och enskilda markägare.[24] Den äldre lagstiftningen hade, trots de starka allmänna intressen som den skulle tillgodose, inneburit att det i princip legat på markägaren att bestämma när, var och hur exploatering skulle ske. Ordningen

[22] Jfr Ljungman-Stjernqvist I s. 123.
[23] Se prop. 1985/86:1 s. 60.
[24] Jfr prop. 1985/86:1 s. 61.

blev nu att det krävdes planläggning innan exploatering för byggande kunde ske.

Byggnadslagen befäste och förstärkte sålunda uppfattningen att det var samhället som hade det övergripande ansvaret för att bebyggelse inte kom i strid med de allmänpolitiska målen om goda levnadsförhållanden och en god miljö. Planläggning gjordes till ett viktigt styrmedel i arbetet mot att nå sociala välfärdsideal. Inte minst av dessa skäl brukar 1947 års byggnadslag anses som en grundsten i planlagstiftningens utveckling.[25]

Byggnadslagsreformen var främst inriktad på att tillgodose typiska samhällsekonomiska intressen som behovet av kommunikationsanläggningar, anordningar för vatten- och avlopp, sanitära hänsyn och annan hälsovård, bostadspolitik samt försvarets behov. I förarbetena nämns emellertid också friluftsliv och naturskydd,[26] även om dessa intressen intog en mer tillbakadragen roll.

Lagstiftningen inom plan- och byggnadsområdet är tydligt administrativrättslig. Prövningen av plan- och byggfrågor har historiskt föregått vid förvaltningsorgan. Så var även fallet enligt de olika stadgar och lagar som berörts i detta och i föregående avsnitt. Kommunala beslut enligt lagen kunde överklagas till länsstyrelsen och vidare till Kungl. Maj:t. Endast ersättningsfrågor föll inom domstols kompetensområde.

7.3 Imissioner

Immissioner – ett växande problem

Industrialismens intåg medförde en hastig förändring av den svenska landskapsbilden och stadsbebyggelsen. Fabriker, verkstäder, vattenkraftverk, tågtrafik, modernare sjöfart osv. skänkte välstånd och rikedom åt hela bygder. Både statens och enskildas inkomster ökade. Den industriella utvecklingen skapade emellertid också problem. Samhällets omdaning medförde stora ingrepp i naturen, genom sjösänkningar, utbyggnad av vattenkraften, gruvdrift osv. Det stora antalet nyetablerade fabriker ledde till tilltagande nersmuts-

[25] Jfr Michanek s. 58.
[26] Se prop. 1947:131 s. 73.

ning av vatten, mark och luft samt andra olägenher i form av t.ex. illaluktande utsläpp och en förfulning av landskapet.

De ekonomisk-liberala idealen gjorde att det inte fanns politiskt stöd för ett längre gående statligt ingripande med lagstiftning för att få bukt med imissionsproblemen. Även om staten ansågs kunna ingripa med regleringsåtgärder för att värna hälsotillståndet i stort fick ingripandena inte hindra en fortsatt utbyggnad av industriproduktionen. I vart fall går det inte att finna någon mer långtgående offentligrättslig reglering i detta syfte. Bland politirättsliga förordningar med inslag av immissionsskydd kan nämnas HSt 1874, OSt 1868, 1875 års förordning angående eldfarliga oljor samt förordningen 1897 angående sprängämnen och andra explosiva varor.

Den privaträttsliga regleringen i fråga om immissioner var vid sekel-skiftet i allt väsentligt begränsad till vattenrätten. Ovan nämnda politibestämmelser hade dock betydelse som skydd för grannar när det gällde t.ex. anläggandet av nya fabriker, upplag av eldfarliga oljor och djurhållning i tätort, även om syftet i första hand var att erbjuda skydd för medborgarna som kollektiv och inte som enskilda skadelidande.

Hälsovårdsstadgan 1874

Av särskilt intresse när det gäller politirättsligt immissionsskydd under den tidiga industrialismen är HSt 1874. Sverige blev genom denna först efter England med en generell lagstiftning om den allmänna hälsovården. Till grund för stadgans utformning i materiellrättsligt hänseende låg principen att var och en som vill leva i ett samhälle måste underkasta sig förbud att inte företa sig något som är vådligt för övriga medlemmars liv eller viktigaste intressen.[27] Här gavs alltså uttryck för en underliggande åskådning om lagstiftningen som ett verktyg för att styra handlingsmönster i samhället i syfte att främja en från demokratisk synpunkt sund utveckling som tillgodoser de flestas väl framför ett fåtals intressen.

Sundhetskommittén hade i fråga om fabriksanläggningar förespråkat att man skulle införa ett koncessionssystem. Detta godtogs emellertid inte i det vidare lagstiftningsarbetet. I stället beslöt man

[27] Jfr Ljungman a.a. s. 175 och Lavin s. 122.

att det skulle vara en uppgift för kommunal- och hälsovårdsnämnder att bevaka invånarnas behov av immissionsskydd. Kommunal- och hälsovårdsnämnderna fick i enlighet med detta en generell plikt att ägna uppmärksamhet åt allt som kunde inverka på sundheten och det allmänna hälsotillståndet inom kommunen.[28] Vid prövningen enligt hälsovårdsstadgan fick nämnden endast ta hänsyn till sanitära vådor. Nämnden kunde alltså inte i fråga om luft- och vattenförorening beakta skador på t.ex. fiske, växtlighet eller annan egendom.

Hälsovårdsstadgans utpräglade offentligrättsliga karaktär framgår tydligt av regleringen i fråga om remedier och prövningsförfarande. Vid förseelser mot stadgans föreskrifter skulle sålunda den kommunala nämnden inskrida genom upplysningar, råd, uppmaningar och varningar för att åstadkomma rättelse, och vid behov förelägga vite. Om rättelse inte skedde, kunde nämnden vända sig till KB och begära handräckning. Var den anmärkta olägenheten svår, hade nämnden rätt att tills vidare förbjuda fabrikens fortsatta drift. I allvarligare fall kunde en överträdelse leda till åtal vid polisdomstol eller allmän underrätt. Medicinalstyrelsen hade högsta tillsynen över den allmänna hälsovården. Den som var missnöjd med nämndens beslut kunde klaga hos KB samt vidare till Kungl. Maj:t.

Ordningsstadgan 1868

En annan från immissionsrättsliga synpunkter intressant lagstiftningsprodukt från mitten av 1800-talet är OSt 1868. Enligt denna

[28] Om det sakliga innehållet i HSt 1874 kan sägas bland annat följande. Beträffande städerna föreskrevs att vissa mera besvärande fabriker inte fick anläggas annat än på öppen plats, som låg avlägset från de mera bebyggda stadsdelarna. Fabriker som genom att släppa ut rök eller ångor, genom att sprida elak lukt, genom att ugöra en fara för vattens orenande eller av annan anledning kunde bli vådliga för hälsan, fick inte anläggas utan föregående anmälan hos hälsovårdsnämnden. Fabriksägaren fick dessutom inte vidta några åtgärder innan besked lämnats från hälsovårdsnämnden i fråga om det mötte hinder mot anläggningen eller inte. Sådana fabriksanläggningar gjordes alltså i viss mån koncessionspliktiga. – På landsbygden gällde inga särskilda regler för hur fabriker fick anläggas. Kommunalnämnden hade dock att tillse att fabriker inte anlades eller drevs inom kommunens område på ett sådant sätt att de blev menliga för närboendes hälsa. Den knapphändiga regleringen berodde sannolikt på att man inte ansåg att fabriksdriften nått den omfattning och utveckling på landsbygden att särskilda skydsåtgärder var påkallade (jfr FKTU 1903:6 s. 3).

var det inom stadsområden bötesbelagt bland annat att verkställa stenssprängning, avlossa skott eller avbränna fyrverkerier. Det var inte heller tillåtet att efter kl. 22.00 begagna kägelbana och andra inrättningar avsedda för förlustelse, som dansbana, cirkus och dylikt. Bötesbelagt var vidare att kasta sopor, fabriksavfall eller annan orenlighet i sjöar och andra vattendrag eller på allmän plats och att i övrigt förorena vatten så att osnygghet eller hinder vid vattenhämtning uppkom.[29] Ordningsstadgan innehöll även en bestämmelse[30] om att den som fälldes till ansvar för förseelse mot stadgan eller en föreskrift som meddelats med stöd av stadgan skulle gottgöra den skada och kostnad som han vållat genom förseelsen.[31] Det sistnämnda är ett exempel på den civilrättsliga reglering som ofta smögs in i politirättsliga författningar.

Immissionsskydd genom domstolspraxis

De administrativa föreskrifterna i hälsovårdsstadgan, ordningsstadgan, byggnadsordningar m.fl. författningar innehöll, som framgått, immissionsbestämmelser av största betydelse för den enskilde, såväl när det gällde rätten att slippa bli utsatt för miljöstörningar som i fråga om möjligheten att erhålla skadestånd vid besvär och olägenheter. Bestämmelserna kunde, trots sin politirättsliga karaktär, åberopas av en granne i ett vanligt civilmål om skadestånd eller rättelse. Grannen var för detta inte beroende av att åtal väcktes.[32]

Det skydd som den offentligrättsliga lagstiftningen erbjöd dem som utsattes för eller riskerade att utsättas för skada och olägenheter från fabriker och andra störande verksamheter var dock otillräckligt. Grundsyftet var att värna allmänna intressen. Någon civilrättslig lagstiftning av allmänt slag fanns inte. Det blev därför dom-

[29] Jfr NJA 1891 s. 438.
[30] 24 § OSt.
[31] Jfr NJA 1908 s. 380.
[32] Jfr Winroth s. 290. Bland rättsfall där tillämpligheten av politirättsliga bestämmelser i ett civilmål aktualiserats kan nämnas NJA 1876 s. 535, 1877 s. 535, 1884 s. 304 och 546, 1889 s. 385, 1893 s. 549, 1900 s. 189, 1907 s. 84, 1911 s. 175, 1918 s. 56, 1925 s. 241 och 539 samt 1929 s. 488.

stolarnas uppgift att genom praxisbildning närmare bestämma gränserna för när imissioner skulle anses otillåtna.[33]

Svensk immissionsrätt bygger av ålder på principen att den som innehar fast egendom inte får bruka den hur som helst till förfång för annan.[34] Det saknas underlag att påstå annat än att denna rättsprincip godtogs, även av dem som hyllade näringslivets fulla etableringsfrihet. Dock fanns det olika åsikter om hur långtgående begränsningarna i ägarens dispositionsrätt var, liksom i fråga om vilka sanktioner som kunde tillgripas av den som blev drabbad av olägenheter.[35] En sådan tvistefråga gällde rättsverkan av att myndigheterna gett tillstånd till den störande verksamheten alternativt att fabriksägaren följde de föreskrifter som fanns meddelade för verksamheter av ifrågavarande slag.[36] Här kunde det uppstå konflikter mellan det politirättsliga och det civilrättsliga immissionsskyddet.[37]

Även om praxis fick en rättsbildande roll gick det vid sekelskiftet inte att av Högsta domstolens utslag utläsa något bestämt om vad som krävdes för att nå rättelse eller få skadestånd på civilrättslig väg. I brist på lagreglering spelade visserligen domstolstalan en viktig roll, som skyddsvapen för grannar som utsattes för otillåtna immissioner, men det gick inte att av domstolarnas avgöranden läsa ut någon allmängiltig anvisning om immissionsskyddets generella omfattning. Det saknades klara riktlinjer för hur immisionsfrågan skulle lösas utanför politirätten.[38]

Avsaknaden av klara och förutsebara spelregler att luta sig mot för den som blev utsatt för rök, sot, damm och andra olägenheter

[33] Redan 1853 kom vad som torde vara den första tvisten angående industriella immissioner upp i svensk domstol. En ångdriven snuskvarn vid Ljunglöfs fabrik i Stockholm påstods ge upphov till olägenheter i form av skakningar och snusdamm för grannen. Svea Hovrätt (dom 14.1.1853) biföll grannens förbudstalan, men ogillade ett skadeståndsyrkande. – Det kan vidare nämnas att antalet refererade immissionsrättsliga tvistemål i NJA under tiden från 1874 fram till första världskrigets slut uppgår till omkring 30. Däri ingår inte rent grannelagsrättsliga tvister, såsom rörande brandmur, borttagande av byggnad, grävningsskador och dylikt.

[34] Se s. 46.

[35] För uttalanden i litteraturen kan hänvisas till bland annat NJM 1878 s. 136–163, Naumann 1886 s. 426–463, Winroth s. 290 f., Ask s. 20 och Hellichius s. 22.

[36] Se uttalanden i de i föregående not antecknade arbetena.

[37] Se bl.a. NJA 1878 s. 124 och 1900 s. 189.

[38] Jfr Ljungman a.a. s. 168 f. och SOU 1966:65 s. 50.

gjorde det svårt för den som drabbades att på egen hand agera för att få till stånd åtgärder. Den förhållandevis rika floran av refererade domstolsavgöranden var en ringa del av de immissionsrättsliga tvistefrågor som florerade runt om i landet. De administrativa myndigheterna agerade inte med någon större kraft för att motverka miljöstörningar. Resultatet blev att immissionsproblemen ökade betydligt i styrka. Att situationen var ytterst besvärlig för många människor framgår av riksdagsmotioner i början av 1900-talet.[39]

JB 1909

År 1909 presenterade jordabalkssakkunniga sitt förslag till ny jordabalk. Den föreslagna regleringen av immissioner mellan fastighetsgrannar byggde på förebilder i tysk rätt.[40] Enligt de sakkunnigas mening gav grannskapsförhållandet upphov åt rättigheter och förpliktelser som det inte fanns anledning att bevaka utifrån något allmänt intresse. Det kunde därför överlämnas åt de enskilda grannarna att genom överenskommelser utsträcka eller inskränka rättigheternas och skyldigheternas omfattning. Det var en reglering av rent privaträttslig karaktär.[41]

Grundprincipen för fastighetsägarens dispositionsrätt slogs fast i 3 kap. 1 § första stycket, som löd:

> Ej må någon nyttja sin fastighet på sådant sätt, att granne utöfver hvad i orten är vanligt kommer att besväras af rök, gnistor, hetta, buller, skakning, stank eller annat dylikt och att däraf för honom uppkommer märkligt men vid nyttjandet av hans fastighet.

Överträdelser mot bestämmelsen skulle mötas med förbudstalan och ersättningstalan. Ett obetingat genomförande av regeln skulle dock enligt de sakkunniga verka i hög grad förlamande på landets industriella utveckling. Det var därför nödvändigt att på något sätt trygga industrin mot oberäkneliga anspråk och motverka att ett i och för sig obetydligt jordägandeintresse hindrade en stor industriell anläggning, för vilka de naturliga förutsättningarna var för handen.[42] Den allmänna regeln kompletterades därför med särskilda

[39] Se AKTU 1902:27, FKTU 1903:6 och bet. 1908:LU36.
[40] Jfr Ljungman a.a. s. 174 och Ulveson s. 105.
[41] JB 1909 s. 69.
[42] JB 1909 s. 175.

bestämmelser om ett koncessionsförfarande för industrianläggningar.

DIK 1915

Jordabalksförslaget ledde inte till lagstiftning. I stället fortsatte reformövervägandena i fråga om immissionsskydd inom ramen för Dikningslagskommitténs arbete, vilket presenterades i ett betänkande 1915. Enligt kommittén var gällande lagstiftning knapphändig och otillräcklig. Industrins fortgående utveckling hade lett till fabriker som medförde fara för hälsotillståndet hos människor och djur, otrevnad genom elak lukt samt skada på egendom, framför allt fiske men även växtlighet.[43] Ytterligare brister var enligt kommittén att tillståndsprövningen ibland låg på administrativ myndighet och i andra fall på domstol.

Dikningslagskommitténs förslag[44] blev aldrig lagt fram för riksdagen. Sannolikt berodde detta på den dyrbara förvaltningsapparat som förslaget förutsatte.[45]

[43] Se DIK 1915 s. 72.

[44] Lagförslaget omfattade bestämmelser om dels industriella anläggningar, dels kloakanläggningar för städer och andra tätorter. Regleringen innebar att det skulle införas ett koncessionstvång. Tillståndsfrågor skulle prövas av vatteninspektionen, med skyldighet att ex officio bevaka såväl allmänna intressen som enskildas rätt. Kommittén ansåg att koncessionsprövningen inte kunde överlämnas åt allmänna domstolar eftersom prövningen inte var judiciell, utom såvitt avsåg skadeståndsanspråk, vilkas avgörande ofta var beroende av koncessionsvillkoren. – Utgångspunkten vid bedömning av en industriverksamhets tillåtlighet skulle vara å ena sidan att man för industrins fortbestånd i viss mån var tvungen att tolerera föroreningar och å andra sidan att man i allmänhetens intresse måste tillse att föroreningen i varje särskilt fall inte blev större eller svårare än som var nödvändigt med hänsyn till omständigheterna. Befintliga anläggningar borde endast i yttersta nödfall läggas ned. Den som drabbades av störningar från en sådan anläggning borde därför få nöja sig med ersättning. För nya verksamheter skulle ersättningsskyldigheten ingå som en del av koncessionsvillkoren. Företagaren skulle därefter vara fri från varje ersättningsskyldighet, även om tillståndet grundats på felaktiga förutsättningar eller oriktiga beräkningar. För dessa fall föreslog kommittén att det skulle införas en koncessionsavgift för att bygga upp en skaderegleringsfond, som skulle användas till ersättning för oförutsedda skador och för åtgärder till befrämjande av fisket. Ett tillstånd skulle kunna återkallas om allmänna intressen krävde det. Beslutsrätten skulle tillkomma Kungen.

[45] Jfr SOU 1947:38 s. 120 och Lindblom, Studier s. 156 not 71.

Fortsatt osäkerhet om immissionsskyddets omfattning

De utredningsarbeten som presenterades i början av 1900-talet ledde alltså inte till något auktoritativt uttalande från lagstiftaren i fråga om tillåtligheten av miljöstörande verksamheter. Det blev fortsatt oklart vad som krävdes för att domstolsvägen driva igenom ett anspråk på förbud alternativt skyddsåtgärder eller på skadestånd. I doktrinen fördes fram olika ståndpunkter angående hur gränsdragningen mellan tillåtna och otillåtna immissioner skulle ske utifrån omständigheter som ortsvanlighet, tidsprioritet, väsentlighetskrav, fastighetsanknytning, skadetyp osv.[46]

Också domstolarnas avgöranden i immissionstvister präglas av en viss osäkerhet och bristande stadga. Den i JB 1909 anvisade lösningen på hur tillåtlighetsfrågan skulle besvaras vann till en början liten förståelse i rättspraxis.[47] Så småningom tycks dock domstolarna ha anslutit sig till de riktlinjer som dragits upp i förslaget.[48] Det går dock knappast att säga att man i Sverige för femtio år sedan hade fasta och tydliga regler för hur miljöstörande verksamheter skulle hanteras utanför politirättens domäner.

Fortsatta reformer inom politirätten

Jordabalksförslaget 1909 avsåg en civilrättslig reglering av immissionsfrågorna. Också Dikningslagskommitténs betänkande 1915 hade ett civilrättsligt anslag, även om offentligrättsliga drag lyste igenom.[49] Förslagen vilade följaktligen helt eller delvis på andra ändamålsöverväganden än dem som styrde utformningen av det politirättsliga immissionsskyddet. Utredningsförslagen kom på grund av detta att få liten inverkan på det politirättsliga området. Regleringen inom denna sfär var dock tämligen omfattande under 1900-talets första hälft. Sålunda togs det i lokala ordningsstadgor in föreskrifter angående störande företeelser av vitt skilda slag, såsom bullrande mekaniska reklamanordningar, dammpiskning, bullrande

[46] Se bland annat Hellichius, Ljungman a.a., Lundstedt, Grundlinjer, Håkansson och Bergman, Servitut.
[47] Jfr NJA 1911 s. 574, särskilt JR Sjögrens votum.
[48] Jfr bland annat SOU 1966:65 s. 50 samt rättsfallen NJA 1934 s. 656, där HD hänvisar till ortsvanlighet, och NJA 1940 s. 651, där domstolen nästan ordagrant återger jordabalksförslagets tal om märkligt men och ortsvanlighet.
[49] Jfr Lindblom a.a. s. 156 not 71.

arbeten, ångvisslor, underhållningsmusik och sång, bullrande utomhuslekar samt högljudda skratt eller rop på allmän plats. På riksplanet tillkom under mellankrigsåren immissionsinriktad lagstiftning av offentligrättsliga karaktär, såsom förordningarna 1928 och 1949 angående explosiva varor, lagarna 1934 och 1943 om allmänna vägar, giftstadgan 1943 samt lagen 1941 om tillsyn å radiologiskt arbete. Den från miljösynpunkt viktigaste reformen var den nya hälsovårdsstadga som infördes 1919.

Immissionsbestämmelserna i HSt 1919 kan sammanfattas med orden: det är förbjudet att åstadkomma sanitär olägenhet för grannen.[50] Liksom den äldre stadgan[51] gällde i vissa avseenden olika regler på land och i stad.[52] Överträdelser av stadgans bestämmelser kunde straffas med böter. Hälsovårdnämnden kunde dessutom förbjuda verksamheter som stred mot av nämnden meddelade föreskrifter.

Begreppet sanitär olägenhet hade sin förebild i det engelska sanitary nuisance.[53] HSt 1919 innehöll ingen definition av begreppet, i syfte att därigenom göra det möjligt att låta dess innebörd utvecklas i takt med de förändringar som medicinska, tekniska och sociala framsteg förde med sig.[54] För att ett besvär skulle betecknas som en sanitär olägenhet krävdes inte att den var av så allvarlig beskaffenhet, att den framkallade ett sjukdomstillstånd hos den drabbade parten. Det räckte med att den försvårade möjligheterna att tillgodose vissa för en god hälsa viktiga levnadsbehov, såsom tjänlig föda, frisk luft, lämplig rumstemperatur, ostörd vila osv.

[50] Jfr Ljungman a.a. s. 175.
[51] Se s. 95.
[52] I båda fallen skulle hälsovårdsnämnden verka för att erforderliga åtgärder vidtogs för att motverka vattenförorening, för att områdets invånare skulle ha tillgång till sunda bostäder samt ymnig och lätt tillgång på gott vatten till dryck och matlagning. Det fanns också särskilda förbud mot vattenförorening och, i stad, förvaring av fabriksavfall och dylikt. Fabriker och näringar fick inte inrättas eller drivas så att de medförde sanitär olägenhet för närboende eller det allmänna. I stad gällde därutöver förbud mot att anlägga vissa typer av fabriker – bland annat sulfatcellulosafabrik – eller föreskrifter om att de fick anläggas bara på viss plats, såsom beträffande färgerier, garverier, slakterier, fosfortillverkning osv. För sistnämnda fabriker krävdes föranmälan och besked från hälsovårdsnämnden innan anläggningsarbetet inleddes.
[53] Jfr Florén s. 20 och Ljungman a.a. s. 175.
[54] Jfr ang. det följande Ljungman a.a. s. 176.

Regeringsrätten, som 1909 övertagit Kungl. Maj:ts roll som högsta instans i hälsovårdsärenden, visade försiktighet vid tillämpningen av hälsovårdsstadgans förbudsregler, särskilt i fråga om luftföroreningar från större anläggningar. Vid bedömningen av om det förelåg en sanitär olägenhet vägde domstolen in rent ekonomiska faktorer, på så sätt att det förelåg nationalekonomiska betänkligheter mot att förbjuda industrier som det lagts ned betydande kapital i. Begreppet sanitär olägenhet kom därigenom att bli en rent juridisk standard och inte ett läkarvetenskapligt begrepp.[55]

JB 1947

Medan det som framgått förekom en hel del aktivitet med lagstiftning på det förvaltningsrättsliga fältet under mellankrigsåren kom frågan om en civilrättslig reglering av immissioner i grannelagsförhållanden att vila efter Dikningslagskommitténs betänkande 1915. Politikernas vilja att verkligen ta itu med miljöproblemen sattes i fråga, vilket följande inlägg från 1935 i debatten visar:[56]

> "De kommunala myndigheternas inställning är sådan att för den nutida kommunalpolitikern spelar säkerligen den skattetekniska sidan av saken en stor roll och man kan uppvisa många exempel på dragkamp mellan kommuner för att dra till sig de ur skattesynpunkt inbringande industriella företagen. För dylikt fall kan man vara viss om att det är av vida större betydelse för kommuner och deras skattedragare att ett industriföretag erlägger en stor kommunalskatt än att detsamma råkar föranleda luft- och vattenföroreningar, givetvis under den förutsättningen att desamma inte är alltför omfattande. En granskning av praxis hos domstolar och offentliga myndigheter (länsstyrelser och hälsovårdsnämnder) visar å ena sidan exempel på att driften i några fall temporärt förbjudits intill dess att vissa åtgärder till förhindrande av olägenheterna vidtagits, men å andra sidan att icke i något fall driften vid ett mera betydande företag för all framtid förbjudits."

Man känner här igen samma tongångar och argument som återfinns i utskottsuttalanden från seklets början.[57] I praktiken tycks således

[55] Jfr Ljungman a.a. s. 183 f.
[56] Håkansson s. 40.
[57] Se s. 99 not 39.

inte mycket ha hänt under 1900-talets första årtionden för att avhjälpa de utan tvekan stora miljöproblem som gick hand i hand med Sveriges uppbyggnad som industriland.

År 1936 tillkallades emellertid inom justitieutskottet särskilda sakkunniga med uppgift att vidare utreda bland annat frågan om lagstiftning för att förhindra förorening av vatten och luft. Tre år senare bestämde justitieministern att de sakkunnigas uppdrag skulle anstå beträffande luftföroreningar och 1946 förordnade Kungl. Maj:t att uppdraget inte skulle fullföljas. I stället överläts det åt Lagberedningen att behandla ämnet i sitt förslag till jordabalk.

Lagberedningen anslöt i sitt betänkande[58] systematiskt till 1909 års förslag. Något nytänkande går inte att återfinna i lagförslaget. Tvärtom återges ordagrant uttalandena i det äldre förslaget om grannskapsförhållandets rättsliga natur, om möjligheten för grannar att åberopa politirättsliga bestämmelser för att utverka civilrättsliga sanktioner och om behovet av en rättslig reglering för rent privaträttsliga förhållanden.[59]

Förslagets utformning ger intryck av en strävan att så långt möjligt trygga industrin mot ingripanden från lokala myndigheter och enskilda. Sålunda utgår visserligen förslaget från att samma förutsättningar skall gälla för sakägares befogenheten att påkalla rättelse som för deras rätt till ersättning.[60] En verksamhet som tillståndsprövats kan emellertid inte förbjudas i efterhand. Inte heller andra förebyggande åtgärder kan föreskrivas, såvida de inte går att genomföra utan oskälig kostnad. En enskild skadelidande riskerar därför att utestängas från möjligheten att bli kvitt besvärande olägenheter och i stället få nöja sig med ekonomisk ersättning.

[58] SOU 1947:38.

[59] Se SOU 1947:38 s. 116 f.

[60] Lagförslagets inledande bestämmelser i fråga om rättsförhållandet mellan grannar lyder sålunda: Envar som äger fastighet vare pliktig att vid dess nyttjande ta skälig hänsyn till granne. Brister någo härutinnan, vare han underkastad vite och skyldighet att ersätta skada. (3 kap. 1 §) – Nyttjas fastigheten på sådant sätt att grannen utsätts för buller, skakning, rök, gnistor, hetta, köld, stank eller annat dylikt utöver vad i orten är eller kan påräknas bliva vanligt och finnes ej besväret ändock böra tålas med hänsyn till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden eller till dess ringa betydelse, må den skyldige vid vite åläggas att vidta åtgärder till störningarnas förebyggande eller minskande eller att inställa den störande verksamheten. – Om förorening av vatten stadgas i vattenlagen (3 kap. 2 §).

7.4 Vattenlagstiftningen

Reformarbetet för en ny vattenrätt inleds

1743 års lag kvarstod i sina vattenrättsliga delar i huvudsak oförändrad under de följande dryga hundra åren. Som framgått tidigare omfattade regleringen i stort endast kvarnbyggen och fiskeverk.[61] I takt med att den tekniska utvecklingen gjorde vattenkraften alltmer ekonomiskt intressant att utvinna framstod 1734 års lagreglering som uppenbart otillräcklig. Nya ändamålsöverväganden, intressen och önskemål spirade upp och orsakade sprickor i det vattenrättsliga lagbygget. Också samhällsutvecklingen i övrigt, såsom befolkningstillväxten, den begynnande industrialismens påverkan på miljön, nya metoder inom skogs- och jordbruksnäringen samt urbaniseringen ställde krav på en modern vattenrättslig lagstiftning.[62] Behovet av en större genomgripande reform manifesterades genom att det strax efter seklets mitt tillsattes en kommitté, med uppgift att arbeta fram ett förslag på en ny och mer fullkomlig reglering av vattenrätten.

Kommittén lade fram sitt förslag 1865. Det omfattade både den lukrativa och defensiva delen av vattenrätten. Förslaget fick motta åtskilliga anmärkningar från remissinstanserna.[63] Inte minst menade kritikerna att kommittén låtit sig påverkas alltför mycket av andra länders rättssystem, vilket medfört obehövliga avvikelser från svensk traditionell rätt, t.ex. i fråga om principen om den enskildes äganderätt till vattnet.

Anmärkningarna föranledde Kungl. Maj:t att tillsätta en ny kommitté, vars överväganden presenterades 1870. Också detta förslag fick utstå hård kritik, inte minst från Högsta domstolen.[64] Särskilt kritiserades att förslaget innebar en reglering av samtliga till vattenrätten hänförliga rättsförhållanden. Kritikerna menade att den lukrativa och defensiva vattenrätten borde behandlas var för sig.

[61] Se s. 66.

[62] Vattenrättens betydelse i och för den industriella utvecklingen i Sverige kring sekelskiftet antyds av att det under en fyrtioårsperiod från 1875 och framåt finns refererat mer än åttio rättsfall i NJA rörande den lukrativa vattenrätten. Därtill kommer ett stort antal mål på den defensiva vattenrättens område.

[63] Se NJA II 1879 s. II.

[64] Se Naumann 1872 s. 429–463.

Dikningslagen 1879

På grund av de synpunkter som kommit fram under remissbehandlingen beslöt Kungl. Maj:t att reformarbetet skulle delas upp mellan vattenrättens båda beståndsdelar. Den defensiva vattenrätten gavs högsta prioritet. Ett nytt förslag till lagstiftning lades fram 1877 och två år senare stiftades lagen om dikning och annan avledning av vatten.

Bland innehållet i 1879 års dikningslag kan nämnas att det stadgades krav på tillstånd för den som ville utföra dikning eller vattenavledning. Prövningen skulle ske vid domstol. Om dikningen ledde till intrång eller skada, skulle ersättning utgå. Det ålåg KB att bevaka allmänna intressen. I mål om ändring eller utrivning av vattenverk som hindrade vattenavledning skulle sökanden stå samtliga rättegångskostnader vid den inledande syneförrättningen och i första instans.

Dikningslagen ger vid första anblicken intryck av att ha en tydlig civilrättslig profil. Det är frågan om en grannelagsrättslig reglering med inslag av skyddsbestämmelser för allmänna intressen. Man skall emellertid inte se bort från att det grundläggande syftet med lagstiftningen var att underlätta en modernisering och vidareutveckling av jordbruksnäringen, samtidigt som utdikning och avvattning av landsbygden inte fick äventyra industrins framtida behov av vattentillgångar för utvinning av energi och andra ändamål.[65]

VF 1880

Samma år som dikningslagen kom till presenterades ett utredningsförslag till lagstiftning av den lukrativa vattenrätten. I överensstämmelse med rådande uppfattning om vikten att hålla isär privat och offentlig rätt[66] innebar förslaget att de civilrättsliga och administrativa delarna reglerades var för sig.

På den civilrättsliga sidan ledde förslaget till 1880 års vattenförordning. Huvudregeln om byggande i vatten innebar ett förbud att bygga så att den som nedanför eller ovanför ägde jord tillskyndades men genom uppdämning eller på annat sätt. För att inte jordbruks-

[65] Jfr nedan s. 110 om synen på de allmänna intressenas ställning enligt dikningslagen vid tillkomsten av VL 1918.
[66] Se s. 88.

intresset skulle få en alltför dominerande roll över vattenkraftsintresset infördes vid riksdagsbehandlingen en särskild undantagsregel för det fall den uppdämningsskadade jorden hade ringa värde.[67]

I vart fall från 1500-talet[68] hade skattläggningsfrågan och behovet att skydda mjöl- och sågkvarnsmonopolet krävt att byggande i vatten skulle föregås av en undersökning och rättslig prövning.[69] Vattenrättsförordningen anslöt till detta på offentligrättsliga överväganden grundade synsätt och ställde upp krav på förundersökning.[70] Det låg på KB att utse någon att föra talan för det allmännas intressen. Ett tillståndsbeslut hade generell rättskraft och prekluderade alla invändningar. Någon rätt till ersättning i efterhand för oförutsedda skador medgavs inte.[71]

Som nämnts inledningsvis reglerade vattenrättsförordningen den privaträttsliga sidan av vattenrätten.[72] Det allmännas behov av att tillgodogöra sig vatten tillhörde administrativa myndigheters kompetensområde. Samtidigt med vattenrättsförordningen infördes därför ett flertal förordningar, av vilka kan nämnas en om allmän flottled och en om allmän farled.

Ny fiskelagstiftning

Den strax efter 1800-talets mitt tillkomna fiskestadgan ersattes dels 1896 av en fiskelag, dels fyra år senare av en administrativ fiskeristadga. Lagstiftningen är ytterligare ett prov på det behov av uppdelning av regleringen mellan å ena sidan privaträttsliga frågor och

[67] Det kan noteras att undantaget endast gällde dels med avseende på jord, dels skada genom uppdämning. Det var alltså inte möjligt att bygga till skada för annan egendom, såsom brygga, badhus eller dylikt, hur oväsentligt värde egendomen än hade.

[68] Se s. 54.

[69] Mjöl- och sågkvarnsindustrin hade visserligen förklarats fri 1863, men i de fall det var fråga om att inrätta en mjöl- eller sågkvarn som tog i anspråk vatten bibehölls kravet på att det genom en förundersökning skulle vara utrönt att skada eller men inte tillfogades annan.

[70] Dessutom bibehölls principen att den nya lagen inte rubbade den rätt och frihet som bergsverk, fiskeverk och kvarnar sedan tidigare var förunnade.

[71] Jfr NJA II 1919 s. 142.

[72] Förordningen innehöll visserligen bestämmelser till skydd för allmän farled och flottled och om kungsådra men även tvister i dessa frågor skulle prövas av allmän domstol.

å andra sidan offentligrättsliga förhållanden som genomsyrar den rättspolitiska grunduppfattningen under tidsepoken.

Till fiskelagen, som följaktligen var av övervägande civilrättslig art, överfördes främst bestämmelserna i den äldre fiskestadgan om utsättande av fiskeredskap. Grundsatsen om strandägares fiskerätt gällde av ålder och hävd i Sverige, men hade inte tidigare reglerats i lag. Nu blev principen fastställd i den nya fiskelagen. Dessutom lagfästes vissa lokala sedvänjor om fiskerätt i saltsjöar.

Reformarbetet skjuter åter fart

Vattenrättsreformerna kring 1880 visade sig efter bara ett tiotal år inte motsvara tidens krav på en modern och efter samhällsförhållandena förändringsbar lagstiftning.[73] Det var framför allt den hastiga utvecklingen och expansionen av vattenkraftsindustrin som medförde att samtidens förhållanden snabbt löpte från VF 1880:s tämligen stelbenta regelverk. År 1906 uppdrogs därför åt två kommittéer att utreda vattenrätten, dels vattenrättskommittén, som skulle ägna sig åt den lukrativa delen, dels dikningslagkommittén, vars uppdrag omfattade den defensiva delen. Kommittéerna samarbetade nära och presenterade 1911 ett gemensamt förslag till ny vattenlag.

VL 1911 genomsyras av syftet att skapa gynnsamma betingelser för vattenkraftens tillgodogörande. Kommittéerna förordade bland annat en väsentlig utvidgning av rätten att bygga i vatten samt rätt att till förmån för ett vattenföretag ta annans egendom i anspråk (tvångsrätter). Jordbruksintresset tillgodosågs genom att vattenföretag skulle vara tillåtna endast om nyttan av byggnaden uppgick till dubbelt mot skadan. Kommittéerna föreslog även inskränkningar i skyddet för allmänna intressen, t.ex. att förbudet mot byggande i kungsådra skulle upphävas. Förprövning av vattenföretag skulle ske vid särskilt inrättade vattendomstolar.

Kritiken mot förslaget blev häftig. Särskilt riktade sig anmärkningarna mot det bristfälliga sätt på vilket de samhälleliga och den jordbrukande befolkningens intressen tillgodosågs genom förslaget.[74] Frågan om en överarbetning av förslaget togs upp i riks-

[73] Jfr NJA II 1919 s. 5.
[74] Se bland annat riksdagsmotioner 1915 nr 40, 62 och 157.

dagen[75] och resulterade i att särskilt utsedda sakkunniga fick i uppdrag att lägga fram ett nytt förslag.

De sakkunniga ändrade förslaget om bland annat vattenföretags tillåtlighet så, att ett vattenbyggnadsintresse inte fick ta i anspråk odlad jord med mindre den övervägande fördelen av företaget var påtaglig från nationalekonomisk och samhällelig synpunkt. Till detta lades en allmän regel om att byggande i vatten inte fick ske, om odlad jord till en efter ortsförhållandena betydande omfattning skulle komma att sättas under vatten eller eljest väsentligen skadas. Inte heller fick det vållas sådan bestående förändring i naturförhållandena att man kunde befara minskad trevnad för närboende eller betydande förlust för landets djur- och växtvärld. Som direkt kan konstateras avsåg dessa skyddsregler att värna allmänna intressen.

Sakkunnigförslaget innehöll vidare regler om skydd för bofasta personers bostäder samt om förbud mot byggande som kunde leda till att en större fabrik eller annan anläggning varav många hade uppehälle lades ned eller drabbades av en väsentlig driftsinskränkning. Det skulle dock under alla förhållanden vara tillåtet att bygga företag vars tillkomst för den omgivande bygden, för landets näringsliv eller eljest från allmän synpunkt kunde förväntas bli av synnerlig betydelse. Också i dessa delar var det frågan om att väga allmänna intressen mot varandra.

I fråga om sakägares rätt till ersättning framhöll de sakkunniga att även skada av annan beskaffenhet än rent ekonomisk skulle gottgöras.[76]

Vattenlagen 1918

Det slutliga lagförslag som lades fram innehöll inte några större avvikelser från de tillåtlighetsregler som sakkunnigförslaget innehållit och som redovisats under föregående rubrik. Den stora allmännytta som var förknippad med vattenkraftens tillgodogörande ansågs som ett tillräckligt skäl för att i en ny vattenlagstiftning tillerkänna vattenbyggnadsintressena betydande förmåner. Och eftersom tillskapandet av tvångsrätter till förmån för vattenkraftsint-

[75] Se bet. 1915:JoU66.
[76] Se VL 1917 s. 120.

resset uteslutande borde vila på förutsättningen att företaget lände det allmänna till gagn, ansåg sig lagstiftaren ha full frihet att utforma lagstiftningen om byggande i vatten så, att i främsta rummet det allmännas rätt och bästa tillgodosågs.[77]

Omarbetningen inom regeringskansliet gav till resultat att det inarbetades ett nytt kapitel Om särskilda villkor beträffande större vattenkraftanläggningar och vattenregleringar. Kapitlet innehöll bestämmelser om bland annat bygdekraft, Kungl. Maj:ts prövningsrätt, nyprövning, kronans lösningsrätt och avgifter. De nya bestämmelserna gav upphov till en skarp diskussion mellan lagrådet, dep.chefen och utskottet angående var gränsen rimligen skulle gå för intrång i den enskildes frihet att nyttja sin egendom.[78] Dispyten slutade med att propositionens förslag vann gehör i riksdagen.

Bestämmelserna i den äldre vattenlagen när det gäller utformningen av den rättsliga prövningen i fråga om instans, rättegångskostnader, dispositivitet osv. har stor betydelse för talerättens bestämning i vattenmål enligt gällande rätt. Dessa frågor kommer därför att tas upp i del II.

Den defensiva vattenrätten[79]

Den nya vattenlag som infördes 1918 omfattande endast de delar av vattenrätten som avsåg tillgodogörande av vattenkraft (den lukrativa vattenrätten). Den defensiva delen infogades genom lagstiftning två år senare. Också när det gällde denna sida av vattenrätten ansågs lagstiftningsåtgärder i första hand påkallade för att tillgodose det allmännas väl. I fråga om vattenavledningsföretag innebar emellertid redan 1879 års dikningslag att allmänna intressen gavs ett betydande utrymme. Det saknades därför anledning att föranstalta om några större förändringar och dikningslagen kunde i stort sett sakligt oförändrad överföras till vattenlagen.[80]

När det gäller flottningslagstiftningen infördes nya regler i vattenlagen. Dessa hade till ändamål att befrämja och underlätta en sund

[77] Jfr prop. 1918:128 s. 266.
[78] Se prop. 1918:128 s. 476 f. samt NJA II 1919 s. 19 f.
[79] Med den defensiva vattenrätten menas den del av vattenrätten som reglerar hur man skyddar sig mot skadlig inverkan av vatten.
[80] Jfr NJA II 1920 s. 262 f.

utveckling av våra flottleder och flottningsförhållanden till gagn för den allmänna skogsvården, för att förekomma företeelser som gynnade enskilda intressen på det allmänna flottningsintressets bekostnad samt för att på ett mer tillfredsställande sätt bestämma de flottandes rättsförhållanden utåt, särskilt i fråga om skyldigheten att ersätta genom flottledsanläggningar och flottning uppkommen skada.[81] Flottledsmål, med undantag för rena förvaltningsfrågor, överflyttades till vattendomstolen. Tvisterna ansågs dock vara av så övervägande administrativ beskaffenhet att fullföljd skulle ske till Regeringsrätten, utom i fråga om ansvars- och ersättningsfrågor.[82]

Mellankrigsåren

Utbyggnaden av vattentillgångarna fortgick under åren efter första världskriget i ett alltmer stegrat tempo. En expanderande tillverkningsindustri samt en ständigt växande befolkning som i ökad utsträckning drog sig samman i tätorter ställde krav på en utbyggnad av kraftproduktionen. Mot detta ställdes effekter som minskad tillgång på orörd natur och en förfulning av landskapsbilden. Nya kategorier av ersättningsanspråk började dyka upp i vattenmålen. Anspråken grundades inte på att den som krävde ersättning hade avstått från vattenrätt, äganderätt till lös eller fast egendom eller någon annan särskild rätt. I stället kunde ersättningskraven grundas på fördyrade transportmöjligheter eller minskat skönhetsvärde; man började i debatten tala om en ersättningsgrundande "kvalificerad allemansrätt" vid sidan av det traditionella vattenrättsliga egendomsskyddet.[83]

Lagstiftningsåtgärderna för att värna det allmännas intresse av ett tillgodogörande av vattenkraften med beaktande av djur- och naturintressen var ingen garanti för en vattenutbyggnad i enlighet med de givna riktlinjerna.[84] Makthavarna behövde effektivare styrinstrument som komplement till lagens ord. På 1930-talet inleddes därför en gradvis uppbyggnad av de centrala tillsyns- och sakkunnigorga-

[81] Jfr NJA II 1920 s. 55.
[82] Jfr NJA II 1920 s. 221.
[83] Se bland annat Löwing samt Ljungman och Holmbäck i Rättsvetenskapliga studier.
[84] Jfr socialdemokratins misstro på 1930-talet mot lagstifningen som ett verkningsfullt instrument inom arbetsrätten, se Rimsten s. 311.

nen på vattenvårdens område.[85] Bland annat inrättades en särskild tillsynsmyndighet för att bevaka fiskerinäringens intressen.

1941 års regler om vattenförorening

Trots ambitionen att genom VL 1918 skapa en modern lagprodukt som skulle stå sig under avsevärd tid utan större sakliga ändringar var bristerna i lagstiftningen påtagliga. Särskilt framträdande var luckorna i skyddet mot vattenföroreningar.[86] Hotet mot vattendragen föranledde Jordbruksutskottet[87] att hemställa om en skyndsam utredning i frågan. Enligt utskottet lämnade visserligen gällande föreskrifter i HSt 1919 och VL 1918 formell möjlighet för den som led skada pga en vattenförorening att påkalla rättelse och erhålla ersättning, men föreskrifterna hade ett sådant innehåll att tillämpningen ofta inte gav det verkliga skydd för den enskilde som var rimligt. Det var många gånger dyrt och osäkert för enskilda personer att föra ersättningstalan mot ett företag. Sakägarna stod dessutom inte sällan i sådant beroende av företaget att de knappast ville riskera en process. Iakttagelserna och argumenten känns igen och återkommer i dagens access to justice debatt.[88]

I anledning av utskottets betänkande tillkallades inom Justitiedepartementet särskilda sakkunniga med uppgift att vidare utreda bland annat frågan om lagstiftning för att förhindra förorening av vatten och luft. De avgav sitt betänkande 1939.[89] Betänkandet låg

[85] Jfr prop. 1969:28 s. 180.

[86] Enligt VL 1918 rådde förbud mot att i vatten kasta eller släppa ut fasta föremål eller ämnen, om uppgrundning eller hinder för vattnets fria lopp till men för allmän eller enskild rätt förorsakades eller skäligen kunde befaras. Beträffande vattenförorening gällde däremot bestämmelserna i VF 1880 oförändrade även efter 1918 års vattenreform.

[87] Se bet. 1935:JoU35.

[88] Se bland annat SOU 1994:151 del A kapitel 6, Lindblom, Grupptalan s. 7 f. och Cappelletti, The Judicial Process s. 239 f.; se även nedan s. 521.

[89] Se SOU 1939:40.

till grund för 1941 års reform om nya bestämmelser om vattenförorening i vattenlagen.[90]

7.5 Skogs- och jordbruk m.m.

Skogsbruk

De fria tyglarnas politik, som med den ekonomiska liberalismens insteg avlöst regleringsniten när det gäller skogsägarnas dispositionsmöjligheter, fick närmast förödande konsekvenser för den svenska skogen.[91] Massa- och pappersindustrins explosiva utveckling ökade kraftigt skogens värde och satte än högre fart på avverkningstakten. Stora skogsområden skövlades utan tanke på det framtida skogsbeståndet. Särskilt Norrland drabbades av förklarliga skäl hårt. Ett omslag i skogspolitiken blev nödvändigt och kom under den senare hälften av 1800-talet.[92]

Sålunda infördes 1866 förordningar om hushållningen med de allmänna skogarna i riket och om särskilda åtgärder med avseende på nybyggen på kronans mark i de norra länen. De följdes tre år senare av särskilda bestämmelser om återplantering på Gotland och 1874 av en lag om avverkning i Norrbottens län, som tjugo år senare utvidgades till att omfatta även Västerbottens län.

I början av innevarande sekel, 1903, infördes den första generella skogsvårdslagen. Domstolarna tillerkändes rätt att föreskriva åtgärder för att betrygga återväxten av skog och meddela förbud mot avverkning. Valet av prövoform ger vid handen att regleringen betraktades som ett ingrepp i den enskildes äganderätt, vars närmare omfattning i det enskilda fallet skulle prövas av allmän domstol och inte i administrativ väg.

[90] De nya reglerna samlades i ett nytt 8 kap. Om avloppsvatten. Regleringen omfattade både kloakvatten och industriellt avloppsvatten. Av kapitelrubriken framgår att det var frågan om utsläpp av redan förorenat vatten. Däremot kunde inte vattenlagen tillgripas mot direkt inverkan på vattnet genom luftföroreningar, såsom genom skadliga gaser. För en kortfattad redogörelse över reglernas innehåll, se prop. 1969:28 s. 49 f.

[91] Jfr Undén s. 53.

[92] Den ändrade inställningen fick bland annat till följd en mängd rättsfall om ansvar för olaga skogsavverkning, bland annat NJA 1875 s. 1, 1876 s. 492, 1898 s. 452, 1907 s. 211, 1908 s. 289 och 1913 s. 25 och 167.

Skogsvårdslagen ersattes 1923 med en ny lag. Synen på avvägningen mellan den enskildes egendomsskydd och samhällets intresse att styra skogsbruket hade då förändrats till den graden att rätten att meddela avverkningsförbud flyttades från domstolarna till särskilt inrättade skogsvårdsstyrelser, vars beslut kunde överklagas till KB och därifrån vidare till regeringen. Det rådde inte någon tvekan om att skogsvården skulle sorteras in under offentlig rätt. Domstolsbefattningen inskränktes till tvister mellan skogsvårdsstyrelsen och markägare om ägarens skyldighet att vidta åtgärder för återväxtens betryggande.

Det dröjde därefter till 1948 innan vi fick en ny skogsvårdslag. Denna kom att domineras av skogsligt ekonomiska synpunkter. De sociala synpunkterna spelade en underordnad roll.[93] Lagen innehöll allmänna riktlinjer för skogsskötseln. Skogsvårdsstyrelsen gavs rätt att meddela avverkningsförbud och de förelägganden och förbud i övrigt som krävdes för att lagen skulle efterlevas.

Jordbruk

Också när det gäller jordbruket hade regleringssträvandena från Gustav Vasas tid ersatts under 1700-talet av en friare näringslivssyn.[94] Konsekvenserna blev dock inte på långt när av samma förödande art som för skogen. Under slutet av 1800-talet framställdes trots detta krav på statliga åtgärder mot vanhävd av jordbruksfastigheter.[95]

Det skulle emellertid dröja till 1927 innan det infördes en särskild lag om det allmännas tillsyn över jordbruksnäringen. Domstol fick då möjlighet att föreskriva åtgärder för att avhjälpa vanhävd. Genom lag 1942 om åtgärder mot vanhävd av jordbruk överflyttades dessa befogenheter till länsstyrelserna. Skälet till detta synes ha varit mer praktiska än principiella; domstolsförfarandet tog för lång

[93] Jfr Ljungman-Stjernqvist I s. 107.
[94] Se s. 74.
[95] Kraven aktualiserades av trävaruindustrins vidsträckta jordförvärv i Norrland; hemman som ägdes av sågverksbolagen blev ofta vanskötta såsom jordbruk, jfr Undén s. 59.

tid i anspråk.[96] Vid mer allvarlig vanhävd av jordbruksegendom kunde enligt en lag från 1947 om uppsikt å vissa jordbruk egendomen tvångsinlösas av staten. Beslut i denna fråga skulle fattas av kungen med riksdagens samtycke.

Annan lagstiftning

Från slutet av 1800-talet framträdde på nytt[97] tendensen att Kronan ville ha ett ökat inflytande över gruvnäringen. Fiskaliska och näringsrättsliga övervägande låg med säkerhet bakom dessa strävanden. Som yttringar av statens önskemål att i högre grad styra utvecklingen kan ses 1886 års lag om stenkolsfyndigheter och 1884 års gruvestadga, varigenom det infördes ett koncessionssystem. Kronan förvärvade också under denna tid betydande gruvrättigheter.[98] På 1920-talet väcktes frågan om en socialisering av gruvdriften. Debatten utmynnade i 1938 års gruvlag. Jordägareandelen avskaffades och ersattes med en kronoandel, motsvarande hälften i nya gruvföretag.

Bland den ur immissionsrättslig synvinkel intressanta lagstiftning i övrigt som tillkom under perioden från 1850-talets mitt till andra världskrigets slut kan vidare noteras en förordning 1867 angående forntida minnesmärken, ersatt av en lag 1909 om naturminnesmärken, vilken tillsammans med en samtidigt tillkommen lag angående nationalparker utgör den första egentliga naturskyddslagstiftningen i Sverige. Lagreformen visar att exploateringsintresset inte överskuggade alla andra icke-ekonomiska hänsyn. Ändamålet att utveckla Sverige till en ekonomiskt och socialt högtstående industrination helgade inte vilka medel som helst. I det sammanhanget bör även nämnas 1942 års lagar om fornminnen och om kulturhistoriskt märkliga byggnader.

[96] Jfr prop 1942:275 s. 13. Man skall emellertid inte bortse från den principiella synpunkten att en administrativ prövning anses ligga mer i linje med lagens grundläggande syfte att tillgodose samhällets intresse av en väl fungerande jordbruksnäring.

[97] Jfr avsnitt 4.3.

[98] Jfr Ljungman-Stjernqvist II s. 99.

7.6 Administrativ lagstiftning och praxis

Politirätt och civillag

Det har ovan framhållits att statsmakterna, när de immissionsproblem som följde med den industriella utvecklingen började uppmärksammas på allvar under den senare hälften av 1800-talet, främst försökte komma till rätta med svårigheterna genom politirättsliga föreskrifter. Det var de allmänna hälsovårdssynpunkterna som trädde i förgrunden.[99]

De politirättsliga bestämmelserna hade emellertid inte bara betydelse för det allmänna immissionsskyddet. Också för var och ens behov av skydd för sin hälsa och säkerhet i det särskilda fallet spelade politirätten en viktig roll genom att bestämmelserna i vissa fall återverkade på de civilrättsliga förhållandena.[100] De partikulärrättsliga sedvänjorna i lokala författningar betraktades som gällande civilrätt genom att de tillämpades i rättspraxis och inte motsades av någon allmän riksomfattande lagstiftning.[101]

I slutet av 1800-talet kan man börja skönja framväxten av en grundläggande rättslig princip av innebörd att om en överträdelse av en offentligrättslig författning leder till skada för en granne, kan den skadelidande själv påtala handlingen utan medverkan från myndigheterna.[102] Undantag gällde endast om det var överlämnat till en myndighets fria skön att utforma förbudet. Det var därför inte ovanligt att administrativa föreskrifter åberopades som lagstöd i civilrättsliga imissionstvister.[103] Politirätten ansågs inte hindra allmän domstol från att på civilrättslig grund pröva om fabriker och näringar inrättades eller drevs till men för närboendes hälsa och säkerhet,[104] även om domstolarna inte var behöriga att direkt tillämpa politirättsliga bestämmelser.[105] Till en början sattes denna domstolskompetens i fråga, men redan under tidigt 1900-tal får den skepnad av stadgad praxis.[106]

[99] Jfr SOU 1966:65 s. 50.
[100] Jfr Hamilton s. 145.
[101] Jfr Berglund, Stadsbyggnadslagstiftning s. 87.
[102] Se bland annat Aschehoug s. 126 , Hamilton 141 f. samt JB 1909 s. 169 och 172.
[103] Se bl.a. rättsfall anmärkta s. 97 not 32.
[104] Se NJA 1877 s. 514 och 1889 s. 385.
[105] Jfr NJA 1920 s. 268.
[106] Se bland annat NJA 1913 A402, 1914 s. 423, 1934 s. 656 och 1939 s. 634.

De allmänna domstolarnas öppna och frigjorda inställning till sin egen kompetens i förhållande till den administrativa lagstiftningen undanröjde inte alla risker för kompetenskonflikter med förvaltningsorganen.[107] Tvärtom kom överlappningen av kompetensområdena att skapa osäkerhet om till vilken instans enskilda skadedrabbade skulle vända sig. Den kunde dessutom leda till risk för rättsförluster genom att varken domstol eller förvaltningsmyndighet ansåg sig behörig. Trots detta ansågs allmänt politilagstiftning och rättspraxis erbjuda enskilda människor ett så pass utvecklat och tillfredsställande privaträttsligt skydd att det inte fanns något behov av en civilrättslig lagstiftning på immissionsområdet.[108]

Förvaltningen

Begreppen politi-, ekonomi-, hushållnings- och kameralmål har en historisk bakgrund i vårt land som går flera hundra år tillbaka i tiden.[109] Det fanns emellertid inte någon historisk klar och distinkt skiljelinje mellan olika målkategorier. Med tanke på den roll och det uppdrag från folket som Kungen ansågs ha[110] fanns det inte särskilt stor anledning att hålla i sär målgrupperna. I början av 1800-talet introducerades termen administrativ lagstiftning och något senare började ordet förvaltning användas som en sammanfattning av all offentlig verksamhet.[111] Bruket av terminologin var dock inte alltid stringent, vilket lätt kan ge upphov till missuppfattningar när man tar del av äldre arbeten på området.[112]

De centrala ämbetsverken fungerade vid 1800-talets början som kollegiala beslutsorgan. Det var en tidskrävande och ineffektiv arbetsform. Under 1800-talet övergick man gradvis till en ordning med ensamt beslutande chefer.[113] Detta medförde en maktkoncen-

[107] Se bland annat NJA 1875 s. 257 och 601, 1883 s. 304, 1889 s. 385 och 520, 1896 s. 334, 1899 s. 520, 1901 s. 64 samt 1914 s. 423, 487 och 517.
[108] Se bland annat uttalanden av Aschehoug s. 126, Öllgaard s. 133 f. och Rabe s. 150 f.
[109] Se s. 61.
[110] Jfr s. 71.
[111] Jfr Herlitz, Föreläsningar I s. 9 f.
[112] Jfr Herlitz a.a. s. 26 f., som påpekar att vissa äldre författare låter termen statsförvaltning innefatta både rättskipning och lagstiftning, vilket ligger utanför den nutida betydelsen av begreppet.
[113] Jfr s. 84.

tration till några få verkschefer samtidigt som kontrollen och insynen över verksamheten var bristfällig. För att råda bot på detta reformerades mot slutet av seklet förvaltningsorganisationen och det bildades ett flertal fristående nämnder, råd, kommitteer och liknande organ, utformade som beslutande församlingar med lekmannainslag. Staten började även anlita kommunala nämnder för att sköta statligt reglerad lokal förvaltning, t.ex. hälsovårdsnämnder.[114]

Under inflytande av de rättsstatsidéer som under 1800-talet vann spridning från Tyskland till bland annat de nordiska länderna växte uppfattningen fram att det var viktigt att det offentliga – staten – avgränsades som ett självständig subjekt, som kunde ställas under rättens herravälde.[115] Den sammanblandning av offentligt och privat som tidigare utmärkt statsförvaltningen var inte längre acceptabel. Det var domstolarnas sak att bestämma relationerna mellan det allmänna och de enskilda medborgarna.[116]

Den administrativa domsrätten var en nagel i ögat på rättsstatsidéns anhängare.[117] År 1868 drog riksdagens särskilda utskott upp riktlinjer för ett slutligt avskaffande av den administrativa domsrätten. Förslaget strandade dock på praktiska svårigheter. Visserligen överflyttades 1877 en del målgrupper från de administrativa verken till domstolarna, men man tvingades erkänna att det inte gick att flytta över alla administrativa mål som innefattade rättsfrågor utan att i alltför hög grad desarmera de politiska organens styrinstrument.

Vid tiden kring mitten av förra seklet fanns – liksom i dag – i Europa en utbredd åsikt om att de allmänna domstolarna skulle kontrollera de administrativa myndigheterna. Dessa tankar fick aldrig riktigt fotfäste i Sverige.[118] Huvudorsaken till det var att det genom RF 1809 hade dragits upp klara skiljelinjer mellan de allmänna domstolarnas och förvaltningsorganens uppgifter; det stred mot grundläggande kompetensregler att ställa myndigheterna under domstolarnas vingar. Blickarna riktades därför i stället mot den franska och tyska modellen med en högsta förvaltningsdomstol.

[114] Jfr SOU 1964:27 s. 57.
[115] Jfr SOU 1964:27 s. 62 f.
[116] Jfr Herlitz a.a. s. 12 f.
[117] Jfr SOU 1964:27 s. 61.
[118] Jfr SOU 1964:27 s. 62.

Intresset av en sådan högsta instans växte i takt med att handläggningen av administrativa klagomål blev alltmer betungande för regeringen.[119] Behovet av en mer rationell prövningsordning resulterade i att Regeringsrätten inrättades 1909. Precis som Högsta domstolen var Regeringsrätten en gren av kungamakten och skulle döma i kungens namn. Regeringsrätten gavs vidare inte generell kompetens att avgöra administrativa besvärsmål som innefattade rättsfrågor. I stället bestämdes dess kompetens genom enumeration.

Synen på domstolarnas maktställning i förhållande till statsförvaltningen förändrades under 1900-talets inledande hälft i takt med att pendeln vreds tillbaka från den ekonomiska liberalismens laissez faire-politik mot en välfärds- och regleringsstat, denna gång på socialdemokratisk idébas. I den mån det därefter blivit aktuellt att överflytta prövningen av administrativa ärenden till rättsliga instanser har det inte skett till de allmänna domstolarna utan till administrativa specialinstanser, såsom hyresråd och försäkringsråd. Utvecklingen har i det avseendet liknat den som pågick under regleringsivern på 1600- och 1700-talen.[120]

Förvaltningsprocessen

Regler om förfarandet hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter hade vid 1900-talets början samlats i en mångfald lagar och författningar.[121] Den förvaltningsrättsliga lagstiftningen var i huvudsak inriktad på den materiella rätten. Varje författning var normalt begränsad till ett speciellt sakområde eller till mål och ärenden vid en viss myndighet. Processuella föreskrifter var sällsynta i speciallagstiftningen. Allmänna regler för förvaltningsförfarandet förekom endast sporadiskt och avsåg i huvudsak specifika handläggningsfrågor, såsom delgivning, besvärstid, kungörelse osv.[122]

Rättegångsbalken var i vissa delar omedelbart eller analogt tillämplig i besvärsmål. Det var emellertid svårt att bilda sig en klar och fullständig bild av rättspraxis på området, eftersom beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet inte publicerades. Mot denna bakgrund

[119] Se Lavin s. 24.
[120] Se s. 60.
[121] Jfr SOU 1946:69 s. 7.
[122] Jfr SOU 1946:69 s. 14.

förordnade Kungl. Maj:t 1944 en särskild utredare att göra en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Utredaren presenterade sitt arbete i ett betänkande 1946.[123] Det skulle emellertid dröja ytterligare 25 år innan vi fick en allmän lagstiftning i ämnet.

I brist på lagreglering blev det genom Regeringsrättens verksamhet som inte minst besvärsinstitutet utvecklades och fick stadga. Processen vid de allmänna domstolarna och de grundsatser som utbildats vid besvärsbehandlingen i statsrådet före Regeringsrättens tillkomst fick tjäna som förebild i frågor som besluts överklagbarhet och besvärsrätt.[124]

[123] SOU 1946:69 Förvaltningsförfarandet.
[124] Jfr SOU 1964:27 s. 69.

KAPITEL 8
DEN MODERNA MILJÖRÄTTEN

8.1 En allmän översikt av efterkrigsperioden

För Sverige innebar efterkrigsperioden under de första 25–30 åren en utveckling mot allt större välstånd, både socialt och materiellt. Politisk stabilitet, kontinuerlig ekonomisk tillväxt och gynnsamma konkurrensvillkor på den internationella marknaden gav utrymme att genomföra betydande grundläggande sociala välfärdsprogram. Det var den socialdemokratiska idéen om det svenska folkhemmet som skulle förverkligas.

Under denna tid byggdes de stora allmänna försäkringssystemen upp. Arbetslöshetstalen var internationellt sett låga. Bostadsbyggandet stimulerades. Väldiga infrastrukturella projekt genomfördes. Industriproduktion i storenheter blev särskilt gynnade av de politiska makthavarna. Det var inom främst tunga industrigrenar som varv, skog och stål som man återfann flaggskeppen i den svenska företagsarmadan.

Stora produktionsenheter, befolkningstillväxt och urbanisering, utbyggnad av trafiksystemen osv. orsakade nya och mer omfattande störningar på den omgivande miljön. Den tekniska och kemiska produktutvecklingen innebar att nya material och produkter tillkom i en rask takt. Samtidigt började folk att ställa högre krav på tillgång till orörd natur för sitt friluftsliv. Mer fritid och bättre ekonomiska villkor gjorde det möjligt för människor att resa och i övrigt utnyttja fritiden på ett annat sätt än tidigare.

Under 1960-talet ökade insikterna om riskerna för långsiktiga skadeverkningar till följd av miljögifter och andra utsläpp från industrier, trafiken, avloppssystem och avfallsanläggningar. När man från makthavarnas sida skulle vidta åtgärder blev det ofta genom detaljreglering och offentlig kontroll. Det är ett typiskt drag

för den anda som utvecklades under denna tid att samhällsproblem skulle lösas genom statens och de stora folkrörelsernas försorg. Trollformeln hette offentlig kontroll genom administrativa myndigheter, i någon mån med bistånd från fackliga och ideella riksorganisationer.

På vattenvårdens område hade det sedan början av 1930-talet skett en gradvis uppbyggnad av de centrala tillsyns- och sakkunnigorganen.[1] På 1960-talet utvidgades myndighetsapparaten. År 1963 tillkom Naturvårdsnämnden och Luftvårdsnämnden och fyra år senare inrättades Statens naturvårdsverk, som det centrala förvaltningsorganet inom hela miljövårdsområdet. Samtidigt fördes länsstyrelserna in i tillsynsorganisationen och fick ökade ekonomiska resurser. Däremot visade man från politiskt håll litet intresse för den traditionella vägen att lösa immissionstvister genom talan vid domstol. Ett exempel på detta är valet av prövningsorgan för tillståndsfrågor enligt 1969 års miljöskyddslag. Valet av prövoinstans diskuteras utförligt i förarbetena.[2] Övervägandena resulterade i ståndpunkten att de allmänna intressena var av sådan art och vikt att de krävde prövning i administrativ ordning. Endast i de fall där skadeverkningarna var så begränsade att tvisten kunde betraktas som strikt grannelagsrättslig, ansågs domstolarna vara lämpliga tvistlösningsorgan.[3]

På 1980-talet förändrades bilden. Statens finanser försämrades hastigt och märkbart. Näringslivets konkurrenskraft mot utlandet försvagades. Rapporter om nedlagda företag, om finans- och bankkriser, om neddragningar och besparingar i offentliga utgifter, om människor utslagna på arbetsmarknaden osv. trädde i stället för 1960-talets bulletiner om nysatsningar, hög ekonomisk tillväxt och full sysselsättning. Utvecklingen har därefter gått dithän att det nu, mot slutet av 1990-talet, råder i stort sett politisk enighet om att samhället inte längre har råd att ensam ta ansvaret för kontrollen och värnandet om konsumenternas, miljöns och andra kollektiva

[1] Se s. 112 vid not 85.
[2] Se prop. 1969:28 s. 195 f.; jfr även O Nyman.
[3] Se prop. 1969:28 s. 232.

skyddsobjekts intressen.[4] Behovet att aktivera medborgarna i arbetet för att skapa goda samhällsförhållanden har vuxit sig allt starkare. På miljörättens område har de fristående miljöorganisationerna varit aktiva och framgångsrika. Flera av dem har blivit viktiga påtryckningsgrupper. Människors engagemang i miljöfrågor har överhuvudtaget ökat väsentligt under den senaste tjugoårsperioden.

De faktiska förhållandena i samhället har naturligt förändrats i takt med landvinningarna på vetenskapens och teknikens områden. Den stora tunga verkstadsproduktionens era i svenskt näringsliv är i stort sett över. I dess ställe har den hög- och finteknologiska industrin tagit plats. Data- och telekommunikationsområdet har närmast erupterat, och man kan ännu inte se något slut på expansionsmöjligheterna. Också tjänstesektorn har vuxit.

Mot denna bakgrund är det lättförståeligt att miljöproblemen ser annorlunda ut i dag jämfört med för 25 år sedan. Buller-, rök- och sotalstrande fabriker är inte längre det största bekymret. Störningskällorna utgörs numera i allt högre grad av storskaliga och komplexa verksamheter som trafiksystem, energisystem och samhällets varuströmmar i stort.[5]

Under 1960- och 1970-talen formligen exploderade nyregleringen på miljörättens område i Sverige.[6] Utvecklingen på lagstiftningsområdet har i allt väsentligt fortsatt i samma uppskruvade tempo. Om det vid början av seklet var svårt att hitta den miljörättsliga lagstiftningen, är problemet i dag snarare att hitta rätt i den regnskog av lagar och förordningar som täcker den miljörättsliga kontinenten.[7]

Den moderna miljörättsliga regleringen är uppbyggd kring ett tillstånds- och anmälningsförfarande förenat med en särskild tillsynsverksamhet. Olika myndigheter har getts behörighet att meddela förbud och särskilda villkor eller att förordna om rättelse på den felandes egen bekostnad. Ett annat betydelsefullt inslag i regle-

[4] Se t.ex. Direktiven till Konsumentpolitiska kommittén (Dir.1992:04) där det sägs att "Den statliga verksamheten på konsumentpolitikens område bör koncentreras till sådana verksamhetsområden där statliga insatser verkligen behövs och till sådana uppgifter som inte kan läggas på andra, kommunala eller enskilda, organ."

[5] Se SOU 1993:27 s. 186 f.

[6] Jfr SOU 1994:151 del A s. 257 och del C s. 151.

[7] En stor del av – men inte all – miljörättslig reglering återfinns i en av Gabriel Michanek sammanställd lagbok i miljörätt 1991, som omfattar ca 800 (!) sidor lagtext.

ringen är den planläggande verksamheten. Genom planläggning kan det allmänna i ett tidigt skede påverka och kontrollera uppkomsten av miljöfarlig verksamhet. Genom den nya miljöbalk, som gäller från den 1 januari 1999, bringas regelfloran antalsmässigt ned något.[8]

Lagstiftaren – och rättstillämparen – måste i sin verksamhet ta hänsyn till ett stort antal skyddsvärda intressen av olika karaktär. Människor ställer krav på skydd mot sjukdomar och andra hälsorisker. Man vill vidare ha tillgång till en ren och orörd natur för friluftsliv och rekreation samt i övrigt kunna leva utan alltför påträngande störningar i form av buller och dylikt. Också goda arbetsmiljöförhållanden är viktigt för dagens medborgare. Härtill kommer att den biologiska mångfalden bör bevaras, liksom värdefulla natur- och kulturlandskap.

Det är svårt att finna någon plats i vårt land där inte luft, mark och vatten har påverkats av föroreningar. Hushållningen med naturresurserna måste ske med inriktning på ett långsiktigt utnyttjande, utan alltför stora ingrepp i den naturliga miljön. Att helt undgå miljöstörningar är emellertid inte möjligt. Ändamålet med miljölagstiftningen kan därför sägas vara att finna en rimlig avvägning mellan å ena sidan kravet på omsorg om människors hälsa och miljön och å andra sidan behovet av exploatering av naturresurser m.m. för att upprätthålla en hög levnadsstandard för landets invånare.[9]

8.2 Plan- och marklagstiftning[10]

Naturvårdslagstiftning

År 1950 infördes en särskild lag om tillfälligt byggnadsförbud inom vissa strandområden. Lagstiftningen hade till syfte att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv vid havet, insjöar och vattendrag.[11] Länsstyrelserna gavs för det ändamålet rätt att förordna att byggnader inte fick uppföras inom vissa strand-

[8] Se vidare avsnitt 8.6.
[9] Jfr SOU 1994:151 del A s. 258.
[10] Jfr ang. det följande SOU 1994:151 del C s. 159–166.
[11] Jfr NJA II 1952 s. 166.

områden utan tillstånd. Lagen ersattes 1952 av strandlagen, som förutom nyssnämnda bestämmelser också innehöll regler om bland annat stängselgenombrott.

Sistnämnda år infördes även en ny naturskyddslag, som ersatte lagarna om naturminnesmärkens fredande och om nationalparker från 1909. Den nya lagen innehöll bland annat bestämmelser om nationalparker, naturminnen, naturparker, skydd för växt- och djurarter, skydd för landskapsbilden samt mot nedskräpning. Den medgav emellertid inte några långtgående restriktioner i markägarens befogenheter att utnyttja fastigheten.[12]

Samtidigt med dessa lagreformer utsågs Vetenskapsakademin att handha de centrala uppgifterna på naturskyddets område. Akademins befogenheter som naturskyddsorgan var dock begränsade och de anslag som ställdes till dess förfogande för detta ändamål jämförelsevis små.[13]

Naturskyddslagen visade sig ganska snart inte motsvara tidens krav på naturvård. Särskilt bristfällig var lagen på den sociala naturvårdens och landskapsvårdens område.[14] För att åtgärda bristerna stiftades 1964 års naturvårdslag, som ännu är i kraft.[15] I samband med lagens tillkomst förklarade lagstiftaren att det krävdes en högst väsentlig förstärkning av det allmännas insatser i fråga om naturvården.[16] Det var en tid då miljövård fick kosta pengar.[17]

I naturvårdslagens inledande bestämmelser slås fast vissa allmänna förhållningsregler, såsom var och ens skyldighet att visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen och att vid arbetsföretag vidta behövliga åtgärder för att begränsa eller motverka skador på naturen. Också naturens tillgänglighet för alla enligt allemansrätten nämns uttryckligen. Som olika former för skydd av naturen upptar naturvårdslagen bestämmelser om nationalparker, naturreservat, naturminnen och vilthägn samt om skydd för växt- och djurarter, friluftslivet och naturmiljön samt mot nedskräpning. I början av

[12] Jfr Michanek s. 77.
[13] Jfr NJA II 1953 s. 152.
[14] Jfr prop. 1964:148 s. 34.
[15] Naturvårdslagen är en av de lagar som ingår i den kommande miljöbalken.
[16] Se prop. 1964:148 s. 24.
[17] I bet 1964:3LU41 s. 91 uttalas att det förutsätts att den beslutade intensifieringen av naturvården kommer att medföra betydande utgifter för det allmänna.

1970-talet reformerades ersättningsbestämmelserna i överensstämmelse med den nya expropriationslagen.[18] Markägarnas ställning försvagades gentemot det allmäna naturvårdsintresset.

Naturvårdslagstiftningen har alltsedan den första lagreformen betraktats som ett verktyg för att ta till vara allmänna intressen.[19] Den enskilde medborgaren har ingått i skyddskretsen endast som ett element i ett större kollektiv. Att lagen syftar till att skydda samhällets behov av att ge medborgarna tillgång till en fri och orörd natur har återverkat på uppfattningen om vem som har rätt att agera rättsligt för att säkerställa lagens tillämpning.[20]

Naturresurslagen

År 1967 påbörjades arbetet för att genomföra en fysisk riksplanering. Behovet av en nationell planering var stort, eftersom den fysiska planering som reglerades i byggnadslagen endast omfattade varje kommuns område. I planeringsarbetet behövde dessutom kommunen endast beakta sina egna intressen. Den första etappen i arbetet slutfördes genom att riksdagen 1972 beslutade om riktlinjer för hushållning med mark och vatten. Genom tillkomsten av naturresurslagen 1987 kan arbetet sägas ha slutförts. Naturresurslagen[21] innebar en kodifiering av de fastslagna riktlinjerna. Dessutom överfördes dit förprövningsregeln i 136 a § byggnadslagen.[22]

Naturresurslagens främsta syfte är att utgöra den bas som myndigheterna skall utgå från vid prövning i mål och ärenden enligt olika miljörättsliga speciallagar. Lagen ger uttryck för samhällets syn på de övergripande ändamål som skall tjäna som rättesnöre vid användandet av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Innehållet i lagen utgörs i huvudsak av bestämmelser om grundläggande och särskilda hushållningskrav, tillåtlighetsprövning av industrianläggningar och miljökonsekvensbeskrivningar.[23] Att lagen

[18] Se prop. 1974:83.
[19] Jfr bl.a. Michanek s. 80 och Jonzon m.fl. s. 13 f. och 48 f.
[20] Se vidare avsnitt 17.5.
[21] Naturresurslagens bestämmelser överflyttas i stort sett utan saklig ändring till miljöbalken.
[22] Se s. 127 vid not 26.
[23] Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar infördes 1991.

tjänar som ett instrument för samhället att ge tillkänna de allmänna riktlinjer som skall styra rättstillämpningen inom miljörätten i stort ger vid handen att lagen inte har till syfte att värna intressen av enskild, privaträttslig karaktär.

Hushållningsbestämmelserna innehåller principuttalanden om vad som skall beaktas av myndigheterna vid beslutsfattande som rör ändrad användning av mark- och vattenområden. Däremot kan reglerna inte åberopas till stöd för ingripanden mot pågående användning av naturresurserna. Bestämmelserna är mycket allmänt hållna och ger i allt väsentligt endast uttryck för skönsmässiga bedömningar.

Reglerna om tillåtlighetsprövning innebär att vissa slag av anläggningar inte får uppföras utan tillstånd från regeringen. Detta gäller bland annat massafabriker, pappersbruk, cementfabriker samt järn- och stålverk.

Byggnadslagstiftningen

Efterkrigstidens strukturförändringar i näringslivet och befolkningsflytten från glesbygd till tätorter gav upphov till nya konflikter i fråga om byggnation och utnyttjande av mark för kommunikationer, rekreation, utvinning av naturresurser osv. Miljöstörningar följde med tillkomsten av nya tekniska anläggningar med avsevärd omgivningspåverkan. Under 1960-talet förekom flera uppmärksammade markanvändningskonflikter i samband med förläggningen av storindustrier och andra störande anläggningar.[24] Det regelverk som 1947 års bygglag och 1959 års byggnadsstadga[25] tillhandahöll var otillräckligt som styrmedel.

Mot denna bakgrund inleddes i slutet av 1960-talet förberedelserna för en totalrevision av byggnadslagstiftningen. Redan 1972 genomfördes den ordningen att nyanläggning och utvidgning av vissa industrier med stor miljöpåverkan skulle förprövas av regeringen.[26] Endast regeringen ansågs kunna företa den nödvändiga samman-

[24] Se prop. 1985/86:1 s. 64.

[25] Reglerna om förfarandet vid planläggning och reglering av byggandet överfördes i stort sett utan saklig ändring till den nya byggnadsstadga som 1959 ersatte BySt 1947.

[26] Detta slogs fast i 136 a § byggnadslagen.

vägningen av olika stridiga intressen när det gällde särskilt miljöfarliga industrier med väsentlig betydelse för naturresurshushållningen. Etableringen av sådana industrier krävde politiska överväganden och inte rättsliga bedömningar av den typ som lämpade sig bäst för domstol att göra. Det blev emellertid först 1987 som en verkligt genomgripande reformering av byggnadslagstiftningen kom till stånd genom införandet av plan- och bygglagen (PBL).

PBL:s styrsystem är i princip uppbyggt på samma sätt som 1947 års byggnadslag. Grundtanken är att i princip all markanvändning bör kontrolleras av samhället genom staten och kommunerna. I motiven understryks att enskilda intressen inte skall få hindra en utveckling som från allmän synpunkt anses betydelsefull.[27] Det grundläggande kravet är att bebyggelse skall vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Lämplighetsprövningen skall ske vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

Planläggning skall ske så att den främjar en från allmänna önskemål lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Lokalisering av bebyggelse skall ske med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa. För det ändamålet kan en kommun i detaljplan ge föreskrifter om t.ex. högsta tillåtna värden för störningar genom luftföroreningar, buller, skakning, ljus eller dylikt.

Ett av huvudsyftena med PBL är att stärka medborgarinflytandet,[28] särskilt i planärenden. Genom information och debatt skall ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt eftersträvas. På grund därav har alla boende och deras hyresgästorganisationer getts ställning som sakägare. De politiska syftena i övrigt med reformen anges i förarbetena vara bland annat att decentralisera ansvaret för planläggning och lokal miljö till kommunerna, att ge större frihet och ansvar för den enskilda människan samt att ge en starkare ställning för sociala och ekonomiska hänsyn i planering och byggande.[29] Frågor om resurshållning, friluftslivets markbehov, byggnadsunderhåll samt social och teknisk förnyelse av våra tätorter skall sättas i förgrunden i planeringsintresset.

[27] Se prop. 1985/86:1 s. 112.
[28] Se prop. 1985/86:1 s. 68 och 79 f.
[29] Se prop. 1985/86:1 s. 68.

I PBL, som för övrigt inte införlivas med miljöbalken, samsas allmänna och enskilda intressen om utrymmet som skyddsobjekt. Särskilt i planärenden kan det vara svårt att strikt skilja mellan den ena och den andra intressekategorin. Inte sällan kan dessutom intressen av samma typslag stå mot varandra. Rör motsättningen allmänna intressen kan det vid en överprövning uppstå konflikt mellan å ena sidan den funktion som klagoinstitutet avser att fullgöra och å andra sidan kommunernas självbestämmanderätt. Risken för en sådan kollision är uppenbar, om det allmänna intresset förs upp till överinstansen på talan av en enskild kommuninvånare. Bland annat av den anledningen har Plan- och byggutredningen föreslagit inskränkningar i besvärsprövningen.[30]

Skogs- och jordbruk m.m.

1948 års skogsvårdslag dominerades av skogsligt ekonomiska synpunkter. Däremot spelade den sociala aspekten av skogsvården en underordnad roll.[31] Lagen kom, trots denna brist och trots de strömningar mot en socialt anpassad miljörätt som rått ända sedan 1960-talet, att gälla ända fram till 1979, då den ersattes av en ny skogsvårdslag.

Den skogsvårdslag som då infördes var ett uttryck för den regleringsiver som rådde i Sverige på 1960- och 1970-talen. Det skulle inte dröja länge innan synen på statens inblandning ändrades. Sålunda skedde 1993 en betydande avreglering av skogsbruket. Kravet på markägaren att avverka sin skog upphörde. Numera föreskriver lagen generellt att skötseln av skog skall ske med hänsyn till naturvårdens och andra allmänna intressen. Skyddet för biologisk mångfald likställs med virkesproduktionens intresse. Miljömålen har förts upp på samma nivå som produktionsintresset. Skogsvårdslagen måste trots detta sägas ha en låg ambitionsnivå vad gäller naturvårdshänsyn. Men inte ens de ringa krav som ställs i detta hänseende har genomförts effektivt i praktiken.[32]

På jordbruksområdet infördes nya skötselregler genom jord-

[30] Se SOU 1994:134.
[31] Jfr Ljungman-Stjernqvist I s. 107.
[32] Jfr Michanek s. 109 med där anförd litteratur.

hävdslagen 1969. Denna ersattes av en ny skötsellag 1979. Precis som i fråga om skogsbruket gav den nya lagen möjligheter till en ingående reglering av jordbruket. År 1990 infördes nya bestämmelser, som gav större frihet åt jordbrukaren. Bland annat krävs numera inte tillstånd utan endast anmälan för att ta brukningsvärd jordbruksmark ur produktion.

Andra reformer inom plan- och marklagstiftningen som kan nämnas är väglagen från 1971 och 1988 års lag om kulturminnen.

Gemensamt för den lagstiftning som tagits upp i detta delavsnitt är att den ingår som en bit i ett generellt verkande miljöskydd där samhällsintressena står i förgrunden. Syftet med regleringen är inte att skydda enskilda medborgares privata intressen av en god skogs-, jordbruks- eller kulturminnesvård. Rättstillämpningen är i allt väsentligt koncentrerad till den administrativa förvaltningsapparaten. Möjligheterna för enskilda att agera annat än i egenskap av tillstånds- eller dispenssökande är ytterst begränsade till följd av lagstiftningens inriktning på värnandet av allmänna intressen.[33]

8.3 Skyddslagstiftningen[34]

Hälsovårdslagstiftningen

Mellankrigstidens ökande industrialisering och befolkningsomflyttningar gjorde att HSt 1919 vid tidsperiodens slut framstod som ganska föråldrad och otidsenlig. Starka krav restes på en översyn av stadgan.[35] I anledning av detta tillkallades 1948 en hälsovårdsstadgekommitté. Kommitténs arbete[36] ledde till att det 1960 infördes en ny hälsovårdsstadga.

I likhet med den äldre stadgan var den nya uppbyggd kring lokutionen sanitär olägenhet, utan att fördenskull ge någon legal definition av begreppet. I motiven[37] uttalas att sanitär olägenhet omfattar alla yttre faktorer av någon betydenhet, som icke är av blott tillfällig natur och som kan inverka menligt i såväl fysiskt som

[33] Se avsnitt 17.6.
[34] Jfr ang. det följande SOU 1994:151 del C s. 166–187.
[35] Se prop. 1981/82:219 s. 10.
[36] Se SOU 1953:31.
[37] Se SOU 1953:31 s. 72 och prop. 1958:B46 s. 133.

psykiskt hänseende på en normal människas hälsotillstånd. En viss tolerans måste dock finnas så att rena bagateller inte kan åberopas som sanitära olägenheter.

HSt 1960 innehöll bestämmelser om bland annat vattenförorening samt ett särskilt kapitel om anläggning och upplag för industriell verksamhet m.m.[38] Hälsovårdsmyndigheten kunde meddela de förbud eller föreläggande som krävdes för stadgans efterlevnad. I samband med miljöskyddslagens tillkomst 1969 ändrades stadgan så att hälsovårdsnämnden gavs rätt att vidta åtgärder för att motverka även luftförorening, buller och andra sådana störningar. Tillståndsreglerna flyttades däremot över till miljöskyddslagen. Det utvidgade tillämpningsområdet ledde till en mängd nya uppgifter för hälsovårdsnämnderna.[39] Arbetsbördan tyngdes vidare till följd av en allmän tendens på slutet av 1970-talet att minska statlig detaljreglering och i stället öka kommunernas tillsynsansvar.

Hälsovårdsstadgan visade sig med åren otillräcklig för att komma till rätta med ökningen av och den delvis nya inriktningen av miljöstörningarna.[40] Det uppkom behov av en ny hälsovårdslagstiftning, bättre anpassad till den övriga miljörättsliga regleringen. År 1982 ersattes därför stadgan av en hälsoskyddslag. Lagen innebar dock inte någon skärpning av kraven i förhållande till den äldre stadgan och fick enligt motiven inte heller ge upphov till ökade kostnader för kommunerna.[41]

I lagen, som fortfarande är i kraft men kommer att ersättas av miljöbalken, definieras sanitär olägenhet som "en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig".[42] Begreppet är tänkt att omfatta alla former av störningar som kan inverka skadligt på människors hälsa, om de är av en viss betydenhet och varaktighet. Det är tillräckligt att det föreligger risk för skada. Den grundläggande materiella bestämmelsen är 6 §, som säger att ägaren eller nyttjanderättshavaren till viss egendom är

[38] Industriella anläggningar skulle vara så anordnade och inrättade och så underhållas, drivas och skötas att de inte medförde sanitär olägenhet. För vissa industrier, bland annat för tillverkning av fosfor, soda, superfosfat, betsocker samt färgerier, garverier, gasverk, slakterier och cellulosafabriker, gällde tillståndskrav.
[39] Se bl.a. prop. 1981/82:219 s. 12 f.
[40] Jfr prop. 1981/82:219 s. 18.
[41] Jfr prop. 1981/82:219 s. 18 f.
[42] Se 1 § HL.

skyldig att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet eller för att undanröja sådan olägenhet.

Varje kommun är ansvarig för hälsoskyddet inom sina gränser. Till fullgörande av sina skylidgheter får kommunen meddela föreskrifter till skydd mot sanitära olägenheter. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars medföra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Hälsoskyddslagen faller inom den förvaltningsrättsliga sfären, vilket innebär att dess bestämmelser inte kan tillämpas av allmän domstol. Även om lagen sålunda faller utanför enskilda personers civilrättsliga immissionsskydd är den att betrakta som en viktig komponent i medborgarnas arsenal för att värna sina enskilda miljöintressen. Detta visar sig genom möjligheten att påkalla myndigheternas agerande med stöd av lagens skyddsregler och rätten att överklaga myndighetsbeslut. I sammanhanget skall dock märkas att hälsoskyddslagen är subsidiär till miljöskyddslagen på så sätt att ett tillstånd enligt miljöskyddslagen hindrar åtgärder enligt hälsoskyddslagen.

Strålningsskydd m.m.

Frågan om att tillgodogöra sig kärnenergi aktualiserades i Sverige under 1950-talet. Ett sådant steg innebar en potentiell risk för att radioaktiva ämnen kunde frigöras och komma ut i omgivningen. Det blev därför nödvändigt att ha en lagstiftning som gav samhället kontroll och tillsyn över verksamheten. Riskerna hade alltför stor betydelse för samhället för att kunna överlämnas till enskilda att motverka genom tvister vid allmän domstol.

Lagen 1941 om tillsyn å radiologiskt arbete var den första regleringen i Sverige som tog hänsyn till de särskilda riskförhållanden som följer med användningen av röntgenstrålar och radioaktiva ämnen. Som namnet antyder var lagen arbetsrättslig. Genom 1958 års strålskyddslag utvidgades skyddet till att omfatta alla människor, även om strålskyddet för personer sysselsatta i radiologiskt arbete fortfarande intog en framträdande roll.

Strålskyddslagen ersattes genom en helt ny lag 1988. Syftet med den nya lagen är att skydda människor, djur och miljö mot skadlig

verkan av strålning, såväl joniserande som icke-joniserande.[43] Lagen är av utpräglat offentligrättslig karaktär och har följaktligen inte till syfte att erbjuda stöd i det enskilda fallet åt den som utsätts för otillåten strålning. Den som drabbas av strålning kan alltså inte under åberopande av lagen vända sig till domstol och utverka förbud, skyddsåtgärder eller skadestånd. För en framgångsrik sådan talan krävs stöd av annan lagstiftning.

Genom atomenergilagen 1956 infördes tillståndstvång för den som vill förvärva, inneha, överlåta, bearbeta eller eljest ta befattning med uran, plutonium eller något annat ämne som används som atombränsle i atomreaktor. Under 1970-talet växte protesterna mot kärnteknisk verksamhet i Sverige. Motståndet ledde 1977 till den s.k. villkorslagen. År 1984 stiftades en lag om kärnteknisk verksamhet, som i huvudsak består av regler om tillsynsverksamhet och offentlig insyn. Därefter har riksdagen 1997 tagit det första steget mot en avveckling av kärnkraften i vårt land.[44]

Både strålskyddslagen och kärntekniklagen saknar egentliga kravregler som kan styra tillståndsgivningen. De saknar också regler som garanterar insyn för allmänheten i samband med tillståndsprövning.[45] Man kan därför på goda grunder sätta i fråga om det är möjligt för enskilda medborgare att genom t.ex. överklagande kontrollera myndigheternas tillämpning av lagen.

Ytterligare en lag på strålningsområdet är atomansvarighetslagen, som innehåller regler om ersättning till följd av atomolycka. Lagen bygger på principen att den som innehar en atomanläggning ansvarar strikt för atomskador som orsakas av atomolycka i anläggningen eller under transport av atomsubstans från anläggningen. Talan om ersättning skall föras vid allmän domstol.

[43] Lagen innehåller regler om vissa allmänna skyldigheter som skall iakttas av bland annat den som bedriver verksamhet med strålning eller som tillverkar, importerar m.m. teknisk anordning som kan alstra strålning eller innehåller ett radioaktivt ämne. Vidare finns det i lagen bestämmelser om bland annat förbud och provning, tillståndsplikt och tillsynsverksamhet.

[44] Se den s.k. avvecklingslagen, SFS 1997:1320.

[45] Jfr Michanek s. 234 och Westerlund, EG och makten s. 94.

Immissionslagstiftningen i övrigt

Det förslag till jordabalk som lagberedningen presenterade 1947 ledde inte till lagstiftning. Beredningen fortsatte sitt arbete med att ta fram ett förslag till jordabalk, vilket slutligen presenterades i ett betänkande 1960. Förslaget innehöll, såvitt gäller regleringen av grannskapsförhållandena, sakligt ingen materiellrättslig skillnad mot 1947 års betänkande. De föreslagda bestämmelserna utsattes för stark kritik.[46] Särskilt riktades anmärkningar mot att förslaget var begränsat till en reglering mellan enskilda. Immissionsproblemet, menade kritikerna, kunde inte begränsas till en civilrättslig reglering av förhållanden mellan enskilda grannar, utan skulle ses som ett samhällsproblem, som motiverade en offentligrättslig reglering. Kritikerna vann regeringens öra, vilket ledde till att det 1963 tillkallades särskilda sakkunniga med uppgift att utreda frågan angående utformningen av en koncessionslagstiftning beträffande grannskapsstörande verksamhet. Året efter utvidgades uppdraget till att avse en allmän utredning rörande utformningen av en lagstiftning om immissioner. Det var alltså först genom tilläggsdirektiv som enskildas behov av skydd mot immissioner kom under de sakkunnigas bedömning.[47]

Behovet av en genomgripande lagreform var påtagligt. Den gällande lagstiftningen hade visat sig otillräcklig för att garantera att miljövårdens intressen blev effektivt tillgodosedda. Domstolarna hade varit restriktiva, ja närmast obenägna, att förbjuda industriell verksamhet av större betydelse för en ort eller av annan speciell samhällsvikt. Så som framhålls i motiven till miljöskyddslagen[48] ligger det nära till hands att sätta detta i samband med ett uttalande i JB 1909, om att ett obetingat genomförande av immissionsreglerna skulle verka i hög grad förlamande för industrin och att sådana verkningar borde förebyggas genom ett koncessionssystem.[49] Man kan förmoda att domstolarna vid bedömningen av immissionsmål så att säga byggde in en koncessionsprincip, att de inte utan stöd av

[46] Se SOU 1966:65 s. 112.
[47] Jfr Lindblom, Studier s. 156 not 71.
[48] Se prop. 1969:28 s. 42.
[49] Se s. 99 vid not 42 och s. 101.

skriven lag ville medverka till att spoliera kapitalvärden genom en obetingad användning av förbudssanktionen.

De sakkunniga presenterade sitt lagförslag 1966.[50] Efter vissa omarbetningar i departementet infördes så 1969 miljöskyddslagen. Lagen får vid sidan av vattenlagen betraktas som den mest centrala och praktiskt betydelsefulla inom miljörätten, fram till dess att miljöbalken träder i kraft. Som framskymtat ovan var en av de bakomliggande orsakerna till lagens tillkomst att det behövdes aktiva insatser från det allmännas sida för att främja en god miljövård. Särskilt när det gällde storimmissioner med geografiskt vidsträckta verkningar och när det gällde att komma till rätta med den sammantagna effekten av många små störningskällor ansågs den enskilde medborgaren ha små möjligheter att hävda sig och göra en insats.[51] Å andra sidan var det inte rimligt att i alla situationer utestänga enskilda från att initiera rättsliga prövningar i syfte att motverka immissioner. En särskild fråga för lagstiftaren var därför om man skulle skilja på den civilrättsliga och offentligrättsliga regleringen. Dep.chefen kom efter överväganden fram till att det förelåg ett så starkt samband mellan de allmänna och enskilda intressena när det gäller att hindra eller minska skadliga verkningar av miljöstörande verksamheter att regleringen borde ske i en gemensam lag.[52] Det blev den offentligrättsliga sidan som fick helt överskuggande uppmärksamhet och utrymme i lagen. Mycket av det som tidigare hade legat på den enskilde att ansvara för överläts på tillsynsmyndigheterna, som byggdes ut kraftigt.[53]

I miljöskyddslagen behandlas sammanfattningsvis frågor om tillåtligheten av miljöfarlig verksamhet, tillståndsprövning, tillsynsverksamhet, enskilt anspråk, miljöskyddsavgift och miljöskadeförsäkring.

Tillåtlighetsreglerna gäller all miljöfarlig verksamhet. En sådan verksamhet skall vara lokaliserad på ett ur miljöhänsyn godtagbart sätt och i övrigt bedrivas med iakttagande av de försiktighetsmått som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenheter. Såväl allmänna som enskilda intressen skall beaktas. Verk-

[50] Se SOU 1966:65.
[51] Jfr prop. 1969:28 s. 295.
[52] Se prop. 1969:28 s. 191.
[53] Jfr prop. 1969:28 s. 395.

samheter som kan ge upphov till olägenheter av mer väsentligt slag är tillåtna endast om det finns särskilda skäl för det eller om regeringens godkänt verksamheten.[54]

Reglerna om tillståndsprövning innebär att den som utövar eller avser att utöva miljöfarlig verksamhet kan ansöka hos Koncessionsnämnden för miljöskydd (eller i vissa fall länsstyrelsen) om tillstånd att bedriva verksamheten. För ett stort antal verksamheter föreligger tillstånds- eller anmälningsskyldighet. Den som bryter mot tillstånds- eller anmälningsplikten kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Vid lagens tillkomst diskuterades ingående frågan om tillståndsprövningen borde ske i domstol eller vid administrativ myndighet. Dep.chefen, som ansåg att frågan var av praktisk art,[55] menade att ett förfarande i administrativ ordning bäst tillgodosåg önskemålen om effektivitet, snabbhet och smidighet. Koncessionsnämnden, som slutligen blev den nya myndighet som skulle handha tillståndsfrågor, skulle dock ha en fristående och i viss mån domstolsliknande ställning.[56] Med miljöbalkens genomförande kommer Koncessionsnämnden att avskaffas och prövningen överföras till särskilda miljödomstolar.

Ersättningsfrågor reglerades ursprungligen i miljöskyddslagen men flyttades 1986 över till miljöskadelagen. Tvister handläggs vid allmänt fastighetsforum eller av fastighetsdomstol. Efter miljöbalkens ikraftträdande blir miljödomstolarna behörigt forum även i ersättningsdelen.

Tillsynsmyndigheterna och det centrala kontrollorganet Naturvårdsverket har enligt miljöskyddslagen en särställning när det gäller ansvaret för att värna allmänna intressen. År 1981 utvidgades ansvarsområdet till att omfatta miljöskyddsintresset i stort, dvs in-

[54] Miljöskyddslagen stadgar om förbud mot allt utsläpp av avloppsvatten av visst slag, såvida utsläppet inte uppenbart kan ske utan olägenhet. Vidare skall fasta trafikanläggningar (flygplats, väg eller järnväg) normalt prövas i särskild ordning. Att så skett medför hinder mot att med stöd av miljöskyddslagen utverka förbud mot att anläggningen utnyttjas för avsett ändamål. Däremot kan ingripande ske genom föreläggande om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått, se NJA 1993 s. 645.

[55] Se prop. 1969:28 s. 196.

[56] Se prop. 1969:28 s. 200.

nefattande även enskilda intressen.[57] Privata intressen hade fram till dess endast kunnat bevakas av den enskilde själv, i form av förbudstalan eller talan om skyddsåtgärder, om verksamheten inte var tillståndsprövad, eller genom att den enskilde deltog aktivt i tillståndsärendet inför Koncessionsnämnden.

År 1962 infördes en ny giftförordning samt en bekämpningsmedelsförordning, som medgav ingrepp mot speciellt farliga ämnen och produkter. Förordningarna ersattes 1973 av en central ramförfattning, lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Den innehöll dels grundläggande bestämmelser om tillverkning, försäljning, annan hantering och import av hälso- och miljöfarliga varor, dels bemyndigande för Kungl. Maj:t eller myndighet att ingripa mot olika kemiska varor. Syftet med reformen var att skydda samhälleliga allmänna intressen, inte att erbjuda enskilda skadelidande ett nytt verktyg att använda för att komma till sin rätt.

Precis som på många andra områden inom miljörätten gick utvecklingen inom kemikalieområdet snabbt och påkallade snart en översyn av samhällskontrollen över kemikalieanvändningen. År 1983 tillsattes kemikommissionen och året efter presenterades ett förslag till en lag om kemiska produkter.[58] En sådan lag utfärdades 1985. Syftet med lagen är att förebygga uppkomsten av skador på människors hälsa eller i miljön genom kemiska ämnens inneboende egenskaper. Lagen är en s.k. ramlag. Innehållet i den är avsett att konkretiseras och fyllas ut med föreskrifter som meddelas av regeringen eller Kemikalieinspektionen. Det är frågan om en offentligrättslig lagstiftning med ändamålet att värna medborgarna som kollektiv och samhället i övrigt mot skadebringande kemiska ämnen.[59]

Långt om länge fick Sverige en ny jordabalk. Den trädde i kraft den 1 januari 1972. Med den infördes de första generella civilrättsliga bestämmelserna om förhållandet mellan fastighetsgrannar, om

[57] Jfr lagrådets rekommendation i prop. 1969:28 s. 384 och 387.
[58] Se SOU 1984:77.
[59] Den grundläggande skyddsbestämmelsen i lagen om kemiska produkter ålägger den som hanterar eller importerar en kemisk produkt att vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller miljön. Av fundamental betydelse i det sammanhanget är den s.k. substitutionsprincipen, enligt vilken sådana kemiska produkter skall undvikas som kan ersättas med mindre farliga produkter.

man bortser från miljöskyddslagens regler om enskilt anspråk. Den grundläggande principen för hur grannar skall bete sig mot varandra är fastslagen i 3 kap. 1 § och lyder: "Var och en skall vid nyttjandet av sin eller annans fasta egendom taga skälig hänsyn till omgivningen". Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till bland annat miljöskyddslagen. Den har därför kommit att spela en underordnad roll för den enskildes miljöskydd.[60]

Bland övrig i vid mening immissionsrättslig lagstiftning som tillkommit efter andra världskriget kan nämnas OSt 1956, lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor 1949, 1961, 1975 och 1988, om transport av farligt gods 1982 och om renhållning 1956, 1970 och 1979. Samtliga dessa reformer har haft till främsta ändamål att stärka samhällsintressena på miljörättens område.

Domstolsprocessuella förändringar

I och med tillskapandet av vattendomstolarna samtidigt med införandet av den nya vattenlagen 1918 fick Sverige sin första egentliga miljörättsliga domstolsinstans. Övriga immissionsrättsliga tvister skulle fortsatt handläggas vid de allmänna domstolarna, i enlighet med allmänna processuella regler och instansordningar. Också förfarandet vid vattendomstolarna följde emellertid i väsentliga delar rättegångsbalken.

Den nya rättegångsbalken 1948 innebar en genomgripande förändring av rättegångsförfarandet. Syftet med den nya processordningen var – förenklat uttryckt – att nå ett riktigt avgörande på ett så billigt, snabbt och enkelt sätt som möjligt. Som vägledande principer för handläggningen skulle gälla omedelbarhet, muntlighet och koncentration, i motsats till det äldre förfarandet, som byggde på ett tämligen omständigt muntligt-protokollariskt system. Det är svårt att säga vilken inverkan den nya rättegångsbalken fått på de reella möjligheterna att driva igenom immissionsrättsliga krav på förbud, skyddsåtgärder och ersättning i domstol. Det går emellertid inte att finna uppgifter som tyder på att antalet mål om sådana tvister skulle ha ökat eller minskat nämnvärt efter reformen.

[60] Det enda i egentlig mening imissionsrättsliga tvistemål som hittills tagits upp och refererats av HD och som avser prövning enligt 3 kap. 1 § JB synes vara NJA 1994 s. 162.

År 1969 infördes särskilda fastighetsdomstolar. De skiljer sig från de allmänna domstolarna, som de organisatoriskt är en del av, främst genom sin domkrets och sin sammansättning.[61] Förfarandet följer dock i allt väsentligt den allmänna proceduren enligt rättegångsbalken. Till fastighetsdomstolens kompetensområde hör bland annat tvister om enskilt anspråk enligt miljöskyddslagen, vägmål samt en stor grupp ersättningsmål med fastighetsrättslig, och därmed många gånger immissionsrättslig, anknytning.

8.4 Utnyttjandet av naturresurser[62]

Vattenlagstiftningen

Vattenlagen från 1918 kom att bestå i ganska precis 65 år. Det visar att de grundläggande syften och ändamål som lagen avsåg att tillgodose behöll sin aktualitet under lång tid, trots de betydande förändringar i näringsliv, befolkningsstruktur osv. som ägde rum under perioden. Förändringar av samhällsförhållandena påkallade dock en fortlöpande reformering av lagens bestämmelser. Särskilt frågan om hur de större vattenföretagen skulle anpassas till samhällsplaneringen i stort gjorde det slutligen nödvändigt att ta ett samlat grepp över den framtida vattenlagstiftningen.[63] År 1968 tillkallades därför sakkunniga med uppdrag att överväga vattenlagen.

På grundval av delbetänkanden från de sakkunniga genomfördes en del reformer, bland annat 1971 då regeringens prövningsrätt i vattenmål utvidgades och vattendomstolarna inordnades i tingsrättsorganisationen. År 1974 reformerades ersättningsbestämmelserna. Reformen innebar väsentligen att ersättning skulle utgå endast i penningform och att bestämmelserna anpassades till expropriationslagen. Ersättningsreformen var inte avsedd att ställa skadelidande i en bättre materiellrättslig ställning. Reformen var endast ett led i den allmänna omdaning av byggnads- och expro-

[61] Enligt 3 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål består fastighetsdomstol av två lagfarna ledamöter, en teknisk ledamot och två nämndemän.
[62] Jfr ang. det följande SOU 1994:151 del C s. 187–194.
[63] Jfr prop. 1981/82:130 s. 65.

priationslagstiftningen som ägde rum för att säkerställa syftet med den fysiska riksplanering som godkänts av riksdagen 1972.[64]

År 1983 fick vi så en ny vattenlag. Den nya lagen innebar främst en genomgripande systematisk omarbetning av den äldre lagen. När det gäller de grundläggande principerna om lagens tillämpningsområde och prövningssystemets uppbyggnad bibehölls i allt väsentligt den tidigare vattenlagens regelsystem. Tillåtlighetsreglerna ersattes däremot med mer allmänt hållna regler, för att möjliggöra en samlad bedömning av ett vattenföretags lämplighet utifrån bland annat allmänna planerings- och samhällsekonomiska synpunkter. Likaså vidgades möjligheterna att ompröva villkor. Det var frågan om en anpassning av lagens regler för att bättre möta och tillgodose de allmänna intressen som aktualiseras i samband med tillkomsten av ett vattenföretag.[65] När det gäller enskilda sakägares ställning innebar däremot den nya vattenlagen få nyheter och förbättringar.

Enligt den nu gällande vattenlagen kräver ett vattenföretag som huvudregel tillstånd. I de undantagsfall då tillstånd inte är obligatoriskt, erbjuder lagen en möjlighet till frivillig prövning. För att vara tillåtligt måste vattenföretaget vara lokaliserat så att det inte strider mot allmänna planeringssynpunkter. Företaget får inte heller strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. En ytterligare förutsättning är att vattenföretaget är samhällsekonomiskt tillåtligt. Med det menas att fördelarna från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av företaget. Företaget får vidare inte orsaka skada eller olägenhet av större betydelse för allmänna intressen. För bland annat broar eller andra vattenföretag för väg, järnväg, tunnelbanan eller spårväg, vars anläggande prövats i särskild ordning gäller särskilda regler.

Ett vattenföretag som uppfyller tillåtlighetskraven skall utföras på ett sådant sätt att ändamålet utan oskälig kostnad vinns med minsta intrång och olägenhet för motstående allmänna och enskilda intressen. Den som erhåller tillstånd att utföra ett vattenföretag måste dessutom betala ersättning för skada och intrång, som drabbar annans egendom. Ersättningskyldigheten är att betrakta som villkor för tillståndet.

[64] Jfr s. 126.
[65] Jfr prop. 1981/82:130 s. 89 f.

Tillåtligheten av vattenföretag prövas, utom såvitt avser markavvattningsföretag, av vattendomstolen. Vissa i lagen angivna större företag skall dock prövas av regeringen. Ett tillståndsbeslut har rättsverkan mot alla, oavsett om de uppträtt i tillåtlighetsärendet eller inte. Att tillståndsprövningen sker vid domstol skall inte förleda en att tro att det är frågan om en civilrättslig tvist av grannelagskaraktär. Tvärtom är de offentligrättsliga inslagen påtagliga, vilket avspeglar sig bland annat i förfarandereglerna.[66] När det gäller ersättningsfrågor är prövningen dock utpräglat privaträttslig.

Lagstiftningen i övrigt

Efter att ha gällt i över femtio år ersattes 1896 års fiskelag av en ny lag 1950. Lagen gav Fiskenämnden rätt att genom föreskrifter vidta åtgärder mot innehavare av enskild fiskerätt, som i strid med allmänna intressen uppenbart vanskötte fisket genom t.ex. alltför hård beskattning av fiskebeståndet. Regeringen eller myndighet gavs vidare behörighet att meddela föreskrifter om fiskets vård och bedrivande. Sedan 1993 gäller en ny fiskelag, som i nu berörda hänseenden har ett i sak likartat innehåll. Fiskenämndens befogenheter är dock överflyttade till länsstyrelserna. Fiskelagstiftningen i Sverige är i allt väsentligt en reglering med syftet att skydda allmänna intressen. I linje med detta sker rättstillämpningen huvudsakligen i administrativ ordning.

Lagstiftningen angående utvinning av mineralfyndigheter har reformerats flera gånger under den senare hälften av detta århundrade. År 1960 infördes en uranlag. Såväl den som stenkolslagen från 1866 ersattes 1974 med en lag om vissa mineralfyndigheter. Samtidigt infördes en ny gruvlag. Den senaste reformen skedde 1991 då bestämmelserna i gruvlagen och lagen om mineralfyndigeter samlades i en gemensam minerallag. I likhet med huvuddelen av den miljörättsliga lagstiftningen har också dessa lagar till ändamål att värna allmänna intressen och säkerställa samhällets kontroll och tillsyn över naturresursernas utnyttjande.

[66] Se avsnitt 13.2.

8.5 Förvaltningsrätten

Som framhållits tidigare[67] inleddes på 1940-talet arbetet med att skapa en mer enhetlig, fullständig och i övrigt från rättssäkerhetssynpunkter tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. En första utredning i frågan presenterades 1946.[68] På grundval av betänkandet utsågs tre år senare sakkunniga – de s.k. besvärssakkunniga – för att utreda besvärsinstitutet, men även med uppdrag att överväga en reglering av förfarandet i första instans. De sakkunniga presenterade 1955 ett principbetänkande[69] och lade 1964 fram sitt slutbetänkande[70] med förslag till en lag om förvaltningsförfarandet. Lagförslaget, som omfattade 155 paragrafer, bantades av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet till 25 paragrafer. Tillämpningsområdet begränsade samtidigt till enbart förvaltningsmyndigheterna.[71]

Parallellt med dessa lagstiftningsärenden arbetade förvaltningsdomstolskommittén med ett förslag till omorganisation av förvaltningsrättskipningen i Regeringsrätten och kammarrätterna.[72] Vidare var utformningen av förfarandet i förvaltningsdomstolarna föremål för överväganden inom departementet.[73]

Med utgångspunkt från nämnda utredningsarbeten genomfördes så 1971 den stora förvaltningsrättsreformen i Sverige. Den innebar att det infördes tre nya lagar av central betydelse på den offentliga förvaltningens område: lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen. I huvudsak innebar reformen dels att rättskipningen i Regeringsrätten och kammarrätterna omorganiserades, dels att det infördes allmänna förfaranderegler för förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Tyngdpunkten i den domstolsmässiga besvärsprövningen i förvaltningsärenden flyttades från Regeringsrätten till kammarrätterna. År 1979 fullföljdes reformen genom att skatterätterna och läns-

[67] Se s. 119 f.
[68] Se s. 120 not 123.
[69] Se SOU 1955:19.
[70] Se SOU 1964:27.
[71] Se SOU 1968:27
[72] Se SOU 1966:70.
[73] Se bet. 1970:JuU11.

rätterna bröts ut ur länsstyrelserna och omvandlades till fristående allmänna förvaltningsdomstolar.

Sakligt sett vilar reglerna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen i stora delar på allmänna rättsgrundsatser som gällt och tillämpats sedan långt innan lagarnas tillkomst.[74] Detta undanskymmer inte att reformerna genom att lagfästa handläggningsreglerna medverkat till att stärka den enskildes rättssäkerhet i hans mellanhavanden med myndigheterna.[75] Lagregleringen har inneburit en större förutsebarhet och rättslikhet i det förvaltningsrättsliga förfarandet.

Redan under 1970-talet framfördes i olika sammanhang önskemål om en översyn av förvaltningslagen.[76] Särskilt förvaltningsmyndigheternas serviceskyldighet och medborgarkontakter fördes fram som förhållanden där lagstiftningen var bristfällig och en översyn påkallad. Utredningsarbeten under slutet av 1970-talet och början av nästa decennium ledde till att det 1986 antogs en ny förvaltningslag.[77]

Arbetsläget i domstolarna försämrades drastiskt under 1980-talet. Antalet mål ökade kraftigt och det uppstod balanser av oavgjorda mål vid domstolarna till en storlek som inte var acceptabel från rättsäkerhetssynpunkt; människor fick vänta alltför länge på att få sin sak avgjord. Domstolarnas framtida uppgifter, arbetssätt och organisation sattes i fråga.[78] Under 1990-talet har reformer genomförts som inneburit bland annat en betydande omflyttning av målkategorier från kammarrätt till länsrätt och införandet av prövningstillstånd i kammarrätt. Vidare har förvaltningsprocesslagen ändrats bland annat på så sätt att förvaltningsmyndigheter fått partsställning med rätt att uppträda som motpart i högre rätt och möjlighet att överklaga avgöranden som går myndigheten emot.

[74] Jfr Wennergren, FPL s. 8.
[75] Jfr prop. 1971:30 s. 2.
[76] Se Hellners-Malmqvist s. 20 f.
[77] I den nya lagen framhålls myndigheternas serviceskyldighet mot allmänheten, men i övrigt har stora delar av bestämmelserna flyttats över från den äldre lagen utan sakliga ändringar.
[78] Se bl.a. SOU 1991:106.

8.6 Miljöbalken

Den 1 januari 1999 träder den nya miljöbalken i kraft. Balken har föregåtts av flera års utredningsarbete,[79] men har trots detta kritiserats för att vara ett hastverk, som saknar en grundläggande genomgång av bristerna i den nuvarande lagstiftningen och en uttalad strategi för att genom en förändrad lagstiftning möta dagens och morgondagens miljöproblem.[80]

Miljöbalken är i allt väsentligt en lagteknisk produkt, varigenom bestämmelserna i 15 miljölagar arbetas samman.[81] Så till vida har kritikerna rätt att lagarna sammanförs med i stort sett oförändrat sakligt innehåll, utan att det görs någon djupare analys av den materiella rättens ändamålsenlighet och eventuella reformbehov. Flera av de lagar som miljöbalken omfattar tillkom under 1960- och 1970-talet då miljöproblematiken såg annorlunda ut än i dag. En så central lag som 1984 års vattenlag bygger i väsentliga delar på regler och bestämmelser som lades fast redan i den äldre vattenlagen från 1918. Även om det finns ett egenvärde i att sammanföra delar av den miljörättsliga floran så att den blir mer lättillgänglig och överskådlig, måste man beklaga bristen på en mer noggrann och djupträngande studie av lagstiftningens sakliga innehåll.

Helt utan nyheter i materiellt hänseende är dock miljöbalken inte. Till en början kan framhållas att balken följer den internationella trend som innebär att miljöpolitiken och miljölagstiftningen tar sin utgångspunkt i önskan att främja en hållbar utveckling, dvs att miljöpåverkande aktiviteter, utnyttjandet av natur-

[79] Den första utredningsgrupp som tillsattes var Miljöskyddskommittén, som lade fram sitt arbete i fyra betänkanden, SOU 1991:4, 1993:27, 1993:66 och 1994:96. På grundval av kommitténs arbete presenterade den borgerliga regeringen i augusti 1994 en proposition med förslag till en ny miljöbalk. Propositionen drogs tillbaka efter regeringsskiftet 1994 och den sedan 1993 verksamma Miljöorganisationsutredningen fick i uppdrag att arbeta fram ett nytt förslag till miljöbalk. Detta föranledde utredningen att anta namnet Miljöbalksutredningen. Utredningens förslag har avsatt sig i tre betänkanden, SOU 1996:103 och 147 samt 1997:32.

[80] Se bland annat särskilda yttranden i SOU 1996:103 och lagrådets uttalanden i prop. 1997/98:45 del 2 s. 447.

[81] De lagar som arbetas in i miljöbalken är naturvårdslagen, miljöskyddslagen, lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle, lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark, renhållningslagen, hälsoskyddslagen, vattenlagen, lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, lagen (1985:426) om kemiska produkter, miljöskadela-

resurser osv. måste ske med beaktande av även framtida generationers behov av en hälsosam och god miljö.[82] Också Sveriges EU-medlemskap har avsatt vissa spår.[83]

Nyheterna i miljöbalken är tämligen få, om man räknar antalet lagstadganden som saknar tidigare motsvarighet. Nytänkandet står snarare att finna i en modifierad inriktning på lagstiftningens systematiska utformning och praktiska genomförande. Översiktligt kan förändringarna beskrivas på följande sätt.

Miljöbalken ger uttryck för att lagstiftningen bör användas huvudsakligen som ett övergripande instrument, som kan ligga till grund för ett effektivt arbete på lägre nivå anpassat efter förhållandena i det enskilda fallet. Lagstiftningen skall mer inriktas på mål- och resultatstyrning än på detaljstyrning.[84] För det ändamålet introduceras ett nytt miljöpolitiskt verktyg: miljökvalitetsnormer. Dessa kan utfärdas av regeringen och avse kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. Normerna är bindande för kommuner och myndigheter vid prövning i ärenden om tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, tillsyn osv. Också den som bedriver verksamhet som faller under balkens tillämpningsområde är skyldig att rätta sig efter normerna.

Som nämnts strävar miljöbalkens uppbyggnad och innehåll mot att reglera de centrala, övergripande miljömålen, medan det praktiska miljöarbetet och miljöansvaret skall decentraliseras. Balkens rambestämmelser kommer att konkretiseras, fyllas ut och kompletteras med regeringsföreskrifter och myndighetsföreskrifter. Trots detta utgör tillstånds- och tillsynsfunktionerna den fundamentala basen i miljöskyddets konstruktion. Kontrollverksamheten

gen, naturresurslagen, lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, lagen (1993:900) om genetiskt modifierade organismer och lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. Dessutom förs jonisk strålning in under begreppet miljöfarlig verksamhet, vilket leder till att strålskyddslagen får en arbets- och patientskyddsinriktad prägel.

[82] Principen om en hållbar utveckling som grundval för det miljöpolitiska arbetet föddes i den s.k. Brundtlandskommissionen och blev internationellt förankrad genom det handlingsprogram, Agenda 21, som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling 1992 i Rio de Janeiro. De nya tankegångarna har fått en framträdande roll i flera moderna lagstiftningsprodukter, bland annat i Australien, Canada och Nya Zealand, se vidare i kap. 18.

[83] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 155.

[84] Jfr ang. det följande bl.a. prop. 1997/98:45 del 1 s. 161, 167 och 170.

kommer visserligen så småningom att styras alltmer av författningar på "lägre nivå", men även balkens allmänna hänsynsregler får stort inflytande på tillstånds- och tillsynsverksamheten. Hänsynsreglerna är vagt och mångtydigt utformade.[85] De ger stort utrymme åt tillstånds- och tillsynsorganen att formulera miljöskyddets närmare omfattning i det enskilda fallet.

De allmänna hänsynsreglerna återfinns i 2 kap. MB. Bestämmelserna är i allt väsentligt hämtade från gällande rätt. Inte alla lagar som inordnas under miljöbalken innehåller emellertid lika långtgående generella hänsynsregler. Genom att 2 kap. MB är tillämpligt i fråga om all verksamhet som faller under balken får hänsynsreglerna ett vidgat tillämpningsområde. På vissa områden kan man därför tala om en skärpning av miljöskyddet. De bakomliggande intressen som skall beaktas vid hänsynsreglernas tillämpning är i stort oförändrade i förhållande till gällande rätt, dock bör exploateringsintresset stå tillbaka något för de allmänna skyddsintressena i jämförelse med hur situationen är enligt t.ex. vattenlagen.[86] Dessutom sägs uttryckligen att naturen har ett skyddsvärde i sig.[87] En förändring av naturen behöver inte ha ekonomiskt negativa konsekvenser eller ens ha några ekonomiska följder alls för att en skada skall anses ha inträffat.

I 2 kap. MB föreskrivs att vederbörliga försiktighetsmått skall vidtas för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Där ges även anvisningar om lokalisering av verksamheter. Kretslopps- och substitutionsprincipen lagfästs. Vidare föreskrivs en allmän skälighetsregel av samma slag som i 5 § ML, 3 § NvL och 3 kap. 7 § VL. Sammanfattningsvis kan hänsynsreglerna sägas innebära att allt skall göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål skall uppnås, och att det vilar på den som vill företa en åtgärd som kan skada människor eller miljön att visa att försiktighetsmått är orimligt betungande eller miljömässigt omotiverade.[88]

En annan viktig princip som bär upp miljöbalken är ett utökat

[85] Se lagrådets kritik mot reglernas utformning i prop. 1997/98:45 del 1 s. 165 och del 2 s. 448.
[86] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 169.
[87] Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 8 f.
[88] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 232 f. och del 2 s. 24 f.

demokratiskt inflytande vid miljöprövningar. Till en början framgår detta av att regeringens roll som beslutsfattare i tillåtlighetsfrågor lyfts fram och utökas vad gäller trafikanläggningar med stor miljöpåverkan. Regeringen bibehåller dessutom i stort samma tillståndsgivarroll som gäller enligt naturresurslagen och vattenlagen.

Vidare förstärks myndigheters och allmänhetens inflytande genom balkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag.[89] Sålunda skall den som avser att bedriva verksamhet eller vidta åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet i förväg samråda med länsstyrelsen och med enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall ett särskilt förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras.[90] Företagaren skall då samråda med de statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet skall avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen. I mål eller ärenden enligt miljöbalken skall normalt ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen hållas tillgängliga för allmänheten, som även skall ha tillgång till information om innehållet i domar och beslut.[91] Miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och allmänhetens yttranden skall beaktas vid tillståndsprövning.[92]

Slutligen innehåller miljöbalken en utvidgad rätt för ideella miljöorganisationer att överklaga domar och beslut enligt balken.[93]

Ett utökat och förstärkt inflytande för allmänheten i miljörättsliga mål och ärenden har under i vart fall den senaste tioårsperioden kännetecknat stora reformer på miljörättens område i västvärlden.[94] Det råder en internationellt omfattad samsyn rörande vikten och nyttan av att närboende, miljöorganisationer osv. redan på ett tidigt skede engageras i planeringen av miljöpåverkande verksamheter och åtgärder. Effektiviteten och kvaliteten i beslutsprocessen för-

[89] Se 6 kap. MB.
[90] Se 6 kap. 5 § MB.
[91] Se 6 kap. 8 § MB.
[92] Se 6 kap. 9 § MB.
[93] Se 16 kap. 13 § MB.
[94] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 286 och del 2 s. 64 f.; se även kap. 18.

bättras ju tidigare olika konsekvenser av en verksamhet uppmärksammas och kan beaktas. Utredningar har visat att det i vårt land funnits brister i dessa hänseenden.[95] Miljöbalkens bestämmelser om samrådsskyldighet syftar bland annat till att åtgärda påtalade missförhållanden.[96]

Begreppet miljöfarlig verksamhet i miljöskyddslagen överförs i stort sett oförändrat till miljöbalken. I övrigt sker en viss sammanföring av skyddsbestämmelserna i miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen. Lokutionen sanitär olägenhet i hälsoskyddslagen ersätts med uttrycket "olägenhet för människors hälsa". Med det menas en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka människors hälsa menligt.[97] På samma sätt som gäller i dag skall tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet regleras genom föreskrifter från regeringen. Tanken är emellertid att regeringen skall ha utrymme att i vissa fall ersätta tillståndsplikten med generella föreskrifter.[98] Någon individuell prövning av verksamhetens tillåtlighet sker i sådant fall inte, men kan komma till stånd genom tillsynsmyndighetens agerande.

När det gäller vattenverksamhet ges särskilda bestämmelser, som i allt väsentligt överensstämmer med vattenlagens. Det är i vissa avseenden av stor vikt om en verksamhet eller åtgärd faller under bestämmelserna om vattenverksamhet eller om miljöfarlig verksamhet; detta gäller t.ex. tillståndspliktens omfattning och sakägares rätt till ersättning av sökanden för rättegångskostnader. Vad som menas med vattenverksamhet definieras i 11 kap. 2 § MB. Att notera i det sammanhanget är att aktiviteter som bad, båttrafik, utsläpp av avloppsvatten och även i vissa fall brobyggen inte är att anse som vattenverksamhet, men kan utgöra miljöfarlig verksamhet.[99] Ibland kan en verksamhet falla under båda kategorierna och skall då prövas enligt de materiella tilltålighetsregler som gäller dels för vattenverksamhet, dels för miljöfarlig verksamhet.

De grundläggande kraven för vattenverksamhet framgår, för-

[95] Se bland annat RRV:s rapport Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken, RRV 1996:29 och SOU 1994:151 del B s. 527 f.
[96] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 287.
[97] Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 109.
[98] Se 9 kap. 5 § MB.
[99] Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 126 f.

utom av de allmänna hänsynsregler som berörts ovan, av särskilda krav, bland annat den i vattenlagen angivna förutsättningen att verksamheten skall vara samhällsekonomiskt motiverad. I övrigt innehåller miljöbalken i stort sett samma bestämmelser som vattenlagen i fråga om tillståndsplikt, utrivning och underhållsansvar.

Miljöbalkens regler skall tillämpas vid ett flertal instanser: regeringen, förvaltningsmyndigheter, kommuner och domstolar. Kompetensfördelningen mellan de olika organen framgår av skilda bestämmelser i balken. Även om risken för dubbelprövning får anses ganska liten, kan systemet med ett flertal instanser medföra att samma regler tillämpas olika och ge upphov till en svårtolkad rättspraxis och motstridiga avgöranden.[100] Under arbetet med miljöbalkens tillkomst restes även frågan om allmän domstol bör syssla med lämplighetsbedömningar av sådan förvaltningskaraktär som miljöbalkens tillåtlighetsregler kräver. Frågan kommer att utredas vidare.[101]

Regeringens prövningsrätt har angetts ovan.[102] När det gäller förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning omfattar denna främst tillståndsgivning av miljöfarlig verksamhet samt frågor som nu regleras i bland annat naturvårdslagen, lagen om kemiska produkter och renhållningslagen. Ärenden skall handläggas i samma ordning som förvaltningsärenden i allmänhet. Särskilt för miljöfarlig verksamhet anvisar dock miljöbalken kompletterande förfaranderegler, vilka innebär att handläggningen får stora likheter med ansökningsmål vid domstol.

Miljödomstolen är första instans i ett antal mål, vilka omfattar bland annat ansökningsmål om miljöfarlig verksamhet, tillståndsprövning av vattenverksamhet, talan om ersättning för miljöskador samt förbudstalan av enskild. Dessutom är miljödomstolen överinstans i förhållande till länsstyrelsen och andra statliga myndigheter. I det sammanhanget skall noteras att beslut av kommunala nämnder överklagas till länsstyrelsen, vilket innebär att miljödomstolen beträffande sådana beslut blir tredje instans.

Vilka handläggningsregler som skall tillämpas vid miljödomstolen

[100] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 460 f. och del 2 s. 486.
[101] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 461 och del 2 s. 485; se även s. 516.
[102] Se s. 147.

beror på i vilken funktion domstolen prövar målet eller ärendet. Som grundläggande princip gäller att i mål där domstolen är första instans gäller tvistemålsreglerna i rättegångsbalken kompletterade med bestämmelser i miljöbalken. Är saken att handläggas som ett ärende gäller ärendelagen. Gäller prövningen ett till miljödomstolen överklagat beslut, skall domstolen följa handläggningsreglerna i förvaltningsprocesslagen.

Det är svårt att se några bärande skäl till varför miljödomstolens handläggning på detta sätt skall växla beroende på vilken plats i instansordningskedjan domstolen intar. Särskilt när det gäller miljöfarlig verksamhet kommer prövningen i sak många gånger att vara i stort densamma i mål där miljödomstolen är första tillståndsorgan och i ärenden rörande överklagade tillståndsbeslut. Som redan framhållits måste man dessutom räkna med att en och samma tillståndsfråga kan röra både miljöfarlig verksamhet – där domstolen kan vara andra eller tredje instans – och vattenverksamhet, som alltid skall prövas av miljödomstol först.

Miljöbalken medger i fall som dessa att flera mål och ärenden handläggs i en gemensam rättegång, med bortseende från den annars givna instansordningen och från att olika handläggningsregler skall tillämpas.[103] Rättegången kommer då att följa ansökningsmålens förfaranderegler. Man kan mot denna bakgrund hysa än större tvivel om det finns några bärande skäl för att upprätthålla olika processordningar vid miljödomstolen. Det hade varit mer ändamålsenligt att låta förfarandet vid domstolen styras av ett regelsystem, utformat på ett sätt som medgav en snabb, billig och enkel handläggning utifrån förhållandena i varje enskilt mål och ärende.

För den studie som föreliggande arbete omfattar är ansökningsmålen av störst intresse.[104] Miljöbalkens regler för handläggning av dessa mål är i alla viktiga hänseenden hämtade från vattenlagen (och i viss mån miljöskyddslagen). Det förutsätts att sådan mål har inslag av både dispositiv och indispositiv art. Det förra gäller framför allt ersättningsfrågor, medan det är ställt utom tvivel att domstolen i själva tillåtlighetsfrågan har långtgående utredningsskyldig-

[103] Se 21 kap. 3 § MB.
[104] Se s. 26.

het.[105] Miljödomstolens roll i tillåtlighetsdelen följer sålunda den traditionella synen på tillståndsmyndigheten som samhällets företrädare, med skyldighet att på egen hand verka för att tillstånd står i överensstämmelse med de materiella tillåtlighetsreglerna.

Miljöbalken innehåller regler som pekar ut vilka myndigheter som har rätt att föra talan för att ta till vara allmänna intressen. Som en viss nymodighet kan ses att lagstiftaren i motiven är ganska tydlig när det gäller rollfördelningen mellan de olika myndigheterna.[106] Regeringen har dessutom förbehållit sig rätten att i särskild ordning ange vilka myndigheter som skall ha rätt att överklaga beslut enligt balken.

Rätten att överklaga för enskilda följer den traditionella förvaltningsrättsliga principen om att beslutet skall angå klaganden. Som nämnts tidigare[107] öppnar miljöbalken upp för ideella miljöföreningar att föra talan, även utan att uppfylla kraven i övrigt på att vara klagoberättigad.

Bestämmelser om brott med anknytning till miljörättslig reglering är i dag spridda i ett stort antal författningar, vartill kommer de allmänna straffbuden i brottsbalken. Miljöbalken innebär att det straffrättsliga systemet samordnas och görs mer överskådligt och enhetligt. Samtliga straffstadganden i brottsbalken flyttas över till balken, liksom en betydande mängd specialstraffrättsliga bestämmelser. I samband med det sker en generell skärpning av straffskalorna. Det bör också påpekas att miljöbalken straffbelägger både uppsåtliga och culpösa handlingar. I ringa fall följer dock inget straffansvar.

I ersättningshänseende skiljer miljöbalken mellan ersättning på grund av miljöskador och ersättning till följd av ingrepp från det allmänna. Ersättningsreglerna vid miljöskador är i sak oförändrat hämtade från miljöskadelagen. När det gäller ingrepp från det allmänna ligger expropriationsrättsliga principer till grund för regelsystemet. Så är det redan i dag. Några sakliga nyheter bjuder därför miljöbalken inte heller i detta avseende på. Också ersättning för

[105] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 466 och del 2 s. 240.
[106] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 468 och del 2 s. 238 f.
[107] Se s. 147 not 93.

skada vid vattenverksamhet bygger på gällande rätt, nämligen 9 kap. VL.

KAPITEL 9
MILJÖRÄTTEN I GÅR, I DAG OCH I MORGON

I kapitel 3–8 har tecknats en övergripande bild av miljörättens utveckling i Sverige från landskapslagarnas tidevarv fram till i dag. Framställningen har medvetet fokuserats på vissa frågor, som bedömts ha särskild bärkraft på föremålet med föreliggande arbete, nämligen att försöka skapa klarhet i talerättens begreppsliga innebörd och dess prövning i miljömål. Frågorna, som tecknandet av utvecklingslinjerna kretsat kring, är dels gränsdragningen mellan civil och offentlig rätt, dels kompetensfördelningen mellan domstol och förvaltning, dels kategoriseringar av intressen som enskilda och allmänna samt viktningen däremellan vid rättsliga prövningar, dels intressenas bevakande i rättsliga processer. De har framställts och behandlats i belysning av den allmänna samhällsutvecklingen, i skenet av politiska, ekonomiska, vetenskapliga osv. förändringar över tiden. Sammanfattningsvis kan kort sägas att beskrivningen ovan har gett följande vid handen.

Sverige var vid landskapslagarnas tillkomst på 1200-talet ett tämligen enkelt bondesamhälle. Människor levde nära varandra. Egentliga intressekonflikter mellan den enskilde byamannen och byalaget var sällsynta. Samhällsgemenskapen förutsatte att byns invånare strävade åt samma håll. De tvister som kunde uppstå var sannolikt av rent grannelagsrättslig karaktär, där enskilda intressen stod mot varandra. Tvistlösningen sköttes på tingen. Någon principiell gränslinje mellan rättskipning och förvaltning fanns inte. Sverige saknade över huvud taget en fungerande förvaltning. Rättsliga ingripanden var i allt väsentligt reparativa. Prevention i form av tillståndsprövning i förväg var i stort okänt.

Under de följande århundradena knöts landets olika delar samman i en allt starkare union. Behovet av att styra handlingsmönstren mot gemensamma mål ökade. Det stiftades för landet gemen-

samma lagar. Stadsbildningar växte upp fortlöpande och innebar nya ekonomiska och miljömässiga underlag för reglering. En fastare statsbildning krävde större ekonomiska resurser. Centralstyrning och maktkoncentration användes som instrument för att säkra nationens ekonomiska välstånd. Merkantilismen blev en allmänt accepterad ekonomisk lära.

Under 1500-talet började statsförvaltningen byggas upp på allvar. Det var Kungens rätt och plikt att sörja för landets hushållning. För att klara detta behövde han tillgång till centrala ämbetsverk och en statlig länsförvaltning. Förprövningsförfaranden inrättades för att skydda för staten ekonomiskt viktiga näringsverksamheter. Regalkrav beträffande vatten, skog och gruvor framställdes.

Kungen hade högsta domsrätt, varför någon egentlig skiljelinje mellan rättskipning och förvaltning inte var nödvändig. Däremot började under 1600-talet gränsdragningen mellan civilrätt och offentlig rätt att vinna gehör. Och för upphovsmännen bakom 1734 års lag var denna gränsdragning av stor vikt. År 1789 ombildades justitierevisionen till Högsta domstolen, med Kungen som ledamot och innehavare av två röster. Något uttryck för maktdelning mellan de dömande, lagstiftande och verkställande organen var det inte frågan om.

På 1800-talet trängdes merkantilismen undan av upplysningstidens och liberalismens idéer. Individens frihet hindrades av äldre regleringar, som revs upp. Redan 1809 infördes en ny regeringsform, som fördelade normgivningsmakten mellan riksdag och regering. Domstolarnas roll som värnare av enskildas rätt gentemot det allmänna framhölls allt mer. En betydande överflyttning av mål- och ärendetyper från förvaltningen till domstolarna ägde rum. Motsättningen mellan allmänna och enskilda intressen blev mer påtaglig.

Med industrialismens genombrott ökade förutsättningarna väsentligt för att stärka den sociala och ekonomiska standarden för landets invånare. Det blev ett framträdande allmänt intresse att vatten och andra naturresurser utnyttjades för att öka produktionen inom landet. En stor vattenrättsreform genomfördes kring 1880. Förutsättningarna för att bygga i vatten förbättrades, men vattenkraftsintresset stod fortfarande efter jordbruksintresset. Genom VL

1918 blev emellertid tillgodogörandet av vattenkraft det viktigaste allmänna intresset.

När det gäller övrig industriproduktion fanns inte motsvarande restriktioner mot etablering, som på vattenområdet. Det ledde till en kraftig expansion av industriverksamheter under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. Effekterna av detta på miljön och människors välbefinnande blev påtagliga. Försök att genom civilrättsliga lagstiftningsåtgärder lösa problemen misslyckades. Industriproduktionen ansågs alltför viktig för att riskera hindras av rent grannelagsrättsliga överväganden. I stället blev det genom politirättsliga reformer som begränsningar i utsläpp och andra miljöförstörande aktiviteter kom till stånd.

Genom lagstiftningens inriktning på politirätten kom immissionsskyddet att i första hand bli en fråga för hälsovårdsnämnder och andra myndigheter. Dessa kritiserades emellertid för att inte agera tillräckligt kraftfullt. Enskildas immissionsskydd kom bland annat på grund av detta att till inte oväsentlig del utformas genom domstolspraxis, utvecklad dels genom analogier från politirätten, dels på grundval av allmänna grannelagsrättsliga principer. Rättstillämpningen lyckades dock inte skapa klara riktlinjer för immissionsskyddets närmare utformning och innehåll. Domstolarna visade en märkbar försiktighet när det gällde ingripanden mot etablerade verksamheter, där det lagts ner större kapital. Situationen ledde till kompetenskonflikter mellan förvaltningsapparaten och domstolarna samt en osäkerhet i rättsläget.

Socialdemokratins övertag på den politiska scenen innebar en återgång till regleringar och centralstyrning. Verktyget blev fortsatt förvaltningsrättslig lagstiftning, om än valet mellan civilrättslig och offentligrättslig reglering grundades på andra ideologiska hänsyn än under liberalismens glansdagar. Också socialdemokratin fann svårigheter att skapa en allmängiltig reglering av immissionsskyddet. Däremot utvecklades särskilt byggnadslagstiftningen under 1900-talets första hälft.

På 1960-talet formligen exploderade lagstiftningsivern på miljörättens område. Sverige fick ny lagstiftning både när det gäller naturvården och, för första gången, i fråga om det allmänna miljöskyddet. Den förvaltningsrättsliga prägeln var tydlig.

Tillkomsten av nya lagar och förordningar fortsatte därefter med

i stort sett oförändrad takt under 1970- och 1980-talet. Nämnas kan särskilt att det stiftades en ny vattenlag 1984, en plan- och bygglag 1987 och en naturresurslag samma år. Det allmännas behov av att kunna styra samhällsutvecklingen, inte minst genom planverksamhet, är ett framträdande drag i dessa lagprodukter.

Nu i seklets slutskede reformeras miljörätten genom att ett flertal av de mest centrala lagverken samlas i en miljöbalk. Internationella strömningar om bland annat en hållbar utveckling, en något annorlunda viktning mellan skydds- och exploateringsintressena samt behovet av ett ökat inflytande från allmänheten i beslutsprocessen återspeglas i balkens bestämmelser. Reglerna är vagt och mångtydigt utformade. Lagstiftningen är mer inriktad på mål- och resultatstyrning än på detaljreglering. Syftet är att det praktiska miljöarbetet och miljöansvaret skall decentraliseras. Rättstillämpningen skall i huvudsak ske vid nyinrättade miljödomstolar. Det förvaltningsrättsliga inslaget i domstolens verksamhet är påtagligt. Man kan därför inte tala om en reell återgång från förvaltning till rättskipning.

Ser man på de intressehänsyn som miljölagstiftningen i olika tider slagit vakt om märks att i äldre tider stod den enskilda markägarens intressen i blickfånget, både när det gäller rätten att fritt utnyttja sin egendom och i fråga om behovet av skydd mot störande inverkan från grannegendomar. I takt med att samhället utvecklades mot allt högre komplexitet fick samhällsintressena en mer framskjuten placering. Slutligen tog på 1900-talet de allmänna intressena i stort sett över helt som bärande ändamål för miljölagstiftningen. Miljörätten blev närmast en renodlat offentligrättslig angelägenhet. Under de senaste åren har insikten ökat om vikten av att ta till vara enskilda personers och ideella organisationers engagemang i miljöfrågor. Särskilt den starka internationella trenden i denna riktning kan tas till intäkt för att enskilda intressens förhållande till de allmänna intressena alltmer kommer att uppmärksammas. De olika intressekategoriernas inbördes samband och samhörighet ger grogrund för samverkan mellan offentliga och privata aktioner till skydd för miljön. Utvecklingen har gått från privatism via offentlig kontroll till en pluralistisk syn, som innefattar både enskilda, myndigheter och ideella organisationer.

Vad väntar oss då bakom dörren till 2000-talet?

Under en så förhållandevis kort tidsperiod som ett sekel har miljörätten genomgått en närmast fullständig förvandling från ett ämne, vars kärna utgjorde grannelagstvister rörande buller, rök och damm, till ett av de viktigaste rättsområdena nationellt och internationellt. Inget talar för att utvecklingen kommer att stanna upp eller ta en annan vägriktning. Tvärtom vågar man med stor säkerhet säga att miljörättsliga överväganden i allt högre grad kommer att röra den långsiktiga samhällsplaneringen. Nödvändigheten av att se förbi våra egna behov och ta ansvar för kommande generationer samt att erkänna att naturen har ett skyddsvärde utanför människans välstånd blir allt tydligare.

Framtidens miljöarbete kommer att mindre angå immissionsskydd i närmiljön och mer röra konsumtions- och produktionsmönster, trafiksystem, resurshållning och liknande övergripande samhällsfrågor. Miljörätten måste studeras på flera plan: lokalt, regionalt och globalt. Det lokala planet omfattar Sverige och de åtgärder som kan vidtas inom våra gränser för att stärka miljöns ställning. Många av de problem som drabbar vårt land har emellertid sin källa i angränsande områden. Miljösamarbete mellan närliggande länder kan därför antas få en stigande praktisk betydelse. Inte minst viktigt här är miljörättens utveckling inom EU. Slutligen kräver den moderna miljörätten en global samverkan. Miljöpåverkande åtgärder på en plats kan få klimatiska följder i geografiskt avlägsna delar av jorden. Västerländsk tradition när det gäller t.ex. industriutveckling, konsumtion och infrastruktur har skapat ekonomiskt och socialt välstånd, men är också orsaken till många av dagens och morgondagens förväntade miljöproblem. Det är viktigt att genom internationellt samarbete förhindra att misstag upprepas vid uppbyggnaden av ekonomierna i tredje världen.

Miljörättens internationalisering och fokusering på allmänna samhällsekonomiska utvecklings- och planeringsfrågor skapar behov av nya styrmedel och instrument för att driva igenom en bättre och effektivare miljövård. Mellanstatliga överenskommelser, handelspolitiska åtgärder, bilateralt utvecklingsstöd, globala miljökonferenser samt information och andra kunskapshöjande insatser är bara några exempel på de vägar som miljöarbetet i allt större utsträckning måste slå in på.

Att miljörättsliga frågor förts upp på samhällets makronivå har

tillsammans med rättens internationalisering gjort det svårare att bibehålla ett system med detaljreglering, individualkontroll och kausalprövningar. Morgondagens miljörätt kommer därför med all sannolikhet att bygga på mål- och resultatstyrning i form av generella deklarationer, allmänt hållna skyddsbestämmelser och andra former av övergripande normer med ett vagt och mångtydigt innehåll. Ekonomiska styrmedel kommer att användas i större utsträckning, som ersättning och komplement till traditionell lagstiftning. Också information och annan kunskapsförmedling får en mer central roll. Det gäller att bättre styra och utnyttja de krafter som återfinns på den allmänna marknaden i form av konsumentkrav på miljöanpassade produkter, konkurrensfördelar av en miljövänlig profil osv.

EU-medlemskapet har inneburit början till en sådan omstrukturering av de miljövårdande insatserna.[1] Med Sveriges starkare bindning till övriga syd- och västeuropeiska länder tränger sig även en förändrad syn på rätten och de rättstillämpande institutionerna på. Domstolarna intar i många EU-medlemsländer och inom EU en betydligt starkare ställning som garant för enskildas rättsskydd än som gällt i Sverige.[2] En rättsordning som bygger på allmänt formulerade mål och ändamålsbestämmande portalparagrafer kan vara svår att inordna i ett rättsligt system som det svenska, där domstolarna inte är menade att syssla med lämplighetsbedömningar som har en klar politisk grundton.[3] Internationellt finns en betydligt större öppenhet för att ge domstolarna en vid kompetens. Domstolarna har inte sällan en överhöghet gentemot förvaltningsapparaten, som ger dem rätt att kontrollera och ompröva förvaltningsbeslut och ingripa mot myndigheters passivitet i vidare mån än enligt svensk rätt.[4]

I detta sammanhang bör också noteras att rättighetsbegreppet och rättsskyddsprincipen[5] ofta har en annan relevans och innebörd inom EU-gemenskapen än i Sverige. Skillnaden i synsätt på om t.ex.

[1] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 155 och Europagemenskap s. 179. Beträffande EG:s historik och utveckling av miljörätten, se Westerlund, EG:s miljöregler s. 29–32.
[2] Jfr bland annat SOU 1994:151 del A s. 159 f. samt Lindblom, Processens funktioner och Studier s. 83–111.
[3] Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 484 f.
[4] Se bland annat SOU 1994:117 bilaga 1.
[5] Se ang. dessa begrepp s. 373 f.

envars rätt till ren miljö skall betraktas som en i huvudsak politisk målformulering eller som en rättighet som tillkommer varje samhällsmedborgare i förhållande till varandra och till staten är inte bara en fråga för akademiska institutioner. En juridiskt-rättsligt orienterad syn på rättigheters uppkomst och bestånd ger en civilrättslig färgning, som kräver tillgång för enskilda till effektiva mekanismer varigenom rättigheterna kan försvaras på rättslig väg. Domstolarna har som den tredje statsmakten att värna den enskildes materiella rättigheter. Processens ändamål blir att erbjuda den enskilde rättsskydd.

Utformningen av en processordning bör utgå från de ändamål som rättegångar skall främja.[6] Bevisregler, talerätt och rättskraft är bara några fundamentala kärnfrågor vars utformning kan påverkas av valet av principiell grundsyn.[7] Å andra sidan kan det väl tänkas att man även med olika utgångspunkter åstadkommer samma processbygge eller i vart finner flera gemensamma beståndsdelar. Detta gäller också bedömningen av behovet av reformer för att stärka den enskildes rättsskydd eller rättens genomslag i samhället, hur man nu väljer att uttrycka det.

Ett typslag av reform med internationella förtecken som blivit vanligare i svensk rätt under senare år rör allmänhetens tillgång till effektiva sanktionsmekanismer och inflytande på miljörättsliga prövningar. Det kan förväntas att enskildas möjligheter att själva eller genom sina organisationer verka för att värna gemensamma miljömål kommer att ges större tyngd och kraft i framtiden.[8] Lagstiftarens inställning i dessa frågor har förändrats märkbart i Sverige under senare år.[9] Till en del förklaras detta av en nedgång i statens finanser, som gjort det nödvändigt att prioritera resursförbrukningen på ett annat sätt än som var fallet under miljörättens uppbyggnad på 1960- och 1970-talen. Men viktigast är en ändring i den principiella synen på rollfördelningen mellan det allmänna och medborgarna. Utgångspunkten och inriktningen är inte längre, som vid tillkomsten av miljöskyddslagen, att förvaltningsapparaten skall ta

[6] Jfr SOU 1994:151 del A s. 147–152.
[7] Se ang. EU-rätten T Andersson s. 112 f. och 125 f.
[8] Jfr Lindblom, Miljöprocess första och sista kapitlet och Westerlund a.a. s. 213.
[9] Se s. 462 f.

över den enskildes uppgifter utan att ansvaret skall fördelas på ett rimligt sätt och att det skall skapas möjligheter för samverkan.[10]

Att lagstiftaren genom miljöbalken delvis frångått en närmast uråldrig förvaltningsrättslig princip och gett miljöorganisationer klagorätt utan krav på att vara direkt berörda av beslutet måste betraktas som ett betydande genomslag för en ny ideologisk grundsyn i dessa frågor. Fortfarande råder däremot en motvilja att släppa tyglarna helt fria när det gäller enskildas talerätt, även om en försiktig kursändring kan skönjas, bland annat på konsumenträttens område.[11] I ett internationellt perspektiv framstår den svenska inställningen som onödigt restriktiv. I takt med att erfarenheten utomlands visar att de farhågor som brukar utmålas som motiv för en strikt och begränsande talerättsregel lämnas obesannade kommer säkert kraven och önskan om större möjligheter för en bredare personkrets att agera rättsligt att öka.[12]

I sammanhanget bör även nämnas införlivandet av Europakonventionen med svensk rätt och vilka återverkningar detta kan få på det praktiska miljöarbetet. Rätten till en ren miljö är inte någon mänsklig rättighet i vedertagen uppfattning.[13] Däremot kan miljöstörningar innebära ett otillåtet intrång i en traditionell mänsklig rättighet. Sålunda har Europadomstolen i ett fall konstaterat att myndigheternas underlåtenhet att vidta rimliga åtgärder för att lösa boendes problem med miljöstörningar från annans fastighet innebar en kränkning av rätten till respekt för hemmet enligt artikel 8 i Europakonventionen.[14] Exemplet visar på behovet av effektiva rättsliga remedier för den enskilde såväl i förhållande till andra medborgare som till samhället vid bristfälligt agerande från myndigheternas sida. Det allmännas kontroll och tillsyn är inte allena saliggörande. Tvärtom är det viktigt att varje individ ges möjlighet att själv bevaka sina intressen, men även att kontrollera myndigheternas arbete.

Sammanfattningsvis finns det flera goda skäl för antagandet att

[10] Jfr från konsumenträttens område s. 123 not 4.
[11] Jfr prop. 1994/95:123 s. 131 f.
[12] Utredningsförslag i den riktningen lämnades redan av Grupptalanutredningen i SOU 1994:151; se vidare kap. 19.
[13] Jfr dock Gunnerstad s. 112–123 och Westerlund, EG och makten s. 94.
[14] Europadomstolens dom i fallet López Ostra v Spanien (41/1993/436/515).

morgondagens miljörätt kommer att utvecklas i enlighet med följande riktlinjer.

Möjligheterna för enskilda länder att på egen hand åtgärda miljöproblemen minskar. Miljöfrågornas vikt för samhällsutvecklingen medför att behovet av internationellt samarbete i närområdet och globalt växer sig starkare. Samförståndslösningar kommer att presenteras i allmänt hållna deklarationer. Som symboler får dessa stort värde men de kommer att ge liten vägledning för enskildas handlande. Önskemål om harmonisering av länders lagstiftning kan stanna upp utvecklingen av miljöskyddet i stater med en mer progressiv hållning.

Lagstiftningen kommer att förändras till både omfattning och innehåll. Antalet miljöbestämmelser blir sannolikt färre till följd av minskad detaljreglering. Innehållsmässigt får miljölagarna alltmer karaktär av målformuleringar, generella föreskrifter och rambestämmelser. Andra styrmedel – såsom ekonomiska lockbeten eller sanktioner, information osv. – kommer att effektiviseras och ta över lagstiftningens roll på mikroplanet.

Samhällets kontroll och tillsyn kommer fortfarande att utgöra kärnan i det praktiska miljöarbetet. Allmänhetens deltagande och engagemang kommer emellertid att fångas upp på ett bättre och mer ändamålsenligt sätt. Den enskildes position i materiellt, men kanske framför allt processuellt hänseende flyttas fram.

Samtliga dessa förändringar återverkar på hur prövosystemen skall se ut, om det skall vara domstolar eller förvaltningsmyndigheter som skall pröva miljötvister, hur bevisregler skall utformas, vilken utredningsskyldighet tillståndsorgan skall ha, utformningen av talerätt och klagorätt, möjligheter för enskilda att påverka och kontrollera den offentliga tillsynsverksamheten osv.

Del II
Talerätt i vattenmål

Enskildas talerätt i miljömål är enligt en i praxis, lagmotiv och doktrin allmänt accepterad uppfattning knuten till sakägarbegreppet. Ställningen som sakägare följer av att vissa bestämda rekvisit uppfylls. Dessa rekvisit måste helt eller delvis föreligga för att vederbörande skall anses saklegitimerad. Sakägaregenskap är emellertid också ett bevis på att personen i fråga är rätt subjekt i det omstämda rättsförhållandet. Sakägarställning är en materiell bifallsförutsättning. Denna dubbla funktion hos sakägarbegreppet alstrar ett spänningsförhållande mellan talerätten och prövningen av själva saken. Förhållande accentueras, om det föreligger skillnader i dispositiviteten mellan domstolens prövning av talerätten och dess prövning av själva saken. Så är inom miljörätten regelmässigt fallet i ersättningsfrågor, medan tillåtlighetsfrågor normalt är helt indispositiva.

Vattenlagens sakägarbegrepp tillämpas likalydande på den som bestrider tillåtligheten av ett vattenföretag och på den som yrkar ersättning för intrång i anledning av företaget. Vattenföretagarens ersättningsskyldighet är formellt ett villkor för tillståndet, vilket understryker tillåtlighets- och ersättningsfrågornas samhörighet inom vattenrätten.

I denna del av avhandlingen skall sakägarbegreppets olika processuella rättsverkningar i dispositiva respektive indispositiva tvistefrågor penetreras och analyseras med utgångspunkt från ansökningsmål enligt vattenlagen. Sakägarbegreppets definitionsmässiga innehåll belyses i relation till de bakomliggande ändamålen med vattenlagens tillåtlighets- och ersättningsbestämmelser. Talerättens funktion beskrivs utifrån de syften som talerättsprövningar i allmänhet har och med beaktande av för ansökningsmålen unika förhållanden. Sakägarbegreppets tillämpning i praxis analyseras i ljuset av uttalanden i lagmotiv och doktrin och prövas därefter mot uppställda funktionsändamål. Analysen avslutas med synpunkter de lege ferenda. För att göra genomgången av talerätten i vattenrättsliga ansökningsmål komplett ägnas ett avsnitt rätten att uppträda som sökande i sådana mål.

Förfaranderegelerna för ansökningsmål enligt vattenlagen blir styrande för tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Genom centralisering av miljörättsliga prövningar till miljödomstolen kommer det sannolikt att bli vanligare med en gemensam prövning av tillåtlighets- och ersättningsfrågor också vid annan verksamhet än sådana som rör vatten. De slutsatser som undersökningen av talerätten i ansökningsmål enligt vattenlagen leder till får därmed bärkraft på miljörätten i övrigt.

(Inledningen, avsnitt 1.3)

KAPITEL 10
HISTORIK

10.1 Landskapslagarna[1]

Svensk vattenrätt utgår historiskt från den grundläggande rättsprincipen att den som äger mark också äger vatten. Det är mot denna bakgrund naturligt att den vattenrättsliga lagstiftningen från början inriktades på frågan om vattenkraftens utnyttjande.

Inledningsvis angick den rättsliga regleringen främst vattnets användning för kvarndrift och fiske. Landskapslagarna innehöll bestämmelser som reglerade förhållandet i dessa frågor inom och mellan byar.[2] I lagarna föreskrevs förbud att dämma upp vatten till skada för åker och äng eller att bygga så att ovanför liggande vattenverk led skada. Det var alltså frågan om inskränkningar i vattenägarens möjligheter att fritt utnyttja vattnet för egen del. Skyddsobjektet var andra jord- och vattenägare.[3] Det var dessa som kunde göra anspråk på utrivning eller ersättning, om någon byggde i strid med föreskrifterna.

Det har i doktrinen framhållits att landskapslagarnas bestämmelser utgjorde en grannelagsrättslig reglering av äganderättens innehåll och omfattning.[4] Den grannelagsrättsliga prägeln framgår av att skada på annat än mark och vattenverk – t.ex. personskador eller skada på djur – inte ersattes alls eller ersattes enligt bestämmelser i annan del av lagen.[5] Också allmänna intressen tillgodosågs emellertid. Sålunda innehöll Upplandslagen förbud att täppa igen allmän farled eller båtled. I dessa fall var sanktionen böter.

[1] Se även kap. 3, särskilt avsnitt 3.3.
[2] Se bland annat UpL kap. XXII byalagsbalken, Om kvarnar och vattendammar, samt ÖgL kap. VIII BB, Om bönder äga fiskevatten tillsammans; likaså huru kvarnströmmar skola byggas.
[3] Av ÖgL VIII Pr BB framgår att också annan än strandägaren kunde ha rätt till vatten, nämligen det vatten som flöt mitt i strömmen.
[4] Se bland annat LagC 1819 s. 66 f. och Gärde PM I s. 23.
[5] Se t.ex. ÖgL I § 4 vådamålsbalken.

När det gäller rätten att göra gällande överträdelser av byggnadsförbuden var jord- eller vattenkraftsägaren behörig att få igenom krav på utrivning eller skadestånd.[6] Dåtidens jordägare brukade i allt väsentligt själv sin jord, men det förekom att jorden legades ut till en s.k. landbo. Landbolegan hade en svag rättslig ställning.[7] Det är trots detta svårt att se varför en landbo skulle behandlas sämre än ägaren när det gäller rätten till ersättning för skada på åkerodlingar. Jordägaren och vattenverksbyggaren kunde däremot avtala om rätt för den senare att dämma upp på jordägarens mark. En sådan tvångsrätt måste ha gällt mot en landbo, som då inte rimligen kunnat kräva ersättning av vattenverksägaren för skada på sina grödor. Det är med hänsyn till lanbons svaga rättsliga ställning troligast att endast jordägare fick föra talan om utrivning av vattenverk.

Det bötessanktionerade förbudet i Upplandslagen mot att täppa igen allmän farled eller båtled har sannolikt kunnat åberopas av jordägare som var i behov av att kunna utnyttja leden. De främsta argumenten för detta är dels stadgandets placering i byalagsbalken, vilken, som namnet antyder, var avsedd att inrymma bestämmelser om det privaträttsliga förhållandet mellan byar och mellan byalagsmän, dels att det vid denna tid saknades en effektiv offentlig förvaltningsapparat att svara för tillsyn och kontroll.

10.2 De allmänna lands- och stadslagarna[8]

Övergången från landskapslagarna till de allmänna lands- och stadslagarna innebar ingen omedelbar ändring av den vattenrättsliga skyddslagstiftningen. Regleringen blev något fylligare genom att bestämmelser från olika landskapslagar samlades i ett lagverk, men något nytt i sak innebar reformeringen inte.

Det var först under 1500-talet som en nydaning av rättsläget börjar skönjas, genom att skyddsändamålen alltmer fokuseras på de allmänna intressena.[9] Kvarnindustrin och kronofiskena var av stor

[6] Se s. 47 f.
[7] Se s. 45 f.
[8] Se även kap. 4.
[9] Se angående det följande s. 56 f.

ekonomisk betydelse för Kronan och behövde därför värnas mot intrång genom annans utnyttjande av vattenkraften. Sådant skydd vanns genom att skaderekvisitet i förbudsregeln angående byggande till skada för annan tolkades så, att det innefattade även den rena förmögenhetsskada – intrång i rörelse – som en äldre kvarn kunde lida genom ett nytt byggnadsarbete. För att göra skyddet effektivare ansågs det nödvändigt att införa krav på förprövning av nya kvarnbyggen.

De allmänna intressenas ökade betydelse är också huvudförklaringen till att institutet kungsådra utvecklades som en särskild rättsfigur. Embryot till kungsådran återfinns i landskapslagarnas bestämmelser om skydd för allmän farled och båtled. Dessa kom under 1500-talet att åberopas av kronan för att stärka och understödja regalkrav och tillgodoseendet av andra offentliga, främst fiskaliska, intressen.

Fokuseringen på allmänintressena tog sig även uttryck genom att tvistiga byggnadsföretag skulle prövas slutligt av landshövdingen. De allmänna kungsådreintressena företräddes av kronan som målsman.[10] Men även om förprövningen i tvistiga fall skulle handläggas i administrativ ordning var frågan om uppdämningsskador på åker och äng av privaträttslig grannelagskaraktär. I förprövningsmål skulle sålunda ägare till omkringliggande kvarnar samt grannar höras.

En prövning som utmynnade i ett tillstånd för den byggande att dämma upp vatten innebar att det tillskapades en tvångsrätt, som gav rätt för den byggande att göra intrång på annans mark utan ersättningsskyldighet. Frågan om en sådan tvångsrätt angick ägarna till berörda fastigheter. Någon annan än jordägaren torde knappast ha intagit partsställning i tillåtlighetsfrågan.[11]

10.3 Tiden från 1734 till 1800-talets mitt[12]

1734 års lag hade till ändamål att reglera privaträttsliga förhållanden medan det som tillhörde oeconomie och politie skulle lämnas

[10] Jfr VL 1911 s. 178.
[11] Jfr s. 167.
[12] Se även kap. 5 och 6, särskilt avsnitt 5.2 och 6.3.

utanför.[13] Helt lyckades lagstiftaren inte leva upp till detta mål. Särskilt byggningabalken kom att innehålla stadganden som gick utöver det rent grannelagsrättsliga.

Enligt 20 kap. 1 § BB fick man inte bygga i vatten till men för annan ovanför eller nedanför eller så att kungsådra eller farled stängdes. Skyddsändamålet omfattade alltså både enskilda och allmänna intressen. Vem som avsågs med "annan" framgick av kapitlets 4 § där det angavs vilka som skulle höras i förprövningsärendet. Dessa var grannar däromkring och dem som hade gamla kvarnar.

Med grannar menades varje jordägare som kunde lida skada genom uppdämningen, oavsett hur nära eller fjärran ägorna låg.[14] Att kretsen inte var begränsad till ett visst grannskap kunde orsaka problem vid kungörandet av en tillståndsansökan. Kungörelse verkställdes genom uppläsning i kyrkan. Genom att kretsen "grannar" ofta kunde fastställas först efter syneförrättningen förelåg en betydande risk för misstag i kungörelseförfarandet.[15]

Skyddet för äldre kvarnar var förklarligt med tanke på de starka intressen kronan hade i den beskattade kvarnindustrin. Detta intresse vägde tyngre för lagstiftaren än de strikt privaträttsliga grannelagsändamålen. På annat sätt är det svårt att förklara varför förprövningen lades på KB i stället för på allmän domstol.[16] Till detta kommer att KB var ansvarig för att kungsådra och båtled hölls öppen. Härigenom markerades att kungsådran främst var till för att skydda det allmänna intresset av öppna farleder och flottleder samt fisket.[17]

Grannar och kvarnägare skyddades vidare genom förbud för sågverksägare att släppa ut spån så att de flöt på åker och äng eller

[13] Se Kung Fredriks stadfästelse s. 65 not 17.
[14] Jfr LagC 1819 s. 2.
[15] Jfr VL 1865 s. 66.
[16] Jfr LagC 1819 s. 6.
[17] Ang olika uppfattningar om vilka intressen som var knutna till kungsådran se bland annat Eberstein s. 275, Undén s. 55, VL 1865 s. 9 f., VL 1870 s. 9 f., VL 1879 s. 83 f. och VL 1911 s. 168.

fyllde upp strömmen. Dessutom ålades dammägaren att hålla dammlucka öppen till skydd mot uppdämning på åker och äng.[18]

Den defensiva vattenrätten reglerades särskilt i 1734 års lag. Det stadgades förbud[19] mot att dra till sig vatten till skada eller men för annan. Häri låg ett reellt skydd för kvarnindustrin, som tillförsäkrades den vattenkraft som behövdes för rörelsen.[20]

Sanktionerna vid överträdelser av förbuden i 20 kap. BB var böter, utrivning och skadestånd. Olovligt byggande som medförde uppdämningsskador på åker och äng bör, förutom av jordägaren, ha kunnat påtalas av en arrendator, om det var denne som led den direkta skadan.[21] Däremot ansågs sannolikt en arrendator inte som part i ett mål om tillåtlighetsprövning. Denna prövning ansågs röra grannars inbördes rättsförhållanden utifrån den äganderätt de hade till mark och vatten. Genom att en granne gavs rätt att dämma upp på annans mark tillskapades ett servitut.[22] Någon rätt till ersättning för en arrendator på grund av skador till följd av att fastigheten belades med ytterligare särskilda rättigheter synes inte ha förelegat.[23] Att ett tillstånd till uppdämning grundade en tvångsrätt torde vidare kunna tas till intäkt för att tillståndet prekluderade invändningar och ersättningskrav från såväl ägare som arrendator.[24]

Uppfattningen om grannelagsrätten som en fråga om rättigheter

[18] I bestämmelsen (20 kap. 6 § BB) angavs uttryckligen att förbudet avsåg åker och äng. Också den allmänna regeln om byggande i vatten (20 kap. 2 § BB) tolkades emellanåt som begränsad till odlad jord, medan praxis i andra fall gav uttryck för att även ouppodlad mark var skyddad i sådant fall. Följaktligen kunde skyddskretsen variera, beroende på om lagbudet tolkades extensivt eller restriktivt. Resultatet kunde bli att den som ägde endast utmarker ingick i den skyddade kretsen i byggnadsfrågan, men förhindrad att därefter påtala skador till följd av att dammlucka inte hölls öppen.

[19] Se 20 kap. 7 § BB.

[20] Jfr VL 1865 s. 10. Det kan här inflikas att enligt dåtidens uppfattning var det drivvatten som behövdes för ett vattenverk tillbehör till vattenverket och därmed belagt med äganderätt för vattenverksägaren. På så sätt kunde man bibehålla uppfattningen att den vattenrättsliga reglering var en fråga om att fastställa innehållet i och omfattningen av olika äganderätter. Sålunda var enligt ett uttalande i NJA II 1879 s. 30 skyddsobjektet enligt 20 kap. 7 § BB den som hade förfoganderätt över vattnet. På vilken grund denna förfoganderätt uppkommit och vilken rättslig status den hade utvecklas dock inte.

[21] Jfr s. 167.

[22] Jfr VL 1865 s. 10.

[23] Jfr s. 167.

[24] Jfr NJA II 1882 s. 33.

och skyldigheter mellan fastigheter avspeglas tydligt i LagCommitéens förslag 1819 till ny byggningabalk och 1826 till ny allmän civillag. Enligt Commitéen angick byggningabalken personer endast genom deras egendomar.[25] Däremot ansåg Commitéen att näringsrättsliga överväganden, knutna främst till kvarnindustrin, inte hade att göra i en allmän civillag. Också bestämmelser om kungsådra, farled och andra allmänna intressen borde regleras särskilt.

Vattenverken hade genom 1734 års lag fått en priviligierad ställning jämfört med jordbruksnäringen, såvitt gällde exploateringsmöjligheterna. Utbyggnaden av vattenkraften hade lett till betydande uppdämningsrätter som belastade mark, väl lämpad för odling.[26] Med merkantilismens undanträngande och liberalismens inträde fokuserades blicken mindre på statens fiskaliska intressen och mer på den enskilda medborgarens behov och förmåga att kunna till fullo disponera sin egendom. Den tekniska utvecklingen hade vidare gjort jordbruksproduktion mer ekonomiskt förmånlig. För att möta den nya tidens krav och samhällsförhållanden infördes 1824 en särskild förordning angående ändring och utrivning av vattenverk. Fyra år senare flyttades uppdämningsfrågan vid anläggandet av nya vattenverk över till allmän domstol. Själva tillståndsbeslutet skulle dock även framgent fattas av KB.

Vattenrättstvister kom genom den nya ordningen att i första hand spegla en konflikt mellan enskilda intressen. Också bestämmelserna om kungsådra åberopades för privaträttsliga ändamål, till skydd för strandägare mot vattenuppdämning.[27] Helt kunde man emellertid inte överlämna åt enskilda jordägare att bestämma om vattnets utnyttjande för olika ändamål. Risken att väsentliga allmänna intressen då skulle trängas undan var alltför stor. Förordningen 1824 innehöll därför krav på förprövning av vattenavledningsföretag; enligt motiven därför att läget av landets insjöar och loppet av dess floder eller strömmar hade ett viktigt inflytande på landets allmänna hushållning.[28]

De förändringar i synen på vilka intressen som främst skulle

[25] Se LagC 1819 s. 2.
[26] Jfr Gärde, PM I s. 23.
[27] Enligt VL 1865 s. 9 kunde en sådan utveckling skönjas redan kring sekelskiftet mellan 1600- och 1700-talen.
[28] Jfr LagC 1826 s. 151.

tillgodoses genom vattenrättslagstiftningen som återspeglas i 1824 års förordning fick återverkningar på bestämningen av dem vars intressen omfattades av bestämmelsernas skyddsändamål. Genom förordningen gavs ett instrument för att ändra bestående rättigheter till uppdämning och vattenkraft som var knutna till befintliga vattenverk. Ett sådant ingrepp kunde få konsekvenser inte bara för ägaren till vattenverket utan också för arrendatorer, inteckningshavare och andra med särskilda intressen knutna till driften vid vattenverket. Detta föranledde en bestämmelse i förordningen om att såväl nyttjanderättshavare som inteckningshavare skulle kallas till syneförrättningen. De blev alltså parter i ärendet.[29]

Någon motsvarande utvidgning av intressentkretsen i tillståndsärenden som gällde byggande i vatten, dvs enligt reglerna i 20 kap. BB, går inte att konstatera. Här gällde fortsatt att det var ägarintressena som stod i fokus vid prövningen.[30] Det är först i rättspraxis under den senare hälften av 1800-talet som arrendatorer börjar uppträda som behöriga parter i sådana tillståndsmål.[31]

De vattenrättsliga skyddsintressena kom emellertid att på annat sätt utvidgas i tiilståndsmål. Historiskt hade grannar och andra varit skyddade främst mot uppdämningsskador. Genom en kunglig resolution 1837 kom skyddet att omfatta även skada och men föranlett av vattnets användande på annat sätt än genom uppdämning. Om sålunda ett vattenverk på grund av buller eller dylikt medförde skada på fiske, fick det inte uppföras utan tillstånd. Resolutionen medförde dock sannolikt ingen förändring av den personkrets som omfattades av skyddet. Det var i stället frågan om att utsträcka skyddet för de personer som riskerade att skadas på grund av uppdämning. Det skall dock påpekas att trots att fiskerättigheter inte ansågs grunda äganderätt till vatten,[32] förefaller det med hänsyn till senare praxis[33] troligt att en fiskerättshavare kunde göra gällande rätt till ersättning för skada på fisket.

[29] Jfr NJA II 1879 s. 62 där det antyds ha varit oklart hur långt inteckningshavares talerätt sträckt sig. Om termen talerätt avsåg partsställningen, rätten att föra talan angående saken eller den materiella sidan är oklart.
[30] Jfr Holmbäck, Sakrätter s. 211.
[31] Se s. 186 f.
[32] Jfr VL 1865 s. 11.
[33] Se bland annat NJA 1880 s. 30.

10.4 Vattenrättsreformen kring 1880[34]

I mitten av 1800-talet började industrialismen att på allvar erövra Sverige. Det dröjde inte länge förrän detta satte spår i synen på avvägningen mellan olika intressen på vattenrättens område. I ett förslag till ny vattenlag som lades fram 1865 underströks vikten från nationalekonomisk synpunkt av att låta vattnets krafter komma till användning på det mest inkomstbringande sättet.[35] Vattenkraften var Sveriges kanske viktigaste verktyg för att i storindustriell skala kunna konkurrera med stenkolsrika länder i övriga Europa.[36] Också de efterföljande förslag som lades fram 1870 och 1879 andas samma grundläggande synsätt på behovet av att utnyttja vattenkraften för att utveckla landets ekonomiska välstånd.[37]

Dikningslagen

Den från många utgångspunkter behövliga vattenrättsreformen inleddes med 1879 års dikningslag. I lagen reglerades frågor om dikning, om vattenavledning och om ändring eller utrivning av vattenverk, som utgjorde hinder mot vattenavledning. Tillåtlighetsreglerna och rätten till ersättning grundades på motsvarande bestämmelser i 1824 års förordning.[38]

Vid dikning skulle ersättning lämnas för upplåtelse av mark och för annat intrång. Av motiven framgår[39] att ersättning kunde utgå till både ägare och brukare av egendom. Endast omedelbar skada var ersättningsgill. Som exempel på sådan skada anges i motiven[40] trädfällning och skada på växande gröda. Indirekta olägenheter, som att brukningssättet fått läggas om, utgjorde däremot intrång som fick tålas utan rätt till skadestånd.

Också vid annan vattenavledning än dikning omfattade skyddet andra än jordägare. Enligt 12 § fick ett sådant företag inte utföras om det förnärmade annans rätt över vattnet. Detta gällde vare sig

[34] Se även kap. 7, särskilt avsnitt 7.4.
[35] Se VL 1865 s. 12.
[36] Jfr VL 1865 s. 25.
[37] Se bland annat VL 1870 s. 44 f. och VL 1879 s. 81 f.
[38] Se s. 171.
[39] Se NJA II 1879 s. 19.
[40] Se föregående not.

rättigheten grundade sig på lag, avtal eller privilegier.[41] På samma sätt som vid dikning var indirekta obehag inte ersättningsgrundande. I motiven[42] nämns som exempel på sådana obehag att en lantegendom förlorar sitt natursköna läge,[43] klimatiska och sanitära olägenheter och vattnets minskade användning för enskild samfärdsel och forsling.

Om en vattenavledning krävde ändring eller utrivning av vattenverk, skulle enligt 22 § ersättning utgå för skada som tillskyndades ägaren eller annan. I motiven anges inte närmare vilken personkrets som omfattades av ordet "annan". Man får här söka ledning av andra ersättningsbestämmelser i lagen. Sålunda hade enligt 25 § innehavare av strömfall, fiske, vattenställe eller annan dylik förmån rätt till ersättning för förlust. Detsamma gällde den som innehade brygga, bad- eller båthus eller annan byggnad. Intrång i denna typ av rättigheter skulle inte beaktas vid bedömning av företagets tillåtlighet, men rättvisa och billighet krävde att ersättning skulle utgå, om vattnets användande grundade sig på en verklig rättighet.[44] Även om det inte direkt sägs i motiven måste man anta att lagstiftaren med detta avsett att rättigheten skulle vara av mer kvalificerat slag.[45]

Av det ovan sagda framgår att endast direkta skador och olägenheter kunde beaktas i tillåtlighetsfrågan och ge rätt till ersättning. Det synes i det sammanhanget inte ha ställts upp något krav på att den skadade egendomen legat inom visst avstånd från vattenavledningsföretaget. I vart fall har geografiska hänsyn inte inverkat på någons rätt att föra talan om skadestånd. Sålunda utvisar praxis att ägaren till ett vattenverk beläget flera mil från de av företaget omfattade vattenområdena fick sina invändningar om skador sak-

[41] Jfr NJA II 1879 s. 30.
[42] Se NJA II 1879 s. 33.
[43] Det är osäkert om motivens författare ansett att även den påverkan på egendomens försäljningsvärde som minskat skönhetsvärde kan leda till var en icke ersättningsbar förlust.
[44] Jfr NJA II 1879 s. 52.
[45] Jfr vad som sägs i det följande om innehållet i de för alla vattenavledningsföretag gällande reglerna om ersättningens bestämmande och om kallelse till sakägare.

prövade av domstolarna.[46] Här skall dock märkas att domstolarna fram till omkring sekelskiftet mellan 1800- och 1900-talet lade liten vikt vid att skilja mellan formella och materiella frågor och deras processuella behandling.[47]

Tillgodoseendet av allmänna intressen skulle enligt dikningslagen ske genom prövning i administrativ ordning medan intressekonflikter av privat karaktär skulle slitas vid en syneförrättning eller, om parterna inte nöjde sig med synemannens beslut, i domstol. Ordningen återspeglar den på liberalismens ideér grundade samhällssyn som rådde vid denna tid.[48] Rättstvister mellan privatpersoner skulle avgöras av domstol utan inblandning från myndigheterna. Behovet av statliga ingripanden till skydd för allmänna intressen skulle prövas på förvaltningsrättslig väg. Polariseringen mellan enskilt och allmänt, privat och offentligt var otvetydig. Rollfördelningen var given och någon möjlighet till rollbyte gavs inte. Man spelade inte ens på samma scen.

Till en syneförättning skulle enligt 31 § kallas bland annat ägare av vattenverk eller annan lägenhet, som företaget kunde inverka på, samt den, som i anseende till nyttjanderätt[49] hade del i saken. Däremot lämnades inteckningshavare utanför syneförrättningen. Blev frågan om ändring eller utrivning av vattenverk instämd till domstol, skulle emellertid även inteckningshavare kallas. Motivuttalandena[50] tyder närmast på att inteckningshavarna i sådant fall var att se som parter i målet, åtminstone i den del som gällde ersättning eller lösen för vattenverket i fråga.

Om det i löseskilling eller ersättningsbelopp för jord, vattenverk eller annan lägenhet ingick särskilt vederlag för intrång i nyttjande-

[46] Se t.ex. Naumann 1870 s. 156 och NJA 1882 s. 499. I 1870 års fall framställdes invändning mot behörigheten för den som hade ett vattenverk beläget flera mil från vattenföretaget att föra talan mot företagets tillåtlighet. Vattenverksägarens yrkande om förbud mot företaget och rätt till skadeersättning sakprövades dock av domstolarna.

[47] Se s. 181.

[48] Se s. 83.

[49] Jfr Gärde, PM II s. 170, som påpekar att det inte är klart vad som enligt dikningslagen var att hänföra till nyttjanderätt.

[50] Se NJA II 1879 s. 62.

rätt, skulle detta enligt 44 § bringas till sakägarnas[51] kännedom. Förrättningsmannens utlåtande var inte bindande för sakägarna.[52] Detta tyder på att nyttjanderättshavaren inte kunde framställa något självständigt krav mot företagaren,[53] utan att han endast kunde föra talan gemensamt med ägaren.[54] Ytterligare stöd för detta är att nyttjanderättshavaren betecknades som ägarens medpart i 31 §. Till intäkt för att nyttjanderättshavaren intog en i förhållande till företagaren osjälvständig ställning talar vidare att dikningslagen anvisade en särskild procedur för tvister mellan ägare, nyttjanderättshavare och andra om bättre rätt till medel som skulle utgå som lösen eller ersättning.

Om denna ståndpunkt är riktig skulle emellertid dikningslagen inneburit en försämring av nyttjanderättshavares ställning i förhållande till tidigare gällande praxis.[55] Det är inte troligt att dikningslagen skulle få effekten att nyttjanderättshavares processuella ställning försämrades utan att detta kommenterats i motiven. Särskilt gäller detta mot bakgrund av den förhållandevis fylliga motivering som lämnades till att inteckningshavares partställning inskränktes.[56]

När det gäller behörigheten att uppträda som sökande i för-

[51] Begreppet sakägare avser i detta sammanhang sannolikt nyttjanderättshavare som har rätt till del i löseskillingen eller ersättningsbeloppet, dvs det har en materiellrättslig betydelse.

[52] Jfr NJA II 1879 s. 76 f.

[53] Jfr Gärde, PM II s. 171.

[54] Se Gärde, PM II s. 170 f., som anför att dikningslagen inte lämnar någon tydlig föreskrift om särskilda rättsägares ställning i ersättningshänseende.

[55] Högsta domstolen hade i rättsfallet NJA 1877 s. 213 tillåtit en arrendator att föra talan i fråga om lagligheten av en av grannen företagen vattenavledning, som skulle lända den arrenderade egendomen till skada. Arrendatorn framställde visserligen inte något ersättningsanspråk i målet. I en skiljaktig mening vill dock ett JR inte tillerkänna arrendatorn rätt att få saken prövad, bland annat eftersom talan inte rörde gottgörelse för skada. Svaranden hade invänt mot kärandens behörighet att föra talan angående skadan just därför att "fråga icke vore om ersättning för den skada, som han förmenade sig hafva lidit".

[56] Se s. 175 not 50. I sammanhanget kan också nämnas rättsfallet NJA 1917 s. 577 där en arrendator (brukare av jord) tilläts föra talan om återställande och ersättning i anledning av att en kommun lett kloakvatten över den arrenderade marken. Nyssnämnda och i föregående not angivna rättsfall gäller stämningstalan mot olagligt utförda vattenbortledningar. Att en nyttjanderättshavare inte hade sämre ställning i talerättshänseende i ett förprövningsmål än vid en förbudstalan i efterhand framgår av NJA 1901 s. 293.

prövningsmål tillkom sådan endast jordägare.[57] En annan sak är att en arrendator som utfört dikning eller annan vattenavledning i strid med dikningslagen kunde bli ansvarig och ersättningsskyldig för detta.[58] Arrendatorn kom då att uppträda på svarandesidan.

Beträffande dikningslagen bör slutligen nämnas att i mål om ändring eller utrivning av vattenverk skulle jordägaren svara för vederpartens kostnader vid syneförrättningen och vid första instans, oavsett målets utgång.[59] I motiven[60] framhålls att ersättningsrätt tillkommer även innehavare av egendom enligt 25 §, dvs. innehavare av strömfall, fiske, vattenställe eller liknande förmån. I övrigt kommenteras inte termen vederpart.[61] Emellertid bör i linje med det som anförts ovan också andra nyttjanderättshavare och inteckningshavare, som kunde uppträda som parter, ha omfattats av kostnadsskyddet.

Vattenrättsförordningen

Genom 1880 års vattenrättsförordning erhöll byggande i vatten en ny reglering. Huvudbestämmelsen[62] innebar att det i vattendrag inte fick byggas så att det genom uppdämning eller på annat sätt uppkom men för ägare av jord, vattenverk eller annan egendom.[63] För att inte industrins utveckling skulle hämmas onödigt infördes en undantagsregel för det fall uppdämningsskadan på jord var ringa i förhållande till företagets nytta. Ersättning för uppdämningsrätten skulle då utgå med 150 procent av skadans värde.

Andra bestämmelser i förordningen[64] stadgade skydd för allmän

[57] Märk 1 och 11 §§ "Vill man för *sin* jords odling eller förbättring ..." (kurs här) och 16 § om att jordägare har rätt att kräva ändring av vattenverks läge etc. Enligt 46 § dikningslagen skulle den som innehade fastighet med stadgad åborätt likställas med ägare; se även VL 1911 s. 512.
[58] Se bland annat NJA 1893 s. 296.
[59] Detsamma gällde enligt 1824 års förordning om utrivning av vattenverk.
[60] Se NJA II 1879 s. 94.
[61] Jfr avsnitt 13.5.
[62] Se 6 § VF 1880.
[63] Genom senare ändring infördes också fiske som ett särskilt skyddsobjekt.
[64] Se 7 och 8 §§ VF 1880.

farled, allmän flottled och kungsådra.[65] När det gäller kungsådra sades[66] att den avsåg att skydda både allmänna intressen och enskilds rätt. Som intressen av allmän karaktär angavs särskilt allmän samfärdsel, flottning och fiskens gång. Något klart uttalande om vilka privata intressen som skulle värnas gjordes inte. Av motiven framgår emellertid att kungsådran i vart fall erbjöd skydd mot skada på fiske och uppdämningsskador på mark.

Att ändra eller uppföra ny damm krävde tillstånd från domstol. Rättegången skulle kungöras i kyrkan i den församling där berört vattendrag framgick samt i angränsande intill vattendraget belägna församlingar.[67] Bestämmelsen skall sannolikt inte ses som en anvisning om att kretsen av de vars intressen skyddades av tillståndskravet var på visst sätt begränsad till det närmaste grannskapet.[68]

Den grundläggande skyddsregeln i 6 § tog enligt sin lydelse endast sikte på den som ägde egendom.[69] Detsamma gäller bestämmelsen i 11 § om öppethållande av dammlucka. När det gäller förprövningskravet i 10 § talas i motiven[70] om rättsförhållanden mellan anläggare och andra vatten- eller strandägare. Frågan om arrendatorers och andra liknande rättighetsinnehavares ställning berörs över huvud taget inte i lagtexten eller förarbetena. Några anvisningar om ersättningens bestämmande med hänsyn till nyttjanderätts- och inteckningshavares intressen, så som var fallet i dikningslagen, innehöll vattenrättsförordningen inte. Detta ger sammantaget intrycket att endast ägare hade rätt att framställa invändningar i tillståndsmål och hade rätt till ersättning för det intrång som en uppdämningsrätt medförde.[71]

Emellertid är det samtidigt så, att en arrendator enligt äldre

[65] År 1899 luckrades skyddet för kungsådra upp något genom att Kungl Maj:t gavs möjlighet att tillåta byggnation i kungsådran. Motivet var att förbättra möjligheterna att för industriella ändamål tillgodogöra sig vattenkraften, se VL 1911 s. 176 f.

[66] Se NJA II 1882 s. 23.

[67] I rättsfallet NJA 1912 s. 320 ansågs en invändning om att syn inte kungjorts i kyrkan för en socken, vars ägor inte gränsade till vattendraget i fråga men väl till ett tillflöde till detta, inte förtjäna avseende.

[68] Jfr NJA 1881 s. 22, 1904 s. 119 och 1912 s. 320.

[69] Som exempel på annan egendom än jord och vattenverk kan nämnas båthus, badhus eller brygga.

[70] Se NJA II 1882 s. 32.

[71] Jfr VL 1911 s. 409 f.

praxis kunde få sakprövat en talan om utrivning av olagligt tillkomna dammar och om ersättning för uppdämningsskador till följd av sådana dammar.[72] Avgörande för arrendatorns möjligheter att få till stånd en sakprövning synes enligt rättsfallen ha varit om dammbyggnaden tillkommit före eller efter det att arrendetiden började löpa. Det finns ingen anledning att tro att 1880 års vattenrättsförordning innebar någon ändring i fråga om arrendatorers möjligheter att föra nu berörd talan. En sådan process hade inte till syfte att undanröja någon tvångsrätt[73] utan måste betraktas som en ren skadeståndsprocess, låt vara med inslag av krav på återställande vid sidan av skadeersättningen. Vid sådant förhållande kan en sakprövning inte anses stå i strid med uppfattningen att arrendatorer var utestängda från att hävda sina intressen i tillståndsmål.

Det låg på KB att i förprövningsärenden förordna någon att föra talan för att bevaka det allmännas rätt i tillståndsmål vid domstolen.[74] Emellertid finns det exempel i praxis på att enskilda getts behörighet att processa till förmån för intressen av allmän karaktär. I rättsfallet RÅ 1909 ref 57 tilläts sålunda en bandirektör, som ställföreträdare för Statens järnvägar, att föra talan om handräckning för vidtagande av åtgärder mot en dammbyggnad som utgjorde fara för allmän säkerhet. Bandirektören grundade sin talan inte bara på den fara för järnvägstrafiken som dammen påstods innebära utan också på faran för allmän trafiksäkerhet. Regeringsrätten prövade i vilken mån dammen utgjorde fara för såväl allmän väg som järnväg. Att på grund av detta förvaltningsrättsliga mål dra någon slutsats om att det förelåg en generell rätt för privatpersoner att företräda allmänna intressen låter sig dock knappast göras.

[72] Se bland annat NJA 1880 s. 30 och 1881 s. 22; jfr. dock s. 175 f.

[73] Jfr dock svarandens invändning i NJA 1880 s. 30; rättsfallet behandlas utförligare på s. 187.

[74] I det sammanhanget kan noteras att lagstiftaren var mer anspråkslös i sina uttalanden om det allmännas rättsliga ställning i förhållande till vattnet i farleder och kungsådra än de kommittéer som föregått reformen. Enligt VL 1865 s. 33 skulle sålunda staten betraktas som innehavare av den rättighet till de allmänna farlednas trafikerande som allmänheten utövade. I VL 1870 sägs på s. 8 att frågor om farled och kungsådra innefattar en det allmännas rätt i vattendragen samt på s. 11 att kungsådran har grundlagt rättigheter av lika värde med dem som äger rum på grund av urminnes hävd. I motiven intas en betydligt försiktigare hållning när det gäller statens rätt, se NJA II 1882 s. 25.

Liksom i dag ansågs kommuner ha rätt och skyldighet att företräda allmänna intressen inom den kommunala intressesfären.[75]

När det gäller behörigheten att uppträda som part på svarandesidan gjordes ingen skillnad mellan ägare, arrendator eller annan, som vållat skada genom att utnyttja vattendrag på ett otillåtet sätt.[76]

10.5 Sakägare – ett processuellt eller materiellt rekvisit?

I det föregående har konstaterats att möjligheten att agera för att ta till vara sina intressen i vattenrättsliga tvister historiskt knutits till innehav av jord eller vattenverk.[77] Kärnan kring vilken vattenrätten utvecklats är den uråldriga principen att den som äger mark också äger vatten. Ur denna har utmönstrats en naturlig krets av personer som lagstiftare och rättstillämpare kunnat knyta rätten att utverka sanktioner till. De grannelagsrättsliga synpunkterna har haft en betydande inverkan på bestämningen av den grupp vars intressen den rättsliga regleringen avsett att skydda. De som ingått i gruppen har historiskt ofta betecknats som sakägare.[78]

Det är nu dags att övergå till att se närmare på i vilken mån

[75] Se t.ex. NJA 1908 s. 113. Kommunen tilläts i detta fall att föra talan för att hindra vidare fyllnadsarbeten som enligt kommunen skulle medföra försämrad sjöförbindelse samt föroreningar.

[76] I rättsfallet NJA 1874 s. 534 väcktes talan mot både den som anbefalt och den som verkställt försänkningsarbeten. Käromålet sakprövades mot båda, men bifölls endast mot uppdragsgivaren. I målet NJA 1876 s. 126 yrkades skyldighet för ägare och arrendator att utriva en damm som uppförts av en tidigare arrendator. I underrätten prövades talan i sak mot både ägare och arrendator. Arrendatorn synes därefter ha tappats bort på vägen upp till hovrätt och HD. Annorlunda förhåller det sig när det gäller NJA 1915 s. 253. Också här fördes talan mot ägare och arrendator till en kvarnfastighet om skyldighet att återställa ett vattendrag; arrendatorn hade bland annat verkställt sprängningsarbeten i vattnet. Såväl hovrätten som HD biföll talan mot både ägare och arrendator. Ett JR var dock skiljaktig och ville ogilla talan mot ägaren.

[77] I det följande bortses från de möjligheter som statliga myndigheter och verk haft att föra talan i administrativ ordning för att tillgodose allmänna intressen. Sådan talan behandlas i avsnitt 17.3.

[78] Termen sakägare har dock avsiktligen använts mycket sparsamt i avsnitt 10.1–4. Anledningen till det är att begreppet har en dubbel betydelse – det används ibland som synonym med talerätt, i andra fall med materiellrättslig innebörd – och jag har inte velat tynga framställningen med att vid varje tillfälle ange begreppsinnebörden .

sakägarställning varit en nödvändig förutsättning för rätten att uppträda som part i vattenmål. På vilket sätt har domstolarna prövat om en viss person hör till den utvalda skyddskretsen eller inte? Har en invändning om att motparten saknar för sakägaregenskap nödvändiga kvalifikationer behandlats som en processuell fråga eller som en fråga rörande själva saken? Har brister i rekvisiten föranlett att talan avvisats eller ogillats?

Fram till vattendomstolarnas tillkomst i samband med införandet av 1918 års vattenlag fortgick den rättsliga prövningen av vattenrättsliga frågor vid domstol i allt väsentligt enligt den allmänna processordningen.[79] Förfaranderegelerna i rättegångsbalken kompletterades med särbestämmelser om möjlighet för domaren att utse synemän, om prövning i särskild ordning av vissa tvistefrågor, om ansvaret för rättegångskostnader osv. Några specialregler rörande partsställning eller saklegitimation[80] fanns inte. För dessa frågor var man hänvisad att söka svaret i de allmänna processreglerna.[81]

Fram till slutet av 1800-talet lade man i lagstiftning, praxis och doktrin på den allmänna processrättens område liten vikt vid att upprätthålla en klar skiljelinje mellan formella och materiella frågors behandling i en rättegång. Följaktligen saknades det anledning att ta ställning till om en viss persons egenskap av sakägare skulle prövas som en processförutsättning eller som en del av själva saken.[82] Intresset koncentrerades i stället på frågan om en viss invändning var processhindrande på så sätt att en slutlig prövning av invändningen var en förutsättning för att rätten skulle kunna döma över huvudsaken. Regler om detta fanns i 16 kap. RB, som hade rubriken "Om hvarjehanda invändningar i rättegång; så ock uppskof." Processhindrande invändningar var enligt 1 och 3 §§ dels foruminvändning, dels invändning om att det fanns flera som hade del i saken och därför borde stämmas in. Övriga invändningar

[79] Jfr bland annat NJA II 1879 s. 90.

[80] Ang. begreppet saklegitimation se s. 16 not 6.

[81] Jfr beträffande det följande Lindblom, Processhinder s. 73 f. och 181 f. med där anförd litteratur.

[82] Jfr dock Lindblom a.a. s. 181 not 2 och s. 185 angående andra författares uppfattning att frågan om subjektställningen behandlats som en processförutsättning ända sedan landskapslagarnas tid.

behandlades i 4 §. Över dessa skulle domaren meddela utslag endast om det behövdes. Utslaget kunde inte överklagas särskilt.[83]

Frågan om parts behörighet att processa i vattenmål kan knappast sägas höra till de invändningar som åsyftades i 1 eller 3 §, med undantag för den speciella situationen att flera sakägare endast kunde processa gemensamt. Om domstolen valde att behandla en invändning om bristande behörighet att uppträda som part i målet som en processuell fråga eller som en del av saken kom därför att i stort sett sakna praktisk betydelse. Oberoende av vilket, föll invändningen under 4 §. Lägg därtill att domsform kunde användas för slutliga avgöranden av både formell och materiell natur samt att rättsföljden kunde bli ogillande, oavsett om bristerna i kärandens talan hänförde sig till processförutsättningarna eller den materiella sidan.

Det finns emellertid åtminstone en anledning att fundera över om inte skillnaden mellan processuella invändningar och sakinvändningar kan ha tillagts en särskild betydelse inom vattenrätten. Anledningen är bestämmelsen i 1824 års förordning om utrivning av vattenverk, om att sökanden ansvarade för motpartens rättegångskostnader även om sökanden vann målet.[84] Kostnadssynpunkter kan ha talat för att prövningen av en parts egenskap av sakägare helt eller delvis flyttades fram till ett tidigare skede än som ett led i tillstånds- eller ersättningsfrågan och att brister i sakägarrekvisiten medförde att vederbörande inte var att betrakta som sökandens motpart, och följaktligen saknade rätt till kostnadsersättning.

Än mer motiverat blir detta såvitt gäller tiden efter det att distinktionen mellan formell och materiell rätt genom tyskt inflytande vunnit insteg i svensk doktrin. Detta skedde ungefär samtidigt med att den särskilda kostnadsregleringen enligt 1824 års förordning flyttades över till dikningslagen. I och med att gränsdragningen mellan formella och materiella frågor lyftes fram måste behovet av att ta ställning till på vilket sätt invändningar av det ena eller andra

[83] Som Lindblom, se s. 181 not 81, framhåller saknas det anledning att tro att lagstiftaren avsett att förbehålla 16 kap. RB behandling av processuella invändningar. Däremot kom doktrinen under senare delen av 1800-talet att inta denna ståndpunkt, vilket möjligen också satte spår i praxis.
[84] Se s. 177 not 59.

slaget skulle behandlas i processen och vilken rättsföljd som en befogad invändning skulle få ha blivit mer påtagligt.

Broomé[85] anger i sitt arbete från 1882 att det är endast den som kan legitimera sig till saken som kan uppträda som part. Dock, framhåller han, ger lagstiftningen inte någon anvisning om vad som egentligen fordras för att vara behörigen legitimerad som part. Enligt hans mening torde frågan om vem som är rätt kärande eller svarande i en tvist enligt gällande rätt betraktas som ett formalitets-spörsmål, dvs brister leder till att käranden formaliter avvisas utan att svaranden frikänns. Själv menar han emellertid att frågan i stället borde betraktas som ett realitets-spörsmål, dvs som hörande till själva saken.

Kostnadsregeln i dikningslagen innebar att sökanden, trots att han vunnit målet, skulle ersätta vederparten dennes kostnader. Att sökandens motpart var berättigad till kostnadsersättning även om han förlorade målet tyder på att frågan om hans behörighet att uppträda som part avsett något annat än frågan om han var subjekt i det omstämda rättsförhållandet. Emellertid pekar motivuttalanden till VL 1918 i motsatt riktning. Där sägs[86] att kostnadsregeln följer av det allmänna rättsförhållandet mellan sökanden och hans motparter. Begreppet part tillades i äldre rätt betydelse av aktivt eller passivt subjekt i förhållande till en viss rättighet.[87] Mycket talar för att dikningslagens partsbegrepp levde kvar i denna begreppsföreställning.[88]

Man kan av detta sluta sig till att rätten till kostnadsersättning för sökandens motpart har varit beroende av att vederbörande var passivt subjekt i det omstämda rättsförhållandet, dvs angående frågan om rätt för sökanden att få ändrat eller utrivet ett vattenverk. Utövandet av denna rätt villkorades av en skyldighet att ersätta all skada som drabbade vattenverksägaren eller annan, t.ex. innehavare av strömfall, fiske eller annan dylik förmån. Sökandens skyldig-

[85] Se Broomé s. 63 f.
[86] Se NJA II 1919 s. 452.
[87] Jfr Kallenberg I s. 503 not 3 och s. 582.
[88] Jfr uttalanden om ett för vattenrätten speciellt partsbegrepp i prop. 1981/82:130 s. 149 f.

het att stå samtliga kostnader, trots att det sökta tillståndet beviljades, kan ses som en speciell form av skadeståndsskyldighet.[89]

För att rätt till ersättning för rättegångskostnader skall ha förelegat har således krävts att vederbörande varit att anses som rätt svarande i målet (subjekt i det omstämda rättsförhållandet). Är Broomés påstående om gällande rätt riktigt,[90] borde i vart fall från 1880-talet domstolarna handlagt brister i rekvisiten för att betraktas som sakägare (part, saklegitimerad)[91] som ett formellt hinder och avvisat talan.

Någon diskussion om hur sakägarbegreppet skulle behandlas processuellt förekommer av förklarliga skäl inte i lagstiftning eller motivarbeten under 1800-talet; gränsdragningen mellan formell och materiell rätt blev av betydelse först i slutet av seklet och då främst inom litteraturen. Inte heller inom doktrinen går det emellertid att finna något uttryck för hur man processuellt skall betrakta brister i sakägarrekvisiten. Däremot kan man få viss vägledning av hur man sett på dessa frågor genom att studera domstolarnas avgöranden i fall där en parts sakägarställning satts i fråga av motparten eller domstolen.[92]

En sådan undersökning bör inte begränsas till tvister som omfattas av den särskilda kostnadsregleringen i dikningslagen. En anledning till det är att även om sökandens kostnadsansvar gällde ett begränsat område enligt dikningslagen framstår det inte som självklart eller följdriktigt att sakägarbegreppet skulle behandlas olika beroende på vilka lagrum i dikningslagen tvisten gällde. Ett annat skäl är att Broomés påstående om domstolarnas prövning av saklegitimationsfrågan (som materiellrättsligt faktum) utgår från den allmänna processordningen. Även fall då t.ex. ett yrkande om utrivning av vattenverk grundats på att företaget tillkommit utan tillstånd, dvs på 20 kap. BB, har följaktligen intresse för sakägarbegreppets processuella kategorisering som processförutsättning el-

[89] Jfr VL 1911 s. 470 där det sägs att rättegångskostnaderna från motpartens sida sett är att likställa med skada eller förlust som vållas genom själva företaget.
[90] Wrede och Kallenberg kritiserade häftigt Broomés uppfattning om hur gällande rätt skulle uppfattas, se Lindblom a.a. s. 184 not 1.
[91] Med saklegitimerad avsågs vid tidpunkten för dikningslagens tillkomst den som var subjekt i det omstämda rättsförhållandet. Ang. den omdaning av begreppsbetydelsen som skedde senare, se s. 189.
[92] Jfr beträffande miljöskyddslagen Lindblom, Studier s. 150–168.

ler som materiell bifallsförutsättning. Ett tredje argument är att kostnadsregeln överfördes i stort sett utan saklig ändring till VL 1918 och gjordes generellt tillämplig i ansökningsmål. Något uttalande om att detta innebar särskilda processuella konsekvenser, t.ex. i talerättshänseende, förekommer inte i lagförarbetena. Tidigare praxis kan därför ha betydelse som tolkningsfakta när det gäller betydelsen av 1918 års kostnadsbestämmelse i förhållande till parts talerätt.

Det har ovan framhållits att en fastighet inte behövde ligga i direkt anslutning till det vattendrag där vattenföretaget skulle utföras för att anses berörd av företaget.[93] Frågan är om en fastighets geografiska läge i någon situation kunde leda till bristande behörighet att föra talan i tillåtlighetsfrågan. Högsta domstolen fick i åtminstone två fall under 1880-talet anledning att pröva frågan, om en fastighets läge innebar att den kunde lida men av vattenföretag.

I NJA 1881 s. 22 fördes talan av flera ägare och innehavare av hemman om utrivning av en damm som anlagts i Göta älv och om ersättning på grund av översvämningsskador. Svaranden gjorde i målet invändningen att två av fastigheterna var belägna vid en sjö ½ mil från älven och besvärades av vattenöversvämning endast på grund av att en bäck som ledde från älven till sjön blivit fördjupad med följd att vatten vid vissa tillfällen fördes från älven in till sjön. Högsta domstolen fann att det inte var visat att de vattenöversvämningar som fastigheterna led av vållats av dammen i fråga och *ogillade* talan. Särskilt intressant är att två JR ville ogilla med motiveringen att dammen "icke, så vidt handlingarne utmärkte, *vid tiden för dess anläggning kunnat* (kurs här) vålla uppdämning ..."

NJA 1882 s. 499 gällde frågan om förbud mot att fortsätta arbetet med en sjösänkning. Förbud påkallades hos KB av ägaren till ett pappersbruk beläget vid en å flera mil nedanför sjöns utlopp. Högsta domstolen fann att det begärda förbudet inte kunde meddelas eftersom sökanden inte hade "visat sannolika skäl, att den påbörjade sjösänkningen skulle lända honom till men, så att arbetets fortsättande borde förbjudas".

[93] Se s. 174 och 178; jfr även LagC 1819 s. 2 f. där det framhålls att med grannar i 20 kap. 4 § BB menas alla, vilkas ägor möjligen skulle kunna skadas av uppdämning, om än dessa ägor låg aldrig så långt bort.

Inget av dessa fall stöder teorin om att frågan om saklegitimation (i dess äldre betydelse) betraktades som ett formellt spörsmål och föranledde avvisning. Det kan visserligen hävdas att Högsta domstolen i båda fallen ogillat talan på grund av bristande orsakssamband mellan företag och skada, utan att man för den skull velat påstå att fastigheterna inte kunnat beröras av företaget, och att det sistnämnda skulle anses tillräckligt för rätten att föra talan som sakägare i målet.[94] Den skiljaktiga meningen i NJA 1881 s. 22 ger emellertid knappast utrymme för en sådan tolkning. Tvärtom är det svårt att tänka sig ett klarare fall då en fastighetsägare inte ens med en vidlyftig begreppsbestämning kan vara sakägare (stå i något rättsligt förhållande till sökanden) än då fastigheten i fråga inte under några förhållanden riskerar att skadas av vattenföretaget. Målet rörde dock inte en sådan vattenrättslig fråga där särskilda kostnadsregler gällde. Huruvida talan skulle avvisas eller ogillas och om detta skulle ske på grund av formella eller materiella brister kan därmed ha saknat praktisk betydelse vid domstolens överväganden. Det teoretiska intresse som dessa frågor börjat få bland rättsvetenskapsmän hade sannolikt inte slagit igenom i domstolsvärlden vid denna tidpunkt.

Vattenmål anses historiskt angår förhållandet mellan fastigheter.[95] För att vara rätt part (sakägare) krävs i enlighet härmed att vederbörande har någon form av anknytning till fast egendom, som kan beröras av vattenföretaget.[96] Att ett vattenföretags inverkan på en fastighet som grund för att bedöma någons sakägarställning bedöms som en fråga om orsakssamband mellan skada och handling framstår därmed inte som särskilt anmärkningsvärt. Tvärtom ligger ett sådant betraktelsesätt nära till hands.[97] En annan sak är om frågan rörande vem som skall anses behörig att föra talan om skador på en fastighet kan ges en materiellrättslig utstyrsel. I detta fall fokuseras intresset på partens anknytning till det omstämda rättsförhållandet snarare än, som i nyssnämnda avgöranden, på rättsförhållandets bestånd. Arrendators rätt att processa som part i

[94] Jfr dock följande stycke.
[95] Se s. 198 vid not 13.
[96] Jfr sakägarbegreppets nutida definition, s. 297.
[97] Jfr beträffande miljöskyddslagens sakägarbegrepp prop. 1969:28 s. 376.

vattenmål är ett exempel på denna problemställning. Här finns några rättsfall av intresse.

> NJA 1877 s. 213 rör enligt rubriken en arrendators behörighet att föra talan angående lagligheten av en av grannen företagen vattenavledning som påstods skada den arrenderade egendomen. Häradsrätten ogillade arrendatorns talan. I hovrätten gjorde svaranden invändning mot arrendatorns talerätt. Hovrätten fann i dom att vattenavledningen inte skett till skada eller men för arrendatorn och fastställde häradsrättens domslut. Högsta domstolen gjorde den motsatta bedömningen. Ett JR ansåg dock att arrendatorn saknade behörighet att ensam föra talan om lagligheten av företaget och förklarade att den fullföljda talan inte förtjänade vidare avseende.

Det går inte att av domstolarnas avgöranden direkt läsa ut att behörighetsfrågan behandlats i någon särskild från den materiellrättsliga prövningen skild ordning. Av den skiljaktiga meningen kan man dock möjligen dra slutsatsen att behörighetsfrågan ansetts vara av formell natur. Sålunda har den bristande behörigheten föranlett att den fullföljda talan lämnats utan avseende och inte ogillats.

> En arrendators behörighet att föra talan om undanröjande av dammbyggnader som var till men för det arrenderade fisket prövades i NJA 1880 s. 30. Svaranden invände redan i häradsrätten mot arrendatorns behörighet. Häradsrätten ogillade invändningen genom ett särskilt beslut och lämnade i ett senare utslag käromålet utan bifall. Hovrätten fann i dom att arrendatorn inte var behörig att yrka utrivning och upphävde därför häradsrättens särskilda beslut och undanröjde utslaget "i sjelfva saken". Högsta domstolen fastställde hovrättens dom. Två JR var dock skiljaktiga och ville tillåta talan såvitt avsåg dammens inverkan på arrendatorns rätt.

Domstolarnas avgöranden framkallar en förmodan om att arrendatorns rätt att föra talan angående den omstämda saken (vilket med dåtida syn var liktydigt med frågan om han var part i det omstämda rättsförhållandet) behandlats som en procedurfråga. Häradsrätten har uppenbarligen behandlat svarandens invändning enligt 16 kap. 4 § RB[98] och ansett frågan fordra ett särskilt beslut. Nu är det emellertid inte säkert att häradsrätten därmed haft uppfattningen att invändningen var av formell karaktär. Mycket talar för att

[98] Se s. 181 f.

16 kap. RB vid denna tidpunkt omfattade både formella och materiella invändningar.[99] Hovrättens skrivning tyder dock på att behörighetsfrågan sågs som ett formalitetsspörsmål.[100]

Av intresse är då att se vilka brister i behörigheten som domstolarna konstaterat. Hovrätten uttalar (i sin av Högsta domstolen fastställda dom) i denna del:

> "... att emedan Kilman och Simmingsköld vid det förhållande, att de vid Rydal öfver Wiska å uppförda dambyggnader ej tillkommit sedan Kilman och Simmingsköld på arrende öfvertagit det till kungsladugården Åhs kloster hörande laxfiske, icke i egenskap af arrendatorer till detsamma vore behörige att påyrka utrifning af sagda dambyggnader, ..."

Arrendatorns rätt att yrka utrivning är alltså enligt hovrätten beroende av att dammen tillkommit efter det att arrendet upplåtits.[101] Utgångspunkten för detta resonemang synes vara att den som arrenderar mark får ta marken sådan den är vid upplåtelsetillfället. Beträffande äldre vattenverk och andra åtgärder som är vidtagna med vattnet är arrendatorn inte behörig att få till stånd en sakprövning. Sådan behörighet tillkommer endast markägaren.

Detta synsätt är väl förenligt med uppfattningen att dämningsrätten var en tvångsrätt jämställd med servitut och liknande. Om en sådan tvångsrätt uppkommit innan ett arrende upplåtits kan tyckas vara en fråga som borde prövas i en rättegång mellan markägaren och den påstådda rättighetsinnehavaren. Å andra sidan kan man fråga sig av vilken anledning en arrendator inte borde tillåtas att föra en talan om utrivning eller ersättning, i den mån uppdämningen inverkade på nyttjanderättens utövande och talan grundas på att vattenverket tillkommit lagstridigt.

Sammanfattningsvis kan sägas att det av praxis fram till det senaste sekelskiftet inte går att dra någon säker slutsats om att domstolarna ägnat frågan om skillnaden mellan formella och materiella invändningar särskild betydelse inom vattenrätten. Det går inte att finna entydiga belägg för riktigheten i Broomés ståndpunkt

[99] Jfr Lindblom, Processhinder s. 78 f.
[100] Märk att hovrätten gör skillnad mellan häradsrättens beslut över invändningen mot arrendatorns behörighet och dess utslag "i sjelfva saken".
[101] Jfr NJA 1881 s. 22 med motsvarande utgång och motivering.

att brister i saklegitimationen (i dess materiellrättsliga innebörd) lett till avvisning. Dock förekommer avgöranden som kan tolkas så, att domstolarna behandlat vissa frågor, som kan hänföras till sakägarbegreppet, som formalitetsspörsmål, närmast då rätten att processa som företrädare för en viss fastighet.

År 1901 ändrades 16 kap. RB. Även om lagändringen främst tog sikte på regleringen av s.k. processhindrande invändningar,[102] betraktades reformen som ett genomslag för skiljelinjen mellan formell och materiell rätt.[103] De processhindrande invändningarna var av formell art. Detta togs till intäkt för att 16 kap. behandlade endast invändningar av formell karaktär. Bristande saklegitimation, i betydelsen subjekt i det omstämda rättsförhållandet, skulle följaktligen leda till ogillande, dvs frågan skulle behandlas som en del av saken.[104] Senare reviderades uppfattningen om innebörden av termen saklegitimation till att avse frågan om befogenheten att processa såsom part angående det materiella rättsförhållandet. Saklegitimationen skulle därmed prövas som en rättegångsfråga och brister i befogenheten leda till avvisning. Detta innebar dock ingen förändring i uppfattningen att frågan om vem som var subjekt i det omstämda rättsförhållandet (den äldre definitionen av saklegitimation) utgjorde en materiell fråga.[105]

Frågan är då om den insikt som efter sekelskiftet rådde om behovet av att skilja mellan formellt och materiellt inverkade på domstolarnas behandling av invändningar angående en parts ställning som sakägare och om begreppen sakägare (och part) helt eller delvis skulle frigöras från frågan om vem som är rätt subjekt i det omstämda rättsförhållandet.[106]

Ett fall där domstolens behandling av talerätten (saklegitimationen) stämmer överens med doktrinens uppfattning är NJA 1912 s. 392.

> Ägaren till ett område med brygga biträdde åklagarens talan om ansvar för förseelse mot hamnreglemente mot ett bolag som verkställt

[102] Se s. 181.
[103] Jfr Lindblom a.a. s. 81.
[104] Jfr Kallenberg, Föreläsningar I s. 70 f. samt Lindblom a.a. s. 185 f.
[105] Se Kallenberg I s. 576 f.; jfr närmare angående Kallenbergs omvändelse Lindblom, a.a. s. 186 f.
[106] Jfr s. 182.

fyllningsarbeten i hamnen till skada för målsäganden. Ansvarstalan ogillades i underrätterna. Målsäganden överklagade ensam till Högsta domstolen, som konstaterade att endast åklagaren var behörig att föra ifrågavarande ansvarstalan och därför fann att besvären inte kunde tas upp till prövning.

Rättsfrågan i målet rör visserligen inte frågan om bryggägaren var sakägare i den mening att han hade kvalificerad anknytning till fast egendom som berördes av vattenföretaget,[107] utan hans rätt att som målsägande (vilket i detta fall får anses liktydigt med sakägare) självständigt föra talan om ansvar. Sakägarställning bör emellertid ses i förhållande till den sanktion som vederbörande önskar få till stånd. Det är inte till någon glädje att betraktas som sakägare, om man ändå inte tillåts att föra den talan som man i behörighetshänseende vill lägga sakägarställningen till grund för.[108] Det kan därför sägas att domstolen ansett att bryggägaren inte var sakägare när det gällde talan om straffansvar. Rättsfaller ger uttryck för synsättet att frågan om behörigheten att processa om ett visst rättsförhållande eller angående en speciell sanktion skall prövas som en rättegångsfråga och föranleda avvisning om det brister i förutsättningarna. Domstolen har dock för att konstatera brister i behörigheten inte ingått i prövning av rekvisit som kan sägas höra till sakägarbegreppet.

Ett annat rättsfall av intresse är NJA 1913 s. 491. Bakgrunden var att domstolen tillåtit att en damm uppfördes med skyldighet för dammägaren att använda dammen i enlighet med ett mellan ägaren och en flottningsförening träffat avtal. En delägare i flottningsföreningen och tillika ägare av flottgods väckte talan om ansvar och ersättning mot dammägaren för att denne brutit mot villkoren i tillståndet. Häradsrätten biföll talan. I hovrätten bestred svaranden kärandens rätt att föra talan i målet. Som grund härför åberopade svaranden att det var endast flottningsföreningen som ägde flotta i flottleden. Hovrätten fann i utslag att käranden ej var målsägande i omstämda hänseende och att talan därför inte borde ha tagits upp av häradsrätten. Käranden överklagade och anförde bland annat att föreskrifterna i tillståndet gällde till förmån för alla flottande och övriga rättsägare i vattendraget

[107] Det tycks inte ha rått någon tvekan om att målsäganden i egenskap av ägare till ett landområde med brygga led skada av fyllningsarbetena.
[108] Jfr s. 220.

och inte endast i förhållande till dammägarens avtalspart flottningsföreningen. Dammägaren genmälde att käranden inte var flottande utan endast ägare till flottgods som flottades av flottningsföreningen. Högsta domstolen fann inte skäl att göra ändring i hovrättens utslag. Två JR var dock skiljaktiga och ansåg käranden behörig att föra talan om ansvar och skadestånd.

Domstolarna har uppenbarligen betraktat kärandens rätt att föra talan i målet som en fråga om rättegångshinder. Skälen för avvisning utvecklas inte mer än att det konstateras att käranden inte är "målsägande i omstämda hänseende". Utgångspunkten för domstolarnas bedömning tycks ha varit att endast den som äger rätt att flotta är behörig att föra talan om ansvar och ersättning på grund av hinder i flottningen. Det har inte räckt med ett påstående om att man lidit skada eller annat intrång; ja, inte ens att man kunnat visa på en skada har varit tillräckligt för att få väcka talan om ersättning grundad på överträdelse av tillståndsvillkoren.

Kravet för talerätt synes emellertid inte heller ha varit uppfyllt genom ett påstående om att man är flottande (eller annan rättsägare i vattnet). En av tvistefrågorna i Högsta domstolen gällde just om käranden var flottande eller, som svaranden hävdade, endast ägare av timmer som flottades av annan. Man kan av detta dra slutsatsen att käranden haft att styrka sin behörighet att få uppträda som part angående saken.

Det finns skäl att utifrån den allmänna processordningens innehåll[109] ställa sig tveksam till det lämpliga i att domstolarna behandlat svarandens invändning om kärandens rätt att föra talan i målet som en rättegångsfråga. Kärandens talan grundades på ett påstående om att han såsom flottande eller annan rättsägare i vattendraget lidit skada. Det är svårt att se att någon annan skulle varit behörig att föra talan om rätt till ersättning för kärandens skada. Beslutet att inte tillerkänna käranden talerätt torde därmed grunda sig på att käranden lidit en icke ersättningsgill tredjemansskada (skadan har omedelbart drabbat innehavaren av flottningsrätten). Detta hade också enligt dåtida uppfattning bort leda till ett ogillande av käromålet.

Hovrättens av Högsta domstolen fastställda avvisningsbeslut tor-

[109] Se s. 189.

de endast kunna förklaras med att frågan om käranden är rätt subjekt i det omstämda rättsförhållandet har, i strid med den då gällande allmänna uppfattningen, behandlats som ett spörsmål av formell och inte materiell natur. Att Högsta domstolens avgörande refererats på just frågan om kärandens behörighet att föra den ifrågavarande talan kan tolkas som att valet av handläggning inte varit alldeles självklart. Vilka ändamålsöverväganden som föranlett domstolens slutliga ståndpunkt ger emellertid rättsfallet inget besked om.

> Ytterligare ett fall, som närmast rör partssuccession men ändå är värt att nämna i detta sammanhang, är NJA 1915 s. 388. Här hade en fastighetsägare väckt talan om borttagande av ett dammfäste, men därefter överlåtit fastigheten till annan. Svaranden invände och hävdade att köparen "vore rätt kärande i målet". Häradsrätten konstaterade i utslag att käranden hade behörighet att uppträda som kärande i målet och sakprövade därefter käromålet. Hovrätten ogillade genom dom käromålet på den grunden att tvistefrågan inte berörde kärandens rätt. Högsta domstolen fann ej skäl att göra ändring i domen.

Rätten för svaranden att inneha dammfästet på kärandens fastighet grundades på avtal. Tvisten var därför snarare av avtalsrättslig än vattenrättslig karaktär. Domstolarnas utgång visar dock att frågan om kärandens anknytning till det omstämda rättsföhållandet ansetts som en del av själva saken, i motsats till utgången i NJA 1913 s. 491. Det är inte givet att Högsta domstolen skulle ha resonerat på annat sätt, om dammfästet anbragts utan stöd av avtal och talan om utrivning grundat sig på vattenrättsliga principer.[110]

Medan man, som framgått ovan, under 1800-talets slut inte fäste stort avseende vid i vilken beslutsform, på vilken grund eller med vilken rättsföljd domstolen konstaterade brister i förutsättningarna för en part att vinna bifall till sin talan innebar utvecklingen under 1900-talets början att valet mellan beslut och dom, formell och materiell brist samt avvisning och ogillande tilldrog sig större intresse. Samtidigt blev det en allmän uppslutning kring uppfattningen att det som avsågs med saklegitimation – frågan om käranden var subjekt i det omstämda rättsförhållandet – utgjorde en del

[110] Avgörandet står i överensstämmelse med senare rättspraxis, se Welamson, Domvillobesvär s. 118 f., med där anförda rättsfall.

av själva saken, om än detta förhållande efter Kallenbergs terminologiska omvändelse inte längre skulle benämnas saklegitimation.

Det är svårt att av praxis dra någon slutsats om i vilken utsträckning dessa nya tankegångar slog igenom i det praktiska rättslivet. Det finns åtminstone ett vattenrättsligt avgörande som kan tolkas så, att domstolarna haft uppfattningen att rätten att föra talan berott på vederbörandes egenskap av subjekt i det omstämda rättsförhållandet och att denna fråga skulle prövas som en processförutsättning. Vilken tyngd som skall tillmätas rättsfallet är dock oklart. Målet gällde ett mycket speciellt område – skada på flottningsintresse – och de faktiska omständigheterna var särpräglade.

Sammanfattningsvis kan därför om rättsläget vid tillkomsten av 1918 års vattenlag sägas följande. Det vattenrättsliga sakägarbegreppet var inte definitionsmässigt klarlagt i lagtext, doktrin eller rättspraxis. Där begreppet förekom gav det dock intrycket att det hade till uppgift att peka ut personer, som genom anknytning till fast egendom vilken kunde beröras av vattenverksamheten i fråga, stod i ett visst rättsförhållande till vattenföretagaren. Det saknades en klart uttalad strategi för hur den rättsliga prövningen av i sakägarbegreppet ingående rekvisit skulle ske. Inte heller fanns en entydig bild av i vilken utsträckning domstolarna kände sig manade att på grundval av sakägarbegreppet eller på andra rättsfakta särskilt pröva parts talerätt i vattenmål. De eventuella problem som kunde uppkomma syntes ha lösts utifrån praktiska ändamålsöverväganden i varje särskilt fall. Det är nu dags att gå vidare och se om rättsutvecklingen fram till i dag följt vidare i detta spår eller om domstolarna slagit in på nya vägar.

KAPITEL 11

VATTENLAGEN – DE BAKOMLIGGANDE ÄNDAMÅLEN

11.1 Den lukrativa och defensiva vattenrätten samregleras

Under slutet av 1800-talet och början av innevarande sekel sköt industrialismen fart på allvar i Sverige. Industriproduktionen krävde elkraft för att kunna expandera. Utnyttjandet av de stora svenska naturtillgångarna – skogen och malmen – blev av särskild vikt på grund av sin potential att generera betydande exportinkomster till landet. Industriutbyggnaden koncentrerades därför inledningsvis till energiintensiva produktionsgrenar som trä- och pappersmassafabriker, stålverk osv. Trycket på kraftindustrin blev stort. Från statsmakternas synpunkt framstod det som en allt viktigare uppgift att se till att industrins behov av kraftsförsörjning kunde tillgodoses fullt ut.[1]

Den vattenrättsliga reglering som införts åren kring 1880 hade tillkommit i ett annorlunda samhällsklimat. Då hade jordbruksnäringen och dess intressenters ord vägt tyngre än vattenkraftsintressets argument.[2] Skyddet mot uppdämningsskador hade ansetts viktigare än behovet att utvinna vattenkraft. Omställningen till det nya industrisamhället krävde ett nytt synsätt med annorlunda prioriteringar. Ett reformarbete inleddes och utmynnade i 1918 års vattenlag.

En grundläggande skillnad mellan ÄVL och tidigare vattenlagstiftning är att den lukrativa och defensiva vattenrätten[3] för första gången kom att samlas under samma tak. Motiven[4] till detta var

[1] Jfr NJA II 1919 s. 5 f.
[2] Jfr NJA II 1919 s. 5.
[3] Vid tillkomsten 1918 innehöll ÄVL endast bestämmelser om den lukrativa vattenrätten. Den defensiva delen tillfördes 1920.
[4] Se NJA II 1919 s. 23 f.

främst dels att det i flera avseenden var svårt att dra någon bestämd gränslinje mellan den ena och den andra vattenrättsliga huvudfåran, dels att de olika intressen som den lukrativa respektive defensiva vattenrätten avser att tillgodose många gånger gör sig gällande över gränsområdena, dels att prövningen av samtliga vattenkraftsfrågor borde ske vid en och samma instans i form av nyinrättade vattendomstolar.

ÄVL kom att gälla fram till 1984, då den ersattes av en ny vattenlag. Det sakägarbegrepp som allmänt tillämpas i dag[5] formulerades under den äldre vattenlagens giltighetstid och har följaktligen sin huvudsakliga bas i de bestämmelser och den praxis som utvecklades före tillkomsten av den nya vattenlagen. Att sakägarbegreppet lyckats behålla sin aktualitet och sitt begreppsmässiga innehåll förklaras av bland annat att den nya vattenlagen i allt väsentligt ansluter sig till den grundsyn om vilka enskilda och allmänna intressen som främst gör sig gällande vid vattenföretag, intressen som präglat svensk vattenrätt under hela 1900-talet.

Mot denna bakgrund bör en närmare undersökning av talerättens utformning i vattenmål lämpligen ta sin början i de ändamål som ÄVL ville tillgodose och de intressen som då ansågs vara speciellt skyddsvärda.

11.2 Utnyttjandet av vattenkraften ett huvudmotiv för 1918 års reform

Som redan framskymtat var ett av huvudändamålen med ÄVL att lyfta fram vattenbyggnadsintresset som ett av de viktigaste att tillgodose genom vattenlagstiftningen. Att underlätta ett tillgodogörande av vattenkraften var en uppgift som påkallades av allmänpolitiska samhälleliga hänsyn, vilka sträckte sig över även framtida generationers behov. Det var därför inte mer än rimligt att enskilda intressen som kunde stå i motsats till en utbyggnad av vattenkraften fick stryka på foten i större utsträckning än enligt äldre rätt.[6]

Allmänna intressen hade tidigare i allt väsentligt tillgodosetts genom bestämmelserna om den s.k. kungsådran. Dessa hade for-

[5] Ang. miljöbalken se avsnitt 15.4.

[6] Jfr NJA II 1919 s. 18, prop. 1918:128 s. 263 f. samt VL 1911 s. 181 f. och 190 f.

men av skyddsbestämmelser. De innebar ett värn mot att byggande och andra åtgärder i vatten skadade eller gjorde intrång i den allmänna samfärdseln, flottningsintresset och vissa andra viktiga samhällsintressen. Därutöver fanns administrativa föreskrifter som tillgodosåg samhällets behov av nya farleder, flottleder och dylikt.

För att möta samhällets behov av vattenkraft för att främja ekonomisk tillväxt var kungsådra inget bra instrument. Här krävdes andra styrmedel, som gav uttryck för att det allmänna vattenbyggnadsintresset inte var bara ett skyddsobjekt utan ett intresse som rättfärdigade åtgärder även om dessa ledde till intrång i andra skyddsvärda motstående intressen. För att tillgodose industrins energibehov var man tvungen att tillåta betydande tvångsrätter på annans egendom.

Kraftindustrins i förhållande till äldre rätt gynnsamma ställning enligt ÄVL är inget som framgår direkt genom en läsning av lagtexten. Den träder fram först när man studerar den avvägning mellan nytta och skada som skulle läggas till grund för bedömningen av ett vattenföretags tillåtlighet och gör en jämförelse med tidigare gällande regler. ÄVL innebar att avvägningen skulle ske efter strikt samhällsekonomiska överväganden, med viss möjlighet till korrigeringar från andra allmänna och samhälleliga synpunkter.[7] Vattenföretaget skulle vara nationalekonomiskt motiverat. Med en sådan kalkylmodell som bas saknades anledning att i tillåtlighetsfrågan ta hänsyn till indirekta skador eller ideella olägenheter. Detta strikt samhällsekonomiska synsätt skall jämföras med bestämmelserna i VF 1880 om ett näst intill absolut förbud mot uppdämningsskador i strid med varje intresse kopplat till jordbruksnäringen.[8]

De traditionella kungsådreintressena fick också sin plats i ÄVL. I vatten där kungsådra fanns tvingades vattenägaren att utan rätt till ersättning tåla att vattnet togs i anspråk för allmän farled, allmän flottled, fiskets tillgodoseende, torrläggning eller bevattning av mark. Till detta kom särbestämmelser om inrättande av allmän farled och allmän flottled i vatten där kungsådra saknades. Lagen lämnade vidare en lucka i tillståndsbeslutens rättskraftsverkningar genom att det i efterhand kunde utverkas tillstånd att utriva eller

[7] Jfr VL 1917 s. 196.
[8] Se s. 106 f.

ändra en byggnad i vatten för att tillgodose framtida nya allmänna ändamål, utan rätt till ersättning för ägaren. Däremot kom kungsådran inte längre att tjäna som skydd för enskilda intressen.[9]

Fisket intog i början av vårt sekel en framstående ställning som allmänt intresse. Fiskerinäringen var av stor vikt för landet. Detta avspeglade sig i den vattenrättsliga lagstiftningen. Förutom att fisket utgjorde ett speciellt skyddsobjekt vid byggande i vatten,[10] medgav ÄVL att det gjordes intrång i annans enskilda rätt genom direkta åtgärder i vattnet för att befrämja fisket.

När det gäller dikning och andra markavvattningsföretag överfördes dikningslagens bestämmelser i stort sett oförändrade till ÄVL. Jordbruket betraktades trots industrialismens genombrott ännu som landets modernäring. Genom torrläggningsföretag kunde ny jord, lämplig för odling, tas fram. För att gynna vattenavledningsföretag var det därför, på samma sätt som gällde i fråga om vattenbyggnadsintresset, nödvändigt att ibland låta enskilda motstående intressen stå tillbaka. Avvägningen mellan olika hänsyn skulle också här ske på grundval av en nationalekonomisk bedömning.[11]

Sammanfattningsvis kan sägas att de positiva effekter som lagstiftaren avsåg att ÄVL skulle få i allt väsentligt hade sitt ursprung i en önskan att tillgodose allmänna intressen. Det var samhällets behov av en blomstrande industrinäring och ett modernt, väl utvecklat jordbruk som utgjorde grundvalen för tillåtlighetsreglerna. Samtidigt skall hållas i minnet att ÄVL trots allt vilade på den uråldriga svenska principen att envar äger att råda över det vatten som finns på hans grund.[12] Innehållsmässigt kom därför ÄVL, liksom dess företrädare, att bestå av regler som inskränkte denna rådighet, av anvisningar om vilken företrädesrätt som skulle gälla när vattenägarens rådighetsintresse kolliderade med andra personers eller samhällets intressen. Särskilt framträdande i ÄVL är dock att lagstiftaren, såvitt gäller den lukrativa vattenrätten, lyfte fram

[9] Jfr s. 78. Kungsådrans skydd enligt ÄVL för torrläggning och bevattning av mark får anses motsvara vad som i VF 1880 kallas för "annat allmänt ändamål", jfr VL 1911 s. 181 och NJA II 1919 s. 43.
[10] Se s. 200 f.
[11] Jfr NJA II 1920 s. 382.
[12] Jfr 1 kap. 1 § VL.

den samhälleliga aspekten på ägarens rådighetsintresse i förhållande till andra motstående intressen.

11.3 Till vattenföretag motstående skyddsvärda intressen

Ett utökat tillgodogörande av vattenkraften kräver att man bygger i vattnet. Reglerna om byggande i vatten utgör därför en av de mest centrala delarna av varje vattenrättslig lagstiftning. Men också den defensiva vattenrätten – bestämmelser om vattenreglering och om torrläggning av mark – är av stor betydelse för såväl enskilda som samhället. Följaktligen upptog bestämmelser om byggande i vatten och om markavvattningsföretag en både kvantitativt och kvalitativt betydande del av innehållet i ÄVL.

Skadebilden, och därmed de intresseavvägningar som aktualiseras, skiljer sig inte mycket åt mellan olika typer av vattenföretag. Att det är så har delvis sin grund i att vattenrättsliga frågor av tradition anses röra förhållandet mellan fastigheter mer än mellan enskilda personer.[13] I linje med detta omfattar inte vattenrättens skadebegrepp personskador. Till detta kommer att de faktiska verkningarna av olika vattenföretag i sig normalt är sådana att de motstående intressen som gör sig gällande är huvudsakligen desamma. De skadeverkningar som först kommer i åtanke är direkta skador på intilliggande mark och förlust av strömfall, men även naturskyddssynpunkter och rent estetiska förändringar gör sig påminda.

Till vattenföretag motstående intressen kan vara såväl enskilda som allmänna. ÄVL talade på flera ställen om allmän och enskild rätt.[14] Något direkt uttalande i lagtexten om vilka rättigheter som närmare avsågs saknas dock. Däremot innehåller, som framgår av det följande, lagmotiven i anslutning till tillåtlighets- och ersättningsbestämmelserna vägledande uttalanden om vilka intressen som enligt lagtsiftaren borde beaktas.

När det gäller *byggande i vatten* stadgade ÄVL att tillåtligheten

[13] Jfr Gärde PM II s. 67 och LagC 1819 s. 2.

[14] Så bland annat när det gäller innehållet i domstolens beslut, se 11 kap. 62 § 1 mom ÄVL.

skulle avgöras utifrån en skada-nytta bedömning grundad på nationalekonomiska överväganden. Den enskildes skydd omfattade egendom som led en direkt ekonomisk skada genom företagets inverkan på vattenförhållandena.[15] Varken indirekta eller ideella skador skulle påverka tillåtlighetsbedömningen.[16] Egendomsskyddet omfattade både fast och lös egendom. Däremot tycks det som att man vid skadeuppskattningen inte skulle beakta begränsade sakrätter till av vattenföretaget berörd egendom.[17] För att företaget skulle tillåtas krävdes att nyttan uppgick till tre gånger skadan och intrånget på åker och äng samt två gånger skadan på övrig egendom. Jordbruksintresset intog alltså en mer skyddsvärd ställning än de intressen som var kopplade till annan egendom. Utöver egendomsskyddet var omsorgen om enskilds rätt i tillåtlighetshänseende begränsad till behovet av framtida torrläggning av mark.

Intressekonflikter mellan enskilda kan uppkomma inte endast vid bedömningen av ett vattenföretags tillåtlighet. Också när det gäller vattenföretagets utförande, såvitt gäller själva byggnadsåtgärderna, kan olika intressen kollidera med varandra. ÄVL gav i sådana hänseenden anvisningar om i vilken mån vattenbyggnadsintresset skulle äga företräde när det gällde rätten att ta i anspråk annans fastighet eller vattenbyggnad. Även här var alltså skyddsobjektet det privata egendomsintresset.

Ett i ÄVL särskilt uppmärksammat intresse är det som är beroende av vattnets lopp nedanför en damm. ÄVL stadgade förbud mot att innehålla det tillrinnande vattnet till förfång för ett sådant intresse, om innehållandet inte grundade sig på en särskild rättighet. Av lagmotiven framgår att det var främst intressen knutna till vattenverk, fiskverk och jord som avsågs.[18]

De allmänna intressen som enligt ÄVL kunde kollidera med vattenbyggnadsintresset är flera. Även om nyttan av ett byggande i vatten översteg skadan på enskild rätt tillräckligt mycket för att företaget skulle anses tillåtligt, kunde företaget förbjudas med hänvisning till verkningarna för den bofasta befolkningens bostads-

[15] Jfr VL 1917 s. 196 f.
[16] Jfr VL 1917 s. 199.
[17] Jfr prop. 1918:128 s. 150, Gärde PM I s. 68 samt af Klintberg, Om byggande s. 30; jfr även s. 290 f.
[18] Se VL 1911 s. 276 och VL 1917 s. 259 f.

förhållanden eller försörjningsmöjligheter eller till företagets påverkan på naturförhållandena. Som skyddsvärda objekt från försörjningssynpunkt nämndes ursprungligen i lagtexten större fabrik eller anläggning, som sysselsatte många personer, odlad jord till en efter ortsförhållandena betydande omfattning samt fiskerinäring av större betydenhet.[19] I fråga om naturförhållandena förutsatte skyddet en bestående ändring av naturförhållandena, varigenom väsentligt minskad trevnad för närboende eller betydande förlust för landets djur- eller växtvärld var att befara. Genom en lagändring 1961 utökades skyddet till att avse dels att befolkningen "eljest får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade", dels även annan näring av större betydenhet än fiskerinäringen, dels inte enbart djur- och växtvärlden utan naturskyddssynpunkter över huvud taget.

Över samtliga dessa skyddade intressen stod intresset att det från allmän synpunkt – t.ex. för näringslivet eller för orten – var av synnerlig betydelse att byggandet kom till stånd. Härigenom gavs en möjlighet för regeringen att – dvs att på politisk väg – korrigera utfallet av en rent ekonomisk bedömning, när allmännyttan av ett vattenföretag ansågs särskilt betydande.[20]

Det ovan som enskilt intresse betraktade behovet av framtida torrläggning var också att se som ett allmänt intresse. Torrläggningsföretag hade i början av seklet, då vattensanka marker bredde ut sig över större områden än i dag, stor betydelse för den samhällsviktiga jordbruksnäringen. Också tillåtligheten av torrläggningsföretag skulle bedömas utifrån en nationalekonomisk kalkylmodell.[21]

Fiskerinäringen hade vid tiden kring första världskriget ännu inte förlorat sin ställning som en framstående försörjningskälla för landets invånare.[22] Detta avspeglar sig i ÄVL. Förutom att hänsynen till fiskerinäringen kunde hindra tillkomsten av ett vattenföretag, krävde lagen att den byggande, när tillstånd lämnats, skulle vidta de anordningar och följa de föreskrifter som behövdes till skydd för

[19] Som motiv till fiskeskyddet anfördes bland annat de svårigheter som möter vid bedömande av en dylik skadas omfattning (!), se VL 1917 s. 207.
[20] Se närmare NJA II 1919 s. 88 f.
[21] Se s. 201 f.
[22] Se bland annat VL 1911 s. 249 och VL 1917 s. 22.

fisket.[23] Byggnadens ägare kunde dessutom bli skyldig att betala en särskild fiskeavgift.

Andra av allmänna intressehänsyn uppburna skyddsobjekt som det enligt ÄVL skulle tas hänsyn till i tillåtlighetsfrågan är allmän farled och allmän flottled samt klimatförhållanden och det allmänna hälsotillståndet. Också naturförhållanden skulle beaktas särskilt, liksom allmänna intressen över huvud taget, om de i avsevärd mån förnärmades genom vattenföretaget.[24] Nämnas kan också att det ovan nämnda förbudet mot att utan särskild rätt innehålla tillrinnande vatten även omfattade allmänna intressen, som var beroende av vattnets lopp nedanför dammen.

ÄVL krävde att den byggande vid utförandet av ett vattenföretag tog hänsyn till behovet av framtida företag av betydande allmänt eller enskilt ändamål, om det kunde ske utan nämnvärda fördyringar.[25] Att det talades om enskilt ändamål torde inte ha inneburit att bestämmelsen innefattat ett skydd för enskild rätt. Det är säkerligen det allmänna samhälleliga önskemålet att inte onödigt hindra framtida expansionsmöjligheter som var det huvudsakliga skyddsändamålet.[26]

Som ett särskilt allmänt intresse framstår att vattenkraften skulle komma alla i samhället till del. ÄVL innebar, som nämnts, en ändring i prioriteringsordningen vid tillåtlighetsbedömningen på så sätt att vattenkraftsintresset fick en mer framskjuten placering. För att tillförsäkra att samhället verkligen fick nytta av detta infördes särskilda bestämmelser enligt vilka ägaren till större vattenbyggnader kunde åläggas att mot ersättning tillhandahålla kraft till kringliggande bygd för användning till bland annat småindustrier och för belysning eller uppvärmning. Bygdekraftsinstitutet kom dock aldrig att få någon större praktisk betydelse och avskaffades 1974.[27]

Dikningsföretags inverkan på omgivningen begränsar sig som regel till angränsande fastigheters markförhållanden. Enligt ÄVL

[23] Se 2 kap. 8 § ÄVL.
[24] Ang. dessa frågor se 2 kap. 11 och 12 §§ ÄVL. Gärde PM I s. 161 nämner som allmänna intressen, vilka omfattas av 2 kap. 12 §, kommunikationsintressen, anstalter och byggnader för militära ändamål samt försvarsintressen i övrigt.
[25] Se 1 kap. 13 § ÄVL.
[26] Jfr Gärde PM I s. 226.
[27] Se prop. 1974:83.

skulle dikningen utföras så, att ändamålet med dikningen kunde utan oskälig kostnad vinnas med minsta intrång och olägenhet för annan. Någon särskild intresseavvägning för prövning av dikningens tillåtlighet föreskrevs inte. Den skada och det intrång som dikningen kunde vålla annan skulle i stället regleras som en ersättningsfråga.[28]

Vid *andra torrläggningsföretag*, såsom uttappning av en sjö, kan inverkan på omgivningen bli större. Arbetena kan göra väsentlig skada och intrång på annans egendom, på samma sätt och i samma utsträckning som vid byggande i vatten. ÄVL föreskrev av bland annat denna anledning att tillåtlighetsbedömningen skulle ske enligt i stort samma bestämmelser som för vattenbyggnadsföretag.[29] Det var följaktligen en tämligen strikt ekonomisk skattning av nytta mot skada som fick avgöra om torrläggningsföretaget skulle få komma till stånd eller inte. Angående de intressen av enskild och allmän natur som då kunde göra sig gällande kan hänvisas till det som sagts ovan i anslutning till byggande i vatten.

Till *vattenregleringsföretag* hänförde ÄVL arbeten med ändamålet att för gemensamt gagn reglera vattnets avrinning ur sjö eller annan vattensamling eller i vattendrag, med samma syfte som vid byggande i vatten eller torrläggningsföretag i övrigt. Följaktligen var det i allt väsentligt samma intressen som gjorde sig gällande vid vattenregleringar som vid byggande i vatten och torrläggningsföretag.

Frågan om inrättande av *allmän farled* skulle enligt ÄVL prövas av regeringen. Lagen anvisade inga riktlinjer för på vilka grunder tillåtlighetsfrågan skulle avgöras. Däremot sades att skada och intrång skulle ersättas på samma sätt som vid andra vattenföretag.

Grundkravet enligt ÄVL för att inrätta *allmän flottled* var att åtgärden blev till nytta för det allmänna. Vid bedömningen skulle särskild hänsyn tas till å ena sidan ortens skogshantering och gagnet för densamma av flottledens inrättande och å andra sidan de störningar som flottleden eller flottningen kunde vålla andra näringar.[30] Det var alltså frågan om att väga allmänna intressen mot varandra.

[28] Se vidare s. 203 f.
[29] Se 7 kap. 38–40 §§ ÄVL.
[30] Se 6 kap. 2 § ÄVL.

Med andra näringar synes vid lagens tillkomst främst ha åsyftats vattenkrafts-, jordbruks- och fiskeintresset.[31] Skyddet för fisket intog en särställning genom att de flottande kunde åläggas att erlägga en särskild fiskeavgift.[32]

Lagtextens innehåll innebär inte att intrång i enskilds rätt saknade betydelse för tillåtlighetsfrågan. Tvärtom borde man särskilt beakta skadeverkningar och intrång för strandägare.[33] Om företrädare för de näringsgrenar som omfattades av det allmänna näringsintresset också utgjorde enskilda skyddsobjekt är mer oklart. Troligen har lagen inte haft till syfte att på denna väg göra avsteg från det i övrigt tillämpliga sakägarbegreppet, vilket ansågs kräva kvalificerad anknytning till fast egendom som kunde beröras genom vattenföretagets inverkan på vattenförhållandena. Enligt ÄVL skulle vidare ersättning betalas för skada och intrång som vållades bland annat strand-, bro- fiske- och vattenverksägare genom allmän flottled, i enlighet med de allmänna bestämmelserna om ersättning.

Störningar i vattenförhållandena kan uppkomma genom att *fast avfall* kastas ut i vattnet och orsakar uppgrundning eller hinder för vattnets fria lopp. ÄVL innehöll ett särskilt förbud mot sådana åtgärder.[34] Av lagtexten framgår att förbudet tillkommit för att skydda allmän och enskild rätt. Vilka intressen som närmare avsågs angavs inte. Av motiven[35] framgår att förbudets omfattning bestämts med hänsyn särskilt till de likheter i verkan på vattenståndet och vattnets lopp som föreligger mellan utsläpp av fast avfall och byggande i vatten. Det finns med hänsyn till detta skäl att utgå från att ändamålen bakom regleringarna var desamma.[36]

ÄVL innehöll ett särskilt kapitel som reglerade *ersättningsfrågor*. Kapitlet skulle tillämpas på skadeståndsfrågor vid alla former av vattenföretag. Reglerna lämnade besked om både ersättningsskyldighet och betalning av ersättning. De anknöt till de skyddsintressen som enligt ÄVL skulle beaktas vid tillståndsprövningen av vatten-

[31] Jfr NJA II 1920 s. 80 f.
[32] Se 6 kap. 9 § ÄVL.
[33] Jfr NJA II 1920 s. 83.
[34] Se 2 kap. 35 § ÄVL.
[35] Se NJA II 1919 s. 168 f.
[36] Jfr Gärde PM I s. 313, som menar att lagstiftaren i första hand haft farleds- och fiskeintresset i åtanke.

företag, men anvisade också nya intresseslag. Dessa hade inte sådan tyngd att de borde påverka den ekonomiska avvägning som tillåtlighetsfrågan var beroende av, men var ändå tillräckligt skyddsvärda för att intrång i dem skulle berättiga till ersättning. Det bör samtidigt framhållas att inte alla skador som kunde beaktas i tillståndsfrågan var ersättningsbara.[37]

Ersättning skulle till en början utgå för egendom som fick avstås samt för förlust, skada eller intrång som förorsakades genom vattenföretaget. Ersättningsskyldigheten omfattade både fast och lös egendom. Företagarens skadeståndsansvar motsvarade i denna del huvudsakligen sådana skador och intrång i enskild rätt som skulle beaktas enligt tillåtlighetsreglerna. Därutöver skulle ersättning lämnas för vissa indirekta skador som vattenföretaget medförde. Exempel på sådana s.k. följdskador är att förlust av vattenkraft medförde att en såg som drevs med hjälp av vattenkraften förlorade i värde eller att intrång i fisket gjorde fiskeredskap onyttiga för ägaren.[38] Enligt de ursprungliga bestämmelserna kunde ersättning dessutom utgå för ideell skada, såsom förlust av affektionsvärde. Genom en lagändring 1974 togs dock ersättningsrätten för ideell skada bort. Reformen innebar i övrigt att ÄVL:s ersättningsbestämmelser närmade sig expropriationslagens regelverk. Förutom för skada på egendom kunde enligt ÄVL ersättning utgå för förlust eller rubbning av särskild rätt till fastighet.[39] Slutligen skall sägas att vattenlagens ersättningsregler var (och är) avsedda att kompletteras med allmänna skadeståndsrättsliga principer.

11.4 Förändringar enligt 1984 års vattenlag

Vattenrättsreformen 1984 innebar en genomgripande systematisk nydaning av vattenlagen. ÄVL var i flera hänseenden snårig att ta sig igenom och hitta rätt i. Den nya lagen har en mer lättöverskådlig disposition, vilket förklaras av bland annat att många bestämmelser

[37] Jfr bland annat Gärde PM I s. 69.
[38] Se bland annat VL 1917 s. 293 och Gärde PM II s. 6.
[39] Enligt de äldre bestämmelserna fick detta utläsas indirekt av 9 kap. 7 §, som reglerade ersättningsskyldigheten för "annan skada eller förlust". Efter 1974 års reform var ersättningsansvaret för skada på särskild rätt till fast egendom direkt inskriven i 9 kap. 1 §.

gjorts gemensamma för olika vattenföretag. Skillnaden mellan lukrativ och defensiv vattenrätt är mindre iögonfallande än i ÄVL.

I sak bygger vattenlagen på samma principer som ÄVL. Vissa nyheter bjöd dock reformen på. Av särskilt intresse är att tillåtlighetsreglerna inte bara gjorts generella utan dessutom fått en vag och mångtydig utformning. Jämfört med ÄVL:s detaljerade bestämmelser ger vattenlagens föreskrifter liten vägledning för de rättstillämpande organen. Lagstiftningstekniken grundar sig på ett medvetet val, i syfte att öka förutsättningarna för tillståndsmyndigheterna – främst vattendomstolen – att kunna anpassa rättstillämpningen till de nya förhållanden som samhällsutvecklingen för med sig från tid till annan.[40]

En annan nyhet är att bestämmelserna om inrättande av allmän farled och allmän flottled har lyfts ut ur vattenlagen och erhållit en egen administrativrättslig reglering. Detta föranleder att farleds- och flottningsfrågor kommer att ägnas litet utrymme i den fortsatta framställningen.

Vattenutbyggnads- och vattenkraftsintresset har i den nya vattenlagen behållit sin ställning som faktorer av central betydelse när det gäller utformningen av tillåtlighetskraven.[41] Över huvud taget har reformarbetet bedrivits med utgångspunkt från att de ändamål som legat bakom ÄVL ännu har bärkraft. Till dessa ändamål har lagts den nya tidens krav på bland annat förstärkt miljövård och medborgarnas behov av vattenområden för rekreation och friluftsliv.

En huvudprincip i vattenlagens tillåtlighetssystem är att ett vattenföretag inte får stå i motsatsförhållande till allmänna planeringssynpunkter.[42] Just strävan att sätta in utnyttjandet av landets vattentillgångar i ett större perspektiv, underställt det samhälleliga planeringsbehovet, är ett utmärkande drag i de allmänna motiv som ligger bakom lagstiftningen. Med allmänna planeringssynpunkter menas i lagen dels långsiktiga bedömningar som omfattas av den fysiska planeringen, dels andra energipolitiska, näringspolitiska, arbetsmarknadspolitiska, regionalpolitiska, trafikpolitiska och försvarspolitiska bedömningar.[43] Även kommunala planer och mark-

[40] Jfr prop. 1981/82:130 s. 88 f.
[41] Jfr prop. 1981/82:130 s. 66.
[42] Se 3 kap. 1 § VL.
[43] Jfr prop. 1981/82:130 s. 411.

översikter som saknar direkt rättsverkan inbegrips i den fysiska planeringen.

Utöver nyssnämnda hänsynstagande till samhällets planeringsintresse innebär lagen ett generellt skydd för samhällets behov på så sätt att ett vattenföretag inte får komma till stånd om någon skada eller olägenhet av större betydelse därigenom uppkommer på ett allmänt intresse. Det är frågan om intresseslag som ligger utanför det som skall beaktas enligt plan- och markanvändningsbestämmelser. I motiven nämns som exempel inverkan på fiskeintresset, speciella naturvårds- och kulturminnesvårdssynpunkter, rennäringen och närboendes trevnad.[44] Andra sådana intressen är klimatet och det allmänna hälsotillståndet, även om dessa inte längre har den exklusiva ställning som de intog enligt ÄVL.[45] Inte bara vattenföretaget i sig utan också den verksamhet som skall bedrivas vid anläggningen skall vägas in i skadebedömningen. Vattenlagen utgör i det avseendet en kodifiering av praxis som utvecklats, delvis i strid med lagtexten i ÄVL, som ju begränsade skadebedömningen till företagets inverkan på vattenförhållandena.[46]

Kungsådra som ett särskilt institut är utmönstrat från den nya lagen. De faktiska verkningarna av kungsådran kvarstår dock genom att en vattenrättshavare är skyldig att, utan rätt till ersättning, tåla intrång, om intrånget sker till förmån för ett kvalificerat allmänt intresse. Till dessa hör allmän farled, allmän hamn, allmän flottled, fiske, hälsovården samt den allmänna miljövården. Däremot har de äldre kungsådreintressena bevattning och torrläggning inte längre samma gynnsamma position. De kvalificerade intressenas särställning gäller inte bara i vatten där kungsådra tidigare flutit fram. Privilegiet omfattar alla vattenområden och alla typer av vattenföretag.[47]

Det är knappast riktigt att säga att vattenlagen i nu berörda hänseenden innefattar en drastisk förändring av intressehänsynen jämfört med ÄVL. Det är snarare frågan om en gradskillnad; vissa intresseslag har skjutits i förgrunden, andra har fått ta ett steg tillbaka. Ett intresse kan dock sägas vara nytt. Bevattningsintresset

[44] Se prop. 1981/82:130 s. 97.
[45] Jfr prop. 1981/82:130 s. 415.
[46] Jfr föregående not och s. 199 vid not 15.
[47] Jfr prop. 1981/82:130 s. 116.

var tämligen okänt – eller spelade i vart fall en närmast obefintlig roll – vid tillkomsten av ÄVL. I den nya lagen har däremot bevattningsfrågor tillerkänts ett eget kapitel.[48]

Vattenrättsreformen 1984 innebar ingen ändring i grundsynen att tillåtlighetsfrågor skall avgöras, förutom med beaktande av de särskilda skyddsregler för allmänna intressen som nyss angetts, utifrån en samhällsekonomisk bedömning. Enligt den nya vattenlagen gäller detta alla vattenföretag.[49] Vidare skall i den ekonomiska kalkylen tas hänsyn också till indirekta verkningar av företaget. Skadebedömningen är dessutom, som framgått ovan, inte begränsad till företagets inverkan på vattenförhållandena.[50] Till detta kommer att vattenföretag skall utföras med hänsyn till såväl ekonomiska som ideella värden, oavsett om ersättning för skada kan utgå eller inte. Även rent estetiska synpunkter skall alltså beaktas.[51] Ytterligare en skillnad mot ÄVL är att intrång i begränsade sakrätter numera kan inverka på tillåtlighetsbedömningen.[52]

Det har ovan framhållits att 1984 års vattenlag ansluter till det sakägarbegrepp som utvecklats i praxis genom tillämpning av ÄVL.[53] Lagstiftaren uttalar ingen ändrad syn på vilken krets intressenter som skall anses som sakägare på grund av sin anknytning till egendom som kan lida skada eller olägenhet till följd av ett visst vattenföretag.[54] Tvärtom används i lagmotiven exakt den definition av sakägare som formulerats med utgångspunkt från praxis under ÄVL.[55] Däremot har gruppen av dem som är behöriga att ansöka om tillstånd att utföra ett vattenföretag utvidgats något. Enligt ÄVL tillkom sådan behörighet endast vattenägaren samt vissa företrädare för allmänna intressen. Vattenlagen ger även nyttjanderättshavare rätt att uppträda som sökande i vattenmål.[56]

[48] 6 kap. VL handlar om bevattningssamfälligheter.
[49] Enligt ÄVL var bland annat dikning undantaget från samhällsekonomiska överväganden när det gäller tillåtligheten i sig.
[50] Jfr prop. 1981/82:130 s. 102 och 416.
[51] Jfr NJA 1950 s. 89 samt prop. 1981/82:130 s. 418 f.
[52] Jfr af Klintberg a.a. s. 30, SOU 1977:27 s. 257 f., prop. 1981/82:130 s. 99 f., 280 och 416 f. samt rättsfallen NJA 1995 s. 322 och RH 94:30.
[53] Se s. 195 samt prop. 1981/82:130 s. 149 f.
[54] Se ang. definitionen av sakägarbegreppet s. 297.
[55] Se bland annat prop. 1981/82:130 s. 150.
[56] Se vidare kap. 14.

11.5 Miljöbalken

Den 1 januari 1999 träder den nya miljöbalken i kraft. Genom balken integreras vattenlagen med annan miljölagstiftning, bland annat miljöskyddslagen. Även om all miljörättslig reglering har till grundläggande syfte att värna miljön skiljer sig olika lagar åt när det gäller de specifika intressen och ändamål som dess bestämmelser skall bevaka och genomdriva. Miljöbalken kan sägas ha till syfte bland annat att skapa en mer enhetlig bild av vilka intressen som har sådan tyngd att de alltid gör sig gällande i miljörättsliga prövningar och vilka intressen som har en mer selektiv betydelse.

Miljöbalkens mål är nedlagda i 1 kap. 1 §. Huvudändamålet är att bestämmelserna i balken skall främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Allmänt sett innebär detta i förhållande till vattenlagen att skyddsintressena, särskilt bevarandeintresset, har stärkt sin ställning i relation till exploateringsintresset.[57]

I tillåtlighetshänseende innehåller miljöbalken såväl allmänna hänsynsregler som för särskilda verksamheter specifika aktsamhetsregler. De allmänna hänsynsreglerna återfinns i balkens 2 kap. och skall tillämpas vid tillåtlighets- och tillståndsprövning, i tillsynsärenden osv.[58] Det är oväsentligt om prövningen avser miljöfarlig verksamhet, naturvårdsåtgärder, vattenverksamhet eller genteknik.

De allmänna hänsynsreglerna har ett gemensamt skyddsintresse, nämligen att motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Skyddsobjektet täcker ett vidare område än det som omfattas av vattenlagens tillåtlighetsregler. Att så är fallet är en nödvändig konsekvens av att miljöbalken reglerar många fler verksamheter än sådana som avser åtgärder i vatten.

För att motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön är den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldig att iaktta flera förhållningsregler. Bland dessa kan nämnas krav på försiktighetsmått, lämplig lokalisering och hushållning med råvaror och energi. Kraven är hämtade från

[57] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 168.
[58] Se 2 kap. 1 § MB.

gällande rätt och skall tillgodoses, om det inte kan anses orimligt att de uppfylls.[59]

Begreppet "skada eller olägenhet" lämnar besked om att skyddsintresset omfattar både störningar som kan skada direkt och störningar som utan direkt skadeverkan påverkar människors välbefinnande.[60] I sistnämnda fall krävs dock att störningen vid en medicinsk eller hygienisk bedömning kan anses påverka välbefinnandet.

Med skada på människors hälsa avses både psykisk och fysisk skada.[61] Också olägenheter som beror på buller, lukt eller dylikt omfattas av kravreglerna, även om de endast påverkar människors välbefinnande. Det är människors uppfattning i allmänhet om vad som är en olägenhet som skall läggas till grund för bedömningen. Att hänsyn till denna typ av skadeverkningar skall beaktas vid tillåtlighetsprövningen är nytt för vattenföretagens del. I vilken mån det kan komma att påverka sakägarkretsens bestämning diskuteras nedan.[62]

Lokutionen skada eller olägenhet för miljön åsyftar även sådant som att den biologiska mångfalden utarmas, att värdefulla natur- och kulturmiljöer förloras eller att det misshushålls med energi och andra naturresurser omfattas.[63] Det saknar i sig betydelse om störningen ger upphov till ekonomisk skada. Tvärtom kan en åtgärd som är ekonomiskt fördelaktig stoppas med stöd av hänsynsreglerna. Härigenom understryks att naturen som sådan har ett värde, oberoende av markägares och andras intresssen.[64]

Också när det gäller effekterna på miljön avviker balkens skyddsintressen något från vattenlagen. Särskilt gäller detta med hänsyn till vattenlagens begränsning av skadeverkningarna till fast egendom. Det måste nämligen antas att miljöbalkens hänsynsregler, i likhet med miljöskyddslagen, omfattar även skada på lös egendom till följd av utsläpp i miljön, t.ex. luftföroreningar som på grund av nedfallande sot orsakar skada på bilar.[65]

[59] Bland de lagbestämmelser som ligger till grund för kravreglerna kan nämnas 4 och 5 §§ ML samt 1–3 §§ NvL.
[60] Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 8.
[61] Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 15.
[62] Se avsnitt 16.5.
[63] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 214 och del 2 s. 15.
[64] Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 8 f.
[65] Jfr SOU 1994:151 del C s. 167 samt prop. 1997/98:45 del 2 s. 15.

De allmänna hänsynsreglerna kompletteras i skärpande riktning av en särskild skyddsbestämmelse som har sin förebild i bland annat 3 kap. 3 § VL. Sålunda kan en verksamhet, trots att den är förenlig med de allmänna kraven, förbjudas, om den riskerar orsaka skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön eller om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt.[66]

För vattenverksamhet gäller vidare enligt miljöbalken ett krav på att verksamheten skall vara samhällsekonomiskt motiverad.[67] Bestämmelsen har sin direkta motsvarighet i 3 kap. 4 § VL. De intressehänsyn som därigenom vinner särskilt skydd är desamma som enligt gällande rätt.

11.6 Sammanfattning

De intresseavvägningar som ÄVL och dess förarbeten ger uttryck för speglar en tid då industrin började ta över jordbrukets roll som bas för en sund och säker samhällsekonomi. Denna utveckling har fortsatt under resterande del av 1900-talet. Inte bara tekniska framsteg utan också befolkningstillväxt och folkomflyttningar, handelsutbyte med andra länder, en kraftigt expanderande offentlig sektor osv. har medfört att jordbruksnäringen i dag intar en mer undanskymd roll än vid ÄVL:s tillkomst. Samtidigt har vattenkraften under andra hälften av seklet i stort sett nått sin maximala utbyggnadsnivå. Landets el- och övriga kraftförsörjning baseras i allt högre grad på andra energikällor, främst olja och kärnkraft. Till dessa förändringar skall läggas att dagens medborgare ställer högre krav på miljövård och hälsoskydd än äldre generationer. Det allmänna miljömedvetandet har höjts väsentligt bara under de senaste trettio åren.

Samhällets utveckling från seklets början till 1980-talet avspeglar sig i den vattenrättsreform som genomfördes 1984. De ändamål och

[66] Se 2 kap. 9 § MB. Enligt 2 kap. 10 § MB kan regeringen tillåta en verksamhet som strider mot 9 §, om det är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och den inte kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.
[67] Se 11 kap. 6 § MB.

intressen som gör sig gällande på vattenrättens område är visserligen fortfarande i stort desamma som vid ÄVL:s tillkomst. Inträffade förändringar i samhällslivet och den utveckling som kan förväntas framöver har emellertid gjort det nödvändigt att övergå från en på detaljföreskrifter uppbyggd lagstiftningsteknik till en lagmodell som lämnar stort utrymme åt rättstillämpningen att närmare bestämma hur intresseavvägningar skall ske i varje enskilt fall.

Med miljöbalkens införande tas ett ytterligare steg i riktning mot att lagstiftningsmakten som styrinstrument[68] inskränks och koncentreras till att ange de övergripande mål och resultat som miljöarbetet strävar mot. Andra verktyg, som ekonomiska bidrag och sanktioner, kunskapsförmedling, information osv, ges en mer aktiv roll för att genomdriva miljöpolitiken. Huvudansvaret för att trygga en god miljö i de enskilda fallen decentraliseras och baseras på lokal samverkan mellan myndigheter, företag och enskilda.

Rättstillämpningen kommer trots detta fortsatt att ha en väsentlig – och troligen växande – uppgift att fylla, inte minst genom tillståndsprövningen. Till vägledning kommer miljödomstolar och andra prövningsorgan att i inte ringa mån ha vagt och mångtydigt utformade portalparagrafer, som i vissa fall bär större prägel av politiska programförklaringar än juridiska normer. Det ofantliga område som miljörätten – och miljöbalken – spänner över medför dessutom att i stort sett alla intressen måste täckas in under generella aktsamhetsregler, om det skall göras några systematiska vinster med en integration av lagstiftningen. Samtidigt blir det en grannlaga uppgift för domstolarna att i brist på närmare analyser bestämma på vilket sätt och i vilken omfattning integrationen skall slå igenom vid tillåtlighetsprövningen av enskilda verksamheter eller åtgärder.

Dessa förhållanden påverkar självklart den vikt man i en studie av förevarande slag bör lägga vid motivuttalanden till den äldre och nya vattenlagen om de intressen som skall anses tillräckligt skyddsvärda för att beaktas i tillåtlighets- och ersättningsfrågor och vem som skall anses behörig att som part företräda intressena i ansökningsmål.

[68] Se angående lagstiftningen som styrinstrument, Eckhoff.

KAPITEL 12

FORMER FÖR ATT TILLGODOSE INTRESSEN OCH VÄGA DEM MOT VARANDRA

12.1 Inledning

I det föregående avsnittet har lämnats en översiktlig beskrivning av de olika allmänna och enskilda intressen som gör sig påminda vid rättsliga prövningar enligt vattenlagen. Det är som företrädare för dessa intressen personer, myndigheter och organisationer kan tänkas vilja föra talan i vattenmål. Rätten att föra talan har traditionellt sin grund i vederbörandes anknytning till vad man brukar benämna ett "rättsligt skyddat intresse".[1]

Vem som skall ha talerätt och vilken omfattning talerätten skall ha beror emellertid inte bara på kopplingen mellan ett visst rättssubjekt och ett visst intresse. Andra faktorer som kan påverka talerättens bestämning är instansart, rättegångstyp, taleform och sanktionsmedel. Också andra sätt att tillgodose intressen på än talan vid domstol kan tänkas ha betydelse för talerättens utformning. Av dessa skäl finns det anledning att se närmare på de former för hur intresseavvägningar skall ske som vattenlagen föreskriver samt de sätt i övrigt som lagstiftaren avsett att diverse intresseslag skall tillgodoses på.

Miljöbalkens förfaranderegler för ansökningsmål är utformade med vattenlagen som förlaga. I den mån miljöbalken avviker från vattenlagen i något hänseende som har betydelse i förevarande sammanhang anmärks detta nedan.

[1] Jfr ang rättsskyddsprincipen s. 374 samt den förvaltningsrättsliga klagorättens innehåll i avsnitt 17.2.

12.2 Tillståndsprövning

Vattenlagens tillåtlighets- och ersättningsregler bygger på förutsättningen att det skall ske en vägning av olika hänsyn mot varandra och att det i vissa fall skall utgå ekonomisk ersättning för kränkningar av intressen som får stå tillbaka för vattenägarens behov av att disponera vattnet för ett visst bestämt ändamål. För de allra flesta företag skall denna prövning ske genom ett tillståndsförfarande vid vattendomstolen, i några fall föregånget av en syneförrättning. När det gäller vissa särskilt samhällsviktiga företag är prövningen förbehållen regeringen.

Tillåtligheten av vattenföretag prövas vid vattendomstolen i s.k. ansökningsmål. Handläggningen skall i huvudsak ske enligt de allmänna regler och principer som följer av rättegångsbalken. På grund av målens särskilda karaktär innehåller emellertid vattenlagen en hel del specialbestämmelser. De intresseavvägningar som vattendomstolen skall företa gör att prövningen framstår som mer administrativrättslig än innefattande rättskipning i egentlig mening.[2] Förfarandet kan sägas vara format med utgångspunkt från att ansökningsmålen, i motsats till traditionella civilmål, inte rör någon egentlig rättstvist mellan bestämda rättssubjekt.[3]

Handläggningen vid domstolen skall bidra till att alla som har någon invändning att resa mot det sökta företaget ges möjlighet att lägga fram sin sak så att rätten får ett så brett och mångfacetterat underlag som möjligt för att göra sina intresseavvägningar. Genom krav på ansökans innehåll, kungörelser och underrättelser osv. skall information om det anhängiggjorda ärendet nå ut till samtliga berörda. Sakägarna har rätt till ersättning för kostnader för eget ombud och andra rättegångskostnader av sökanden, även om tillstånd till företaget lämnas.[4] Dessutom har domstolen ett eget utredningsansvar, inte minst när det gäller bevakandet av allmänna intressen.[5] Domstolen skall bedriva en aktiv formell och materiell processledning.[6]

[2] Jfr prop. 1981/82:130 s. 68 f.
[3] Jfr VL 1911 s. 450.
[4] Se 20 kap. 1 § VL; jfr 25 kap. 2 § MB.
[5] Se 13 kap. 30 § VL samt prop. 1981/82:130 s. 529 f.; jfr även VL 1917 s. 383 och prop. 1997/98:45 del 1 s. 466.
[6] Jfr prop. 1981/82:130 s. 530 och 1997/98:45 del 2 s. 240.

Tillståndsprövning vid vattendomstol är det forum som vattenlagen i första hand anvisar för prövning av de till vattenutbyggnaden motstående intressen som kan uppträda vid genomförandet av vattenföretag. Möjligheten att lägga fram utredning och i övrigt agera inför domstolen samt rätten att överklaga domstolens avgörande är av fundamental vikt för om ett visst intresse kommer att bevakas och beaktas i tillbörlig mån i tillåtlighetsfrågan. Det är i ansökningsmål angående tillståndsfrågor som talerätten enligt vattenlagen har sin största betydelse.[7] Som framgår av det följande kommer därför undersökningen av talerätten i vattenmål att koncentreras till ansökningsmålen.

12.3 Omprövning

Tillståndsbeslut skall i princip gälla för alltid.[8] Genom tillåtlighetsprövningen skall vattenföretagarens rättsliga förhållande till enskilda och samhället slutligt regleras. Den intresseavvägning som då sker skall i stort sett stå opåverkad av framtida händelser och överväganden. När det gäller samhällets intressen anses det dock inte rimligt att sträcka ut tillståndsbeslutets rättsverkningar fullt så långt. Samhällsutvecklingen kan tvinga fram en ny syn på de villkor som bör gälla för ett vattenföretag. Nya intressen, som var okända vid tidpunkten för prövningen, kan lida väsentligt intrång, om det inte ges möjlighet att justera villkoren för byggnadens bibehållande och nyttjande.[9] Av dessa anledningar innehåller vattenlagen en möjlighet för det allmänna att få till stånd en omprövning av villkoren för ett tillstånd.[10]

Omprövningsrätten enligt vattenlagen ersatte bestämmelser i ÄVL om kungsådra, nyprövning och statens lösningsrätt, vilka på olika sätt inskränkte rättskraften i ett laga kraft vunnet tillståndsbeslut. Enligt de nu gällande reglerna skall vattendomstolen när den meddelar ett tillstånd bestämma en tid, 10–30 år, efter vilken begäran om omprövning får göras. Påkallas omprövning för att för-

[7] Jfr s. 26.
[8] Jfr prop. 1981/82:130 s. 105.
[9] Jfr prop. 1981/82:130 s. 108 f.
[10] Se 15 kap. 3 § VL; jfr 24 kap. 5 § MB.

bättra en vattenanläggnings säkerhet eller för att tillgodose sådana allmänna intressen som berörs av väsentliga ändringar i vattenförhållandena, får omprövning ske redan före utgången av den av domstolen angivna tiden.[11]

Lagtexten saknar anvisning om vilka allmänna intressen som omprövningsinstitutet avser att skydda. Det ansågs vid lagens tillkomst inte lämpligt att uttryckligen ange dessa intressen.[12] Av ersättningsbestämmelserna framgår emellertid att vissa intressen är så kvalificerade att de kan föranleda omprövning t.o.m. utan rätt till skadeersättning för tillståndshavaren. Dessa intressen är enligt 9 kap. 14 § VL knutna till det allmänna fiskeintresset, allmän farled, allmän hamn, allmän flottled, hälsovården och den allmänna miljövården.[13] Andra intressen som kan föranleda en omprövning är en orts behov av yt- eller grundvatten för vattenförsörjningen samt jordbrukets behov av bevattning.[14] En särskild grund för omprövning är att anordningar som vidtagits eller villkor som meddelats till skydd för fisket visar sig mindre ändamålsenliga.[15]

När omprövning sker efter den av domstolen bestämda tiden, skall samtliga allmänna intressen som vattenföretaget angår tillgodoses. Något formellt hinder mot att beakta enskilda intressen torde inte föreligga. Tvärtom framhålls i motiven till miljöbalken enskilds rätt att yttra sig i omprövningsmålet.[16] Domstolens prövning är dock inskränkt till de ramar som sökanden ställer upp genom sitt yrkande. Omprövningen får leda till ändrade eller nya villkor endast i de hänseenden som hänger samman med sökandens talan.[17] En ytterligare begränsning i omprövningsreglerna är att en ändring av villkoren inte får leda till att ändamålet med företaget inte kan tillgodoses eller att förutsättningarna för detta rubbas avsevärt.[18]

[11] Förutsättningarna för omprövning förändras något genom miljöbalken. Detta är dock inget som påverkar övervägandena i förevarande avsnitt.
[12] Se prop. 1981/82:130 s. 110.
[13] Jfr 31 kap. 22 § MB.
[14] Jfr prop. 1981/82:130 s. 657.
[15] Se 15 kap. 4 § VL; jfr 24 kap. 5 § MB.
[16] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 468.
[17] Jfr prop. 1981/82:130 s. 568.
[18] I 24 kap. 5 § MB är begränsningen uttryckt så, att omprövning inte får leda till att vattenverksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

Omprövningsfrågor skall handläggas av vattendomstolen som ansökningsmål. En dom i anledning av en begäran om omprövning har samma verkan som en tillståndsdom.[19] Ansökan om omprövning får göras endast av Kammarkollegiet.[20] Härav följer att omprövningsinstitutet saknar betydelse för den enskildes ställning som tale- och sakberättigad enligt vattenlagen. Den direkta anvisningen om Kammarkollegiets talerätt gör vidare att behörigheten att i detta hänseende företräda allmänna intressen är otvetydig.

12.4 Oförutsedda skador

Det är inte alltid möjligt att förutse alla skador som kan följa på ett vattenföretag. I andra fall kan vattendomstolen missbedöma skadeverkningarna. Vattenlagen lämnar därför öppet för skadelidande att i efterhand föra talan om s.k. oförutsedda skador.[21] Möjligheten innebär en begränsning av tillståndsbeslutets rättskraft. Innefattar det oförutsedda händelseförloppet betydande skador för enskilda eller för något allmänt intresse kan det även komma i fråga att utverka ändringar av vattenföretaget. Ändringsåtgärderna får dock inte leda till skada för tredje man eller medföra väsentliga olägenheter för tillståndshavaren.

Talan om ersättning för oförutsedda skador eller om ändringsåtgärder kan föras av enskild skadelidande eller, såvitt gäller allmänna intressen, av Kammarkollegiet eller kommun.[22] Eftersom syftet med en sådan talan är att korrigera felaktigheter i tillståndsbeslutet, sammanfaller de intressen som kan göras gällande med stöd av bestämmelsen med dem som skall beaktas vid tillståndsprövningen. Rätten att yrka ersättning för oförutsedda skador kan därför inte sägas ha någon direkt inverkan på bestämningen av sakägarbegrep-

[19] Se 15 kap. 13 § VL; jfr 24 kap. 1 § MB.
[20] Talerätten utökas enligt 24 kap. 7 § MB till att omfatta även Naturvårdsverket och länsstyrelserna.
[21] Se 15 kap. 17 § VL; jfr 24 kap. 13 § MB.
[22] Enligt miljöbalken kommer även Naturvårdsverket och lännstyrelserna att kunna föra talan för allmänna intressen.

pet enligt vattenlagen.[23] När det gäller allmänna intressen utpekar lagen direkt vilka subjekt som har talerätt i nu aktuellt hänseende.

12.5 Underhåll och tillsyn

Dammar och andra vattenanläggningar kan orsaka betydande skador genom påverkan på vattenförhållandena även efter det att byggnadsarbetena har avslutats. Med tanke på den stora utbyggnad av vattenkraftstillgångarna som skett i Sverige under modern tid har antalet svårare dammolyckor varit få. Det kan tas som intäkt för att underhållet av landets vattenanläggningar fungerat väl; kanske vågar man t.o.m. tro att vattenlagen genom sina bestämmelser om underhållsplikt varit framgångsrik i sin handlingsdirigerande funktion.

Omvårdnaden av vattenanläggningar bygger enligt vattenlagen på en kombination av ägaransvar och offentlig kontroll. Anläggningens ägare är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena.[24] Den offentliga kontrollen utövas genom länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.[25] Underhållsskyldigheten och tillsynen gäller på samma sätt, oberoende av om vattenföretaget är tillståndspliktigt eller inte.

De åligganden som i dessa hänseenden vilar på ägare och tillsynsmyndigheter kan inte sägas ha något annat ändamål än att motverka uppkomsten av skador på sådana intressen som vattenlagens tillåtlighetsbestämmelser avser att skydda. De sanktioner – straff och skadestånd – som är kopplade till försummelser av underhållsskyldigheten ger visserligen enskilda och samhället ett extra

[23] Jfr dock Fitger s. 11:15, som anser att motsvarande bestämmelse i ÄVL innefattade en talerättsregel. Som anges nedan, se s. 306, finns det emellertid ingen anledning att tro att talerätten vid oförutsedda skador sträcker sig längre eller på annat sätt avviker från talerätten vid ersättningstalan i samband med tillståndsprövningen.

[24] Se 17 kap. 1 §VL; jfr 11 kap. 17 § MB.

[25] Se 18 kap. 1 § VL. Enligt 26 kap. 3 § MB skall tillsyn enligt balken utövas av Naturvårdsverket, generalläkare, länsstyrelse, andra statliga myndigheter och kommuner i enlighet med vad regeringen särskilt bestämmer.

skydd. Detta kan dock inte påverka den intresseavvägning som skall ske i tillståndsfrågan eller bedömningen av vilka subjekt som skall anses behöriga att uppträda som parter i ansökningsmål. Underhålls- och tillsynsreglerna måste därför anses i stort sett sakna betydelse för frågan om talerätt i ansökningsmål. Det finns inte heller anledning att anta att kretsen taleberättigade skall bestämmas på annat sätt vid talan om skadestånd enligt vattenlagen på grund av bristande underhåll av vattenbyggnad än vid skadeståndstalan i samband med tillståndsprövning.

12.6 Avgifter

Såväl ÄVL som den nya vattenlagen innehåller ett särskilt avgiftssystem, som omfattar främst de större vattenföretagen. Syftet med avgifterna är i första hand att tillgodose allmänna intressen som på ett eller annat sätt lider skada genom vattenföretaget, utan att skadan är av sådan betydelse att den hindrar vattenföretagets genomförande. Vattenlagen innehåller två slag av avgifter: bygdeavgift och fiskeavgift.[26]

Bygdeavgifter skall användas dels för att förebygga, minska eller gottgöra sådana skador som inte har ersatts enligt de sedvanliga ersättningsbestämmelserna, dels för att tillgodose allmänna ändamål beträffande den bygd som berörs av vattenföretaget eller anläggningar för detta.[27]

Möjligheten för enskilda att få ersättning av bygdeavgiftsmedel är grundad på rena billighetsskäl.[28] Ersättningsrätten är subsidiär till den rätt på skadestånd som följer av andra bestämmelser i vattenlagen. Mot denna bakgrund kan det inte uteslutas att ersättning kan utgå även till personer som inte är att betrakta som sakägare i ett tillåtlighetsärende. Det framstår emellertid knappast som rimligt att rätten till ersättning av avgiftsmedel skall kunna utgöra en särskild

[26] Bestämmelser om dessa avgifter finns införda i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, som skall komplettera miljöbalken. Därutöver innehåller miljöbalken ett särskilt avgiftssystem, som dock saknar intresse i detta sammanhang.

[27] Se 10 kap. 1 § VL; jfr 6 kap. 1 § LSV.

[28] Jfr prop. 1981/82:130 s. 481 och 5 § förordning (1983:945) om avgifter enligt vattenlagen m.m.

grund för talerätt i andra vattenmål än sådana som rör just denna ersättningsfråga.

När det gäller avgiftsmedlens användning för att tillgodose allmänna intressen kan nämnas att motsvarande avgift enligt ÄVL – regleringsavgifter – till betydande belopp använts för behov som sport och fritidsverksamhet, vägbelysning och elektrifiering, turism, vägar, kulturella ändamål m.m.[29]

När det gäller fiskeavgifterna får uttagna belopp användas både till förmån för lokala fiskeintressen och som instrument för den statliga fiskeripolitiken.[30]

De intressen som bygde- och fiskeavgifterna kan användas för är i sig sådana att de kan beaktas också vid bedömning av vattenföretagets tillåtlighet. Man kan i det sammanhanget inte se bort från att avgiftsskyldigheten kan påverka vilken vikt som skall tilläggas ett visst intresse i tillåtlighetsfrågan, även om vattendomstolen inte kan bestämma för vilket allmänt ändamål avgifterna skall användas.[31] Avgiftssystemet kan dessutom tänkas inverka på behovet av att tänja på skadebegreppet eller på annat sätt utvidga kretsen ersättningsberättigade. På så sätt kan avgifterna indirekt få betydelse för sakägarkretsens bestämning. Det är däremot svårt att se att någon kan stödja en rätt att föra talan på ett intresse knutet enbart till avgifternas användning.

12.7 Förverkande och straff

Den som åsidosätter ett villkor kan, om avvikelsen är betydande, få sitt tillstånd förverkat.[32] Detsamma kan bli följden om underhållet av en vattenanläggning allvarligt försummas. Frågan om förverkande skall prövas som ett ansökningsmål. Ansökan kan göras endast av Kammarkollegiet.[33] Förverkandeinstitutet innefattar därmed inga särskilda problem i talerättshänseende.

[29] Jfr prop. 1981/82:130 s. 178.
[30] Jfr prop. 1981/82:130 s. 190 f.
[31] Enligt förordningen (1983:945) om avgifter enligt vattenlagen m.m. handhas medlen av länsstyrelserna respektive Fiskeriverket.
[32] Se 15 kap. 5 § VL; jfr 24 kap. 3 § MB.
[33] Enligt 24 kap. 7 § MB kan en ansökan göras även av Naturvårdsverket och länsstyrelse.

Att bryta mot villkor eller försumma underhållet kan också leda till straffansvar.[34] Samma sanktion riskerar den som utför ett tillståndspliktigt vattenföretag utan tillstånd. Straffansvaret förutsätter inte att det har inträffat någon skada. Ringa fall är dock undantagna från ansvar.

Talan i anledning av brott förs av allmän åklagare vid allmän domstol. Också målsägandetalan bör kunna komma i fråga. Det är inte utan vidare givet att målsägandeställningen i alla delar måste överensstämma med vattenlagens sakägarbegrepp. De överväganden som behöver göras i denna del skiljer sig dock väsentligen från dem som aktualiseras i miljömål i allmänhet. Målsägandebegreppet kommer därför inte att beröras närmare i fortsättningen.

[34] Bestämmelser om ansvar, handräckning m.m. återfinns i 21 kap. VL; jfr 29 kap. MB.

KAPITEL 13
TALERÄTTENS FUNKTION I VATTENMÅL

13.1 Inledande anmärkningar

Att parterna i en rättegång har talerätt eller är saklegitimerade utgör med en modern begreppsbestämning en processförutsättning. Begreppen talerätt och saklegitimation har i äldre tider tillagts olika betydelser. Detta avspeglar sig i det nyss avslutade avsnittet med en historisk översikt, där begreppet saklegitimation använts med omväxlande materiellrättslig och processuell innebörd.[1] Det är nu dags att återgå till ordningen och förbehålla termerna användning i endast processuella sammanhang. Med talerätt och saklegitimation menas alltså fortsättningsvis behörigheten att vara part i en rättegång rörande saken i fråga.

Talerätten, så som den formulerats här, omfattar inte en persons behörighet att överklaga en domstols avgörande.[2] För enskilda personer kan rätten att överklaga utgöra en viktig del av det individuella rättsskyddet enligt vattenlagen. Fullföljdsrätten i sig har emellertid inte någon betydelse för den enskildes behörighet att uppträda som part. Möjligheten att överklaga konstituerar inte talerätt i underinstansen, utan är tvärtom ofta en följd av denna. Det är frågan om en envägskommunikation.

Eftersom denna del av undersökningen är inriktad på talerätten i vattenmål, och då närmare bestämt de vattenrättsliga ansökningsmålen, kommer de inskränkningar som kan föreligga i en parts möjlighet att överklaga inte att ägnas särskild uppmärksamhet.

[1] Jfr s. 189.
[2] Jfr däremot bruket av begreppet talerätt i sakregistret till NJA.

Förhoppningsvis kommer det att ges möjlighet att återkomma till ämnet i ett senare sammanhang.[3]

I förmögenhetsrättsliga mål är huvudregeln att talerätt för båda parter föreligger redan genom att käranden framställer ett yrkande för egen del gentemot svaranden.[4] Någon talerättsprövning i egentlig mening görs i sådant fall inte. Man kan därför med fog förbehålla talerätten som processförutsättning sådana fall där domstolen på grund av särskilda omständigheter inte kan nöja sig med kärandens[5] påstående som grund för att parterna skall anses behöriga att processa om saken. Talerätten utgör då en särskild processförutsättning. Med att processförutsättningen är särskild menas alltså att talerätten förutsätter att vissa speciella rättsfakta föreligger och att domstolens prövning av talerätten är direkt knuten till dessa fakta. Man brukar för sådana fall säga att talerättsprövningen skall göras så ingående som omständigheterna kräver och tillåter.[6] Det hävdas vanligtvis att det skall företas en särskild talerättsprövning i vattenrättsliga ansökningsmål.[7]

Rättsfakta som på nu angett sätt knyts till parts talerätt kan antingen vara helt fristående eller vara sådana att de, i stället eller även, kan hänföras till det rättsförhållande som själva saken angår. I de allra flesta fall innebär en talerättsprövning att omständigheter som annars prövas som en del av själva saken flyttas ut till att bli en fråga om rättegångshinder.[8] I vilken mån dessa rättsfakta utgör talerättsrekvisit eller element i saken beror på den vikt som tilläggs de skyddsändamål som angetts ovan, dvs hänsyn till tredjemansintresset och processekonomiska överväganden. Genom att prövningen kan anknytas till antingen talerätten eller själva saken ges möjlighet att välja mellan två olika processuella handläggningssys-

[3] Som exempel på situationer där den som kunnat uppträda som part i första instans betagits rätten att överklaga kan nämnas RH 61:80.

[4] Jfr Kallenberg I s. 589, Welamson, Domvillobesvär s. 113, Lindblom, Processhinder s. 193 f., Ekelöf, Rättegång II s. 71 och Fitger s. 11:6b f.

[5] I ansökningsmål kan "käranden" – i meningen den som framställer ett yrkande om förpliktande för motparten – uppträda både på sökande- och sakägarsidan.

[6] Jfr Fitger s. 11:14b.

[7] Se t.ex. Fitger s. 11:14b f.

[8] Se angående dessa spörsmål Lindblom a.a. som av bland annat denna anledning ifrågasätter om inte processhinderinstitutet bör kunna avskaffas helt, i vart fall om man inte uppnår några vinster med att behandla fakta som processförutsättningar i stället för som materiella bifallsförutsättningar.

tem, som i olika grad innefattar officialprövning eller dispositivitet, särskild omröstning eller inte, avgörande genom dom eller slutligt beslut osv.

Det samband mellan talerätten och själva saken som på detta sätt finns kan medföra att samma rättsfakta prövas två gånger. Detta förutsätter dock att beviskraven är olika, på så sätt att det ställs lägre krav på bevisning för att talerätt skall föreligga än för ett bifall till talan.[9] Det är svårt att i lagförarbeten och praxis finna belägg för att det bör ske någon dubbelprövning. De ändamålssynpunkter[10] som kan föranleda en reell talerättsprövning talar också mot att man laborerar med dubbla beviskrav.

Att talerätten formuleras som en speciell processförutsättning motiveras normalt av antingen tredjemans skyddsintresse eller processekonomiska överväganden.[11] Behovet av att ta hänsyn till tredje man kan bero på domens rättskrafts-, prejudikats-, bevis- eller exekutionsverkan. Också risken för motstridiga avgöranden som är rent faktiskt omöjliga att verkställa kan hänföras till tredjemansintresset, men utgör naturligtvis också ett skydd för käranden. De processekonomiska överväganden som kan föranleda att talerätt ställs upp som en särskild processförutsättning är knutna till de olika handläggningsregler som gäller för rättegångsfrågor respektive frågor rörande själva saken. Rena ordningshänsyn kan även motivera att sakförhållanden knyts till prövningen av parternas saklegitimation i stället för till huvudsaken i målet.[12]

Nu anförda hänsyn, som kan ge upphov till en verklig talerättsprövning, har sin utgångspunkt i ändamål som gör sig påminda i förmögenhetsrättsliga tvister i allmänhet vid allmän domstol. Inom doktrinen hävdas ibland att talerätten prövas som en särskild processförutsättning i alla slags indispositiva mål.[13] I vart fall i indispositiva mål med fastighetsrättslig anknytning är det tveklöst så, att domstolarna ofta prövar särskilda fakta som rekvisit för kärandens

[9] Jfr Fitger s. 11:16 som inte utesluter att man i vissa fall arbetar med sådana dubbla beviskonstruktioner; jfr beträffande expropriationsmål Lindblom, Studier s. 201 f.
[10] Se det följande.
[11] Se angående dessa frågor bland annat Lindblom, Processhinder s. 220 f. och Studier s. 137–185, Ekelöf a.a. s. 71 f., Welamson a.a. s. 108 f., Fitger s. 11:8a f. och Hassler s. 92 f.
[12] Jfr Fitger s. 11:15.
[13] Se t.ex. Fitger s. 11:14b.

eller svarandens rätt att föra talan angående den ifrågavarande saken och att brister i rekvisiten leder till att talan avvisas.

Om talerättsprövningen i vattenmål[14] förklaras av att målen till sin huvudsakliga karaktär är indispositiva, av att de har fastighetsrättslig anknytning eller av något annat förhållande lämnas här osagt. Klart är emellertid att vattenrätten innehåller flera särdrag, som ger anledning att diskutera och undersöka om och i vilken omfattning det bör ske en talerättsprövning i vattenmål. De ändamålssynpunkter som gör sig gällande i vattenmål behöver inte vara desamma som i förmögenhetsrättsliga mål vid allmän domstol. Vattenrätten kan innefatta förhållanden som – alternativt eller kumulativt med ovan angivna förhållanden – ger särskild anledning att ingående pröva parternas saklegitimation. Det kan emellertid också vara så, att vattenrättens speciella drag gör att de allra flesta omständigheter lämpligast prövas som en del av själva saken. Behovet av en särskild talerättsprövning kan visa sig vara mindre i vattenmål än i andra måltyper, där talerätten har en verklig funktion att fylla.

De för vattenrätten speciella faktorer som i detta sammanhang kräver närmare uppmärksamhet är förfarandet i ansökningsmål, förekomsten av obligatoriska och fakultativa forumregler, dispositionsprincipens tillämplighet i ansökningsmål, den särskilda kostnadsreglering som gäller i sådana mål samt tillståndsbesluts rättskraftsverkan. Också talerättens förhållande till möjligheten att använda sig av extraordinära rättsmedel skall uppmärksammas.

13.2 Förfarandet i ansökningsmål

Handläggningen av vattenmål i vattendomstol skall ske i enlighet med rättegångsbalkens regler om rättegången vid allmän domstol. För vattenmål gäller dock flera särskilda bestämmelser i vattenlagen, som tar över, fyller ut och kompletterar rättegångsbalken. Detta gäller inte minst de s.k. ansökningsmålen.[15] Till ansökningsmål hör bland annat mål angående tillstånd att utföra vattenföretag,

[14] Här och i det följande avses med vattenmål, om inte annat sägs, ansökningsmål.
[15] Vattenmål delas in i ansökningsmål, stämningsmål och förrättningsmål. Här behandlas ansökningsmålen. Förrättningsmål skall emellertid i flera hänseenden handläggas på samma sätt som ansökningsmålen, se 13 kap. 64 § VL.

med undantag för markavvattningsföretag som prövas vid förrättning.[16]

Som namnet avslöjar anhängiggörs ett ansökningsmål vid vattendomstolen genom ansökan. Ansökningen skall bland andra uppgifter ange vilka fastigheter som berörs av företaget.[17] Tas ansökningen upp, skall domstolen utfärda en kungörelse om företaget.[18] I kungörelsen skall bland annat tillkännages om kallelser och andra meddelanden till parterna i målet endast kommer att ske genom införande i ortstidningar och tillhandhållande hos en av domstolen förordnad aktförvarare. En utskrift av kungörelsen skall sändas till samtliga sakägare som är kända för domstolen.

I vattenlagen anges uttryckligen att brister i ansökningens innehåll kan föranleda att den avvisas.[19] Däremot innehåller vattenlagen inte någon motsvarighet till 42 kap. 5 § 2 st RB, som tillåter domstolen att meddela dom i målet utan stämning, om kärandens framställning inte innefattar laga skäl för käromålet eller om det annars är uppenbart att talan är ogrundad. Rättegångsbalkens supplementära tillämplighet[20] får emellertid anses medföra att vattendomstolen på motsvarande sätt omedelbart kan ogilla en ansökan utan att utfärda kungörelse.[21]

Den som vill göra erinringar mot det sökta företaget måste framställa dessa inom en viss av domstolen bestämd tid.[22] Yrkanden om ersättning skall framställas senast vid huvudförhandlingen.[23] Denna skall normalt har föregåtts av en förberedelse,[24] som kan vara antingen muntlig eller skriftlig.[25] Vattendomstolen har samma möj-

[16] Enligt 11 kap. 9 § MB skall ansökan om tillstånd till markavvattning prövas av länsstyrelse. Övriga tillståndsfrågor skall prövas av miljödomstolen.
[17] Se 13 kap. 19 § VL; jfr 22 kap. 1 § MB.
[18] Se 13 kap. 22 § VL; jfr 22 kap. 3 § MB.
[19] Se 13 kap. 21 § VL; jfr 22 kap. 2 § MB.
[20] Jfr 20 kap. 3 § MB.
[21] Här kan inflikas att vattenlagen innehåller bestämmelser på andra områden, t.ex. när det gäller förberedelse och huvudförhandling, som inte hindrar att rättegångsbalkens regler i samma ämne är subsidiärt tillämpliga, t.ex i fråga om möjligheten att meddela dom under förberedelsen, jfr prop. 1981/82:130 s. 531 och 535 f.
[22] Se 13 kap. 29 § VL; jfr 22 kap. 10 § MB.
[23] Se 13 kap. 40 § VL; jfr 22 kap. 19 § MB.
[24] 13 kap. 37 § VL ger dock möjlighet för vattendomstolen att hålla huvudförhandling omedelbart utan förberedelse; jfr 22 kap. 17 § MB.
[25] Se 13 kap. 30 § VL; jfr 22 kap. 11 § MB.

ligheter som allmän domstol att hålla s.k. förenklad huvudförhandling och att avgöra mål utan huvudförhandling.[26] Domstolen kan alltså i sådan ordning döma över medgivna eller eftergivna anspråk och stadfästa förlikningar. Här skall noteras att ersättningsfrågor är att se som villkor till ett tillstånd. Domstolen kan därför inte avgöra en ersättningsfråga innan man tagit ställning i tillståndsfrågan.[27]

En dom i ett tillståndsmål skall normalt omfatta samtliga frågor, dvs. såväl tillåtligheten som alla de villkor som tillståndet förutsätter. Vattenlagen ger dock domstolen tillfälle att genom särskild dom avgöra frågan om företagets tillåtlighet.[28] Domstolen får också vid meddelande av tillstånd skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor, om verkningarna av ett vattenföretag i ett visst hänseende inte kan förutses med tillräcklig säkerhet.[29] Vid sidan av detta kan vattendomstolen meddela deldom och mellandom enligt bestämmelserna i rättegångsbalken.[30]

Nu angivna inslag i handläggningen av vattenmål ger vid handen att sådana mål ofta tenderar att bli mer tids- och kostnadskrävande att handlägga än tvistemål i allmänhet. Till detta bidrar inte minst att målen normalt omfattar ett stort antal parter på sakägarsidan. Tvistefrågornas tekniska art medför dessutom att domstolen ofta måste hämta in yttranden från olika myndigheter.[31] Dessa och andra förhållanden gör att utredningsmaterialet har en benägenhet att svälla i ansökningsmål.

Det finns alltså ett påtagligt processekonomiskt motiv att utforma förfarandereglerna så, att domstolen i ett tidigt skede kan få stopp på handläggningen av vattenmål där det brister i förutsättningarna för en part att nå framgång med sin talan. Vid ett sent konstaterande av sådana brister kan domstolen samt med- och motparter ha orsakats betydande ekonomiska olägenheter, som de kanske saknar

[26] Jfr 42 kap. 18 § RB samt även 22 kap. 16 § MB.
[27] Jfr prop. 1981/82:130 s. 531; se även s. 337.
[28] Se 13 kap. 48 § VL; jfr 22 kap. 26 § MB.
[29] Se 13 kap. 49 § VL; jfr 22 kap. 27 § MB.
[30] Se 17 kap. 4 och 5 §§ RB.
[31] Se 13 kap. 23 och 30 §§ VL; jfr 22 kap. 4 och 11 §§ MB.

möjlighet att få ersättning för av den obehöriga parten.[32] Detta gäller oavsett om bristerna kategoriseras som hänförliga till talerätten eller något annat rekvisit.

Processekonomiska överväganden gör alltså att det föreligger ett behov av att i vissa situationer få ett snabbt slut på vad som kan bli en långdragen och kostnadskrävande process. Om detta sker genom att domstolen avvisar eller ogillar ansökningen är processekonomiskt likgiltigt. Rättsföljden som sådan saknar ekonomisk relevans. Vilket alternativ som bör väljas beror i stället på de handläggningsregler som är kopplade till den respektive rättsföljden, dvs. till avgörandet av rättegångsfrågor respektive själva saken.

Vattenlagen innehåller i dessa hänseenden inga egentliga avvikelser från rättegångsbalken. Frågor om rättegångshinder skall prövas enligt 34 kap. RB, dvs sådana hinder skall beaktas av rätten självmant och prövas när det finns anledning till det. Själva saken skall prövas och handläggas enligt bestämmelserna i bland annat 42 kap. RB, vilket innebär att domstolen har flera alternativ att meddela dom på, alltifrån dom utan att stämning är utfärdad till att avgörandet sker efter ordinär huvudförhandling. Domstolen kan också enligt 17 kap. 5 § RB ge särskild dom över enstaka rättsfakta (eller en rättstillämpningsfråga) och alltså sakprövningsvis begränsa avgörandet till fakta som annars hade kunnat hänföras till talerätten.

Att det brister i vissa av förutsättningarna för att en ansökan i ett vattenmål skall kunna bifallas kan följaktligen mötas av domstolen lika tidigt i rättegången genom att talan ogillas som genom att den avvisas. I båda fallen kan domstolen fatta sitt avgörande utan att ens ha utfärdat någon kungörelse om det sökta företaget. Ogillandepåföljden kräver visserligen i sådant fall att sökandens framställning saknar laga skäl för vattenföretaget eller att det annars är uppenbart att tillstånd inte kan ges.[33] För avvisning saknas motsvarande rekvi-

[32] Ang sökandens rättegångskostnadsansvar för domstolens kostnader, se 20 kap. 6 § VL; jfr 25 kap. 8 MB. Hänför sig kostnaderna till bristande saklegitimation för sökandens motpart torde sökanden primärt få svara för domstolens kostnader också i detta fall. Sökanden bör då ha möjlighet att få sina utlägg ersatta av en motpart som får sin talan avvisad, i den mån kostnaderna direkt orsakats av denna part.
[33] Jfr 42 kap. 5 § RB.

sit.[34] Det är emellertid svårt att se att domstolen i praktiken skall kunna avvisa en ansökan – utan att höra motparterna – med hänvisning till bristande saklegitimation av någon annan anledning än att sökandens påstående inte innefattar laglig grund för talerätt eller att hans påstående om sådan grund är uppenbart oriktigt. Eventuella andra grunder för att omedelbart avvisa på grund av bristande talerätt torde under alla förhållanden vara så unika och sällsynta att de inte ensamma medför att avvisning är ett processekonomiskt mer gynnsamt alternativ än ogillande. Och når man förbi det stadium som utfärdandet av kungörelse utgör, är handläggningen av rättegångsfrågor och frågor angående själva saken processekonomiskt likvärdiga.

Brister i förutsättningarna för en part att nå framgång med sin talan kan också hänföras till sakägarsidan. Ansökningsmål har i detta hänseende den säregenskapen att sakägare kan framställa såväl invändningar mot vattenföretaget som ersättningsanspråk utan att det måste ske i viss form.[35] Den enda begränsning som lagen stadgar är att invändningar och ersättningsanspråk måste framställas senast vid en viss tidpunkt. Något stämnings- eller kungörelseförfarande aktualiseras inte. Med hänsyn till att ersättningsfrågor är dispositiva[36] får det dock anses följa av de ändamålssynpunkter som ligger bakom 42 kap. 5 § 1 st RB att ett ersättningsyrkande kan ogillas, utan att sökanden hörts, endast under de i lagrummet angivna förutsättningarna.

Sålunda kan man från processekonomisk synpunkt säga att det inte föreligger någon skillnad mellan sökande- och sakägarsidan, såvitt gäller handläggningen av brister i talan. Att beakta är emellertid vidare att, som nämnts ovan, ersättningsfrågor är att se som villkor för tillstånd. Följaktligen kan ett ersättningsyrkande inte prövas i sak förrän domstolen tagit ställning till företagets tillåtlighet. Domstolen är alltså förhindrad att dessförinnan genom t.ex. en deldom ogilla ett ersättningsyrkande, hur uppenbart ogrundad talan än är. Däremot kan domstolen omedelbart avvisa ett ersättningsyrkande på grund av rättegångshinder. Här föreligger

[34] Jfr dock 42 kap. 4 § 2 st RB.
[35] Enligt 13 kap. 40 § VL skall yrkanden om ersättning framställas skriftligen eller muntligen; jfr 22 kap. 19 § MB.
[36] Se s. 246.

alltså en för vattenmål särpräglad skillnad i domstolens handlingsutrymme, som kan ge direkt utslag i tids- och kostnadshänseende. Ur processekonomisk synvinkel är ett avvisningsbeslut typiskt sett att föredra framför ett ogillande.

Handläggningsreglerna i ansökningsmål innebär vidare att det kan läggas särskilda aspekter på tredjemansskyddet. I tvistemål i allmänhet ställs speciella krav för att en stämningsansökan skall få delges med någon annan än den sökte eller genom kungörelse.[37] Också i övrigt gäller särskilda förutsättningar för att använda sådana delgivningsformer. I vattenmål är däremot kungörelse den i lag anvisade formen för att tillkännage ansökningen och för kallelse och andra meddelanden till parterna. Ansökningen skall visserligen dessutom sändas till för domstolen kända sakägare. Detta förändrar emellertid inte bilden av att det i ansökningsmål föreligger en större risk för att sakägare inte underrättas om rättegången än för parter i allmänhet. Härtill kommer att framställda ersättningsanspråk och förlikningar däröver inte kungörs. Det är alltså fullt möjligt att någon processar om skada på annans egendom, utan att den rättmätiga fordringshavaren får kännedom om detta.

Det nu sagda skall ses i belysning av den generella rättskraft som tillståndsbeslut har.[38] För att skydda tredje man kan det därför i vattenrättsliga ansökningsmål anses motiverat att låta förhållanden på såväl sökande- som sakägarsidan[39] flyttas ut från själva saken till att utgöra särskilda processförutsättningar. Den främsta anledningen till en sådan åtgärd är att rättegångshinder skall iakttas av domstolen ex officio. Den som inte själv tar aktiv del i en rättegång har normalt endast domstolens officialprövning att luta sig mot. För att bedöma om officialprövningen av rättegångshinder verkligen är ett skäl som bör föranleda att det ställs upp en särskild talerättsregel måste man följaktligen undersöka om och i vilken omfattning det

[37] Se 33 kap. 6 § 2 st RB samt 15 och 16 §§ delgivningslagen.

[38] Se vidare avsnitt 13.6.

[39] Ett tillståndsbeslut kan ge upphov till tvångsrätter, som kan bestå även om vattendomstolen missbedömt ägandeförhållandena till mark och vattenområden som tas i anspråk för vattenföretaget, se prop. 1981/82:130 s. 564. Det finns därför ett behov av att skydda tredje man både då sökanden felaktigt för talan för en fastighet som då någon annan företräder en fastighet som rätteligen tillhör tredje man.

föreligger en sådan prövningsskyldighet också när det gäller själva saken. Till detta återkommer jag längre fram.[40]

Också vid överklagande finns behov av att tidigt hindra en ogrundad talan för att bespara domstolen och parterna onödiga kostnader. På samma sätt som i underinstansen kan överinstansen omedelbart meddela dom, om (den fullföljda) talan är uppenbart ogrundad.[41] Det kan emellertid tänkas att den som vid en talerättsprövning skulle ansetts obehörig att överklaga ett mål gör ett överklagande som sakligt sett inte är uppenbart ogrundat. Finns då inte möjlighet till avvisning kan domstolen, särskilt om målet är indispositivt, tvingas till en vidlyftig prövning, som kan visa sig vara onödig.

Man kan inte utan vidare anta att i en situation som den nyss beskrivna de omständigheter som hade föranlett bristande talerätt ensamma kan läggas till grund för ett ogillande av överklagandet. Detta begränsar användbarheten av mellandom som ersättning för en talerättsprövning. Att inskränka kretsen av dem som har rätt att överklaga kan emellertid i sådant fall inte motiveras av processekonomisk omsorg. Överklagandets mer eller mindre sakliga grund är då inte (ensamt) relaterat till behörigheten att uppträda som part i tillåtlighetsfrågan. En klagorättsregel måste i stället grundas på att endast den som har ett visst kvalificerat intresse i saken har ett berättigat anspråk på att få saken prövad en gång till eller att rena ordningshänsyn föranleder att kretsen klagoberättigade inte kan göras alltför vid.[42]

Särskilt kungörelseförfarandet gör att det i högre rätt föreligger samma behov av skydd för tredje man som vid underinstansen. Behovet att av den anledningen ställa upp en särskild regel om vem som har klagorätt beror då på sakens dispositivitet. Övervägandena blir alltså desamma som vid bedömningen av om det bör ställas upp en talerättsregel i första instans.

[40] Se avsnitt 13.4.
[41] Se 50 kap. 8 § 2 st RB.
[42] Jfr Fitger s. 11:15 och prop. 1981/82:130 s. 151.

13.3 Fakultativa forumregler[43]

Vattendomstolens sakliga behörighet omfattar vattenmål, vilka indelas i ansökningsmål, stämningsmål och förrättningsmål. De typer av talan som inbegrips under respektive målkategori räknas upp i 13 kap. 13–15 §§ VL. Därutöver innehåller vattenlagen två fakultativa forumregler.

Den ena bestämmelsen[44] ger vattendomstolen möjlighet att ta upp en talan som rör ett ämne som behandlas i vattenlagen. Forumregeln är inte bara fakultativ. Den är dessutom dispositiv: svaranden kan genom invändning mot vattendomstolen hindra att talan tas upp. Dispositiviteten är dock begränsad genom att vattendomstolen under visst angivet förhållande kan ta upp målet, trots att motparten gjort invändning mot det.

Enligt den andra fakultativa forumregeln[45] får vattendomstolen pröva yrkanden som har samband med vattenmålet men som rör rättsförhållanden som inte skall bedömas enligt vattenlagen. Domstolen får dock inte pröva frågor om äganderätt till fastighet eller om fastighetsindelning.

Dessa forumregler innebär att vattendomstolen samtidigt med ett tillståndsbeslut rörande ett vattenföretag kan avgöra frågor som angår tillämpning av andra regelverk än vattenlagen och som normalt skall prövas av annan domstol eller myndighet. Med miljöbalkens införande ersätts vattendomstolarna av miljödomstolar. De nya domstolarnas kompetensområde blir betydligt vidare än vattendomstolens. Därigenom minskar behovet av fakultativa forumregler av det slag som vattenlagen innehåller. Miljöbalken har bestämmelser som utsträcker möjligheten till kumulation utöver vad rättegångsbalken medger. Däremot saknar balken motsvarigheter till 13 kap. 16 och 17 §§ VL.

Det måste antas att talerättens utveckling och prövning i praxis i ansökningsmål enligt vattenlagen blir vägledande för talerättens behandling i mål om vattenverksamhet vid miljödomstolen.[46] Av denna anledning har frågan om i vilken mån de fakultativa forum-

[43] Se allmänt om fakultativa fora Lindblom, Om rättskraft m.m. och Miljöprocess kap. 2.
[44] Se 13 kap. 16 § VL.
[45] Se 13 kap. 17 § VL.
[46] Se vidare avsnitt 15.4.

reglerna i vattenlagen påverkat talerättsprövningen i ansökningsmål intresse, trots att bestämmelserna saknar motsvarighet i miljöbalken.

En talan som vattendomstolen tar upp med stöd av någon av de fakultativa forumreglerna kan vara sådan att det alltid skall göras en särskild prövning av parternas saklegitimation. Det kan inte komma i fråga att i detta sammanhang verkställa någon kritisk granskning av de ändamålssynpunkter som ligger bakom denna ordning. Förevarande undersökning måste begränsas till frågan om det förhållandet att talan handläggs enligt de fakultativa forumreglerna i vattenlagen ger särskild anledning att företa en sådan prövning, antingen i det ursprungliga ansökningsmålet eller beträffande den fakultativt upptagna talan. Framställningsvis bör man i det sammanhanget skilja mellan talerätt på sökandesidan respektive för motparterna.

När det gäller talerättsprövningen på *sökandesidan* kan tre faktorer tänkas inverka på bedömningen, nämligen tillståndsbeslutets rättskraft, risken för motstridiga avgöranden och processekonomiska överväganden.

En dom i ett ansökningsmål brukar sägas ha rättskraft mot alla, oavsett om de fört talan i målet eller inte.[47] Påståendet skall dock ses med vissa förbehåll. Rättskraftsregeln i 15 kap. 1 § VL förutsätter sålunda dels att det är frågan om ett ansökningsmål enligt 13 kap. 13 § första stycket, dels att domen avser tillstånd till ett vattenföretag eller till någon annan åtgärd enligt vattenlagen, dels att rättskraften är begränsad till frågor som enligt vattenlagen är att bedöma i sådana mål. Rättskraften vid tillståndsprövningar som grundas på vattenlagens bestämmelser behandlas under en särskild rubrik nedan.[48] I förevarande avsnitt tar framställningen följaktligen sikte på det "främmande" målet.[49]

En tillståndstalan som vattendomstolen tar upp med stöd av den fakultativa forumregeln i 13 kap. 16 § VL är inte ett ansökningsmål enligt 13 § samma kapitel. Redan härigenom framgår att 15 kap. 1 §

[47] Se bl.a. R Strömberg s. 269.
[48] Se avsnitt 13.6.
[49] Med mål avses här och fortsättningsvis även yrkanden och invändningar som vattendomstolen prövar med stöd av den fakultativa forumregeln, trots att det inte kan sägas vara frågan om något nytt mål; jfr Lindblom, Om rättskraft m.m. s. 357 samt Miljöprocess kap. 2 och 12.

VL inte gäller en sådan talan. I överensstämmelse med detta anses ett tillstånd enligt vattenlagen inte befria företagaren från skyldigheten att ansöka om tillstånd enligt andra lagar.[50] Men innebär detta också att företagaren inte kan åberopa tillståndsbeslutet mot en sakägare som väcker förbudstalan grundad på samma bestämmelser som den fakultativt upptagna tillståndsansökningen prövats enligt? Som exempel kan tas att en företagare som ansöker om tillstånd enligt vattenlagen för muddringsarbeten samtidigt vill få prövat frågor om utsläpp och uppläggning av muddermassor. Tillåtligheten av det senare skall bedömas enligt bestämmelserna i miljöskyddslagen. Dessa bestämmelser kan utgöra grund för en förbudstalan enligt miljöskyddslagen.[51] Tillåts en sådan talan, trots att tillstånd till arbetena lämnats av vattendomstolen, kommer samma sak att prövas två gånger.

Eftersom rättskraften enligt 15 kap. 1 § VL inte omfattar en talan som tas upp med stöd av 13 kap. 16 § VL får tillståndsbeslutets rättskraft, i den del det avser en sådan talan, bedömas enligt allmänna rättskraftsregler. Först bör dock uppmärksammas att det för förbudstalan enligt miljöskyddslagen gäller ett speciellt processhinder med direkt anknytning till tillståndsfrågan.

Förbudstalan enligt miljöskyddslagen är endast tillåten i fråga om miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndsprövad.[52] Det bör därför undersökas om inte det i vattenmålet lämnade tillståndet så till vida kan jämställas med ett tillstånd enligt miljöskyddslagen att det hindrar en förbudstalan vid domstol. Kanske skall man till och med se saken så, att tillståndet är lämnat enligt miljöskyddslagen, och att det inte spelar någon roll att tillståndsgivaren är vattendomstolen och inte Koncessionsnämnden? Ett sådant synsätt motsägs dock av det faktum att det ansetts nödvändigt att i miljöskyddsförordningen införa ett undantag från tillståndsplikten enligt miljöskyddslagen när tillstånd redan lämnats enligt vattenlagen.[53] Ett tillståndsbeslut i

[50] Jfr prop. 1981/82:130 s. 564 och R Strömberg s. 25.
[51] Beträffande just utsläpp av fast avfall eller andra fasta ämnen i ett vattenområde har det i miljöskyddsförordningen gjorts undantag från tillståndsplikten, om tillstånd till åtgärden har lämnats enligt vattenlagen. Detta kan i sig inte hindra en enskild sakägare från att föra förbudstalan enligt miljöskyddslagen.
[52] Jfr 36 och 37 §§ ML; se även 21 kap. 4 §, 25 kap. 9 § och 32 kap. 12 § MB.
[53] Se ovan not 50.

ett vattenmål bör mot denna bakgrund inte betraktas som annat än ett tillstånd enligt vattenlagen, även om det grundas på en tillämpning av miljöskyddslagen.[54]

Nyssnämnda undantagsregel i miljöskyddsförordningen infördes som ett led i en reformering av tillståndsreglerna i miljöskyddslagen och vattenlagen. Reformen syftade till att skapa en bättre samordning mellan lagarna för att undvika onödig dubbelprövning av vissa verksamheter i vatten. Lagstiftaren gav härigenom uttryck för uppfattningen att det är tillräckligt med en tillståndsprövning, i vart fall när tillåtlighetsbedömningarna avser likartade frågor.[55] Att man inte velat belasta samhället och företagaren med besvär och kostnader genom att föreskriva två tillståndsprövningar kan tolkas som att företagaren inte heller i efterhand bör kunna utsättas för en enskild förbudstalan. I förarbetena görs emellertid ett klart uttalande om att avsikten inte varit att utsträcka rättskraften av ett tillstånd enligt den ena lagen till att gälla också den andra.[56] Det går alltså inte att i motiven till lagändringen finna stöd för att ett i vattenmålet lämnat tillstånd skall hindra en förbudstalan enligt miljöskyddslagen. Några bärande ändamålsskäl att sträcka ut tillståndsbeslutets rättsverkningar i strid med den lagtekniska systematiken föreligger inte heller.

Mot denna bakgrund får det anses stå klart att ett tillståndsbeslut som har meddelats av vattendomstolen med stöd av 13 kap. 16 § VL har inte samma rättsverkan som när tillståndet getts av Koncessionsnämnden, när det gäller att hindra en enskild sakägare från att föra förbudstalan enligt miljöskyddslagen.

Då är att undersöka om vattendomstolens tillståndsbeslut, i det fakultativt upptagna målet, på grund av sin egen rättskraftsverkan hindrar en efterföljande förbudstalan.

En doms rättskraft gäller enligt allmänna principer mellan parterna i målet. Ett ansökningsmål riktar sig mot en mer eller mindre obestämd krets intressenter. Exakt vem eller vilka som är sökandens motparter går oftast inte att avgöra på förhand. Det är först

[54] Av motivuttalanden framgår att undantaget från tillståndsplikten enligt miljöskyddslagen avser just sådana situationer då vattendomstolens tillståndsprövning skett med stöd av den fakultativa forumregeln, se prop. 1984/85:10 s. 24.
[55] Se prop. 1984/85:10 s. 16 f.
[56] Se prop. 1984/85:10 s. 22.

när någon träder in i rättegången och gör gällande att han är part, som domstolen får anledning att ta ställning till partsfrågor. Dessa förhållanden kan anföras som förklaring till att man i ansökningsmål tillämpar kungörelse i stället för stämning och brukar ge rättskraften en generell räckvidd, omfattande alla som kunnat föra talan som parter i processen.[57]

Om vattendomstolens prövning avser ett företags tillåtlighet enligt miljöskyddslagen, är det utifrån denna lags sakägarbegrepp som rättskraftens subjektiva utsträckning skall bedömas.[58] I förhållande till sakägarna får tillståndsbeslutet samma verkan som om tillståndet meddelats enligt miljöskyddslagen. Det är då orimligt att med hänvisning till vattenlagens i förhållande till miljöskyddslagens[59] stänga ute någon som haft talerätt om tillståndsfrågan väckts enligt enbart miljöskyddslagen. Det kan därför hävdas att en tillämpning av allmänna rättskraftsprinciper medför att samtliga sakägare träffas av tillståndsbeslutets rättskraft. Sakägare är parter i målet och genom kungörelseförfarandet har de getts möjlighet att uppträda i rättegången.

Det framstår emellertid som en märklig ordning, att ett tillstånd enligt vattenlagen å ena sidan inte befriar tillståndshavaren från skyldigheten att söka tillstånd enligt miljöskyddslagen och å andra sidan på grund av sin rättskraft hindrar enskilda sakägare från att få verksamhetens tillåtlighet enligt miljöskyddslagen prövad. Också av andra skäl än rena ordningshänsyn kan man sätta i fråga det rimliga i att ge ett tillståndsbeslut en så vittomfattande rättskraft som här antytts.

Sålunda är det inte givet att partsbegreppet i rättskraftshänseende skall omfatta alla dem som kunnat föra talan. När rättskraften

[57] Jfr med förhållandena vid expropriation och tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen.

[58] Ang. miljöskyddslagens sakägarbegrepp se avsnitt 17.4. I rättsfallet NJA 1996 s. 198 tillämpades visserligen vattenlagens sakägarbegrepp, trots att vattendomstolen angett att vissa villkor föreskrivits med stöd av miljöskyddslagen. Detta torde emellertid kunna förklaras med att domstolarna ansåg att villkorsprövningen under alla förhållanden föll under vattendomstolens normala kompetensområde. Vid sådana överlappningar mellan vattenlagen och annan lagstiftning finns det inget skäl att frångå vattenlagens sakägarbegrepp. Någon fakultativ forumregel behöver ju då inte tillämpas.

[59] Ang. miljöskyddslagens sakägarbegrepp se s. 412.

inte skall bestämmas med stöd av specialregler utan med tillämpning av den allmänna bestämmelsen i 17 kap. 11 § RB ligger det nära till hands att låta den omfatta endast de som rent faktiskt uppträtt som parter i målet. Rättskraftsreglerna i vattenlagen respektive rättegångsbalken skall ses i belysning av de handläggningsregler som gäller för olika mål.[60] Särskilt skall märkas rättegångsbalkens restriktiva inställning till kungörelse som delgivningsform för stämning.[61] Kungörelse som delgivningsform används visserligen också vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen vid Koncessionsnämnden. För den som riskerar att utsättas för störande immissioner måste det emellertid te sig naturligare att verksamheten prövas vid Koncessionsnämnden än i ett vattenmål. Risken att sakägaren förbiser att en kungörelse berör honom blir större i det senare fallet.

Med beaktande av detta och de ändamålssynpunkter som ligger bakom rättskraftsreglerna samt rättskraftens begränsade utsträckning vid kollision mellan olika lagars tillståndsplikt, får övervägande skäl anses tala mot att tillerkänna generell rättskraft åt tillståndsbeslut som grundas på en prövning av frågor som ligger utanför vattendomstolens egentliga kompetensområde.

Däremot talar hänsyn till sökandens trygghet och processekonomiska motiv för att ett sådant tillståndsbeslut skall ha rättskraft mellan sökanden och de motparter som fört talan i ansökningsmålet. Om detta är en lämplig avgränsning av rättskraften eller om tillståndsbeslut av ifrågavarande beskaffenhet bör anses helt sakna rättskraft, finns det varken tid eller anledning att behandla nu. Oavsett hur det förhåller sig, kommer rättskraftens verkningar inte att sträcka sig längre än som varit fallet om sökanden fört en fastställelsetalan vid fastighetsdomstol om verksamhetens tillåtlighet enligt miljöskyddslagen. Att tillåtlighetsfrågan prövas av vattendomstolen ger därmed från rättskraftssynpunkt ingen anledning till särskilda åtgärder från domstolens sida när det gäller sökandens talerätt i det "främmande" målet.

Att tillåta en sakägare att föra förbudstalan, trots att tillåtlighetsfrågan prövats av vattendomstolen, innebär en risk för motstridiga

[60] Jfr Welamson a.a. s. 152 f.
[61] Se 33 kap. 6 § RB.

avgöranden. Sakens natur[62] säger att ett tillstånd och ett förbud inte går att verkställa vid sidan av varandra, annat än i undantagsfall.[63] Denna risk föreligger emellertid även om verksamhetens tillåtlighet grundas på en fastställelsetalan eller en ogillad förbudstalan. Man bör vidare vid en värdering av risken för motstridiga avgöranden ställa frågan vilken betydelse brister i sökandens talerätt vid vattendomstolen då kan få.

Antag såunda att vattendomstolen beviljar det sökta tillståndet, trots brister i sökandens talerätt. Ett motstridigt avgörande[64] innebär då endast att ett felaktigt beslut byts ut mot ett riktigt. Det är svårt att rikta några invändningar mot ett sådant resultat.

Kan det då finnas processekonomiska skäl att behandla tvistefrågor som talerättsrekvisit på sökandesidan när vattendomstolen handlägger en talan som ligger utanför dess naturliga kompetensområde?

Ändamålet bakom forumregeln i 13 kap. 16 § VL är att låta den sakkunskap som vattendomstolen besitter komma till nytta i tvister som rör vattenförhållanden, men som inte omfattas av vattenlagens katalog om vad som utgör vattenmål.[65] Samtidigt innebär varje ytterligare tvist som skall handläggas belastningar på domstolen och parterna. Inte minst processekonomiska skäl ligger bakom att forumregeln är fakultativ.[66] Domstolen skall göra en lämplighetsbedömning av om det "främmande" målet bör tas upp eller inte. Frågan är om domstolen i det sammanhanget är betjänt av att vissa frågor bedöms som processförutsättningar i stället för som hänförliga till själva saken.

[62] Med sakens natur menas här de rent faktiska förhållandena och inte de hinder mot en doms verkställighet som rättsförhållandets odelbara natur ger upphov till vid nödvändig processgemenskap och som kan påverka behovet av en talerättsprövning pga avgörandets rättskraftsverkningar.

[63] Man kan tänka sig att den tillåtna verksamheten kan utföras så att den enskilda sakägare som fått till stånd förbudet inte drabbas av någon olägenhet.

[64] Eftersom en förbudstalan riktar sig mot den verksamhet som drivs av tillståndshavaren, kan bristerna i talerätten vid vattendomstolen inte medföra att sökanden saknar talerätt i förbudsmålet (där han uppträder som svarande). I annat fall skulle förbudstalan avvisas och något motstridigt avgörande inte komma till stånd.

[65] Jfr prop. 1981/82:130 s. 521.

[66] Jfr NJA II 1919 s. 393.

Är målet indispositivt[67] spelar det ingen roll i vilken kategori tvistefrågorna placeras.[68] Domstolen skall beakta dem ex officio och är naturligtvis oförhindrad att lägga dem till grund för en bedömning av det processekonomiskt lämpliga i att ta upp målet till prövning i sak.

I dispositiva mål får domstolen officialpröva rättegångsfrågor medan man i själva saken måste hålla sig till de omständigheter som åberopats av part. Lämplighetsbedömningen enligt 13 kap. 16 § VL är en del i en handläggningsfråga och omfattas därför av officialprövningen. Processekonomiska övervägandena är emellertid beroende av vilka tvistiga frågor i sak som målet kommer att röra. Det är svårt för domstolen att veta vilka dessa är, om parterna disponerar över dem. Risken är att ett mål kommer att bedömas som olämpligt att handläggas av vattendomstolen i ett tämligen sent skede av rättegången.

Ett alternativ är att domstolen gör en preliminär bedömning av vilka tvistefrågor som kan tänkas föreligga och bygger lämplighetsbedömningen på detta. Domstolen kan också höra efter med sökanden vilka förprocessuella kontakter som förekommit mellan parterna och få uppgift om de tvistigheter som då visat sig. Man får dock räkna med en viss restriktivitet när det gäller att avvisa en talan som olämplig utifrån en sådan preliminär bedömning. I de flesta fall får därför lämplighetsbedömningen avvakta tills efter det att kungörelse utfärdats och motparterna kommit in med sina yrkanden och invändningar. Detta kan tyckas som processekonomiskt mindre lockande. Här skall dock märkas att man under alla förhållanden måste räkna med att en talan kan komma att avvisas i detta skede av rättegången. Forumregeln i 13 kap. 16 § VL är inte bara fakultativ, utan också dispositiv. Motparten kan genom att framställa foruminvändning hindra att målet tas upp. En sådan invändning måste framställas senast när parten första gången skall föra talan i målet.[69]

[67] Med att målet är indispositivt jämställs här att tvistefrågan är ett officialfaktum i ett annars dispositivt mål.

[68] Genom placeringen av vissa fakta som processförutsättningar införs emellertid en obligatorisk ordningsföljd i prövningshänseende i förhållande till fakta som kvarblir som materiella bifallsförutsättningar.

[69] Jfr 34 kap. 2 § RB. Vattendomstolen kan trots motpartens invändning ta upp målet. För detta krävs dock att talan har avsevärd betydelse för vattenförhållandena.

Vattendomstolens möjligheter att företa en lämplighetsbedömning i ett tidigt skede av processen ökar om dispositiva tvistefrågor görs om till fakta som skall beaktas ex officio, t.ex. genom att de hänförs till sökandens talerätt. Att moment i en rättstvist är dispositiva beror emellertid på att parternas intresse av att disponera över rättsligt relevanta omständigheter har ansetts väga tyngre än samhällets behov av kontroll eller processekonomiska hänsyn.[70] En förändring av målets dispositivitet innebär att tvisten blir "a whole new game". Det förhållandet att tvisten skall prövas vid vattendomstol i stället för vid någon annan instans motiverar inte en sådan förändring. De processekonomiska vinsterna är inte tillräckligt betydande.

Ovan redovisade överväganden ger sammanfattningsvis vid handen att varken domens rättskraft, risken för motstridiga avgöranden eller processekonomiska skäl ger tillräcklig anledning att, när mål tas upp i vattendomstolen med stöd av 13 kap. 16 § VL, behandla sökandens talerätt på något annat sätt än då målen handläggs vid skilda fora.

Är förhållandena då annorlunda på *sakägarsidan*? Enligt 13 kap. 17 § VL kan sakägare få prövat yrkanden och invändningar,[71] som rör rättsförhållanden som inte skall bedömas enligt vattenlagen. Exempel på sådana yrkanden är att en sakägare menar att företaget inte bör tillåtas på grund av bestämmelserna i miljöskyddslagen eller begär ersättning med stöd av grannelagsrättsliga eller allmänna skadeståndsrättsliga principer. Också rent avtalsrättsliga tvister kan prövas med stöd av bestämmelsen.[72]

När det gäller behovet av att ställa upp särskilda talerättsrekvisit på sakägarsidan är det, på samma sätt som beträffande sökanden, främst domens rättskraft, risken för dubbelprövning med olika utgångar och processekonomin som drar intresse till sig.

Ovan har konstaterats att rättskraftsbestämmelsen i 15 kap. 1 § VL inte gäller för ansökningar som tagits upp av vattendomstolen med stöd av 13 kap. 16 § VL. Det bör nu utrönas om detta även gäller yrkanden som kan prövas enligt 13 kap. 17 § VL.

[70] Se s. 243.

[71] Lagtextens nämner bara yrkanden, men uttrycket avses omfatta även invändningar, se prop. 1981/82:130 s. 523. I fortsättningen anknyts till lagtextens språkbruk.

[72] Jfr NJA II 1919 s. 393.

Enligt ett uttalande i lagförarbetena innebär den fakultativa forumregeln inte att vattenlagen blir tillämplig. I stället skall de regler som gäller på rättsområdet i fråga tillämpas.[73] Det är emellertid inte utan vidare givet att detta gäller rättskraften. Ser man till ordalydelsen av 15 kap. 1 § VL[74] kan rättskraften[75] hos ett tillståndsbeslut väl tänkas träffa även frågor som prövats med stöd av den fakultativa forumbestämmelsen i 13 kap. 17 § VL. Sådana frågor prövas i ansökningsmål enligt 13 kap. 13 § VL. Prövningen sker i samband med en dom som avser tillstånd till ett vattenföretag eller till någon annan åtgärd enligt vattenlagen. Och den fakultativa forumregeln innebär att frågorna enligt vattenlagen är att bedöma i ansökningsmålet. Så varför inte låta 15 kap. 1 § VL gälla även "främmande" yrkanden? Sökandens behov av att kunna ekonomiskt planera sin framtid och andra överväganden som ligger bakom den generella rättskraften kan antas väga lika tungt, oavsett om invändningarna mot vattenföretaget grundas på vattenlagen eller någon annan lagstiftning?

Mot en generell rättskraft som omfattar tredje man kan till en början anföras att rätten att få yrkanden prövade enligt 13 kap. 17 § VL inte är begränsad till sökanden och sakägare.[76] Även den som inte är sakägare enligt vattenlagen men anser sig ersättningsberättigad på annan grund kan få ett skadeståndsyrkande prövat i ansökningsmålet. Det är varken rimligt eller ändamålsenligt att ett yrkande som grundar sig på t.ex. grannelagsrättsliga principer skall resultera i en dom med en helt annan rättskraft, bara för att yrkandet prövas i samband med en tillståndsfråga enligt vattenlagen.

Till ytterligare stöd för denna ståndpunkt kan anföras att det i motiven till vattenlagen[77] uttalas att rättskraften enligt 15 kap. 1 §

[73] Se prop. 1981/82:130 s. 523.

[74] Paragrafens första mening lyder: Om en dom som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 13 kap. 13 § första stycket avser ett tillstånd till ett vattenföretag eller till någon annan åtgärd enligt denna lag och domen har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som enligt denna lag är att bedöma i sådant mål.

[75] Omfattningen av rättskraften enligt 15 kap. 1 § VL tidsmässigt, subjektivt och objektivt behandlas närmare i avsnitt 13.6.

[76] En sådan begränsning gäller däremot enligt expropriationslagen, se 5 kap. 3 § ExpL.

[77] Se prop. 1981/82:130 s. 342 f. och 564.

VL omfattar endast frågor som avses i 3 kap. VL. Bestämmelsen avser enligt lagstiftarens mening vid dess tillkomst att uteslutande reglera sådana frågor som det ankommer på vattendomstolen exklusivt att pröva. För en sådan begränsning av tillämpningsområdet talar också den lagtekniska utformningen av 1918 års vattenlag. I ÄVL var motsvarande rättskraftsregel intagen i det kapitel som behandlade tillåtlighetsfrågor, medan de fakultativa forumbestämmelserna återfanns i kapitlet som reglerade rättegången i vattenmål.

Både allmänna ändamålsöverväganden, uttalanden i lagförarbetena och en analys av lagens systematik och tekniska utformning ger alltså vid handen att 15 kap. 1 § VL inte bör anses omfatta yrkanden och invändningar som ligger utanför vattendomstolens normala kompetensområde. Medan tillståndsbeslutet rörande själva vattenföretaget träffas av vattenlagens generella rättskraft blir rättskraftens omfattning i förhållande till frågor som kan prövas enligt de fakultativa forumreglerna att bedöma enligt allmänna rättskraftsprinciper. Det innebär att rättskraften träffar tredje man i lika stor utsträckning, oavsett om domen meddelats av vattendomstolen eller av någon annan instans.

I doktrinen har fakultativa forumregler ansetts innebära preklusion av alla – även icke åberopade – grunder, som inte avvisats.[78] Möjligheten att i ett ansökningsmål yrka ersättning enligt grannelagsrätten skulle alltså i sig hindra en framtida ny talan om ersättning för skada på grund av vattenföretaget. Om rättskraften har en sådan vidsträckt objektiv omfattning eller inte kan diskuteras. Frågan saknar dock betydelse för om tvistefrågor skall prövas med själva saken eller som processhinder. Den objektiva rättskraften hindrar inte tredje man från att föra talan. Inte heller innebär den processekonomiska skäl att företa någon särskild prövning av parternas talerätt. På grund av detta behöver de fakultativa forumreglernas betydelse för rättskraftens objektiva utsträckning i vattenmål inte diskuteras vidare här.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att rättskraften hos vattendomstolens avgöranden i ansökningsmål påverkas inte av forumregeln i 13 kap. 17 § VL. Domens rättskraft beträffande tillstånd enligt

[78] Se Lindblom, Om rättskraft m.m. s. 360 f. samt Miljöprocess kap. 13; jfr även Lindell s. 338 not 129.

vattenlagen respektive frågor som prövats med tillämpning av annan lagstiftning är att bedöma på samma sätt som om prövningen skett vid skilda instanser. De fakultativa forumreglerna ger ingen anledning att på grund av rättskraftsverkningarna behandla sakägarens talerätt på något särskilt sätt.

Vid en sådan bedömning av rättskraftsfrågan kommer risken för dubbla och motstridiga avgöranden inte att vara större än om yrkandet framställs i en process utanför vattenmålet. Rättskraftens begränsning till att gälla enbart mellan parterna i målet innebär vid förbudstalan alltid en risk för att tredje man väcker talan och att utgången av denna process praktiskt inte går att förena med ett tillståndsbeslut. Denna risk är varken större eller mindre vid en tillämpning av forumregeln i 13 kap. 17 § VL än annars. Vill företagaren skydda sig mot upprepade processer om företagets tillåtlighet enligt t.ex. miljöskyddslagen, kan han frivilligt ansöka om koncession. Denna utväg står öppen även om verksamheten redan tillståndsprövats av vattendomstolen.[79]

En prövning enligt 13 kap. 17 § VL förutsätter att vattendomstolen finner detta lämpligt. Därvid skall domstolen beakta bland annat de kostnads- och tidsmässiga konsekvenserna av att yrkandet prövas.[80] De ändamålssynpunkter som då gör sig gällande är desamma som behandlats ovan i anslutning till sökandens talerätt.[81]

Avslutningsvis kan man således konstatera att möjligheten att kumulera en talan, som ligger utanför vattendomstolens egentliga kompetensområde, med ett ansökningsmål, inte heller på sakägarsidan ger anledning att utvidga prövningen av talerätten.

13.4 Dispositionsprincipen

Vattendomstolen har enligt vattenlagen att i samband med ett tillståndsbeslut pröva en mängd olika frågor. Vissa frågor är domstolen skyldig att uppmärksamma och utreda ex officio. I andra delar av ett ansökningsmål är domstolen bunden av det sätt på vilket parterna för sin talan. Ansökningsmål innehåller en blandning av indispositi-

[79] Se s. 233 vid not 50.
[80] Jfr prop. 1981/82:130 s. 523.
[81] Se s. 237 f.

va och dispositiva moment.[82] Vattendomstolen kan i sådana mål behöva ta ställning till inte bara strikt vattenrättsliga frågor utan även lösa tvister av t.ex. avtalsrättslig, skadeståndsrättslig eller grannelagsrättslig karaktär.

Eftersom rättegångshinder skall prövas självmant av domstolen kan ett större krav på parternas talerätt i vattenmål än som gäller vid rättegång i allmänhet medföra att dispositiva frågor förvandlas till indispositiva moment. Om ett speciellt vattenrättsligt talerättsbegrepp skall ställas upp, krävs följaktligen försiktighet när det gäller att låta talerättsrekvisiten omfatta frågor, som enligt andra bestämmelser i vattenlagen eller enligt övriga i vattenmål tillämpliga rättsregler, på t.ex. skadeståndsrättens område, anses kunna fritt disponeras av parterna. Graden av dispositivitet ger uttryck för samhällets behov och intresse av att kontrollera och påverka utgången av en rättslig tvist mellan två enskilda subjekt. Särskilt på förmögenhetsrättens område är parternas fria dispositionsrätt en följd av och ett uttryck för en fri marknadsekonomi. Att flytta fakta från själva saken till en talerättsprövning innebär en inskränkning av parternas avtalsfrihet, som måste vara särskilt motiverad i varje enskilt fall. Dispositionsprincipens tillämplighet i vattenmål kan därför fungera som ett argument mot en vid talerättsprövning.

När det gäller indispositiva frågor kan man fråga sig om det över huvud taget finns någon anledning att låta sådant som rör själva saken i stället hänföra sig till parternas saklegitimation. Att behandla sådana fakta som processförutsättningar förändrar inte spelreglerna för domstolens prövning i förhållande till parternas ställningstaganden. Dessa fakta skall prövas ex officio, oavsett till vilket fack de hänförs. Om tvistefrågor skall betraktas som processförutsättningar eller behandlas som delar av själva saken får bero av andra överväganden, som handläggningsregler, rättskraftens omfattning osv. Från processekonomisk synpunkt bör dessutom framhållas att även den som fått sin talan avvisad kan framlägga utredningsmaterial för domstolen, som denna vid sin officialprövning är skyldig att beakta.[83]

[82] Motsvarande mix av dispositivitetsgrad återfinns i t.ex. vårdnadsmål där det också yrkas underhållsbidrag.
[83] Jfr s. 335.

Det är mot denna bakgrund som ansökningsmålens dispositivitet närmare bör undersökas. Någon uttömmande studie av domstolens rätt och skyldighet att pröva olika frågor kan det inte bli frågan om. För detta finns varken tid, plats eller behov. Det är tillräckligt att söka fastställa grunddragen hos dispositionsprincipens tillämplighet i tillåtlighets- respektive ersättningfrågor. Resultatet av en sådan undersökning har betydelse inte bara för frågan om talerättsprövning i ansökningsmål generellt, utan också för om det bör göras någon skillnad i detta hänseende mellan tillåtlighets- och ersättningsfrågor.

Enligt 13 kap. 30 § VL[84] skall vattendomstolen under målets förberedelse verka för att utredningen får den inriktning och omfattning som är lämplig med hänsyn till målets beskaffenhet. Därvid skall domstolen såvitt möjligt se till att någon onödig utredning inte förs in i målet.

Stadgandet ger uttryck för att domstolen skall bedriva en aktiv formell och materiell processledning.[85] Ordalydelsen kan dock inte tas till intäkt för att vattendomstolens åligganden går längre än som gäller vid rättegångar i allmänhet. Paragrafen får tvärtom ses som en motsvarighet till rättegångsbalkens bestämmelse[86] om att rätten skall, allt efter målets beskaffenhet, vid förberedelsen verka för att tvistefrågorna blir klarlagda och att parterna anger allt som de vill åberopa i målet. I båda fallen talas om att domstolens agerande skall anpassas efter målets beskaffenhet. Bestämmelserna ger däremot ingen anvisning om när ett mål är dispositivt eller indispositivt. De anger endast att målets karaktär påverkar domstolens utredningsskyldighet. Stadgandena kompletteras i det avseendet av andra bestämmelser, om t.ex. domstolens rätt att självmant föranstalta om bevisning.[87]

För att avgöra om ett ansökningmål är helt, delvis eller inte alls dispositivt är man alltså tvungen att söka ledning från annat håll än i 13 kap. 30 § VL. I det sammanhanget finns skäl att skilja mellan tillåtlighetsfrågor och ersättningsfrågor.

När det gäller *tillåtlighetsfrågan* framgår klart av motivuttalanden

[84] Jfr 22 kap. 11 § MB.
[85] Jfr prop. 1981/82:130 s. 530 samt 1997/98:45 del 2 s. 240 och 251.
[86] Se 42 kap. 8 § RB.
[87] Se t.ex. 35 kap. 6 § RB, som är tillämplig även i vattenmål.

att domstolen har en långtgående officialprövningsskyldighet.[88] Domstolens utrednings- och prövningsskyldighet sammanhänger med de viktiga allmänna intressen som berörs av vattenföretag. Några motsvarande uttalanden i förarbetena eller annars beträffande officialprövning av sakägares enskilda intressen är svårt att finna. Det mesta tyder på man vid tillkomsten av ÄVL inte ansåg att vattendomstolens skyldigheter i detta hänseende sträckte sig så långt som till rent privaträttsliga förhållanden. Enskilda sakägares behov av råd och hjälp för att bevaka sin rätt tillgodosågs i stället genom möjligheten att utse ett allmänt ombud för dem.[89] Tillåtlighetsreglernas utformning enligt ÄVL medförde dessutom att domstolen ansågs bunden av ett medgivande till vattenföretagets genomförande från sakägarna.[90] Parterna disponerade så till vida över företagets tillåtlighet att de kunde inskränka domstolens prövning till att avse endast allmänna intressen.

Nu gällande vattenlag har sin bakgrund i ett annat synsätt på tillåtlighetsbedömningen.[91] Den samhällsekonomiska beräkning som tillåtligheten grundas på skall omfatta även skador på företagarens egendom. Vid prövningen av vattenföretagets tillåtlighet saknar det betydelse om företagets verkningar innebär skada eller olägenhet för annan. Därigenom har man undandragit parterna möjligheten att genom överenskommelser i förväg begränsa domstolens utredningsskyldighet och prövningsrätt. Det samhällsekonomiska perspektivet omfattar både allmänna och enskilda intressen och skall anläggas av domstolen oavsett parternas inställning. Den som vill utföra ett vattenföretag kan inte göra företaget mer tillåtligt genom att begränsa skadorna till den egna egendomen. Han kan rimligen då inte heller påverka tillåtlighetsbedömningen genom särskilda överenskommelser med andra.[92] Det får med andra ord anses klart att tillåtlighetsfrågan numera är helt indispositiv. Såvitt gäller fakta som kan påverka ett tillståndsbeslut påverkas alltså inte

[88] Se prop. 1981/82:130 s. 147 och 149 samt 1997/98:45 del 1 s. 466 och del 2 s. 240; jfr även VL 1917 s. 383 och 392 f.
[89] Se 11 kap. 35 § ÄVL.
[90] Jfr af Klintberg, Om byggande s. 20.
[91] Jfr prop. 1981/82:130 s. 100 och 416 f. samt 1997/98:45 del 2 s. 129.
[92] Företagaren kan inte genom att förvärva äganderätt eller tvångsrätt till berörd egendom påverka domstolens tillståndsprövning.

domstolens officialprövningsskyldighet av om omständigheterna hänförs till tillåtlighetsbedömningen eller till talerättsprövningen.

Ersättningsfrågor regleras i 9 kap. VL. I ÄVL var motsvarande bestämmelser ursprungligen av tvingande natur, med vissa särskilt angivna undantag.[93] Genom en lagreform 1974 gjordes ersättningsreglerna mer överensstämmande med hur förhållandena är vid expropriation. De kom därigenom att bli i stort sett dispositiva.[94]

Detta innebär emellertid inte att vattendomstolen helt saknar möjlighet till ex officioprövning.[95] Om ett vattenföretag har vidsträcktare verkningar än som angetts i ansökningen, kan vattendomstolen ålägga sökanden att betala ersättning för skador som uppkommer därigenom, oberoende av om ersättning yrkats eller inte.[96] Vidare kan domstolen, om på yrkande av någon part ersättningen sätts högre än vad sökanden har föreslagit, göra motsvarande jämkningar i ersättningsbeloppen till andra sakägare (den s.k. likformighetsprincipen).[97]

Dessa möjligheter för domstolen att gå utöver vad en part har yrkat är ett avsteg från den annars gällande dispositionsprincipen, så som den kommer till uttryck i rättegångsbalken,[98] och som innebär att domstolen inte får döma över mer än vad part yrkat eller grunda domen på omständigheter som inte åberopats av part.[99] Någon avvikelse från parternas civilrättsliga dispositionsrätt föreligger emellertid inte i ansökningsmålen. Av 13 kap. 44 § VL framgår att ersättningen inte får bestämmas annorlunda än i enlighet med de särskilda uppgörelser som kan ha träffats mellan parterna.

[93] Se prop. 1918:128 s. 192.

[94] Jfr ang. expropriation Lindblom, Studier s. 206; se även prop. 1997/98:45 del 1 s. 466.

[95] Lagändringen 1974 innebar bland annat att domstolen skulle göra en ex officioprövning av ersättningsfrågan för att skydda panträttsborgenärer. Den nya vattenlagen återställde läget till hur det var före 1974, vilket innebär att panträttsborgenärerna i stället skyddas av en möjlighet att väcka särskild ersättningstalan enligt 16 kap. 19 § VL, jfr 31 kap. 33 § MB.

[96] Detta framgick uttryckligen av 11 kap. 60 § ÄVL, men ansågs som så självklart att det inte behövdes något lagstöd för det vid tillkomsten av nu gällande vattenlag, se prop. 1981/82:130 s. 538. Jfr Westberg s. 830.

[97] Se 13 kap. 44 § VL.

[98] Se 17 kap. 3 § RB.

[99] Ang förhållandet mellan 17 kap. 3 § RB och domstols officialprövning, se Westberg.

Man kan därför inte säga att de frågor som domstolen självmant kan ta upp är indispositiva; parterna kan ju träffa förlikning och därigenom binda domstolen. Frågorna är snarare att se som speciella vattenrättsliga hybrider, närmast att beteckna som "dispositiva officialfakta".

Sammanfattningsvis kan om ersättningsfrågorna sägas att parterna fritt disponerar över dessa såväl materiellrättsligt som processuellt, men att domstolen i avsaknad på en civilrättslig disponering från parternas sida har vissa möjligheter att frångå deras processuella ställningstaganden.[100] Denna möjlighet utgör emellertid inte något försvar eller någon ursäkt för att föra över prövningen av vissa tvistefrågor från själva saken till att gälla parternas talerätt. Tvärtom innebär det faktum att den civilrättsliga dispositionsrätten alltid ligger kvar hos parterna att man bör iaktta försiktighet med att göra den sortens överflyttningar.[101] Man skall dock inte blunda för att dispositionsprincipen i förening med kungörelseförfarandet och den generella rättskraften i ansökningsmål innebär särskilda risker för tredje man, risker som kan minskas genom en särskild talerättsregel.

Avslutningsvis bör något sägas om s.k. skadeförebyggande åtgärder. Dessa är av två typslag. Den ena kategorin är sådana åtgärder som kan föreskrivas som ett villkor när det gäller företagets utförande.[102] Det andra slaget är skadeförebyggande åtgärder som alternativ till skadeersättning.[103] Även om sistnämnda bestämmelser har sin teoretiska grund i ÄVL:s tillåtlighetsregler[104] får de båda typerna, i vart fall i nu aktuellt hänseende, anses sinsemellan så artfrämmande att de bör särbehandlas.

Skadeförebyggande åtgärder för att ge ett vattenföretag ett lämpligt utförande har till ändamål att skydda i första hand allmänna intressen eller en större krets av enskilda sakägare.[105] Redan här-

[100] Det bör erinras om att medgivande och eftergivande är processuella handlingar. Ibland kan emellertid en part genom sitt agerande i rättegången vilja ge uttryck även för en civilrättslig disposition. Vid oklarheter i detta hänseende ankommer det på vattendomstolen att reda ut partens avsikt.
[101] Se s. 243.
[102] Se 3 kap. 7 § VL; jfr 2 kap. 3 § och 11 kap. 7 § MB.
[103] Se 9 kap. 1 § VL; jfr 31 kap. 16 § MB.
[104] Jfr prop. 1974:83 s. 152.
[105] Jfr prop. 1981/82:130 s. 420.

igenom kan man dra slutsatsen att det vilar på vattendomstolen att självmant, utan hänsyn till yrkanden från parterna, pröva frågan om sådana skyddsåtgärder. Prövningen ingår i de indispositiva delarna av ett ansökningsmål.

I samband med 1974 års reform av ersättningsfrågorna uttalade lagstiftaren att domstolen också i fråga om skadeförebyggande åtgärder enligt 9 kap. 1 § VL kan meddela föreskrifter, oavsett överenskommelse mellan parterna.[106] Uttalandet upprepas eller berörs inte i motiven till den nya vattenlagen. En anledning till detta kan vara att det tidigare gjorda påståendet framställdes i anslutning till reglerna om det särskilda borgenärsskydd som infördes 1974, men som togs bort i den nya vattenlagen.[107] Numera likställer vattenlagen uppgörelser om skadeförebyggande åtgärder med ersättningsavtal. Någon inskränkning i parternas avtalsfrihet i förhållande till domstolens prövningsrätt föreligger inte. Frågan om skadeförebyggande åtgärder enligt 9 kap. 1 § VL torde därför vara helt dispositiva.

Med dessa konstateranden kan det slås fast att inte heller vattenlagens bestämmelser om skadeförebyggande åtgärder ger stöd för att särbehandla talerätten jämfört med dispositiva och indispositiva mål i allmänhet. På samma sätt som beträffande ersättningsfrågor[108] kan dock, när det gäller åtgärder enligt 9 kap. 1 § VL, tredjemansskyddet stärkas genom att göra rekvisit till processförutsättningar i stället för omständigheter hänförliga till själva saken.

13.5 Sökandens kostnadsansvar

Som ett särskilt skäl att ställa upp talerätten som en speciell processförutsättning brukar anföras[109] den från rättegångsbalken avvikande fördelning av kostnadsansvaret som gäller i de flesta ansökningsmål. I sådana mål vilar det som huvudregel på sökanden att svara för både sina egna och motparternas kostnader vid vatten-

[106] Se prop. 1974:83 s. 211.
[107] Se s. 246 not 95.
[108] Se s. 247.
[109] Se bland annat SOU 1994:151 del C s. 233 och prop 1997/98:45 del 1 s. 469.

domstolen. Överklagas ett ansökningsmål, skall sökanden dels alltid svara för sina egna kostnader, dels ersätta motpartens kostnader, om det är sökanden som har överklagat.[110] Vattenlagens speciella fördelning av ansvaret för rättegångskostnader är ett undantag från rättegångsbalkens bestämmelser, som annars hade varit att tillämpa i vattenrättsliga ansökningsmål.[111]

Rättegångsbalkens regler innebär att vinnande part har rätt till ersättning för rättegångskostnader av motparten. Vattenlagens kostnadsbestämmelser har följaktligen en funktion att fylla endast i de fall sakägarna är förlorande parter.[112] Så är naturligtvis fallet, om sökanden får sitt tillstånd trots erinringar från motparten. Tvistas dessutom om ersättning kan parterna bli ömsom vinnande och förlorande. Även i sådant fall gynnas sakägarna av vattenlagens kostnadsfördelning.[113] Att vattendomstolen ger det sökta tillståndet behöver emellertid inte innebära att en sakägare måste anses som förlorande part. Han har kanske inte gjort någon erinran mot företagets tillåtlighet utan nöjt sig med att kräva ersättning för skador och olägenheter. Vem som är förlorande och vinnande i rättegångskostnadshänseende får då bero på utgången i ersättningsdelen.[114]

Hänsyn till sökanden anses medföra att inte vem som helst skall kunna föra talan i ett ansökningsmål och få ersättning för sina rättegångskostnader av sökanden.[115] Den ersättningsberättigade kretsen måste begränsas på något sätt. Eftersom ett ogillande av skadeståndstalan inte hindrar kostnadsersättning – utan tvärtom kan vara en förutsättning för att kostnadsregeln skall ha en funktion att fylla – kan brister i den materiella rättsgrunden inte alls eller i vart fall endast delvis användas som rekvisit för begränsningen.

[110] Se 20 kap. 1 § VL; jfr 25 kap. 2 § MB.
[111] Se 13 kap. 2 § VL; jfr 20 kap. 3 § MB.
[112] Detta framstod tydligare i ÄVL, som stadgade att "Ändå att sökandens talan bifalles..."
[113] Jfr 18 kap. 4 § RB.
[114] Formellt är sökanden att betrakta som vinnande och sakägaren som förlorande part i tillåtlighetsfrågan. Är denna fråga otvistig får man emellertid anta att det inte har uppkommit några kostnader i den delen som hade bort ersättas av sakägaren även om rättegångsbalken varit ensamt tillämplig. Närmast till hands ligger väl att domstolen då tillämpat 18 kap. 2 § RB eller grunderna för detta lagrum, i den del av målet som rör tillåtligheten (jfr 18 kap. 4 § RB).
[115] Jfr S Nyman s. 368 ang. motsvarande regel i expropriationssammanhang.

Vid tillkomsten av ÄVL ansågs den speciella kostnadsbestämmelsen vara en följd av det allmänna rättsförhållandet mellan sökanden och hans motparter; kostnaderna var att likställa med skada och förlust som vållats genom företaget.[116] Uttalandet ger intrycket att kostnadsansvaret förutsatte ett rättsförhållande mellan sökanden och motparterna, utöver det förhållande som rätten till kostnadsersättning i sig kan sägas utgöra. Närmast till hands ligger väl att tänka sig ett rättsförhållande som består i att motparten lider skada, vilken dock inte är tillräcklig för att hindra företagets tillkomst. Däremot är det svårare att se något motsvarande rättsförhållande, om skadan dessutom är sådan att den inte är ersättningsgill. Detta särskilt mot bakgrund av att utgångspunkten enligt ÄVL var att i princip all skada skulle ersättas.[117] Mycket talar därför för att lagstiftaren vid tillkomsten av ÄVL ansåg att den utvidgade ersättningsrätten för rättegångskostnader skulle tillkomma endast den som led en ersättningsgill skada eller olägenhet.[118]

Praxis kom emellertid att slå in på en annan väg.[119] Domstolarnas avgörande visar att den som fått ett ersättningsyrkande ogillat har ansetts vara sakägare och tillerkänts ersättning för rättegångskostnader. Sålunda tog Högsta domstolen i det mål som refereras i NJA 1965 s. 182[120] upp parter, som inte tillerkändes skadestånd, som sakägare i domslutets partsförteckning. Vidare tillerkände vattendomstolen i rättsfallet NJA 1958 s. 215[121] en person vars skade-

[116] Jfr VL 1911 s. 470; se även s. 183.

[117] Jfr NJA II 1919 s. 252 där det framhålls vikten av att ingen skada eller förlust av något som helst slag lämnas oersatt.

[118] Märk att det i 11 kap. 65 § ÄVL talas om att sökandens talan bifalles, dvs tillstånd ges, inte att motpartens yrkanden (i ersättningsdelen) ogillas. Det bör för övrigt framhållas att upphovsmännen bakom ÄVL säkert inte ägnade särskild uppmärksamhet åt skillnaden mellan formella och materiella invändningar, mellan avvisning och ogillande, jfr s. 291 f.

[119] Sannolikt har den syn på partsbegrepp, saklegitimation och behandlingen av processhinder i övrigt som genom främst Kallenberg vann inflytande i svensk processrättslig praxis ungefär samtidigt med vattenlagens tillkomst, spelat en betydande roll för rättsutvecklingen när det gäller synen på rättegångskostnadsregelns parts- och sakägarbegrepp, jfr föregående not samt ovan s. 189. Ang motsvarande historiska bakgrund när det gäller expropriationsrätten, se Lindblom a.a. s. 231 f.

[120] Se s. 315.

[121] Se s. 308.

ståndstalan ogillades ersättning för rättegångskostnader av sökanden.[122] Och i rättsfallet NJA 1960 s. 726[123] förklarade Högsta domstolen att parterna skulle stå sina egna kostnader i Högsta domstolen, trots att klaganden inte kunde tillerkännas ersättning enligt vattenlagen. Slutligen kan nämnas NJA 1971 s. 8[124] där en person, som saknade kvalificerad anknytning till berörd fast egendom,[125] erhöll ersättning för rättegångskostnader i vattenöverdomstolen med stöd av 11 kap. 106 § 3 st ÄVL.[126]

Domstolspraxis skall jämföras med motivuttalandena till gällande vattenlag. Av förarbetena[127] framgår att inskränkningen av den krets som är berättigad till kostnadsersättning har skett genom att begreppet motpart getts en särskild betydelse, som avviker från partsbegreppet enligt rättegångsbalken.[128] Med motpart menas enligt vattenlagen den som är sakägare.[129] Rätten till kostnadsersättning, oavsett utgången i målet, är en av de viktigaste rättsföljderna av sakägarställningen.

Att motpartsställningen är liktydig med att ha sakägaregenskap borde enligt allmänna processrättsliga principer medföra att brister i sakägarrekvisiten föranleder att talan avvisas.[130] Som framgått ovan och som kommer att visas ytterligare nedan[131] uppvisar dock praxis inte samma enhetliga bestämning av begreppen part, sakägare och talerätt som uttalandena i förarbetena ger uttryck för.

Oavsett hur det förhåller sig med den begreppsmässiga enhetlig-

[122] Personen benämns dessutom som sakägare i HD:s dom.
[123] Se s. 316.
[124] Se föregående not.
[125] Jfr definitionen på sakägarbegreppet s. 297.
[126] Enligt lagrummet skulle sökanden, oavsett utgången i målet, ersätta kostnad som orsakats motpart genom att sökanden överklagat.
[127] Jfr prop. 1981/82:130 s. 149 f.
[128] Även den som inte är sakägare är sökandens motpart i rättegångsbalkens mening, nämligen angående frågan om han är sakägare eller inte.
[129] Här bortses från den partsställning som tillkommer vissa offentliga organ som företrädare för allmänna intressen.
[130] Den som får sin talan avvisad kan – med en terminologisk överensstämmelse mellan part och sakägare (se not) – inte åberopa den särskilda kostnadsregeln; jfr dock Lindblom a.a. s. 237 f., som för expropriationsmålen inte vill utesluta att kostnadsregeln kan användas till förmån för den som får sin talan avvisad.
[131] Se avsnitt 15.2–3.

heten står det klart att rätten till ersättning för rättegångskostnader är knuten till den rättsföljd som domstolen använder sig av för att avslå en persons yrkanden och invändningar i sak. En sakägare kan få sin talan bifallen eller ogillad och har oavsett vilket rätt till kostnadsersättning av sökanden. Den som inte uppfyller de särskilda förutsättningarna för att betraktas som part enligt vattenlagen skall få sin talan avvisad. Någon rätt till ersättning för rättegångskostnader föreligger då inte.

Behovet av att begränsa sökandens utvidgade kostnadsansvar har genom denna koppling mellan partsbegreppet och kostnadsregeln blivit ett särskilt motiv för att ställa upp speciella talerättsrekvisit i ansökningsmål. Lämpligast är i sådant fall att knyta motpartsbegreppet till fakta vid sidan av prövningen av vattenföretagets tillåtlighet och sökandens ersättningsskyldighet för skador och olägenheter. Då uppstår ingen konflikt mellan talerätten (sakägarbegreppet) och domstolens prövning av själva saken. Som framgår av framställningen längre fram,[132] föreligger det emellertid de lege lata inte något sådant från själva saken fristående sakägarbegrepp. Talerättsrekvisiten sammanfaller helt eller delvis med fakta som utgör materiella bifallsförutsättningar.

Vid varje övervägande av att, i syfte att skydda sökanden mot en alltför stor kostnadsbörda, låta en grund för ogillande i stället eller också bli en avvisningsgrund måste man hålla i minnet att ändamålet med kostnadsregeln är att erbjuda även den som får sitt anspråk ogillat rätt till kostnadsersättning. Det får betraktas som en grannlaga uppgift att välja ut vissa ogillandegrunder som, i detta avseende, mer eller mindre ändamålsenliga än andra.

Någon anvisning i vattenlagen om hur ett sådant val skall gå till finns inte. Lagstiftaren har överlämnat åt rättstillämpningen att närmare bestämma gränserna för sakägarkretsen och därmed hur långt sökandens kostnadsansvar skall sträcka sig.[133] Vilken vikt som i det sammanhanget skall tillmätas hänsynen till att den ekonomiska belastningen inte blir alltför tung på sökanden har lagstiftaren inte uttalat sig om. Allmänt kan dock sägas att vattenlagen i flera avseenden innebar ett vidgat kostnadsansvar för sökanden jämfört

[132] Se kap. 15.
[133] Se bland annat prop. 1981/82:130 s. 151.

med äldre rätt, bland annat genom att kostnadsbestämmelsen gäller även en åtgärdstalan.[134] Det kan mot denna bakgrund knappast hävdas att rättegångskostnadsreglerna i vattenlagen bör tillmätas någon avgörande betydelse för bestämning av talerättens omfattning, i vart fall inte i begränsande riktning.

Större vikt bör fästas vid de konsekvenser för olika tvistefrågors dispositivitet som blir följden av en utflyttning av omständigheter från själva saken till talerätten. Som konstaterats ovan är de skadeståndsrättsliga bedömningar som kan aktualiseras i ett vattenmål huvudsakligen dispositiva. Att hänföra dessa till frågan om rättegångshinder förändrar spelreglerna genom att domstolen då får rätt och skyldighet att beakta även omständigheter som inte åberopats av parterna. Att åstadkomma en sådan förändring inger betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt.

De omständigheter som ett ersättningsyrkande grundas på kan vidare kläs i olika rättsliga kostymer. Samma faktiska omständigheter kan åberopas alternativt för rätt till ersättning enligt vattenlagen eller den allmänna grannelagsrätten eller allmänna skadeståndsrättsliga principer. I de senare fallen kan domstolen pröva yrkandet enligt den fakultativa forumregeln i 13 kap. 17 § VL.[135] I sådant fall gäller inte kostnadsregeln i vattenlagen och något behov av en särskild talerättsprövning föreligger inte.[136] En utflyttning i den strikt vattenrättsliga delen av själva saken till en talerättsprövning medför därmed att ett och samma ersättningsyrkande måste både avvisas och ogillas.[137] Som argument för att en sådan ordning

[134] Denna mer generösa inställning till ersättningsrätten har återverkat på praxis, se RH 88:50.

[135] Enligt principen jura novit curia får domstolen subsumera åberopade faktiska omständigheter under en tillämplig rättsregel, oberoende av parts yrkande. Därav måste anses följa att vattendomstolen ex officio med stöd av 13 kap. 16 § VL kan pröva ett yrkande, som uttryckligen grundar sig enbart på vattenlagen, enligt någon annan rättsregel. Självklart bör domstolen då fästa parternas uppmärksamhet på den icke åberopade rättsregeln och ge dem möjlighet att argumentera i saken, jfr NJA 1989 s. 621.

[136] Jfr s. 240.

[137] Detta kan visserligen undvikas genom att vattendomstolen inte anser det lämpligt att pröva yrkandet mot andra rättsregler och således avvisar talan även med stöd av 13 kap. 16 § VL. En sådan utväg medför emellertid att sökanden hamnar i ett sämre läge när det gäller rättskraften; avvisningsbeslutet hindrar inte en ny talan vid primärt behörigt forum, jfr s. 241 vid not 78.

är nödvändig kan hävdas att i annat fall kan den som framställer ett ersättningsyrkande med stöd av t.ex. grannelagsrätten uppnå rätt till kostnadsersättning genom ett enkelt påstående om att yrkandet även grundas på vattenlagens ersättningsregler.

Mot detta kan emellertid sägas att sökandens kostnadsansvar gäller endast kostnader som varit skäligen påkallade för att ta till vara motparternas rätt.[138] Dessutom kan den som gör sig skyldig till försumlig processföring, genom t.ex. att göra påståenden eller invändningar som han insett eller bort inse saknar fog, bli ersättningsskyldig för sökandens kostnader.[139] Domstolen saknar alltså inte möjligheter att begränsa sökandens kostnadsansvar, utan att behöva transformera frågor angående själva saken till att bli talerättsrekvisit.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det i och för sig framstår som rimligt att den speciella kostnadsregeln i vattenlagen inte bör medföra att vem som helst tillåts att processa som sökandens motpart. Genom rättegångsbalkens bestämmelser får kostnadsansvaret en objektiv begränsning. Endast kostnader som skäligen varit påkallade för att ta till vara motpartens rätt är ersättningsgilla. Lagstiftaren har därutöver velat begränsa kostnadsansvaret också i subjektivt hänseende. Man måste vara sakägare, eller part, för att ha rätt till kostnadsersättning. Sakägarbegreppet är emellertid så utformat att varje begränsning av sakägarkretsen i förhållande till hur talerätten bestäms vid rättegångar i allmänhet riskerar att medföra att en del av sakprövningen omvandlas till frågan om processhinder. Med hänsyn till de konsekvenser som då kan uppkomma bör man visa en betydande försiktighet med att vidta en utflyttning av prövningen.[140] Behovet av en sådan åtgärd i anledning av vattenlagens kostnadsbestämmelser framstår som tämligen ringa.

[138] Se 18 kap. 8 § RB.
[139] Se 18 kap. 6 § RB; jfr 20 kap. 2 § VL samt 25 kap. 5 § MB.
[140] Jfr beträffande miljöskyddslagen, Lindblom a.a. s. 137 f.

13.6 Tillståndsbesluts rättskraftsverkningar

En dom i ett ansökningsmål, som innebär tillstånd till ett vattenföretag, gäller mot alla.[141] Tillståndsdomen har generell rättskraft inte bara i subjektivt hänseende. Också den tidsmässiga utsträckningen av rättskraften är obegränsad. Undantag gäller endast så till vida att vissa offentliga rättssubjekt kan få till stånd omprövning av tillståndet samt att myndigheter och sakägare kan föra talan i efterhand om ersättning för oförutsedda skador eller om vidtagande av skyddsåtgärder. I objektivt hänseende är rättskraften begränsad till det vattenföretag som tillståndet avser.

Att en process kan resultera i en dom som har rättskraft mot tredje man och påverkar dennes rättställning på ett sätt som parterna inte kunnat göra utanför processen, brukar framhållas som motiv för att ställa upp parternas talerätt som en speciell processförutsättning.[142] I ansökningsmål kan detta argument sägas ha viss bärkraft i fråga om sökandens behörighet att föra talan. Däremot kan man sätta i fråga om rättskraftsverkningarna har samma betydelse för talerätten på sakägarsidan. Domen får nämligen sin generella rättskraft oavsett om någon uppträtt som sökandens motpart eller inte. En talerättsprövning kan emellertid motiveras, om det finns risk för att någon obehörigen kan föra talan om annans rättsförhållande och genom sina dispositioner i målet orsaka förfång för tredje man. Av speciellt intresse i det sammanhanget är den eventuella intraprocessuella rättskraft[143] som en dom i ett ansökningsmål kan ha.

När det först gäller *sökandesidan* skall uppmärksammas att en tillståndsdom inte avgör sökandens rätt till den mark eller det vattenområde där vattenföretaget utförs. Rättskraften är inget hinder mot en efterföljande process om äganderätten till den fastighet där en vattenbyggnad uppförts eller till vars förmån tvångsrätter

[141] Se 15 kap. 1 § VL; jfr 24 kap. 1 § MB.

[142] Se bland annat Lindblom, Processhinder s. 220 f., Ekelöf a.a. s. 71 f. och Fitger s. 11:9 f.

[143] Med *intra*processuell rättskraft menas den rättskraft ett avgörande, t.ex. en mellandom, kan ha i det mål i vilket avgörandet är meddelat. Här skall särskilt noteras att en efterföljande talan om ersättning för oförutsedda skador anses höra till samma mål som det i vilket tillståndsdomen är given (se s. 258 not 153). Den rättskraftsverkan ett avgörande kan ha i ett efterföljande mål benämns här *inter*processuell.

utverkats. Tillståndsdomen hindrar emellertid den rätte ägaren från att riva ut byggnaden eller på något annat sätt ändra eller inskränka villkoren för företaget.[144] Detta innebär att tredje man riskerar att lida rättsförluster, om vattendomstolen grundar sin tillståndsbedömning på felaktiga förutsättningar i fråga om sökandens rätt till de mark- och vattenområden som berörs av vattenföretaget. Sökandens rådighet över vattnet inom det område där vattenföretaget skall utföras anses bland annat av detta skäl utgöra en särskild processförutsättning.[145] Rådigheten är ett villkor för sökandens talerätt. Som ett led i prövningen av om sökanden är saklegitimerad kan domstolen prejudiciellt ta ställning till äganderätts- och andra rättighetsfrågor med avseende på berörda mark- och vattenområden.[146]

Ovan har konstaterats att domstolens tillåtlighetsbedömning är indispositiv.[147] Lagtekniskt och handläggningsmässigt hade därför rådighetsfrågan kunnat göras till en del av tillåtlighetsbedömningen, utan att tredjemansskyddet försämrats. Att lagstiftaren valt en annan lösning bör inte föranleda att man utöver vad som följer av rådighetsbestämmelserna flyttar ut omständigheter som hänför sig de materiella tillåtlighetsbestämmelserna till att prövas som rekvisit för sökandens talerätt. I vart fall kan domens rättskraftsverkningar mot tredje man inte åberopas till stöd för en sådan omflyttning av rättsfakta. Tvärtom kan det orsaka betydande processekonomiska olägenheter att särа på behandlingen av frågor som rent sakligt hör ihop. Att låta samma fakta utgöra både en processförutsättning och en materiell bifallsförutsättning kan kräva dubbel bevisupptagning och förorsaka parter och ombud att vid olika tillfällen behöva upprepa rättsliga argumenteringar osv. Men också om processförutsättningen och det materiella bifallsrekvisitet är olika kan bevisningen vara densamma och den rättsliga argumenteringen sammanfalla, om det finns ett sakligt samband mellan de i olika hänseenden relevanta omständigheterna. Vidare måste man alltid räkna med risken för att ett avvisningsbeslut överklagas, vilket fördröjer processen med åtföljande fördyringar.

[144] Jfr prop. 1981/82:130 s. 564 och 1997/98:45 del 2 s. 252.
[145] Se vidare avsnitt 14.1
[146] Jfr prop. 1981/82:130 s. 524.
[147] Se s. 245.

När det gäller rättskraften och talerätten på *sakägarsidan* skall märkas att det, som antytts ovan, för tredje man är från rättskraftssynpunkt tämligen ointressant om en person, som vill föra talan angående annans rättställning, får sin talan avvisad eller ogillad. Den generella rättskraften enligt 15 kap. 1 § VL slår till, oavsett hur domstolen behandlar en sådan talan. Beaktas bör däremot risken för att en part genom frivilliga uppgörelser under rättegången eller genom medgivanden och eftergifter skadar tredje mans rättsställning på ett sätt som inte kunnat ske, om den obehöriga personen inte fört talan.[148]

Ansökningsmål rör förhållandet mellan fastigheter. Vattenlagens ersättningsregler omfattar inte personskador. Däremot kan ersättning utgå för sakskada på lös egendom, om egendomen har anknytning till innehav av fast egendom.[149] Behovet av skydd för tredje man hänger följaktligen samman med risken för att någon obehörigen för talan som företrädare för annans fastighet och därigenom åsamkar denne rättsförluster.

Genom vattenföretaget kan det läggas tvångsrätter på annans egendom. Denna fråga avgörs som ett led i tillåtlighetsbedömningen. Parternas processuella och civilrättsliga dispositioner kan visserligen, i vart fall indirekt, påverka det sätt på vilket domstolen utför sin utrednings- och undersökningsskyldighet. Parternas agerande är emellertid inte bindande för domstolen och hindrar inte heller tredje man från att vidta egna åtgärder i processen.[150] Dispositionernas inverkan på domstolens agerande, när det gäller att utröna verkningarna av det sökta vattenföretaget, skulle sannolikt inte minska genom att domstolen ålades att som en processförutsättning särskilt kontrollera parternas behörighet att handla processuellt. Tillståndsdomens rättskraft kan därför inte anses som ett tillräckligt skäl för ställa upp särskilda talerättskrav på sakägarsi-

[148] Att en obehörig person genom klantig processföring orsakar förfång för tredje man, som ändå hade uppkommit till följd av tillståndsbeslutet, kan däremot inte anses som bärande skäl för att ställa upp särskilda talerättskrav på sakägarsidan.
[149] Jfr prop. 1974:83 s. 198 f.
[150] Indispositiviteten medför dessutom att tredje man kan angripa en dom i efterhand genom klagan över domvilla, jfr s. 263.

dan, i syfte att skydda tredje man mot att det genom tillståndet läggs tvångsrätter på hans egendom.[151]

Risken för att tredjeman skall lida skada genom rättsförluster kan synas mer påtaglig när det gäller ersättningsfrågor. Domstolen är beträffande dessa bunden av parternas processuella och civilrättsliga dispositioner. En parts medgivande eller eftergivande av ett anspråk skall omedelbart läggas till grund för domen. Domstolen är också skyldig att på begäran av parterna stadfästa förlikningar genom dom. Eftersom ersättningsfrågor är att se som villkor för tillståndet hindrar den generella rättskraften tredje man från att i efterhand föra en ny talan om t.ex. högre ersättning. En ny talan kan komma till stånd endast med hjälp av ett särskilt rättsmedel. Till detta återkommer jag längre fram.[152] Behovet att, med hänsyn till rättskraftsverkningarna, skydda tredje man är därför beroende av i vilken mån en dom eller en utomrättslig överenskommelse i ersättningsfrågan hindrar honom från att i ansökningsmålet[153] framställa egna anspråk på grund av samma skada som domen eller överenskommelsen avser.

Utrymmet för någon att civilrättsligt disponera över annans rättsställning är rimligen inte mer omfattande beträffande rättsförhållanden som kan prövas i ett ansökningsmål än vad som gäller i övrigt. Visserligen innehåller vattenlagen en särskild bestämmelse,[154] som innebär att en ny ägare till en fastighet inte får rubba överenskommelser som den förre ägaren har ingått. Men här är det frågan om dispositioner som en tidigare ägare gjort under den tid han var behörig att företräda fastigheten. Någon bundenhet för en

[151] Det bör nämnas att 13 kap. 28 § VL (jfr 22 kap. 9 § MB) innehåller en särskild legitimationsregel, som säger att vid tvist om en fastighet som berörs av vattenföretaget i fråga, har den av de tvistande som innehar fastigheten med äganderättsanspråk rätt att företräda fastigheten i målet, till dess den lagligen vinns från honom. Bestämmelsen kan tolkas som uttryck för att domstolen alltid skall kontrollera äganderättsförhållandena till fastigheter som berörs av företaget och för vilka någon önskar föra talan; jfr s. 260, 295 f. och 334. Oavsett hur bestämmelsen tolkas, kan den inte tas till intäkt för att domens rättskraftsverkningar bör föranleda någon talerättsprövning.

[152] Se avsnitt 13.7.

[153] Häri inbegrips möjligheten att framställa ersättning på grund av oförutsedda skador. Talan om sådan ersättning handläggs i det ursprungliga ansökningsmålet, som väcks upp på nytt; jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 263.

[154] Se 13 kap. 28 § VL; jfr 22 kap. 9 § MB.

ny ägare till överenskommelser som en obehörig person ingått för fastighetens räkning kan inte utläsas ur stadgandet. Utomrättsliga överenskommelser om annans rättsställning som enligt allmänna principer saknar juridiskt bindande verkan, hindrar följaktligen inte tredje man från att själv föra talan angående rättsförhållandet i ansökningsmålet.

Är förhållandena då annorlunda om överenskommelsen stadfästs i en dom eller rättsförhållandet på annat sätt reglerats genom en dom? Innebär t.ex. en stadfäst förlikning där sökanden friskrivits från skyldighet att svara för oförutsedda skador hinder för andra att föra talan om sådana skador på den fastighet som avtalet avser?

Här skall först uppmärksammas att ersättningsfrågor inte kan avgöras förrän tillståndsfrågan är prövad. Detta följer av att ersättningsskyldigheten formellt utgör ett villkor för tillståndet, om än villkoret, på grund av den uppdelning av handläggningen som vattenlagen erbjuder, kan komma att konkretiseras i kronor och ören lång tid efter det att tillståndet getts. Risken för domar till skada för tredje man inträder följaktligen ganska sent i rättegången. Tredje man har normalt god tid och möjlighet att få kännedom om det pågående målet och själv inträda som part. Domstolen är skyldig att underrätta samtliga kända sakägare om en ansökan.[155] Brister i det avseendet begränsar emellertid inte rättskraftsverkningarna hos ett tillståndsbeslut,[156] men kan medföra att domen kan angripas på extraordinär väg. Det skall vidare noteras att domstolen inte har skyldighet att kungöra eller på annat sätt allmänt sprida kunskap om framställda ersättningsyrkanden mot sökanden.

För att den intraprocessuella rättskraften i en ersättningsfråga är lika vittomfattande som den interprocessuella rättskraften talar att vattenrättsliga frågor anses röra förhållandet mellan fastigheter och inte mellan personer.[157] I linje med detta kan man hävda att den subjektiva rättskraften bör anknytas till fastigheterna som sådana och inte till den som för talan för fastigheten i fråga. Man skulle därigenom skydda sökanden mot upprepade krav om samma skada och även motverka processekonomiska olägenheter.

[155] Se 13 kap. 22 § VL; jfr 22 kap. 3 § MB.
[156] Jfr NJA 1930 s. 351.
[157] Jfr s. 170 f.

Stöd för en sådan uppfattning kan hämtas i ovan berörda legitimationsregel,[158] som anger vem av två eller flera tvistande parter som skall anses behörig att företräda en fastighet i vattenmål. Det kan sägas strida mot grunderna för denna bestämmelse att tillåta en person att trots ett tidigare beslut om ersättning föra talan för fastigheten. Domstolen kan ha missbedömt vem av två tvistande som innehar fastigheten med äganderättsanspråk. Har den i tvisten förlorande parten inte rätt att föra talan för fastigheten innan domen, bör han inte heller kunna göra det efteråt, hur behörig att företräda fastigheten han än må vara.[159]

Å andra sidan kan det noteras att lagstiftaren ansett det nödvändigt att i lagen uttryckligen uttala, att vid nya äganderättsförhållanden är den nya ägaren bunden av åtgärder som den tidigare ägaren vidtagit i målet[160] och som är bindande för denne. En sådan bestämmelse framstår som obehövlig, om det enligt allmänna processuella regler ändå hade förelegat hinder för den nya ägaren att vidta åtgärderna.

Legitimationsregeln är en kvarleva från 1879 års dikningslag.[161] Det processuella förfarandet såg då annorlunda ut. Motivuttalandena i senare lagstiftningsärenden ger inte uttryck för att lagstiftarens syfte med bestämmelsen ändrats i takt med utvecklingen på processrättens område. Detta hindrar visserligen inte att lagrummet kan tjäna som verktyg för att förverkliga ändamål som med ett modernt synsätt motiverar en processuell legitimationsregel. Även med detta förbehåll bör man emellertid vara försiktig med att lägga större vikt vid bestämmelsen när det gäller att bestämma den intraprocessuella rättskraften i ersättningsavgöranden. Ett litet stöd för en vid intraprocessuell rättskraft får den dock anses utgöra.

Ett annat argument för en sådan generell rättskraftsverkan är att vattenlagen innehåller en särskild reglering för tvister om bättre rätt till utdömd ersättning.[162] Vid sådan tvist skall ersättningen nedsättas hos länsstyrelsen. Bestämmelsen är onödig, om domstolens avgö-

[158] Jfr s. 258 not 151.
[159] Jfr ang detta och följande af Klintberg, Om verkan av fastighetsöverlåtelse.
[160] Och även utomprocessuella överenskommelser, se s. 258.
[161] Se 46 § dikningslagen.
[162] Se 16 kap. 17 § VL; jfr 31 kap. 36 § MB.

rande bara binder den på vars yrkande ersättningen dömts ut.[163] Såväl processekonomiska skäl som hänsyn till den betalningsskyldige kan dock, oberoende av domens rättsverkningar, motivera att ett nedsättningsförfarande används i stället för en ytterligare prövning i ansökningsmålet. Dessutom kan hävdas att det skulle strida mot nedsättningsinstitutet att lägga domens rättskraftsverkningar i ersättningsfrågor till grund för en talerättsprövning. Det förutsätts att vattendomstolen, när en tvist om bättre rätt till ersättning är känd för rätten, förordnar om nedsättning.[164] Men om rätten att uppbära ersättningen är knuten till behörigheten att föra talan om skadan, kan domstolen inte på detta sätt skjuta saken ifrån sig. Bristande behörighet är ett processhinder och domstolen måste avgöra tvisten genom att avvisa någon av parterna. Talerätten behöver visserligen inte göras beroende av samtliga omständigheter som måste föreligga för rätten att uppbära ersättning.[165] Men varje sådan omständighet som läggs till grund för talerätten innebär att en fråga som är dispositiv i en process om bättre rätt görs till ett indispositivt moment i ett ansökningsmål. Omständigheter som annars endast får beaktas av domstolen om de åberopats av part blir fakta som domstolen har att beakta, utreda och pröva oberoende av parternas inställning.

Det skall vidare beaktas att rättskraften hos en dom i ansökningsmålet inte hindrar tredje man från att, oberoende av vattenlagens bestämmelser om nedsättning av ersättning, föra talan om bättre rätt mot den som uppburit ersättningen. Tredje man står alltså inte helt utan skydd, även om man låter bli att göra vissa delar av ersättningsfrågan till talerättsvillkor. Emellertid reparerar en process om bättre rätt till ersättning inte rättsförluster som tredje man lider på grund av annans bristande processföring i frågor som rör tredje mannens rättsställning. Sådana förluster kan visserligen i viss mån kompenseras genom en skadeståndstalan mot den försumlige. För den skadelidande måste det dock vara att föredra att vända sig mot den primärt ersättningsberättigade, som normalt är den ekono-

[163] Bestämmelsen förutsätter inte att tvisten uppkommit innan ersättningsbeslutet meddelades, jfr Viklund s. 106.
[164] Jfr Viklund s. 106.
[165] Jfr NJA 1978 s. 615 där flera fastighetsägare tvistade om fördelning av ersättning som tillerkänts ett skifteslag.

miskt starkaste parten i ett ansökningsmål. Vid en vittomfattande rättskraftsverkan måste den skadelidande för detta anlita ett särskilt rättsmedel.

Nedsättningsregeln har stått i stort sett oförändrad sedan 1879 års dikningslag.[166] Man måste därför, med samma förbehåll som angetts beträffande legitimationsregeln, iaktta försiktighet när det gäller att utifrån dess innehåll dra några slutsatser i nu berörda rättskraftsfrågor.

Sammanfattningsvis kan sägas att de särpräglade rättsförhållanden som ansökningsmål rör och den generella rättskraft som tillståndsbeslut har talar för att en dom i en ersättningsfråga hindrar annan från att i ansökningsmålet framställa yrkanden på ersättning för skador som reglerats genom det tidigare avgörandet. På grund av ersättningsfrågornas dispositiva art skapar detta en risk för att tredje man lider rättsförluster genom att någon annan obehörigen för talan som rör hans rättsställning. Ett sätt att minimera denna risk är att få till stånd en ex officioprövning av omständigheter som hänför sig till parts behörighet att föra talan för en fastighet.

13.7 Särskilda rättsmedel

Under denna rubrik skall i anslutning till föregående avsnitt diskuteras om förutsättningarna för de särskilda rättsmedel, som en missgynnad tredje man kan använda sig av, bör föranleda att domstolen gör en särskild talerättsprövning. Valet för tredje man står här mellan resning och klagan över domvilla. Medan resningsinstitutet i första hand är inriktat på materiellrättsligt felaktiga domar och beslut är domvilloklagan avsedd att tillgripas vid rättegångsfel.[167] Rekvisiten för de olika rättsmedlen är utformade så, att det typiskt sett är lättare att få ett avgörande undanröjt på grund av domvilla än genom resning. Som exempel kan anföras att en part som vill lägga en ny omständighet till grund för att domen är materiellt felaktig måste göra sannolikt dels att omständigheten kan leda till en annan utgång, dels att parten haft giltig ursäkt för att inte

[166] Se 70 § dikningslagen.

[167] Ang. överlappningar i gränslandet mellan rättegångsfel och materiella fel, se Welamson a.a. s. 78 f.

åberopa omständigheten tidigare.[168] Innebär däremot den nya omständigheten att det har förelegat ett tvingande rättegångshinder eller att någon som inte varit part i målet lider förfång, krävs inget ytterligare än just dessa omständigheter för att domen skall undanröjas.[169]

Det kan sättas i fråga om kravet på giltig ursäkt för resning upprätthålls i indispositiva mål.[170] Klart är emellertid att det måste vara sannolikt att målet fått en annan utgång om den nya omständigheten varit känd för domstolen.[171] Också i indispositiva mål framstår det därför för tredje man som ett bättre alternativ att kunna angripa en dom genom klagan över domvilla i stället för genom resning. Att vissa omständigheter förs ut från själva saken till att utgöra rekvisit för talerätten medför en lättnad i kraven för att få en laga kraft vunnen dom undanröjd.

Det finns emellertid en annan möjlighet att uppnå samma lättnad och ändå låta omständigheten hänföra sig till den materiellrättsliga prövningen. I rättspraxis har man inte dragit sig för att låta även materiella fel ligga till grund för ett undanröjande på grund av domvilla när domen innebär att någon som inte har varit part i målet lider förfång (59 kap. 1 § 1 st 3 p).[172] Sålunda har i vissa särskilda fall domvilloinstitutet ansetts kunna tillämpas utan att man konstaterat att det begåtts något rättegångsfel. Så har skett bland annat i fastighetsrättsliga mål.[173] De måltyper där en sådan rättstillämpning kan skönjas utmärks av att domstolen har en långtgående officialprövningsskyldighet. Det har lagts på rätten att självständigt bevaka och kontrollera att avgörandet blir materiellt riktigt.

Att domstolen brister i sin utredningsskyldighet kan emellertid dessutom i vissa situationer utgöra ett "egentligt" rättegångsfel. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1991 s. 37 med en sådan motivering undanröjt en fastighetsbildningsmyndighets beslut. Det framgår inte av avgörandet vilken domvillogrund som tillämpats.

[168] Se 58 kap. 1 § RB.
[169] Se 59 kap. 1 § RB.
[170] Jfr Welamson, Rättegång VI s. 230.
[171] Ang sannolikhetskravet, se vidare Welamson a.a. s. 225 f.
[172] Jfr Welamson a.a. s. 248 f.
[173] Jfr Ekelöf-Boman, Rättsmedlen s. 151.

Att domstolen uttalar att rättegångsfelet kan antas ha inverkat på målets utgång tyder dock på att man använt sig av bestämmelsen i 59 kap. 1 § 1 st 4 p, om "annat grovt rättegångsfel".

Om man i officialprövningsmål – när tredje man inte fört talan i målet och domstolen brustit i sin utredningsskyldighet – skall tillämpa 59 kap. 1 § 1 st 3 eller 4 p är inte utan vidare givet. Ett undanröjande med stöd av 4 p förutsätter att rättegångsfelet kan antas ha inverkat på målets utgång.[174] Däremot är det inte säkert att förfångsrekvisitet enligt 3 p kräver att rättegångsfelet kan antas haft sådan effekt.[175] I vart fall måste det förhållandet att den bristande officialprövningen kan antas ha inverkat på målets utgång typiskt sett anses vara till förfång för tredje man. Man kan därför tycka att det i en presumtiv konkurrenssituation ligger närmare till hands att först pröva domvillobesvären mot 3 p. En sådan ordning stämmer också med lagrummets uppbyggnad.

Dessa överväganden leder till slutsatsen att behovet att ställa upp särskilda talerättsrekvisit för att ge tredje man, som träffas av domens rättsverkningar utan att ha fört talan i målet, tillgång till särskilda rättsmedel är beroende av ansökningsmålens indispositivitet. I mål med uttalad officialprövning kan tredje man angripa en laga kraft vunnen dom genom klagan över domvilla under åberopande av att han lider förfång genom domen. Brister i officialprövningen kan dessutom utgöra ett grovt rättegångsfel enligt 59 kap. 1 § 4 p RB.

Ser man till tredje mans skyddsbehov ger utformningen av de extraordinära rättsmedlen skäl att ålägga domstolen en skyldighet att i dispositiva mål självmant kontrollera parternas talerätt. Därigenom öppnas möjlighet för tredje man att vid bristande kontroll angripa domen genom klagan över domvilla i stället för att vara hänvisad enbart till resningsinstitutet, med sitt strängare beviskrav. Om bristande behörighet att företräda en fastighet i en ersättningsfråga är ett processhinder, har domstolen begått ett rättegångsfel som tillåtit den obehörige att föra talan. Felet skall föranleda att domen undanröjs i den del den rör tredje man. Något krav på att

[174] Stadgandet innehåller dessutom ett sannolikhetsrekvisit av samma innebörd som vid resning, vilket dock inte torde gälla i indispositiva mål, jfr s. 263 vid not 170.
[175] Ang förfångsrekvisitet se Welamson, Domvillobesvär s. 70 f.

klaganden skall ha lidit förfång ställs inte upp i fråga om ett sådant rättegångsfel.[176] Om domstolen i stället missbedömt behörigheten som en del av själva saken, är tredje man hänvisad till att söka få rättelse genom det mer restriktiva resningsinstitutet.

Innan det tas slutlig ställning till om förekomsten av särskilda rättsmedel bör föranleda en särskild talerättsprövning eller inte bör emellertid undersökningen drivas ett steg vidare . Som framhållits flera gånger tidigare innebär den generella rättskraften i ansökningsmål att tredje man omfattas av domen även om han inte fört talan i målet. För att en talerättsprövning skall framstå som motiverad utifrån tillgången till särskilda rättsmedel bör därför krävas att det förhållandet att någon fört talan angående annans rättställning försätter denne i ett sämre läge än om någon sådan talan inte alls förts. I dispositiva ersättningsfrågor kan detta inträffa i två situationer. Det kan hända om någon obehörigen har träffat en särskild uppgörelse som hindrar domstolens officialprövning enligt 13 kap. 44 § VL[177] eller har avtalat bort möjligheten att föra talan om oförutsedda skador. I övrigt kan den andres talan endast medföra en oförändrad eller bättre utgång av processen.[178] Det finns alltså ett visst skyddsbehov som kan tillfredsställas genom att domstolen åläggs att ex officio kontrollera en parts behörighet att föra talan för en viss fastighet. Emellertid går det att peka på andra, mindre önskvärda, konsekvenser av en sådan talerättsprövning.

Att ställa upp en särskild talerättsregel får till följd att tredje man, som inte själv deltagit i rättegången, hamnar i en bättre situation om någon annan fört talan angående hans rättsföhållande än om varken han själv eller någon annan processat, och detta trots att domens rättskraft är densamma i båda fallen. Om ingen alls har processat, har domstolen inte begått något rättegångsfel och tredje man är hänvisad till de möjligheter att riva upp domen som resningsinstitutet anvisar. Har domstolen däremot felaktigt tillåtit någon an-

[176] Se 59 kap. 1 § 1 st 1 p RB.

[177] Se s. 246.

[178] Utgångspunkten är att tredje man inte känner till och agerar i rättegången. Eftersom han då inte har framställt något ersättningsyrkande kan han, med de undantag som behandlas här, inte heller få något skadestånd. Någon annans talan kan sluta i att ett obehörigen framställt ersättningskrav ogillas eller bifalls helt eller delvis. Ingen av dessa utgångar innebär att tredje mans rättställning försämras på grund av rättegången.

nan att föra talan – som kanske dessutom helt eller delvis bifallits – kan tredje man använda sig av det förmånligare rättsmedlet klagan över domvilla.

Att konstruera en särskild talerättsregel, varigenom någon eller några av de omständigheter som konstituerar rätten till ersättning för skada i stället ges saklegitimerande verkan, är en framkomlig väg för att minska riskerna för att tredje man skall lida rättsförluster på grund av annans processande. De rättsförluster som en doms rättskraftsverkan kan orsaka tredje man, genom att någon annan för talan om hans rättställning, visar sig emellertid vid en närmare granskning vara förhållandevis ringa, jämfört med det läge som inträder om ingen alls fört talan i målet. De vinster som kan erhållas genom en särskild talerättsprövning skall vägas mot de konsekvenser som en sådan talerättsregel får för bland annat parternas dispositionsrätt över processföremålet och möjligheten att angripa domen med särskilda rättsmedel. Dessa förhållanden utgör tungt vägande motargument.

KAPITEL 14

BEHÖRIGHET ATT VARA SÖKANDE I VATTENMÅL

14.1 Krav på rådighet över vattenområdet i fråga[1]

Vatten är juridiskt-terminologiskt att betrakta som fast(!) egendom. Fastighetsbegreppet omfattar även det vatten som finns inom fastighetens område. I överensstämmelse med fastighetsrättsliga grundprinciper kan vatten inte överlåtas med sakrättslig verkan utan att fastighetsgrunden följer med.[2] Däremot är det möjligt att upplåta nyttjanderätt eller annan begränsad sakrätt till vattnet, på samma sätt som gäller för t.ex. träd på rot.

Vattenlagstiftningen har som syfte och ändamål att reglera fastighetsägarens rådighet över vattnet på fastigheten. Även om ÄVL saknade uttryckliga bestämmelser i frågan ansågs tillkomsten av ett vattenföretag förutsätta att sökanden hade vattenrätt.[3] I vattenlagen har denna princip uttryckligen getts till känna genom ett lagstadgat krav på att företagaren skall ha rådighet över vattnet inom det område där vattenföretaget skall utföras.[4] Rådigheten skall vara av mer kvalificerad art än den allmänna rätt som envar har att använda vatten på annans fastighet för bad, båtfart osv. Detta uttrycks i vattenlagen genom att rådigheten över en fastighets vatten tillkommer fastighetsägaren eller någon som fått sådan rådighet upplåten av fastighetsägaren eller genom, enligt vad som är särskilt föreskrivet, förvärv tvångsvis.[5]

Utöver den rådighet som tillkommer fastighetsägare och andra

[1] Miljöbalken saknar bestämmelser om rådighet över vatten. Vattenlagens regler om detta ingår i stället i sak oförändrade i LSV.
[2] Se 2 kap. 7 § JB.
[3] Se bland annat Gärde PM I s. 14 och 244 samt VL1917 s. 235.
[4] Se 2 kap. 1 § VL samt prop. 1981/82:130 s. 271 och 401; jfr 2 kap. 1 § LSV.
[5] Se 2 kap. 2 § VL; jfr 2 kap. 2 § LSV.

särskilda rättighetsinnehavare tillerkänner vattenlagen direkt genom lag vissa företagare den rådighet som behövs för att genomföra vattenföretag av särskilt angiven beskaffenhet. Nödvändig rådighet har sålunda den som vill utföra en vattentäkt för allmän vattenförsörjning eller allmän värmeförsörjning, ett markavvattningsföretag, ett vattenföretag som behövs för allmän väg, allmän farled, allmän hamn, allmän flottled eller järnväg eller för att motverka förorening genom avloppsvatten.[6] Sådan rådighet tillkommer dessutom staten, kommuner och vattenförbund för att utföra vattenföretag som är önskvärda från hälsosynpunkt eller allmän miljövårdssynpunkt eller som främjar fisket.[7] I samtliga fall kan domstolen ge företagaren rätt att för åtgärder och anläggningar utnyttja annans vattenområde och mark genom att förordna om tvångsrätter enligt 8 kap. VL.[8]

När det gäller *vattenbyggnadsföretag* torde kravet på att företagaren måste ha vattenrätt enligt ÄVL ha inneburit att sökanden skulle ha rätt till hela det vattenområde som företaget berörde.[9] Genom rättsfallet NJA 1922 s. 149 modifierade emellertid Högsta domstolen denna princip så att det blev möjligt att utsträcka ett vattenföretag in på annans vattenområde. Rådighetsvillkoret uppfattades därefter innefatta att byggandet åtminstone delvis skulle ske inom den byggandes vattenområde.[10] Den nya vattenlagen innebar en återgång till rättsläget före Högsta domstolens avgörande. Numera gäller alltså att den byggande i princip skall ha rådighet[11] inom hela det vattenområde där vattenföretaget skall utföras.

Denna huvudregel har dock vissa undantag. Sålunda kan den som äger mer än hälften av vattenkraften i en fallsträcka få tillgodogöra

[6] Se 2 kap. 4 § VL; jfr 2 kap. 4 § LSV.
[7] Se 2 kap. 5 § VL; jfr 2 kap. 5 § LSV.
[8] För fullständighetens skull bör nämnas att vattenlagen innehåller ytterligare undantag från rådighetskravet, t.ex. det expropriationsliknande förfarandet enligt 2 kap. 8 §; jfr 2 kap. 9 § LSV.
[9] I VL 1917 s. 235 sägs att det förutsätts att byggnadsåtgärder för tillgodogörande av vatten företas på "grund, som tillhör den byggande eller varöver han eljest äger förfoga."
[10] Jfr af Klintberg, Om byggande s. 16.
[11] Termen rådighet skall i det sammanhanget anses omfatta enbart positiva befogenheter, som går ut på antingen att tillgodogöra sig vattnet eller att på annat sätt använda vattnet i nyttigt syfte eller att motverka skadliga verkningar av vattnet; se prop. 1981/82:130 s. 269 och 403.

sig hela kraften.[12] Vidare har strandägare utan vattenområde viss rätt att för fastighetens behov ha mindre brygga, båthus eller liknande vid stranden.[13]

När det gäller *vattenregleringsföretag* var enligt ÄVL kravet på att den byggande skulle ha rätt till vattnet i fråga uppfyllt, om sökanden hade sådan rätt till vatten nedanför regleringsföretaget.[14] Detta gällde oavsett om vattenregleringen utfördes för kraftändamål eller för något annat ändamål. Vattenlagens rådighetskonstruktion innebär att den som vill utföra en vattenreglering[15] har den rådighet som krävs för ändamålet. Skall regleringsdammen utföras på någon annans fastighet, kan företagaren utverka en tvångsrätt enligt 8 kap. VL, även om fastigheten ligger långt från företagarens egendom.[16]

Beträffande *bortledande av vatten* skulle enligt ÄVL, om bortledandet skedde för kraftändamål, rådighetsvillkoret bedömas enligt bestämmelserna om utbyggnadsvitsord.[17] I fråga om bortledande av vatten för bevattning ansågs, i vart fall under den senare hälften av ÄVL:s giltighetstid, samma princip gälla som beträffande byggnadsföretag.[18] Företagaren var alltså tvungen att ha vattenrätt inom det område varifrån vatten skulle ledas bort. I vattenlagen har för nu angivna företag, liksom för markavvattningsföretag i allmänhet, rådighetsfrågan i detta avseende erhållit samma utformning som för vattenregleringsföretag.

Sammanfattningsvis gäller alltså enligt vattenlagen, med vissa mindre undantag, ett absolut krav på att företagare skall ha rådighet över det vattenområde där vattenföretaget skall utföras. Rådigheten kan grundas på fastighetsinnehav eller frivillig upplåtelse från fastighetsägaren eller direkt på lag. Omfattar rådigheten annans egendom, kan företagaren utverka tvångsrätter för att genomföra företaget.

[12] Se 2 kap. 7 § VL; jfr 2 kap. 8 § LSV.
[13] Se 2 kap. 6 § VL; jfr 2 kap. 7 § LSV.
[14] Jfr af Klintberg a.a. s. 17.
[15] Med vattenreglering avses enligt 1 kap. 4 § VL en ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för ett annat vattenföretag; jfr 11 kap. 5 § MB.
[16] Jfr prop. 1981/82:130 s. 461 f.
[17] Jfr af Klintberg a.a. s. 18. Med utbyggnadsvitsord avses rätten enligt 2 kap. 7 § VL (jfr 2 kap. 8 § MB) för den som äger en del av en fallsträcka att tillgodogöra sig vattenkraften i hela sträckan.
[18] Jfr af Klintberg a.a. s. 17.

14.2 Vattenföretag på ansökan från annan än fastighetsägare

Av det som sagts i föregående avsnitt framgår att rådighet över ett vattenområde kan tillkomma annan än fastighetsägaren. Frågan är då i vilken utsträckning den som har sådan rådighet, utan att vara fastighetsägare, kan få till stånd ett vattenföretag. Att den som direkt på grund av lag tillerkänns rådighet kan använda rådigheten för att utföra ett vattenföretag är uppenbart. Rådighetsbestämmelsen har ju till syfte att göra det möjligt för vederbörande att få till stånd ett bestämt vattenföretag. Däremot är det inte lika givet att den som har rådighet över vatten till följd av särskild upplåtelse från fastighetsägaren i alla sammanhang kan utnyttja rådigheten för att genomföra ett vattenföretag. Utmärkande för vattenföretag är att de ger upphov till rättigheter och skyldigheter mellan fastigheter. Man kan tycka att det är en fråga för fastighetsägarna att ordna med tillkomsten av tvångsrätter och andra rättsförhållanden knutna till fastigheterna.

Enligt ett uttalande i förarbetena till ÄVL[19] var annan än jordägare inte utan vidare berättigad att ställa sig som sökande till vattenföretag. Undantag gällde enligt ett särskilt stadgande den som innehade en fastighet med stadgad åborätt samt fideikommissarie.[20] Enligt motivuttalandet fanns det dock inget hinder för en jordägare att genom en kontraktsklausul eller på något annat sätt uppdra åt t.ex. en arrendator att *föra jordägarens talan och utöva hans rätt* (kurs. här).[21] Det var alltså frågan om ett uppdragsförhållande, där arrendatorn var ombud och jordägaren part.

Huvudprincipen om fastighetsägarens exklusiva behörighet saknade inte undantag. Av 2 kap. 5 § ÄVL framgick att också den som rådde över ett vattenområde på grund av annan rättighet än äganderätt kunde utföra ett vattenföretag, om rättigheten gällde mot envar och inte var begränsad i tiden. Det var frågan om tidsobe-

[19] Se VL 1911 s. 512.
[20] Se 14 kap. 2 § ÄVL.
[21] Jfr Gärde PM II s. 67 som framhåller att "de rättigheter och skyldigheter, som enligt förevarande lag uppkomma vid ett vattenbyggnadsföretag, icke äro av personligt natur utan komma att förenas med den fastighet, varom fråga är", varför i överensstämmelse med detta "talerätt icke tillerkänts innehavare av särskild rättighet beträffande fastigheten".

gränsade servitutsrättigheter och tomträtter. Trots att 2 kap. 5 § ÄVL avsåg enbart vattenkraftsutbyggnad tillämpades nu nämnda undantag också på andra typer av vattenföretag.[22]

I samband med tillkomsten av reglerna om avledande av avloppsvatten i början av 1940-talet infördes i 8 kap. ÄVL en särskild bestämmelse[23] enligt vilken ägare till byggnad på ofri grund skulle likställas med fastighetsägare vid tillämpning av reglerna i nämnda kapitel. I lagstiftningsärendet uttalades att den nya bestämmelsen inte innebar att det motsättningsvis kunde dras slutsatsen att ägare till byggnad eller anläggning på annans mark aldrig kunde jämställas med fastighetsägare vid prövning av andra frågor enligt vattenlagen.[24] Det skall dock märkas att avledande av avloppsvatten skiljer sig från andra vattenföretag på så sätt att anknytning till fast egendom i och för sig saknar betydelse; avloppsvattnet skall ju avledas från en byggnad eller en anläggning och inte direkt från grunden. Motivuttalandet kan därför inte tas till intäkt för att en ägare till en byggnad på ofri grund enligt ÄVL på egen hand kunde få tillstånd att uföra ett vattenföretag. En annan sak är att han kunde vara behörig att uppträda som sökandens motpart och ha rätt till ersättning för skador och på så sätt jämställas med fastighetsägare.[25]

Med införandet av den nya vattenlagen ändrades synen på nyttjanderättshavares behörighet att utföra vattenföretag. Enligt lagstiftaren talade både praktiska skäl och ändamålssynpunkter för att arrendatorer likställdes med fastighetsägare i frågor som rör vattenrättsliga tillstånd.[26] Men också andra nyttjanderättshavare än arrendatorer kan numera uppträda som sökande i vattenmål, även då rätten att nyttja fastigheten är inskränkt till att t.ex. tillgodogöra sig sand eller grus.[27]

I motiven sägs att nyttjanderättshavares rätt att ansöka om tillstånd föreligger, om inte särskilda skäl talar mot det.[28] Vilka sär-

[22] Jfr prop. 1981/82:130 s. 79.
[23] Se 8 kap. 56 § ÄVL.
[24] Se prop. 1941:45 s. 206 f.
[25] Jfr s. 306 not 75.
[26] Se prop. 1981/82:130 s. 81 f., 270 och 401.
[27] Jfr 7 kap. 3 § JB samt prop. 1981/82:130 s. 85.
[28] Se prop. 1981/82:130 s. 85.

skilda skäl som kan diskvalificera nyttjandrättshavare som sökande anges inte. Ett till synes uppenbart villkor för att en nyttjanderättshavare skall kunna utföra ett vattenföretag är emellertid att vattenföretaget ligger inom ramen för upplåtelseavtalet.[29] Den som har fått upplåten rätten att tillgodogöra sig sten på fastigheten kan rimligen inte tillåtas att genomföra ett vattenföretag i avsikt att gynna fastighetens fiske.

Däremot är det svårt att se något annat särskilt skäl än just vattenföretagets förhållande till nyttjanderättens innehåll som bör begränsa nyttjanderättshavares rätt att ställa sig som sökande till ett vattenföretag. I vart fall gäller detta om undantaget för särskilda skäl i behörighetshänseende skall kopplas samman med frågan om sökandens talerätt. Visserligen kan det uppkomma särskilda problem då en nyttjanderättshavare ställer sig som sökande. Det kan gälla tillståndets giltighetstid i relation till upplåtelsetiden, om tillståndet skall knytas till nyttjanderätten eller till nyttjanderättshavaren personligen samt tillståndets utformning med avseende på skaderegleringen. Dessa frågor bör emellertid endast påverka nyttjanderättshavarens möjligheter att få till stånd vattenföretaget, inte hans talerätt.[30]

Nyttjanderättshavares behörighet enligt ovan gäller inte alla vattenföretag. I fråga om vattenbyggnadsföretag gäller sålunda det s.k. utbyggnadsvitsordet[31] endast den som på grund av äganderätt eller annan rättighet som gäller mot envar och inte är begränsad i tiden råder över mer än hälften av vattenkraften i fallsträckan. Vattenlagen överensstämmer i detta hänseende med ÄVL.

I fråga om markavvattningsföretag finns vissa begränsningar för nyttjanderättshavare att medverka i företaget. Ett sådant företag skall ha till syfte att varaktigt öka en fastighets lämplighet för ett bestämt ändamål.[32] Om en markavvattning medför nytta även för andra fastigheter, är dessa under vissa förutsättningar skyldiga att delta i företaget. Detsamma gäller väghållare som inte är fastighetsägare, om vägen medför en avsevärd inverkan på markavvatt-

[29] Jfr prop. 1981/82:130 s. 84.
[30] Jfr prop. 1981/82:130 s. 270.
[31] Se s. 269 not 17.
[32] Se 1 kap. 3 § VL; jfr 11 kap. 2–4 §§ MB.

ningsföretaget.[33] När flera fastigheter deltar i utförandet och driften av ett markavvattningsföretag, utgör deltagarna en samfällighet. En nyttjanderättshavare kan inte delta i en sådan samfällighet.[34] Däremot anses han kunna initiera och genomföra markavvattningsföretag utan andra deltagare, dvs. i princip företag som är till nytta bara för den fastighet som nyttjanderättshavaren disponerar över.[35] Vattenlagen är utformad på ett sådant sätt att bestämmelserna om samfällighetsbildning inte är tillämpliga, om ansökan görs av någon annan än fastighetsägare eller väghållare.[36] Konsekvensen av att en nyttjanderättshavare är sökande till ett vattenföretag som kan vara till nytta för andra fastigheter blir därmed att ägarna till de andra fastigheterna varken har rätt eller skyldighet att delta i företaget, inte att nyttjanderättshavaren saknar talerätt.

Vattentäkter för bevattning har ofta till syfte att öka avkastningen på jordbruksmark, men kan också genomföras för att t.ex. bevattna handelsträdgårdar eller timmerupplag.[37] Det framstår som mindre betydelsefullt om den som får tillstånd till bevattningsföretaget är fastighetsägare eller disponerar marken på grund av särskild upplåtelse. Nyttjanderättshavare anses därför generellt behöriga att få till stånd vattenföretag för bevattningsändamål.[38]

Ibland kan det inträffa att flera sökande vill ha tillstånd till vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång och att vattnet måste fördelas mellan dem. Vattendomstolen kan då bestämma att tillståndshavarna skall utgöra en samfällighet för fördelning av vattnet. Genom denna konstruktion blir nyttjanderättshavaren som tillståndshavare personligen deltagare i samfälligheten. Delaktigheten åvilar honom även efter det att nyttjanderättsförhållandet upphört, om inte domstolen i tillståndet bestämt att denna skyldighet skall övertas av den som efterträder honom i nyttjanderätten.[39]

Också när det gäller vattenregleringsföretag kan det finnas flera intressenter som gynnas av företaget. På samma sätt som vid mark-

[33] Se 5 kap. 1 § VL; jfr 3 kap. 1 § LSV.
[34] Se 5 kap. 4 § VL; jfr 3 kap. 4 § LSV.
[35] Jfr prop. 1981/82:130 s. 437.
[36] Se ovan not 34.
[37] Jfr prop. 1981/82:130 s. 80 f.
[38] Se föregående not.
[39] Se 6 kap. 1 § VL; jfr 4 kap. 1 § LSV.

avvattningsföretag och bevattningsföretag kan det då bli aktuellt att bilda en samfällighet. Utförs vattenreglering för kraftändamål följer av vattenlagen att endast den som äger fastighet med strömfall eller med servitutsrätt till strömfall kan delta i en sådan samfällighet.[40] Är däremot vattenregleringen avsedd för bevattning kan, som framgått ovan, tillståndshavarna vara arrendatorer eller andra nyttjanderättshavare. Dessa blir då också deltagare i vattenregleringssamfälligheten.

14.3 Handläggning av behörighetsfrågan

Kravet på att sökanden skall ha rådighet över det vattenområde där vattenföretaget skall utföras är en processförutsättning. Om detta råder ingen tvekan. Lagstiftare, praxis och doktrin är otvetydiga på den punkten.[41] Brister det i rådighetshänseende skall ansökningen avvisas. I överensstämmelse med allmänna processrättsliga principer vilar det på vattendomstolen att ex officio bevaka att sökanden har nödvändig rådighet. Av samma allmänna principer följer vidare att en invändning om att annan än sökanden råder över vattenområdet i fråga kan framställas först i högre instans.[42]

Förarbetena till ÄVL innehåller, i motsats till motiven till vattenlagen, inga direkta uttalanden om att rådighetsvillkoret skulle ha saklegitimerande verkan. I anslutning till 14 kap. 2 § ÄVL sägs dock att nyttjanderättshavare "icke äro utan vidare berättigade att ställa sig som sökande till företag."[43] Det ligger närmast till hands att tolka detta på så sätt att en ansökan från t.ex. en arrendator skulle avvisas, utan att prövas i sak.[44] Att rådighetskravet enligt äldre rätt skulle behandlas som en rättegångsfråga stöds också av domstolspraxis. Sålunda har Högsta domstolen i två avgöranden rörande ansökan om vattenföretag med anknytning till väganläggning kon-

[40] Se 7 kap. 1 § VL; jfr 5 kap. 1 § LSV. Se även prop. 1981/82:130 s. 306 och 455.
[41] Se bland annat prop. 1981/82:130 s. 82, 269 och 401, NJA 1993 s. 331 och R Strömberg s. 32.
[42] Jfr 34 kap. 1 § RB; se även NJA 1921 s. 136.
[43] NJA II 1919 s. 513.
[44] Jfr dock VL 1911 s. 270 ang domstolens prövning av sökandens rådighet.

staterat, i NJA 1960 s. 122, att ansökningen "icke f.n. kunna bliva föremål för prövning" och, i NJA 1970 s. 299, att ansökningen har kunnat upptas till saklig prövning.

När det gäller det senare rättsfallet framgår tveklöst av referatet att avgörandet avser frågan om sökandens behörighet att föra talan.[45] Domstolen ger klart uttryck för att sökandens rådighet var ett villkor för talerätt enligt ÄVL.[46] Domskälen i NJA 1960 s. 122 är inte lika entydiga. Föredraganden föreslog att ansökan skulle avvisas på grund av sökandens bristande rådighet över berört vattenområde. Ledamöterna valde emellertid en annan motivering till avvisningsbeslutet,[47] vilken lämnar utrymme för att tolka avgörandet som avseende en annan fråga än sökandens rådighet över vattenområdet i fråga.[48] Det ligger dock närmast till hands att anta att avvisningsgrunden var bristande rådighet.[49]

Någon tvekan om rådighetens karaktär av saklegitimerande faktum enligt vattenlagen finns inte. Det innebär emellertid inte att rådighetsfrågan är oproblematisk i talerättshänseende. Rådigheten är ett juridiskt-tekniskt begrepp, som grundas på att det föreligger vissa faktiska omständigheter. För att avgöra om en person har rådighet eller inte – dvs om talerätt föreligger – måste man fastställa vilka dessa rådighetsgrundande fakta är och vilka beviskrav som bör gälla för att domstolen skall finna att omständigheterna föreligger i det enskilda fallet. Det bör då även undersökas om samtliga omständigheter som konstituerar rådigheten skall ställas upp som talerättsrekvisit eller om vissa fakta i stället bör hänföras till själva saken.

Domstolen har vid sin talerättsprövning att utgå från de saklegitimerande rättsfakta som sökanden åberopar.[50] Talerättsfrågans in-

[45] Rubriken till referatet avslutas: "Ansökningen har ansetts kunna upptagas till saklig prövning."

[46] Stöd för denna ståndpunkt kan vidare hämtas från HD:s avgörande i NJA 1964 s. 460. I målet avvisades en ansökan om vattenbyggnadsföretag på grund av sökandens bristande förfoganderätt över vattenområde.

[47] HD anförde: "Enär, såvitt upplysts, icke blivit i laga ordning bestämt, att till allmän väg skall anslutas en bro över Korsnässtrømmen å den plats som angives i vägförvaltningens ansökan, kan kronans talan icke f.n. bliva föremål för prövning enligt VL."

[48] Jfr prop. 1981/82:130 s. 271.

[49] Under rubriken till 1970 års mål hänvisas för övrigt till NJA 1960 s. 122.

[50] Jfr s. 330 vid not 144.

dispositiva karaktär medför visserligen att domstolen självmant skall undersöka parternas saklegitimation. Domstolen har sålunda att undersöka eventuella brister i sökandens påstående om rådighet över det vattenområde inom vilket vattenföretaget skall utföras.[51] Däremot kan det knappast läggas på domstolarna att, utöver vad som ligger inom ramen för den materiella processledningen, aktivt undersöka om det finns andra, icke åberopade, fakta som gör att sökanden har den äganderätt eller begränsade sakrätt som erfordras för att talerätt skall föreligga eller för att rådighet skall anses följa direkt på grund av lag.[52]

I de fall sökanden påstår att rådigheten grundas på äganderätt till fastigheten i fråga eller åberopar en upplåten begränsad sakrätt, har han att styrka de faktiska omständigheter som rättsligt konstituerar rättigheten.[53] Sökanden kan för detta ändamål stödja sig på lagfart eller nyttjanderättsavtal. Grundas talerätten på en begränsad sakrätt, torde domstolens prövning omfatta även kravet på att vattenföretaget ligger inom ramen för nyttjanderättsavtalet.[54] Någon anledning att låta sökanden åtnjuta bevislättnader i dessa hänseenden föreligger inte.

Det har rått en viss oklarhet angående i vilken utsträckning en tvist om äganderätten till det av vattenföretaget berörda vattenområdet kan prövas inom ramen för ett vattenmål.[55] Enligt Högsta domstolens avgörande i NJA 1921 s. 136 skulle vid en sådan äganderättstvist vattenmålet vilandeförklaras i avvaktan på att tvisten löstes genom rättegång vid allmän domstol. Ett annat alternativ för domstolen var enligt ÄVL att fortsätta handläggningen och låta

[51] En annan sak är att någon egentlig prövning av sökandens rättighetsinnehav normalt endast kommer att ske när innehållet i ansökningshandlingarna eller en invändning från en motpart ger anledning till det.
[52] Se ovan not 50.
[53] Jfr vattenöverdomstolens och minoritetens i HD uttalanden i NJA 1964 s. 460.
[54] Jfr s. 272.
[55] Jfr NJA 1961 not A1. Enligt 13 kap. 17 § VL får vattendomstolen inte pröva äganderätten till fastigheter. Detta är att skilja från frågan om vattenområdet i fråga hör till den fastighet som sökanden äger. Denna fråga reglerades i 2 kap. 23 § ÄVL, men någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte i vattenlagen. Frågan torde i stället få lösas genom särskild klandertalan eller genom talan om ersättning på grund av oförutsedda skador, jfr prop. 1981/82:130 s. 564.

beslutet i själva saken villkoras av utgången i den särskilda rättegången.[56]

Vattenlagen innehåller ingen motsvarighet till ÄVL:s villkorade tillståndsbeslut. I stället uttalas i motiven att en invändning om rättegångshinder på grund av sökandens bristande saklegitimation skall behandlas enligt rättegångsbalken.[57] Om det föreligger en verklig tvist angående äganderätten till den fastighet som talerätten grundas på, bör dock enligt lagstiftaren vattendomstolen förklara vattenmålet vilande och hänvisa parterna att processa särskilt i äganderättsfrågan. Följer parterna inte en sådan hänvisning kan domstolen dock inte undandra sig att ta ställning till äganderättsfrågan som ett led i prövningen av sökandens talerätt.[58] Något hinder för vattendomstolen att pröva äganderätten som en prejudicialfråga föreligger följaktligen inte enligt vattenlagen.[59]

Som framgått ovan kan sökanden i vissa särskilt angivna fall grunda rådighet över det vatten där företaget skall utföras direkt på lag. Detta gäller bland annat de i 2 kap. 4 § VL uppräknade vattenföretagen.[60] Rådigheten tillkommer enligt detta lagrum "den som vill utföra" vattenföretaget i fråga. På motsvarande sätt uttalas i 2 kap. 5 § VL att rådighet "tillkommer" bland annat staten, kommuner och vattenförbund "för att utföra sådana vattenföretag som är önskvärda från hälsosynpunkt..."[61] Saknar sökanden på annan grund rådighet över det vattenområde som behövs för företaget, kan han utverka tvångsrätt att ta i anspråk annans egendom enligt 8 kap. VL.

Ordalydelsen i 2 kap. 4 och 5 §§ VL ger intrycket att den viljeförklaring som manifesteras genom en ansökan om att få utföra ett bestämt vattenföretag i ett visst syfte är tillräcklig för att talerätt skall föreligga. Att ge kravet på rådighet ett sådant innehåll kan vid en första anblick tyckas innefatta alltför lindriga krav på talerätten.

[56] Se 11 kap. 24 § ÄVL. Att rättsföljden inte blev avvisning skall inte tolkas som att rådighetsfrågan ansågs hänförlig till något annat än sökandens talerätt, utan som beroende på de särskilda handläggningsregler som ÄVL tillhandahöll i detta avseende, jfr SOU 1977:27 s. 134.
[57] Se prop. 1981/82:130 s. 524.
[58] Jfr NJA II 1943 s. 418.
[59] Jfr NJA 1991 s. 704.
[60] Se s. 268 vid not 6.
[61] Se s. 268 vid not 7.

Den som stöder sin rådighet enbart på något av dessa stadganden kommer inte att kunna utföra vattenföretaget, om han inte samtidigt begär tvångsrätt enligt 8 kap. VL eller lyckas träffa uppgörelser med berörda markägare. Ur processekonomisk synvinkel kan det resas invändningar mot en ordning som innebär att domstolen måste ta upp en ansökan till sakprövning, trots att det redan från början står klart att företaget rent faktiskt inte kan komma till stånd.

Till stöd för att talerättsprövningen bör omfatta sökandens möjligheter att med stöd av en på lag grundad rådighet få tillstånd att utföra ett vattenföretaget kan anföras rättsfallet NJA 1993 s. 331.

> En kommun hade ansökt om tillstånd att utföra ett visst vattenföretag. Underinstanserna meddelade tillstånd, men gjorde tillståndet villkorat av att kommunen genom avtal om servitut, nyttjanderätt eller genom annat avtal förfogade över berörda mark- och vattenområden. Högsta domstolen fann att kommunens talan fick anses stödja sig på 2 kap. 5 § VL. Enligt Högsta domstolen *kan* (kurs. här) denna bestämmelse ge sökanden rådighet över vattnet inom det område där vattenföretaget skall utföras. Vidare hänvisade Högsta domstolen till möjligheten att utverka tvångsrätt enligt 8 kap. 1 § VL samt konstaterade att kommunen valt att inte begära någon sådan särskild tvångsrätt. Det fanns enligt Högsta domstolen inget som hindrar att företagaren avstår från att utverka särskild tvångsrätt och i stället söker träffa frivilliga uppgörelser med sakägarna. Domstolen fortsatte därefter: "Med hänsyn till att rådigheten över vattnet är en processförutsättning som domstolen självmant skall beakta måste emellertid dessa uppgörelser i så fall vara träffade redan i samband med ansökningen om tillstånd till företaget. Vattendomstolen har emellertid *i strid med det sagda tagit upp ansökningen till prövning* (kurs. här) och därtill meddelat tillstånd till företaget." Enligt Högsta domstolen saknade dessutom det meddelade villkoret stöd i lag. Högsta domstolens avgörande blev att underinstansernas domar undanröjdes och målet visades åter till vattendomstolen för ny behandling.

En första fråga som inställer sig är vad Högsta domstolen menar med att 2 kap. 5 § VL "kan" ge kommunen rådighet över berörda vattenområden. Lagtexten är mer bestämd och anger att sådan

rådighet "tillkommer" sökanden i där angivna fall.[62] Vad är det då som kan föranleda tvekan när det gäller rådighetens konstituerande? Är det tillräckligt att rekvisiten i paragrafen är uppfyllda eller menar Högsta domstolen att det krävs något ytterligare för att rådighet skall föreligga?

Rådighet enligt 2 kap. 5 § VL förutsätter att sökanden är ett visst subjekt (staten, kommun eller vattenförbund). Eftersom subjektet som sådant inte inverkar på ett vattenföretags tillåtlighet, lämpar sig detta rekvisit väl för att läggas till grund för en talerättsprövning. Man riskerar inte att det uppkommer någon konfliktsituation med prövningen av själva saken. Någon oklarhet om att rekvisitet var uppfyllt i 1993 års mål föreligger inte.[63]

Enligt paragrafen avser rådigheten vidare utförandet av sådana vattenföretag som är önskvärda från hälsosynpunkt eller allmän miljövårdssynpunkt eller som främjar fisket. Skall detta tolkas så, att rådigheten som talerättsgrundande faktum är beroende av att vattenföretaget är önskvärt på angivet sätt?

Motsvarigheten i ÄVL[64] till 2 kap. 5 § VL var utformad som en särskild tillåtlighetsregel, inte som kriterier för att ange om sökanden hade vattenrätt. I vattenlagen ingår allmänna hälso- och miljösynpunkter bland de intressen som skall beaktas enligt den allmänna tillåtlighetsregeln i 3 kap. 4 § VL.[65] Det innebär att vattenföretagets önskvärdhet från t.ex. miljösynpunkt skall vägas mot de allmänna och enskilda intressen som kan skadas genom företaget. Endast om fördelarna från miljösynpunkt väger över får domstolen tillåta företaget.

Det kan inte rimligen komma i fråga att låta sökandens rådighet över vattnet bero på den bedömning av företagets önskvärdhet som domstolen gör vid prövningen av den materiella tillåtlighetsregeln. Eftersom rådigheten har saklegitimerande verkan skulle i sådant fall en ansökan som stödjer sig på 2 kap. 5 § VL aldrig kunna ogillas

[62] I 2 kap. 5 § LSV är motsvarande bestämmelse formulerad på så sätt att de utpekade subjekten "har" rådighet.

[63] Märk att HD uttalar att bestämmelsen kan ge *kommunen,* inte sökanden, rådighet (kurs. här).

[64] Se 2 kap. 9 § ÄVL.

[65] Jfr prop. 1981/82:130 s. 100, 406 och 417. Detsamma gäller miljöbalkens tillåtlighetsregler, se avsnitt 11.5.

på grund av att företaget är otillåtet. Är vattenföretaget inte önskvärt från i nämnda lagrum angivna synpunkter skulle sökanden sakna talerätt och ansökningen avvisas. Tillåtlighetsprövningen skulle flyttas ut från själva saken till att bli en rättegångsfråga. Några processekonomiska vinster finns inte att hämta med en sådan ordning. Inte heller föreligger det något skyddsintresse som tillgodoses på ett bättre sätt genom en talerättsprövning. Också tillåtlighetsfrågan är nämligen indispositiv.

Ett alternativ är att säga att domstolen skall göra en preliminär bedömning av företagets önskvärdhet från allmän hälso- och miljösynpunkt för att avgöra rådighetsfrågan. Man kan uttrycka det så, att det för att talerätt skall föreligga måste konstateras att vattenföretaget är önskvärt från angivna utgångspunkter, men att man vid tillåtlighetsprövningen ändå kan konstatera att företaget inte är tillräckligt önskvärt för att få komma till stånd.

Det är emellertid svårt att finna ändamålsenliga skäl för att påstå att domstolarna bör laborera med en på detta sätt graderad önskvärdhet. Bedömningsunderlaget kommer att bestå huvudsakligen av de uppgifter som ansökningshandlingarna innehåller. Innefattar ansökan ett påstående om att företaget i fråga är önskvärt från i lagen angivet ändamål, kommer en preliminär prövning av om påståendet är riktigt eller inte knappast att medföra några processekonomiska vinster. Tvärtom är risken att domstolen måste ta upp bevisning som sedan skall förebringas på nytt när samma fråga skall prövas för att avgöra företagets tillåtlighet. Detta förlorar både domstolen och motparten på. Skulle sökanden inte göra gällande att företaget är önskvärt på här avsett sätt eller är det av något annat skäl uppenbart att företaget inte kommer att tillåtas, kan vattendomstolen ogilla ansökningen utan att utfärda kungörelse.[66]

Högsta domstolens resonemang i NJA 1993 s. 331 ger anledning att undersöka om man vid prövningen av sökandens talerätt bör söka sig utanför de i 2 kap. 5 § VL upptagna rekvisiten. Enligt domstolen synes saklegitimationen förutsätta att sökanden antingen samtidigt med ansökan om tillstånd att utföra vattenföretaget framställer en begäran om särskild tvångsrätt enligt 8 kap. VL eller

[66] Se s. 225.

genom uppgörelser med berörda markägare har skaffat sig sådana tvångsrätter före eller senast i samband med ansökningen.[67]

Som framhållits tidigare talar processekonomiska överväganden för att domstolen i ett tidigt skede i processen kan skilja sig från mål där utgången är given. Inte minst är så fallet när det står klart att en ansökan inte kommer att kunna bifallas. De processuella handlingsalternativ som domstolen disponerar över gör emellertid att det från processekonomisk synpunkt oftast inte finns några fördelar att vinna genom att avvisa i stället för att ogilla en ansökan. Rättegångsbalken tillhandhåller ett regelsystem som tillåter att ett ogrundat käromål kan avgöras lika snabbt, billigt och enkelt genom ett ogillande som genom avvisning.[68] Dessutom föreligger följande sakliga skäl mot att talerätten utvidgas på antytt sätt.

Bestämmelserna om särskilda tvångsrätter i 8 kap. 1 § VL hör visserligen samman med rådighetsreglerna i 2 kap. 4 och 5 §§ VL. Tvångsrätterna är i huvudsak avsedda för just den typ av vattenföretag där sökanden kan stödja sin rådighet över vattnet direkt på lagen. Systematiskt och sakligt är emellertid tvångsrätterna att hänföra snarare till de materiella tillåtlighetsreglerna än till frågan om sökandens rådighet över berört vattenområde som saklegitimerande omständighet. De åtgärder och anläggningar som tvångsrätten kan avse är en del av vattenföretaget och skall tillåtlighetsprövas enligt reglerna i 3 kap. VL.[69] Att låta frågan om utverkande av tvångsrätter påverka bedömningen av sökandens talerätt innebär mot denna bakgrund en risk för dubbelprövning. Detta kan undvikas genom att man, som Högsta domstolen tycks förorda, nöjer sig med kravet att sökanden skall begära sådan särskild tvångsrätt i samband med ansökan om tillstånd att utföra vattenföretaget. De processekonomiska vinsterna består i så fall i att domstolen omedelbart kan avhända sig mål där ansökningen uppenbart inte kan leda till att ett vattenföretag kommer till stånd. Samma vinster kan emellertid uppnås genom en sakprövning. Framställer sökanden ingen begäran om tvångsrätter kan domstolen ogilla ansökningen som uppenbart ogrundad, utan att ens höra motparterna.[70]

[67] Se HD:s skrivning ovan s. 278.
[68] Se bl.a. 17 kap. 5 § samt 42 kap. 5, 8 och 18 §§ RB.
[69] Jfr prop. 1981/82:130 s. 460 f.
[70] Se 42 kap. 5 § RB.

Godtas Högsta domstolens ståndpunkt måste det vidare göras undantag från kravet på en sådan begäran från sökanden, för det fall han utverkat nödvändiga tvångsrätter på frivillig väg. I sådant fall kan sökanden normalt stödja sin rådighet – och följaktligen talerätt – på 2 kap. 2 § VL. Enligt detta lagrum kan rådighet över en fastighets vatten tillkomma sökanden till följd av upplåtelse av fastighetsägaren. Det blir då inte aktuellt för domstolen att göra någon prövning av sökandens rådighet utifrån 2 kap. 5 § VL. Omständigheterna kan emellertid vara sådana att den upplåtna rätten av någon anledning inte medför saklegitimerande rådighet enligt 2 kap. 2 § VL. Det är då, på samma sätt som beträffande tvångsrätter enligt 8 kap. VL, svårt att finna skäl för att låta förefintligheten av frivilliga uppgörelser inverka på bedömningen av i vilken mån sökanden i stället kan stödja sin talerätt på 2 kap. 5 § VL. Ifrågasätts de åberopade rättigheterna kan domstolen tvingas att göra omfattande och ingående prövningar som kräver både skriftlig och muntlig bevisning. Utgången av prövningen kan få en avgörande betydelse för tillståndsfrågan, inte minst när det gäller ersättningsvillkoren. Föreligger det ingen frivilligt upplåten rättighet kan det nämligen tänkas att sökanden vill utverka en tvångsrätt, med åtföljande ersättningsskyldighet. Varken processekonomiska skäl eller särskilda skyddsbehov motiverar en ordning där rättegångsfrågor tillåts att på ett sådant direkt sätt påverka utgången i sak.

Det är inte nödvändigtvis så, att Högsta domstolen ansett att talerättsprövningen har den vida omfattning som domskälen antyder. Domstolen konstaterar visserligen som ett led i resonemanget om parts talerätt såväl att kommunen inte begärt någon särskild tvångsrätt enligt 8 kap. 1 § VL som att det inte föreligger några motsvarande rättigheter till följd av frivilliga överenskommelser. Trots detta avvisar inte domstolen kommunens ansökan utan återförvisar ärendet till vattendomstolen för ny behandling.

Sammanfattningsvis leder det ovan sagda till ståndpunkten att en sökande som stödjer sin rådighet över annans vattenområde på 2 kap. 4 § VL bör anses saklegitimerad redan genom sin begäran om tillstånd till att utföra ett sådant vattenföretag som anges i lagrummet. Och när det gäller vattenföretag som avses i 2 kap. 5 § VL skall

prövningen av talerätten endast avse frågan om sökanden är ett sådant subjekt som räknas upp i lagrummet.[71]

Denna tolkning av legitimationsreglerna i 2 kap. 4 och 5 §§ VL får konsekvensen att vattenlagen ger vissa subjekt rådighet över annans vattenområde, utan att de kan ta vattnet i anspråk för att utföra ett vattenföretag. Från teoretisk synpunkt kan en sådan ordning te sig otillfredsställande. Det är emellertid en nödvändig följd av att rådigheten har saklegitimerande verkan. Eftersom rådigheten inte kan utnyttjas på annat än det i vattenlagen angivna sättet innebär ordningen ingen nackdel för andra rättighetsinnehavare till vattnet. Varken för dessa eller för någon annan föreligger det därför praktiskt sett några svårigheter att leva med vattenlagens rådighetskonstruktion.

Framställningen har hittills avsiktligen inte berört den särskilda rådighetsregel som finns i 2 kap. 5 § 2 st VL. Bestämmelsen innebär att den som är beroende av att vattenförhållandena består har rådighet för att utföra rensningar i syfte att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp. För sådana företag gäller ingen tillståndsplikt. Den som avser att utföra rensningsarbeten eller att återställa ett vattendrag kan dock på frivillig väg få till stånd en förprövning.[72] I sådant fall måste domstolen ta ställning till sökandens saklegitimation.

Rådigheten, och därmed talerätten, är enligt lagtexten knuten till lokutionen att sökanden är "beroende av att vattenförhållandena består". Hur detta beroende närmare skall vara beskaffat anges inte i lagrummet. Inte heller innehåller förarbetena till vattenlagen något uttalande i den frågan.[73] Motsvarande bestämmelse i ÄVL angav som rättssubjekt "den, som av uppgrundningen kan lida men".[74] Det måste antas att den ändrade ordalydelsen i vattenlagen inte innebär någon ändring i sak.[75]

[71] Motsvarande gäller de i 2 kap. 4 § VL stipulerade kraven på t.ex. att det sökta vattenföretaget behövs för allmän vattenförsörjning eller för att motverka förorening genom avloppsvatten. Dessa rekvisit bör hänföras till sakprövningen.
[72] Jfr NJA II 1919 s. 171.
[73] Se SOU 1977:27 s. 253 och prop. 1981/82:130 s. 406 f.
[74] Se 2 kap. 36 § ÄVL; jfr även 2 kap. 37 § ÄVL.
[75] I motiven framhålls att stadgandet om rensningsarbeten inte innebär någon ändring i förhållande till gällande rätt, se prop. 1981/82:130 s. 406.

Stadgandet i ÄVL överensstämde i nu berört avseende ordagrant med 15 § i VF 1880. Det är till denna bestämmelses förarbeten man måste söka sig för närmare besked om vilken innebörd lagstiftaren ursprungligen lagt i kravet på att någon kan lida men.[76] Enligt vad som där uttalas skall rättigheten att vidta rensningsåtgärder tillkomma envar som genom förändring av vattendragen tillskyndas men i sin lagliga rätt. Uttalandet skall ses i belysning av ett tidigare kommittéförslag om att rättigheten skulle tillkomma strand-, vattenverks- och fiskeägare.

Man kan mot bakgrund av det nu anförda slå fast att bestämmelserna om rätt att vidta rensnings- eller återställningsarbeten på annans vattenområde tillkommit för att skydda dem som har ett vattenrättsligt erkänt intresse, som kan skadas genom en förändring i rådande vattenförhållanden. Någon anledning att anta att skyddsändamålet med nu gällande bestämmelse är annorlunda föreligger inte. Det skyddade intresset måste rimligen vara av sådan art att ett intrång i det, genom en förändring av vattenförhållandena, berättigar den skadelidande till ersättning, om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda. Det kan vara frågan om en upplåten nyttjanderätt eller en på hävd grundad rätt att utnyttja vattnet för båtfart. Den som däremot inte har något annat till vattnet knutet intresse än den rätt som tillkommer alla att använda vattnet för båtfart kan inte anses behörig att ansöka om tillstånd att utföra rensningsarbeten. En sådan allmän behörighet att utverka åtgärder skulle strida mot vattenlagens legitimationskrav i övrigt.[77]

Talerättsprövningen bör alltså avse en kontroll av att det intresse som sökanden grundar sin rätt att utföra rensningsarbetena på är av viss kvalificerad art. Det måste ligga på sökanden att i överensstämmelse med allmänna bevisprinciper styrka sitt påstående. Däremot bör för saklegitimation inte krävas att domstolen prövar och finner att intresset verkligen lider men, om vattnets djup eller läge förändras. För att fastställa detta kan det behövas tids- och kostnadskrävande utredningar om orsakssamband och annat. Att belasta processen på sådant sätt bör endast komma i fråga om motparten på denna grund gör invändning mot sökandens rätt att få till stånd

[76] Se ang. det följande NJA II 1882 s. 46 f.
[77] Jfr sakägarbegreppet och talerätt för allmänna intressen avsnitt 17.3.

arbetena, vilket enligt här framförd mening är en fråga som rör själva saken och skall prövas i enlighet med det.

Någon anledning att för talerätt kräva att sökanden gör ett påstående om skaderisken saknas. Framställer sökanden inget sådant påstående, kan domstolen, på samma sätt som när ett gjort påstående framstår som uppenbart oriktigt, omedelbart ogilla ansökningen.

En annan grupp som direkt genom lag tillerkänns lov att bygga i vatten utan krav på äganderätt eller annan särskild rätt till vattnet är strandägare.[78] Förutom villkoret att företagaren skall vara strandägare krävs för rätten att bygga dels att byggnadsföretaget skall avse mindre brygga, båthus eller annan sådan byggnad vid stranden, dels att byggnaden skall avse fastighetens behov, dels att vattenområdets ägare inte lider skada av någon betydelse genom byggnaden. Den rätt som strandägaren kan hävda med stöd av 2 kap. 6 § VL befriar inte honom från skyldigheten att söka tillstånd, om detta behövs enligt bestämmelserna i 4 kap. VL. Det kan alltså inträffa att en sådan strandägare är sökande i ett vattenmål. Frågan är då vilken prövning som domstolen skall göra av hans talerätt med avseende på kravet att sökanden måste ha rådighet över vattnet inom det område där vattenföretaget skall utföras.

Innehållsmässigt skiljer sig 2 kap. 6 § VL från föregående bestämmelser i kapitlet genom att det i lagtexten inte uttryckligen sägs att strandägaren har sådan rådighet som enligt 2 kap. 1 § VL krävs för att få utföra ett vattenföretag. Bestämmelsen får dock anses ge strandägaren den rådighet som behövs för att han skall kunna ställa sig som sökande till ett vattenföretag. Detta förtar dock inte intrycket av 2 kap. 6 § VL som mer en materiellrättslig bestämmelse än en processuell legitimationsregel. Stadgandet har i första hand till ändamål att ge strandägaren en viss begränsad rätt att bygga i annans vattenområde, inte att legitimera honom som sökande i ett vattenmål.[79] Med hänsyn till tillståndspliktens utformning är det bara i undantagsfall som strandägaren är skyldig att söka förpröv-

[78] Se ovan s. 269 vid not 13. Med strandägare jämställs i det fortsatta fastighetsägare med rätt enligt 1 kap. 6 § JB att utföra vattenföretag på annans vattenområde.
[79] Motsvarande bestämmelse i ÄVL fanns införd i 1 kap. Om rätt till vatten, i dess 3 §, med underrubriken Om inskränkningar i jordägarens rätt att råda över vattnet å grunden.

ning.[80] Den vanligaste tvistesituationen torde därför vara att en strandägare uppfört en brygga eller liknande utan tillstånd och att fastighetsägaren väcker talan med yrkande om att bryggan skall rivas.[81]

Skulle trots allt en ansökan om byggande i vatten med stöd av 2 kap. 6 § VL göras, kan det inte råda någon tvekan om att det för talerätt måste krävas att sökanden är strandägare. Däremot lämpar sig prövningen av byggnadens karaktär, fastighetens behov av byggnaden och intrånget för vattenägaren inte för att handläggas i den för rättegångsfrågor stadgade ordningen. Dessa frågor är till sin karaktär så lika tillåtlighetsreglerna i 3 kap. VL att det är mer naturligt att hänföra dem till själva saken än till talerättsprövningen. I många fall är säkert intrånget för fastighetsägaren den enda skada som vattenföretaget kan orsaka. Om intrånget betraktas som ett processhinder, kommer ansökningsmålet i praktiken uteslutande att prövas som en fråga om sökandens saklegitimation. Några ändamålsenliga skäl att låta prövningen få denna form finns inte. Sammanfattningsvis bör därför sökandens talerätt i nu avsett fall bero endast på om han är strandägare eller inte. Finner domstolen anledning att tvivla på sökandens påstående om att han är strandägare, har han att styrka sin ställning som sådan.

Sökandens rådighet över vattnet skall omfatta hela det område där företaget skall utföras.[82] Att så är fallet skall domstolen kontrollera som ett led i prövningen av om sökanden har talerätt.[83] När det gäller det s.k. utbyggnadsvitsordet räcker det dock med att sökanden på grund av äganderätt eller annan rättighet, som gäller mot envar och inte är begränsad till tiden, råder över mer än hälften av vattenkraften i hela fallsträckan.[84] Det framstår som naturligt att kraven på att sökanden har en sådan mer kvalificerad rätt till fallsträckans vattenkraft som föreskrivs och att rådigheten omfattar

[80] Den som vill bygga med stöd av 2 kap. 6 § VL kan i likhet med andra företagare söka förprövning frivilligt, oavsett att tillståndsplikt saknas; se 4 kap. 1 § 3 st VL.
[81] Så var fallet i de tre under lagrummet i lagboken angivna rättsfallen NJA 1949 s. 738, 1982 s. 653 och 1987 s. 648.
[82] Jfr s. 268.
[83] Jfr NJA 1964 s. 460 där sökandens talan avvisades på grund av bristande behörighet att vara sökande till företaget beträffande en del av det vattenområde inom vilket företaget skulle utföras.
[84] Se 2 kap. 7 § VL; jfr 2 kap. 8 § LSV.

mer än hälften av den totala vattenkraften ses som rekvisit för att han skall ha talerätt.

Till stöd för att prövningen av angivna rekvisit skall hänföras till talerätten kan anföras ett uttalande av Vattenlagsutredningen i samband med att motsvarande stadgande i ÄVL[85] ändrades. Enligt utredningen[86] kunde kravet på majoritet i vattenkraft sägas innebära att vissa *formella förutsättningar* måste vara uppfyllda för att sökanden *över huvud taget* skall få göra sina anspråk gällande (kurs. här). Det ligger nära till hands att tolka uttalandet som att bedömningen av sökandens rådighet över vattenkraften i fallsträckan skall betraktas som en fråga som ligger utanför själva saken, om man med saken avser det sökta vattenföretagets tillåtlighet.

Stöd för denna ståndpunkt kan hämtas från domstolarnas avgöranden i NJA 1949 s. 18. Avgörandena ger intrycket att man behandlat sakägarnas invändning om sökandens bristande rätt till vattenkraften vid sidan av frågan om vattenföretagets tillåtlighet.

> I målet invände flera sakägare mot sökandens rätt att ta i anspråk annans vattenkraft under åberopande av bland annat att sökanden inte förfogade över mer än hälften av den vattenkraft som skulle tillgodogöras genom företaget och att sökanden vid prövning av majoritetskravet inte ägde tillgodoräkna sig ideell andel i en av falldelarna. Vattendomstolen lämnade den senare invändningen utan avseende och fann att majoritetskravet var uppfyllt. Vattenöverdomstolen fastställde vattendomstolens utslag varigenom sakägarnas invändning lämnats utan bifall. Högsta domstolen fastställde vattenöverdomstolens dom i denna del.[87]

Mot att behandla de i 2 kap. 7 § VL upptagna rekvisiten som hänförliga till sökandens talerätt kan anföras att ändamålet med bestämmelsen är att ange under vilka förutsättningar en delägare till en fallsträcka kan utverka tvångsrätt att ta i anspråk andra delägares vattenkraft.[88] Kravet på majoritet i vattenkraften, liksom skyldigheten att utge ersättning för vattenkraft som tas i anspråk

[85] Se 2 kap. 5 § ÄVL.
[86] Se SOU 1972:14 s. 97.
[87] Det kan anmärkas att JR Karlgren i ett särskilt votum i rättsfallet NJA 1957 s. 787 hänvisar till 1949 års referat för bedömning av frågan om "initiativrätt" enligt 2 kap. 5 § ÄVL självständigt kan utövas av den som äger ideell andel i fastighet.
[88] Jfr prop. 1974:83 s. 167 och 184 f.

från annan, är att se som villkor för tvångsrätten.[89] Motsvarande bestämmelse i ÄVL var i överensstämmelse med detta intagen i 2 kap. Om byggande i vatten och om grundvattentäkt, inte i 1 kap. som reglerade rätten till vatten. Att stadgandet i vattenlagen hamnat i det kapitel som behandlar rådighet över vatten m.m. förändrar inte paragrafens materiellrättsliga karaktär.[90]

Det finns flera skäl för att processuellt inte behandla tvångsrätter som kan tillskapas med stöd av 2 kap. 7 § VL annorlunda än de tvångsrätter som i övrigt kan utverkas till följd av ett vattenföretag. Enligt huvudprincipen kan tvångsrätter tillkomma om fördelarna av vattenföretaget överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av det.[91] Därutöver kommer de särskilda tvångsrätter som kan utverkas med stöd av 8 kap. VL till förmån för där angivna vattenföretag. Utbyggnadsvitsordet är att se som en särskilt tillkommande tvångsrätt för vattenföretag för kraftändamål. De speciella villkor som gäller för denna tvångsrätt bör inte vara utslagsgivande för om företagaren över huvud taget kan ställa sig som sökande i vattenmålet. Prövningen av villkoren hör både sakligt och systematiskt närmare samman med själva tillståndsfrågan. Här skall också noteras att majoritetskravet inte hänför sig till rådigheten över vattnet utan över vattenkraften.

Med hänsyn till det nu sagda framstår det som mest ändamålsenligt och överensstämmande med de allmänna principer, som gäller för att skilja mellan rättegångsfrågor och frågor som hör till själva saken, att låta sökandens talerätt inskränka sig till att avse hans rådighet över den egna fallsträckan, vilken får avgöras utifrån en sedvanlig bedömning i enlighet med vad som anges i 2 kap. 1–4 §§ VL.

[89] Jfr SOU 1972:14 s. 97.

[90] Det kan här särskilt anmärkas att i det till lagrådet remitterade förslaget till ny vattenlag var 2 kap. indelat i avdelningar med underrubriker. De paragrafer som slutligen fick nummer 1, 4, 5 och 6 var samlade under rubriken *Vattenrätt som förutsättning för vattenföretag*, medan regeln om utbyggnadsvitsord stod för sig själv under egen rubrik. Utbyggnadsvitsordet sågs av lagstiftaren, i motsats till vattenlagsutredningen, inte som ett undantag från kravet på vattenrätt som förutsättning för vattenföretag, jfr prop. 1981/82:130 s. 491.

[91] Se 3 kap. 4 § VL. Dessutom skall nämnas 3 kap. 7 § VL, som anger att vattenföretaget skall utföras med minsta intrång och olägenhet för motstående intressen.

KAPITEL 15
SAKÄGARBEGREPPET OCH TALERÄTTEN

15.1 Begreppen sakägare, talerätt och saklegitimation i doktrin och förarbeten

Ovan[1] har konstaterats att det varken ur lagstiftning, praxis eller doktrin kan utläsas någon strategi för i vilken processuell ordning eventuella brister i i någons egenskap av part eller sakägare skulle eftersökas och bemötas vid tiden för införandet av ÄVL. Den särskilda kostnadsregeln i dikningslagen förutsatte att även den förlorande parten kunde tillerkännas ersättning för rättegångskostnader av sökanden. Mycket talar för att rätten till rättegångskostnader var knuten till att det lades tvångsrätt på vederbörandes egendom. Det ansågs rimligt att den som blev utsatt för tvångsrätter inte bara fick rätt till skadeersättning utan också ersättning för sina rättegångskostnader.[2] Kostnadsregeln kan därför inte tas till intäkt för att det var nödvändigt att göra skillnad mellan sakägare och saklegitimerad, i den äldre betydelsen av subjekt i det omstämda rättsförhållandet. Tvärtom talar nämnda motiv för kostnadsansvaret för att begreppen part, sakägare och saklegitimerad hade samma innebörd och att denna var materiellrättslig.

Det skall i sammanhanget erinras om att man kring sekelskiftet mellan 1800- och 1900-talet inte gjorde skillnad i rättsföljdshänseende mellan formella och materiella invändningar eller brister.[3] Någon koppling mellan formella brister och avvisning respektive materiella brister och ogillande, så som är fallet enligt nu gällande processrättsliga principer, förelåg inte. Bristande behörighet att uppträda som part kunde lika gärna leda till att käromålet lämnades utan

[1] Se avsnitt 10.5.
[2] Jfr VL 1911 s. 470.
[3] Se s. 188 f.

bifall som att det avvisades. Valet av rättsföljd styrdes mer av praktiska ändamålsöverväganden än av processuella ordningshänsyn.

Genom ÄVL erhöll vattenrätten för första gången en mer heltäckande och samlad reglering. Reformen genomfördes ungefär samtidigt med att skillnaden mellan formella och materiella frågor tillmättes större vikt inom den processrättsliga doktrinen och lagstiftningen.[4]

I förarbetena till ÄVL förekommer flera uttalanden angående rätten att föra talan i vattenmål. Sålunda sägs bland annat att endast "den, som med äganderättsanspråk innehar egendom, äger vid förrättning tala därför",[5] att boställshavare och arrendatorer inte utan vidare är berättigade att "för fastigheten svara" i vattenmål, men att jordägaren kan "åt arrendatorn uppdraga att ... föra jordägarens talan och utöfva hans rätt"[6] samt att förfarandereglerna i ÄVL bygger på grundsatsen att "talan beträffande lösen och ersättning för skada och intrång af företag enligt denna lag skall föras af vederbörande fastighets ägare"[7] och att sålunda inteckningshavare "icke äro parter i ansökningsmålet".[8] I Gärdes lagrådspromemoria framhålls såväl att "talerätt icke tillerkänts innehavare av särskild rättighet beträffande fastigheten"[9] som att särskilda rättsägares intressen tagits tillvara genom att de tillerkänts "rätt till talan såsom sakägare".[10]

Det är inte lätt att ur dessa uttalanden utläsa något enhetligt sakägarbegrepp, särskilt om man sammanställer dem med lagens innehåll i ersättningsfrågor. Å ena sidan synes endast fastighetsägare haft rätt att föra talan, å andra sidan hade särskilda rättighetsinnehavare att självmant i processen bevaka sina intressen i fråga om ersättning för skada och intrång.[11] Förklaringen tycks vara att man arbetat med ett elastiskt sakägarbegrepp vars uttöjningsgrad bestämts av den fråga som domstolens prövning avsett.

I tillåtlighetsdelen har endast fastighetsägare kunnat föra talan.

[4] Jfr s. 192 f.
[5] VL 1911 s. 433.
[6] VL 1911 s. 512 och NJA II 1919 s. 513.
[7] VL 1911 s. 416.
[8] VL 1917 s. 293.
[9] Gärde PM II s. 67.
[10] Gärde PM II s. 180.
[11] Se NJA II 1919 s. 329 f. och Gärde PM II s. 170 f.

Detta sammanhänger med att man vid den samhällsekonomiska skadebedömningen i tillåtlighetsfrågan endast skulle beakta skada eller intrång som åsamkades egendomens ägare.[12] Innehavare av begränsade sakrätter kunde inte påverka vattenföretagets tillkomst. Deras skydd bestod i rätten till ersättning. När det gäller skade- och intrångsersättning anpassades de vattenrättsliga reglerna genom ÄVL till ÄExpL. Sakägarbegreppet kom därigenom att influeras av den expropriationsrättsliga lagstiftningen. Innehavare av begränsade sakrätter till fast egendom blev sakägare i större utsträckning än som varit fallet enligt VF 1880.[13] Termen "särskild rätt" inflöt visserligen inte i lagtexten i ÄVL, men syftet var att kretsen sakägare i ersättningshänseende skulle ha i stort sett samma omfattning som enligt ÄExpL.[14]

Vad man i förarbetena och dåtida doktrin avsåg med att rätten att föra talan är förbehållen vissa personkategorier är inte alldeles givet. Fram till Kallenbergs omvändelse[15] 1915 användes termerna talerätt och saklegitimation med avseende på subjektet i det omstämda rättsförhållandet, dvs hänförliga till frågan om vederbörande var materiellt berättigad eller inte. Det finns ingen anledning att tro att författarna till VL 1911 avsett något annat. Att man skulle så att säga legat före Kallenberg i tiden är inte troligt.

Däremot bör de sakkunniga bakom VL 1917 känt till det terminologiska nyskapande som Kallenberg svarat för. Detsamma har gällt Gärde, när han författade sin promemoria. Trots detta bör man vara försiktig med att lägga processuella vinklingar på de sakkunnigas och Gärdes uttalanden om vilka som haft rätt att föra talan i olika hänseenden. I vissa fall är det frågan om rena upprepningar av det som sagts i VL 1911.[16] I övrigt inriktades de sakkunnigas över-

[12] Se s. 199.

[13] Jfr s. 199 vid not 17.

[14] Se Gärde PM II s. 170 f. samt nedan s. 293. VL 1911 bygger på uppfattningen att ersättning för intrång i nyttjanderätt inte skall beräknas särskilt utan ingå i ersättningen för den fasta egendomen, men benämner ändå i lagtexten nyttjanderättshavare för sakägare, se 10 kap. 30 § i förslaget. VL 1917 anslöt sig till den expropriationsrättsliga grundsatsen att ersättningarna skulle bestämmas särskilt var för sig. Därigenom gjordes nyttjanderättshavare till parter i ansökningsmålet. Nyttjanderättshavare ansågs dock, i enlighet med uttalandena i VL 1911, inte kunna föra talan för fastigheten, se NJA II 1919 s. 513.

[15] Se s. 189 not 105.

[16] Så t.ex Gärde PM II s. 67 och VL 1917 s. 293.

arbetning av förslaget i VL 1911 i allt väsentligt på de materiellrättsliga frågorna. Den processuella begreppsbildningen ägnades liten, om ens någon, uppmärksamhet.

Till stöd för denna försiktiga attityd kan vidare anföras användningen av begreppet part i förarbetena till ÄVL. Enligt Kallenberg[17] var partsbegreppet skilt från frågan om saklegitimation. Även den som saknar talerätt är enligt Kallenberg part i rättegången, såvitt gäller frågan om talerätt föreligger eller inte. Självklart kan det då för att betraktas som part inte ställas upp något krav på att vederbörande dessutom skall vara subjekt i det omstämda rättsförhållandet. Studerar man motiven till ÄVL blir bilden en annan. Sålunda sägs på ett ställe att fordringsägare "icke äro att anse såsom parter i det mål, vari ersättningsfrågan behandlas...",[18] och på ett annat ställe att "Av det allmänna rättsförhållandet mellan sökanden och hans motparter följer..."[19] Detta talar för att upphovsmännen bakom ÄVL i vart fall inte helt gjort sig av med den äldre processdoktrinens materiella partsbegrepp.[20]

Av förarbetena till ÄVL kan alltså utläsas att för sakägarställning krävdes att man var ägare eller innehavare av särskild rätt till fast egendom. Sakägarställning ansågs liktydigt med att vara part och medförde rätt att som sådan föra talan i ansökningsmål. Begreppen part, talerätt och sakägare hade en materiellrättslig innebörd; de utgjorde beteckningar på den som var subjekt i ett rättsförhållande med sökanden.

Det är svårt att utifrån motiven dra någon slutsats om brister i sakägarrekvisiten skulle föranleda avvisning eller ogillande. ÄVL tillkom i en processrättslig brytningstid då gamla begrepp erhöll nya definitioner och man började skilja på det formella och materiella i en rättegång. Troligast är att de nya begreppsbildningarna på processrättens område inte beaktades fullt ut i lagstiftningsärendet, utan att man levde kvar i den äldre uppfattningen. Frågan är då om lagstiftare och doktrin har blivit tydligare i takt med att nya begreppsbestämningar och procedurregler vunnit spridning och inflytande.

[17] Se vidare Kallenberg I s. 502 f.
[18] NJA II 1919 s. 347.
[19] NJA II 1919 s. 452.
[20] Jfr Lindblom, Processhinder s. 172 och 176 samt s. 251 vid not 127.

Vad som direkt faller en i ögonen vid en studie av den vattenrättsliga litteraturen efter tillkomsten av ÄVL är den koppling som ofta görs mellan sakägarställning och rätten till ersättning för skada eller intrång genom vattenföretaget. Vissa arbeten är inriktade på enbart ersättningsfrågan.[21] Begränsningen av sakägarkretsen diskuteras utifrån skadeståndsrättsliga synpunkter. Det är de civilrättsliga verkningarna av sakägarställning som är i blickfånget. I något fall[22] nämns att brister i sakägarrekvisiten leder till att talan inte kan vinna bifall, dvs ställningen av sakägare är att betrakta som en materiell bifallsförutsättning. Annars förbigås processuella frågor i stort sett med tystnad.

Även i arbeten som har en vidare eller annorlunda inriktning än på rätten till ersättning diskuteras sakägarkretsen främst utifrån skadeståndsrättsliga överväganden.[23] En anledning till detta är sannolikt att ersättningsreglerna enligt ÄVL gav utrymme för att beakta intressen i en vidare omfattning än de bestämmelser som skulle tillämpas på tillåtlighetsfrågan. Särskilt gällde detta nyttjanderättshavares och andra innehavare av särskilda rättigheters ställning i vattenmål. Medan det tycks ha stått klart att intrång i begränsade sakrätter inte skulle beaktas i tillåtlighetshänseende, var det mer oklart var gränserna för intrångsersättning till innehavare av begränsade sakrätter skulle dras.[24] Det har därför säkert framstått som mer lockande och givande att utröna sakägarkretsens bestämning i ersättningsfrågor än att fundera över sakägarbegreppets betydelse för rätten att föra talan som part angående vattenföretags tillåtlighet.

Det nära sambandet mellan ÄVL och ÄExpL i ersättningsfrågor skiner igenom i äldre rättslitteratur. Holmbäck anger i sitt arbete "Begränsade sakrätter till fast egendom" att vattenlagens sakägarbegrepp omfattar fastighetsägare och sådana nyttjanderättshavare som är ersättningsberättigade.[25] Enligt honom skall sakägarbegreppet i ÄVL och ÄExpL tolkas på samma sätt. Enligt ÄExpL känne-

[21] Så bland annat Löwing, Ljungman Rättsvetenskapliga studier, Holmbäck Rättsvetenskapliga studier och Viklund.
[22] Se t.ex. Ljungman, Rättsvetenskapliga studier s. 290.
[23] Se t.ex. R Strömberg.
[24] Jfr s. 290 samt bland annat Löwing s. 7.
[25] Se Holmbäck, Sakrätter s. 242 f.

tecknades sakägare av att de var berättigade till expropriationsersättning.[26] Följaktligen bör detsamma gälla sakägare enligt ÄVL.

Holmbäck berör inte frågan hur ersättningsrätten bör behandlas processuellt, om bristande sådan rätt skall leda till avvisning eller ogillande av talan. Begrepp som talerätt och saklegitimation förekommer inte i samband med diskussionerna om bestämningen av sakägarkretsen. Sannolikt avser Holmbäck att diskutera sakägarbegreppet som en strikt materiell bifallsförutsättning.[27]

Annorlunda förhåller det sig med Strahl, som i "Fyra expropriationsrättsliga uppsatser" uttalar:[28]

> "Vi äro emellertid nu i stånd att sammanfatta de i det föregående gjorda uttalandena i satsen, att sakägare äro de, som äga talerätt i expropriationsmålet samt rätt till expropriationsersättning. Talerätt och rätt till expropriationsersättning stå åter i det inbördes sammanhanget, att den förra i regel tillkommer dem, som äga den senare, och allenast dessa. Eftersom emellertid ersättningsrättens förhandenvaro bedömes av expropriationsnämnden och dennas beslut kräver fastställelse av domstolen i dess slutliga utslag, kunna även sådana, som ej hava ersättningsrätt, föra talan i målet."

Strahl skiljer begreppsmässigt mellan talerätt och ersättningsrätt, men sätter innehållsmässigt som huvudregel – men inte alltid – likhetstecken mellan termerna. Detta får sin förklaring av vad han anför på annat ställe i uppsatsen, i en drygt två och en halv sida lång not.[29] Där framhålls att det vilar på den exproprierande att visa att en av honom utpekad fastighetsägare eller rättighetshavare är berättigad att med laga verkan svara för fastigheten eller rättigheten. Lyckas inte exproprianden med detta, skall domstolen *avvisa* käromålet.[30] Domstolen bör dessutom *avvisa* sakägare som stödjer påstådda anspråk på förhållanden som uppenbarligen inte kan berättiga dem till ersättning. Vidare bör enligt Strahl domstolen i det inledande skedet avgöra frågor om rättigheters förhandenvaro, om de lätt låter sig isoleras från den egentliga skadeberäkningen.

[26] Se Holmbäck a.a. s. 126.
[27] Jfr dock Lindblom, Studier s. 176 f.
[28] Strahl s. 147.
[29] Se Strahl s. 110 not 3.
[30] Har däremot rätt person stämts in, men medger expropriationsförordnandet inte expropriation av rättigheten, skall käromålet *ogillas*.

Efter denna partsgallring hade enligt ÄExpL domstolen att överlämna målet till expropriationsnämnden, som skulle bestämma ersättningen. Nämndens beslut skulle fastställas av domstolen för att bli slutgiltigt. Enligt Strahl borde domstolen i sådant fall vägra fastställelse av ersättning åt rättighetshavare som omöjligen var berättigade till sådan. Om Strahl menar att detta skulle ske genom att ersättningsyrkandet avvisades eller ogillades är oklart.

Strahl använder termen talerätt i dess moderna processuella betydelse, dvs avseende behörigheten att vara part i en rättegång rörande rätt till expropriationsersättning. Enligt hans uppfattning omfattar talerätten frågan om innehav av äganderätt eller särskild rätt till fast egendom, däremot inte huruvida fastigheten eller rättigheten omfattas av expropriationsförordnandet.[31] Man kan uttrycka det så, att Strahl knyter sakägarbegreppet till den materiellrättsliga ersättningsrätten och därifrån lyfter ut vissa rättsfakta och låter dessa grunda talerätt. Han skiljer mellan sakägarrekvisit som utgör processförutsättningar och rekvisit som är bifallsförutsättningar.

Det i Strahls resonemang som kan inge betänkligheter från modern processrättslig synpunkt är hans påstående att uppenbart ogrundade anspråk skall avvisas. Uttalandet behöver dock inte nödvändigtvis tolkas som att avvisningen beror på att talan är behäftad med formella brister.[32] Rättsföljden har sannolikt valts på grund av praktiska ändamålsöverväganden, nämligen önskemålet att domstolen skall slippa att överlämna uppenbart ogrundade ersättningsanspråk för prövning vid expropriationsnämnden.

Såväl Holmbäcks som Strahls arbeten är från mitten av 1920-talet och färgas av då rådande uppfattningar inom civil- och processrätten och om gränsdragningen mellan rättsområdena. Bland modernare doktrin kan först uppmärksammas af Klintbergs uppsats "Om verkan av fastighetsöverlåtelse på skaderegleringen i vattenmål". Af Klintberg diskuterar bland annat frågan om vem som är behörig att föra talan om en uppkommen fastighetsskada. Enligt honom kan denna fråga besvaras med ledning av 11 kap. 54 § ÄVL, vilket leder till slutsatsen att en fastighets ägare alltid är att anse som saklegitimerad. Däremot bör en talan som förs av någon annan,

[31] Jfr föregående not.
[32] Jfr Lindblom a.a. s. 231.

t.ex. en nyttjanderättshavare eller tidigare ägare, prövas endast om vederbörande har ett eget, av fastighetsägaren oberoende, intresse av att ersättningsfrågan tas upp.[33] Detta anser af Klintberg har sin grund i principen att skaderegleringen avser rättsförhållandet mellan fastigheter och inte mellan personer och att talan för en fastighet enligt 11 kap. 54 § ÄVL skall föras av den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk. Från en sådan talan är enligt af Klintberg att skilja tvister rörande vem som är berättigad att uppbära den ersättning som sökanden skall utge. Att en nyttjanderättshavare kan föra talan som part i denna del är enligt af Klintberg självklart.

Af Klintberg behandlar frågan om saklegitimation som en processförutsättning. Brister det i saklegitimationen skall talan inte prövas i sak. Ersättningsfrågan skall inte tas upp av domstolen. Beträffande annan än fastighetsägare beror talerätten eller saklegitimationen på vederbörandes intresse av rättegången. Vari detta intresse närmare skall bestå sägs dock inte. I fråga om tidigare ägare skall dock intresset grunda sig på innehållet i överlåtelseavtalet. Möjligen skall samma synsätt anläggas när det gäller särskilda rättighetshavare; intresset skall grunda sig på innehållet i upplåtelseavtalet.

Det skall märkas att af Klintbergs talerättsrekvisit endast avser skada på fastighet. Han framhåller att vattendomstolen därutöver kan, med stöd av den fakultativa forumregeln i 11 kap. 22 § ÄVL, pröva intrång av personlig natur.[34] För sådana anspråk bör de i allmänhet gällande reglerna om saklegitimation tillämpas.

Om af Klintberg anser att talerätt är en tillräcklig förutsättning för att anses som sakägare framgår inte. Det framstår också som oklart i vad mån han anser att den som innehar särskild rätt till fast egendom och för talan om intrång i rättigheten är att anse som sakägare enligt vattenlagen.

Den numera allmänt omfattade definitionen på sakägare i vattenlagens mening formulerades första gången av Persson i en pro-

[33] Beträffande förutvarande ägare är kravet formulerat så att denna skall ha ett på innehållet i överlåtelseavtalet grundat intresse av rättegången, se af Klintberg, Om verkan av fastighetsöverlåtelse s. 286.

[34] Med skada av personlig natur avser af Klintberg i Om byggande s. 30 bland annat intrång i begränsade sakrätter. Det måste antas att han avser detsamma i uppsatsen Om verkan av fastighetsöverlåtelse...

memoria bilagd till det betänkande[35] som senare kom att ligga till grund för miljöskyddslagen. Sedan dess har det i stort sett rått konsensus i doktrin, förarbeten och praxis[36] om att sakägare är

> ägare och innehavare av skriftligen eller muntligen upplåten särskild rätt till fast egendom som direkt skadas av vattenbyggnadsföretaget eller – utan att direkt skadas – lider intrång i något för fastighetens ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattendrag som byggs ut.

Persson fastställer sakägarbegreppet med vägledning av dels vattenlagens bestämmelser om underrättelse till sakägare, dels samma lags regler om ersättning för skada och intrång, dels de allmänna rättsgrundsatser som kompletterar lagens ersättningsregler, dels den praxis som utbildats i ersättningsfrågor enligt lagen.[37] Det föreligger alltså en nära anknytning mellan Perssons definition på sakägare och rätten till ersättning enligt vattenlagen.[38] Något besked angående om sakägaregenskap helt eller delvis är en processförutsättning eller enbart en materiell bifallsförutsättning lämnas inte. Promemorian ger över huvud taget ringa ledning för att bedöma vilken rättsföljd som skall följa på brister i rekvisiten för sakägarställning.

År 1974 genomfördes den första större reformeringen av de vattenrättsliga ersättningsreglerna från 1918. Bestämmelserna anpassades till den expropriationslag som införts två år tidigare. I förarbetena till de nya bestämmelserna diskuteras ÄVL:s sakägarbegrepp utifrån den sammanfattning av rättsläget som Persson redogjort för.[39] Sakägarkretsen ses som likställd med kretsen ersättningsberättigade.[40] Att sakägarställningen till någon del skulle prö-

[35] SOU 1966:65.
[36] Se bl.a. prop. 1974:83 s. 195 och 1981/82:130 s. 150, R Strömberg s. 130 och NJA 1995 s. 322.
[37] Se SOU 1966:65 s. 435.
[38] Detta belyses än mer av att Perssons redovisning av relevant litteratur omfattar fyra arbeten som är helt inriktade på ersättningsfrågor, nämligen Löwing, Ljungman Rättsvetenskapliga studier, Holmbäck Rättsvetenskapliga studier och Viklund.
[39] Se prop. 1974:83 s. 194 f.
[40] Se särskilt prop. 1974:83 s. 196 där dep.chefen uttalar: "Den i praxis företagna måttfulla utvidgningen av sakägarkretsen är enligt min mening väl motiverad och överensstämmer med nyare tendenser inom skadeståndsrätten... Jag anser alltså att frågan om kretsen ersättningsberättigade bör lösas i anslutning till gällande praxis."

vas som en särskild processförutsättning framgår inte av förarbetena. Å andra sidan sägs inte heller uttryckligen att rätten till ersättning till alla delar är att betrakta som en del av själva saken. Motiven behandlar över huvud taget inte dessa processuella frågor. Man kan alltså inte utesluta att lagstiftaren förutsatt att ersättningsrätten enligt ÄVL i vart fall delvis skulle behandlas processuellt på ett annat sätt än när ett ersättningsanspråk grundas enbart på allmänna skadeståndsrättsliga regler och framställs vid allmän domstol.[41]

Med tanke på att ett syfte med 1974 års reform var att föra ÄVL:s ersättningsbestämmelser ännu närmare dem i expropriationslagen[42] finns det anledning att fästa uppmärksamhet på den processuella behandlingen av skadeståndsanspråk enligt ExpL.[43] Som framgått ovan var det inte alldeles klart vad som krävdes för att betraktas som sakägare enligt ÄExpL och hur man processuellt skulle pröva sakägarrekvisiten.[44] Av förarbetena till ExpL framgår att sakägarbegreppet är skilt från frågan om vederbörandes rätt till expropriationsersättning.[45] Enligt dep.chefen var det inte lämpligt att i lagtext närmare precisera sakägarbegreppet än på så sätt att fordringshavare skulle uteslutas. Dep.chefen ställde sig vidare direkt avvisande till tanken på att låta ersättningsrätten påverka sakägarkretsen; rätten till ersättning måste "prövas som en sakfråga och inte som en processuell fråga." Härav kan slutas att sakägare var att betrakta som en processuell term, skild från den materiellrättsliga frågan om rätt till ersättning för skada. Med utgångspunkt från praxis och doktrin kom sakägarbegreppet därmed att inskränka sig till ett krav på att inneha särskild rätt till fast egendom som avses med expropriationen.[46]

[41] Jfr s. 304.
[42] Jfr s. 291.
[43] Se för en uttömmande genomgång av det expropriationsrättsliga sakägarbegreppet Lindbloms uppsats i Studier s. 187 f.
[44] Jfr s. 293 f. om Holmbäcks och Strahls inte helt överensstämmande uppfattningar. Härtill kommer att S Nyman s. 362 f. hävdar att man för praktiskt bruk borde utgå från antagandet att taleberättigad sakägare är den som typiskt har rätt till expropriationsersättning. Det finns varken plats eller anledning att här gå närmare in på vad Nyman kan ha avsett med lokutionen "taleberättigad sakägare".
[45] Se ang. det följande prop. 1972:109 s. 186 f.
[46] Jfr Strahls talerättsbegrepp s. 294 vid not 28. Strahl ansåg dock att frågan om fastigheten var berörd eller inte föll utanför talerätten.

Det är tydligt att diskussionerna om sakägarkretsen i förarbetena till ändringarna i ÄVL 1974 respektive till ExpL rör olika frågor. Motiven till de nya ersättningsreglerna i ÄVL behandlar sakägare som liktydig med ersättningsberättigad medan motiven till ExpL tar upp sakägarställning som en processförutsättning. Med hänsyn till den likformighet mellan lagarna som ändringarna i ÄVL syftade till finns grundad anledning att anta att sakägarbegreppet också enligt ÄVL skulle ha en processuell innebörd, och att denna skulle vara densamma som enligt ExpL, dvs omfatta kravet på särskild rätt till berörd fast egendom men inte de krav i övrigt som gällde för rätt till ersättning. En sådan definitionsmässig kongruens står inte i strid med uppfattningen att ÄVL:s och vattenlagens sakägarbegrepp är mer lösligt och mindre statiskt än expropriationslagens.[47] Termen särskild rätt behöver inte tolkas exakt likadant enligt de båda lagarna. Innan man tar närmare ställning till riktigheten av en sådan slutsats måste dock uppmärksamhet ägnas de uttalanden om sakägarbegreppet som gjorts vid och efter tillkomsten av vattenlagen.

Förarbetena till vattenlagen[48] innehåller flera påståenden om sakägarbegreppets innehåll och betydelse.[49] Definitionsmässigt hänvisas till Perssons beskrivning av rättsläget,[50] med vissa tillägg i fråga om bland annat deltagare i samfällighet enligt vattenlagen. Med sakägarställningen följer rätten att uppträda som part i vattenmål, beträffande såväl tillstånds- som ersättningsfrågor. Den som inte är sakägare saknar möjlighet att få ersättning från sökanden för skada och intrång samt för rättegångskostnader. Dep.chefen anför vidare:

> "När däremot frågan om talerätt har ställts på sin spets – t.ex. om särskilda processuella yrkanden har framställts om skadeersättning eller rättegångskostnader eller det har varit fråga om rätt att fullfölja talan – har kravet på den kvalificerade fastighetsanknytningen ställts upp (se bland annat NJA 1971 s. 8 och 1977 s. 477)."

Att sakägarbegreppet anknyts till partsställningen och att dep.chefen talar om "talerätt" och "processuella yrkanden" kan tolkas som att sakägarställning skall behandlas som en processuell fråga. Hän-

[47] Se bland annat Lindblom, Studier s. 189.
[48] Se prop. 1981/82:130.
[49] Se för det följande prop. 1981/82:130 s. 149 f., 373, 621 och 693.
[50] Se s. 297.

visningen till rättsfallet NJA 1977 s. 477 stärker denna uppfattning. I det fallet avvisades ett överklagande på grund av klagandens bristande sakägarställning. Bilden grumlas dock av att dep.chefen dessutom refererar till 1971 års rättsfall. I det målet *ogillades* ett ersättningsyrkande med hänvisning till att käranden saknade kvalificerad fastighetsanknytning till berört vattenområde. En viss osäkerhet inställer sig; vad menar dep.chefen egentligen med termen talerätt? Är det den moderna betydelsen av processförutsättning eller den äldre innebörden av part i det omstämda rättsförhållandet? Eller avser han att innefatta båda på en och samma gång? Och hur är det med partsbegreppet? Syftar det på processen eller det bakomliggande rättsförhållandet?

Begreppsbildningen blir knappast klarare när man tar del av motivuttalandena till 22 kap. 2 § VL.[51] I den ursprungliga specialmotiveringen anförde dep.chefen:[52]

> "Förevarande bestämmelser är av betydelse framför allt när det gäller att bestämma kretsen av sakägare.
>
> Sakägarbegreppet har jag behandlat i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.10.2)."[53]

I anledning av detta yttrade lagrådet att det möjligen kunde vara av visst värde för tillämpningen av förfarandereglerna att det klargörs vad som menas med att en fastighet berörs av ett vattenföretag och fortsatte:[54]

> "Lagrådet utgår från att det är synpunkter av detta slag som ligger bakom motivuttalandet att stadgandet är av betydelse framför allt när det gäller att bestämma kretsen av sakägare. Däremot torde stadgandet inte böra uppfattas som en närmare avgränsning av kretsen ersättningsberättigade."

Dep.chefen tog fasta på lagrådets uttalande och anförde i den slutliga specialmotiveringen:[55]

[51] I lagrummet anges under vilka förhållanden ett vattenföretag skall anses beröra en fastighet; jfr 9 kap. 2 § LSV.
[52] Prop. 1981/82:130 s. 693.
[53] Hänvisningen avser bland annat ovan citerade uttalande om sakägarbegreppets innehåll och rättsföljder.
[54] Prop. 1981/82:130 s. 373.
[55] Prop. 1981/82:130 s. 621.

> "Förevarande bestämmelser är av betydelse framför allt när det gäller att bestämma kretsen av sakägare, bland annat i fråga om innehållet i ansökningar och kungörelser. Som lagrådet påpekar skall stadgandet däremot inte uppfattas som en närmare avgränsning av kretsen ersättningsberättigade. Denna fråga bör, som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen i lagrådsremissen (avsnitt 2.10.2), liksom hittills lösas i rättstillämpningen."

Särskilt lagrådets yttrande kan ge intrycket att sakägarkretsen skulle vara mer inskränkt än kretsen ersättningsberättigade.[56] Detta kan dock knappast ha varit avsikten. Vad lagrådet menat är väl snarare att begränsningarna i de skyldigheter som förfarandereglerna ålägger sökanden och domstolen när det gäller att vidta åtgärder till skydd för tredje man inte utesluter att det kan finnas andra personer som har rätt till skadeersättning (och då även är att betrakta som sakägare).

Mer värt att notera är att såväl lagrådet som dep.chefen (i den slutliga versionen) hänvisar till uttalandena om sakägarbegreppet i allmänmotiveringen som vägledande när det gäller att bestämma vem som har rätt till skadeersättning. Det gör att man, trots att sakägarbegreppet i den allmänna motiveringen sätts i relation till uttryck som "partsställning", "talerätt" och "processuella yrkanden", måste dra slutsatsen att sakägarbegreppet där skall ges en vidare innebörd än som ett renodlat processuellt faktum. Tanken att rätten till ersättning skall handläggas som en processförutsättning och att brister däri skall föranleda avvisning är alltför främmande för att ens övervägas. Närmast till hands ligger att tolka motivuttalandena på så sätt att sakägarställningen ibland skall prövas som en rättegångsfråga och ibland som en del av själva saken. Vilka rekvisit som skall hänföras till respektive kategori ger dock förarbetena inget besked om.

Det bör antecknas att sakägarbegreppet i motiven till vattenlagen har en vidare innebörd än enligt expropriationslagen. Termen sakägare förbinds med både partsställning, talerätt och ersättningsrätt. I förhållande till expropriationslagens förarbeten har positionerna flyttats tillbaka till Strahls tes om att sakägare är den som har

[56] Att lagrådet skulle mena att kretsen ersättningsberättigade är mindre omfattande än som följer av 2 kap. 2 § VL framstår inte som sannolikt.

talerätt samt rätt till ersättning och att brister i sakägarrekvisiten skall kunna föranleda både avvisning och ogillande.[57] Antydningen ovan om att det föreligger definitionsmässig överensstämmelse mellan sakägarbegreppen i vattenlagen och expropriationslagen kastas sålunda omkull.

Strömberg behandlar i sin kommentar till vattenlagen sakägarbegreppet utifrån de uttalanden i frågan som gjordes dels vid 1974 års reform av ersättningsreglerna, dels vid tillkomsten av vattenlagen. Kommentaren tar sikte på sakägarbegreppets betydelse som materiellrättsligt rättsfaktum. Sålunda görs den mer ingående beskrivningen av sakägarbegreppets innehåll i anslutning till 9 kap. 1 § VL, om sökandens ersättningsskyldighet för skada och intrång.[58] Men också då sakägarbegreppet kommenteras i samband med förfaranderegleрna är blicken riktad åt det civilrättsliga hållet. Under det lagrum[59] som behandlar förrättningsmans skyldighet att utreda vem som är sakägare anges som exempel på sådan "ägare av fastigheter, som skadas eller tas i anspråk för företaget". Om och i så fall i vilken omfattning sakägarrekvisiten skall prövas som en talerättsfråga diskuteras inte i kommentaren.

Sakägarbegreppet har på senare år uppmärksammats i utrednings- och lagstiftningsärenden. Dess betydelse som processförutsättning och/eller materiell bifallsförutsättning diskuteras tämligen utförligt av Grupptalanutredningen.[60] Utredningen gör en jämförelse mellan olika rättsfall, dels inbördes och dels mot uttalanden i förarbetena, och konstaterar att domstolarna handlat inkonsekvent genom att ge samma typ av brister i sakägarrekvisiten olika rättsföljder; ibland har talan avvisats, vid andra tillfällen har den ogillats. Enligt utredningen kan det inte uteslutas att sakägarbegreppet ges

[57] Detta är dock väl enkelt uttryckt eftersom en prövning enligt VL avser även tillåtlighetsfrågan medan expropriationsförfarandet vid domstol endast omfattar ersättningsfrågan. Man måste därför ta i beaktande att det enligt VL kan finnas sådana som i egenskap av sakägare kan föra talan angående ett vattenföretags tillåtlighet utan att ha rätt till ersättning. Också i denna situation krävs emellertid något mer än talerätt för att anses som sakägare.

[58] Avsnittet inleds med "Beträffande sakägarkretsen anses inom den allmänna skadeståndsläran...", se R Strömberg s. 130.

[59] 12 kap. 13 § VL; se R Strömberg s. 192 f.

[60] Se SOU 1994:151 del C s. 198–245; ang vattenlagen se särskilt s. 218–222 och 228–234.

olika processuell betydelse i tillstånds- respektive ersättningsfrågor. Något förslag till anvisningar om hur domstolarna skall förfara vid prövningen av sakägarrekvisiten lägger utredningen dock inte fram.

Vidare har sakägarbegreppet blivit föremål för överväganden av Miljöbalksutredningen.[61] Det står inte alldeles klart i vilken betydelse utredningen använder termen sakägare i olika sammanhang. I avsnittet som behandlar sakägarbegreppet görs inledningsvis kopplingar till begreppet talerätt (i processuell mening). När utredningen senare i samma kapitel redogör för sitt förslag anges emellertid som exempel på sakägare bland annat den "som berörs genom att skadas eller drabbas av annan olägenhet" samt att kravet på att vara berörd innebär att man "i princip skall ha rätt till skadeersättning för att anses vara sakägare." Inget tyder emellertid på att utredningen utgått från att rätten till skadeersättning skall prövas som en fråga om parts talerätt.[62]

Det kan mot bakgrund av det ovan sagda konstateras att det enligt vattenrättslig doktrin och lagförarbeten finns en direkt koppling mellan sakägarställning och talerätt. I det hänseendet stämmer vattenlagens och expropriationslagens sakägarbegrepp överens. Medan det inom expropriationsrätten sätts likhetstecken mellan sakägare och talerätt har däremot den allmänt godtagna definitionen på sakägare enligt vattenlagen både en processuell och en materiellrättslig sida. Talerätten ingår som en del av sakägarbegreppet. Den är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att anses som sakägare. I de fall talerätten närmare beskrivits har den, i likhet med expropriationslagen, som regel ansetts omfatta kravet på äganderätt eller annan särskild rätt till fast egendom.

Hittills har framställningen uppehållit sig vid den mer eller mindre strikt vattenrättsliga och expropriationsrättsliga litteraturen. Det kan nu vara lämpligt att låta även författare som uttalat sig utifrån allmänna processuella utgångspunkter komma till tals. Särskild

[61] Se SOU 1996:103 s. 503–513.

[62] När det gäller uttalanden om sakägarbegreppet i förarbetena till miljöbalken hänvisas till avsnitt 15.4.

uppmärksamhet bör därvid riktas mot de två standarverken Ekelöfs Rättegångsserie och Fitger m.fl. Kommentar till RB.[63]

Ekelöf[64] tar som utgångspunkt att det i alla förmögenhetsrättsliga mål – både dispositiva och indispositiva – bör krävas särskilda skäl för att domstolen skall pröva parts talerätt. Att det kan vara svårt att avgöra *vem* som är berättigad att kräva ersättning, förbud eller liknande är inte tillräckligt skäl. Detta gäller oavsett om den berättigade betecknas som sakägare eller dylikt. Emellertid kan en talerättsregel ibland tjäna som ett komplement till en regel om att domen har rättskraft mot tredje man, t.ex. då en lagregel anger ett visst subjekt som behörig part.

Av detta går inte att dra någon säker slutsats om hur man enligt Ekelöf bör hantera prövningen av sakägarbegreppet i ansökningsmål enligt vattenlagen. En reflektion som inställer sig är emellertid de paralleller som föreligger med af Klintbergs skiljelinje mellan å ena sidan vem som kan föra talan om ersättning som företrädare för en fastighet och å andra sidan hur ersättningen skall fördelas mellan olika rättighetshavare. Beträffande den förstnämnda frågan kan en talerättsregel bereda skydd för tredje man mot rättsförluster till följd av den generella rättskraften i ansökningsmål.[65]

Enligt Fitger[66] skiljer sig domstolens talerättsprövning typiskt sett mellan dispositiva och indispositiva mål. I dispositiva mål har en part som huvudregel alltid rätt att föra talan för egen räkning. Någon prövning av hans talerätt görs inte. Undantag kan gälla när någon för fram ett i och för sig dispositivt ersättningsanspråk inom ramen för ett annars indispositivt mål, såsom är fallet i ansökningsmål enligt vattenlagen. Fitger ställer dock frågan om det i sådana mål medför några egentliga olägenheter av att det kommer in "en part för mycket". De skäl som kan åberopas för en talerättsprövning är enligt honom dels ordningshänsyn, dels hänsyn till sökandens ansvar för rättegångskostnader. Däremot bör det förhållandet

[63] Bland andra författare som behandlat sakägarproblematiken kan nämnas Welamson, Domvillobesvär s. 152 f. samt, i synnerhet, Lindblom, Processhinder s. 223 f. samt Studier s. 137 f. (miljöskyddslagens sakägarbegrepp) och 187 f. (expropriationslagens sakägarbegrepp). Dessa arbeten berörs fortlöpande i avhandlingen.
[64] Se om det följande Ekelöf, Rättegång II s. 71–79.
[65] Se s. 258.
[66] Se angående det följande Fitger s. 11:1–17.

att samma person vid sidan av ett ersättningsanspråk kan framställa yrkanden också i den indispositiva delen av målet inte isolerat föranleda en talerättsprövning såvitt avser det dispositiva anspråket.

I indispositiva mål ger enligt Fitger praxis en antydan om att det alltid görs en talerättsprövning. Om den materiellrättsliga lagstiftningen förbehåller rätten att föra talan en viss personkrets, görs talerättsprövningen "så ingående som omständigheterna kring en prövning av en rättegångsfråga kan tillåta."[67] Prövningen skall i möjligaste mån vara uttömmande. Oftast har den till funktion att förhindra att parterna genom rättegången påverkar tredje mans rättsställning på ett sätt som de inte kunnat åstadkomma utanför processen. Men även önskemålet att hålla utomstående utanför en process där alla intressen redan anses representerade kan motivera en talerättsprövning.

Som exempel på fakta som kan rymmas inom ramen för en kontroll av parts talerätt tar Fitger upp det fastighetsrättsliga sakägarbegreppet.[68] Han anför i det sammanhanget att man principiellt synes tolka sakägarbegreppet så, att en taleberättigad part skall ha en sakrättsligt skyddad anknytning till en fastighet som berörs av målet. Han fortsätter därefter:[69]

> "Nu berörda principer förefaller tillämpas även för en del sådana fall i vilka för talerätt inte ställs upp något krav på att vederbörande skall vara 'sakägare'. I rättsfallet NJA 1977 s. 477 begärde en naturvärnsförening att få föra talan i vattenmål. Förutsättningen för talerätten var enligt dåvarande 2 kap. 24 § vattenlagen att parten lidit skada eller intrång, men föreningen tillerkändes inte talerätt, eftersom den inte själv ägde eller hade särskild rätt till någon berörd fastighet."

Dessa uttalanden är inte alldeles invändningsfria. Som framgått ovan är den allmänna uppfattningen inom vattenrättslig doktrin och förarbeten[70] att talerätten i ansökningsmål är förknippad med de rekvisit som konstituerar sakägarställning. Det uttrycks ibland t.o.m. så, att endast sakägare kan vara part i sådana mål.[71] Vidare

[67] Fitger s. 11:14b.
[68] I begreppet fastighetsrätt inbegriper Fitger även vattenrätt, se s. 11:7.
[69] Se Fitger s. 11:15.
[70] Så även inom praxis, se bland annat NJA 1995 s. 322.
[71] Se t.ex. prop. 1981/82:130 s. 149.

kan det sättas i fråga om 2 kap. 24 § ÄVL var att uppfatta som en talerättsregel. Lagrummet reglerade möjligheterna att föra talan om oförutsedda skador. Som nämnts tidigare[72] bör bestämmelsen inte tilläggas självständig betydelse när det gäller att bestämma sakägarkretsens omfattning. Lagrummet ger inte större möjligheter att föra talan om skadeersättning än som är fallet vid den ursprungliga tillståndsprövningen.[73]

Med nu gjorda förbehåll kan sägas att Fitgers sammanfattning av rättsläget stämmer ganska väl in på den bild som kan skönjas inom den vattenrättsliga litteraturen. Det råder i sort sett konsensus mellan den civilrättsliga och processrättsliga expertisen om att talerätten omfattar kravet på kvalificerad anknytning till fast egendom. Mer osäkert är om talerättsprövningen dessutom inbegriper ett krav på att den fasta egendomen skall vara berörd av vattenföretaget.

15.2 Sakägarbegreppets processuella behandling i praxis

I detta avsnitt skall inledningsvis behandlas det första ledet i den numera allmänt accepterade sakägardefinitionen: kravet på att sakägare skall vara ägare eller innehavare av skriftligen eller muntligen upplåten särskild rätt till fast egendom.

Med särskild rätt[74] menas servitut, nyttjanderätt och rätt till elektrisk kraft.[75] Det krävs inte för sakägarställning att rättigheten är sakrättsligt skyddad. Också muntliga upplåtelser kan konstituera sakägarställning.

När den som framställer ett yrkande i ett ansökningsmål inte gör

[72] Se s. 217 vid not 23.

[73] Af Klintberg, Om verkan av fastighetsöverlåtelse s. 287, ger också uttryck för ståndpunkten att det inte av formuleringen i 2 kap. 24 § ÄVL kan tolkas in någon saklegitimationsregel; jfr även VL 1911 s. 272, VL 1917 s. 253 och 257 samt Gärde PM I s. 265.

[74] Angående begreppets historik se bland annat Gärde PM II s. 170 f. och Viklund s. 7 och 16.

[75] Andra rättighetshavare som kan inta ställning av sakägare är innehavare av gruva (22 kap. 1 § VL), ägare av byggnad på ofri grund, den som innehar en fastighet med ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt (6 § VP), tomträttshavare (13 kap. 26 § JB), väghållare och huvudman för allmänna väganläggningar, se prop. 1981/82:130 s. 525, R Strömberg s. 193 och 224 samt Persson s. 447 f.; se även s. 320.

något påstående om att inneha särskild rätt till fast egendom har talan avvisats i praxis. Så blev t.ex. fallet i NJA 1959 s. 540.

> En person önskade föra talan mot ett vattenföretag dels i egenskap av blockchef inom civilförsvaret, dels för framsyntheten och ur allmänmänsklig rättvisesynpunkt. Såväl vattenöverdomstolen som Högsta domstolen avvisade hans talan. Domstolarna motiverade beslutet med att klaganden inte gjort gällande att vattenföretaget skulle medföra intrång eller olägenhet för honom och inte heller visat sig behörig att föra talan för de av honom åberopade allmänna och enskilda intressena.

Domstolarna anknyter i detta fall inte avvisningsbeslutet direkt till kravet på äganderätt eller särskild rätt, men att klaganden brustit i dessa rekvisit får implicit anses ligga i att han inte påstått någon skada eller olägenhet för egen del. En mer direkt koppling till sakägardefinitionen föreligger i NJA 1977 s. 477.

> En naturvärnsförening gjorde gällande rätt att föra talan som part i ett ansökningsmål. Föreningens överklagande avvisades, i Högsta domstolen med motiveringen bland annat att företaget "ej angår fastighet som föreningen äger eller till vilken föreningen har särskild rätt".

Det råder ingen tvekan om att Högsta domstolen prövat om föreningen har kvalificerad anknytning till fast egendom som en fråga om rättegångshinder. Bristen i det hänseendet har föranlett att föreningen inte ansetts behörig att föra talan i målet som part.[76]

Praxis är emellertid inte entydig när det gäller vilken rättsföljd som bör följa på en underlåtenhet att påstå innehav av äganderätt eller särskild rätt till fast egendom. Sålunda hindrade avsaknaden av

[76] Ytterligare rättsfall där talan i vattenmål avvisats är NJA 1959 s. 81 och 1967 s. 508. I dessa fall har emellertid talerättsfrågan gällt kommuners rätt att föra talan som företrädare för allmänna kommunala intressen och inte eventuella brister i sakägarrekvisiten; här kan också hänvisas till stadens talan i ovan nämnda NJA 1959 s. 540. Vidare avisades intresseorganisationers talan av underrätten i NJA 1982 s. 742, med hänvisning till att de saknade rätt till vatten och fiske av sådan natur att den kunde grunda partsbehörighet. Av rättsfallsreferatet framgår inte om organisationerna gjort något påstående om innehav av sådan rätt. Slutligen kan även nämnas RÅ 1994 ref 96 II där yrkesfiskares sakägarställning prövats som en fråga om talerätt. RegR synes dock inte ha gjort någon egen prövning av sakägarrekvisiten utan nöjt sig med att konstatera att yrkesfiskarna i målet betraktats som sakägare av vattendomstolen och regeringen.

ett sådant påstående inte att erinringar mot vattenföretaget och ersättningsyrkanden sakprövades i NJA 1958 s. 215.

> Vattenföretaget avsåg anläggande av en vägbank med bro. Mot företaget framställde bland annat ett antal segelbåtsägare erinringar och yrkanden om skadeersättning. Något påstående om kvalificerad anknytning till fast egendom synes båtägarna inte ha framfört. Högsta domstolen, där endast ersättningsfrågan var uppe till prövning, lämnade överklagandet utan bifall med motiveringen att det "har icke visats, att någon av dem äger fastighet, vars användningssätt kan menligt påverkas genom inskränkningen av den segelfria höjden, eller innehar särskild rätt till fast egendom av beskaffenhet att intrång däri kan ske genom nämnda inskränkning". Därför, fortsatte Högsta domstolen, kunde dessa "sakägares" yrkanden "icke lagligen bifallas".

Högsta domstolens skrivning ger besked om att domstolen ansett att det saknats lagliga förutsättningar för bifall till ersättningskraven. Käromålet har fallit redan på grund av bristande anknytning till fast egendom, dvs samma brister som i rättsfallet NJA 1977 s. 477 föranledde att överklagandet avvisades. Det föreligger emellertid två skillnader mellan dessa fall, som kan förklara olikheterna i rättsföljd. Den ena skillnaden är att föreningens talan endast omfattade erinringar mot vattenföretagets tillåtlighet medan segelbåtsägarna dessutom – och i Högsta domstolen enbart – yrkade ersättning. Den andra skillnaden är att sökanden i 1958 års fall medgav ersättningsskyldighet med ett visst belopp, som dömdes ut av domstolarna.

I vilken ordning har då domstolarna prövat rekvisitet om kvalificerad anknytning till fastighet när påstående härom framställts i rättegången?

Framgår det av lag eller författning vem som är behörig att företräda ett visst intresse som part i en rättegång, blir enligt praxis en talan som förs av ett annat subjekt än det sålunda utpekade avvisad. Detta påstående understöds av NJA 1967 s. 415.

> I målet fördes talan om ersättning för skada till följd av minskat renbete på påstådd sedvanerättsmark av dels lappbyar, dels Kammarkollegiet. Det gjordes inte gällande annat än att skadan drabbade lappväsendet som helhet. Enligt då gällande lagstiftning låg det på

kollegiet att bevaka lappväsendets intressen. Lappbyarna ansågs därför inte behöriga att föra talan om ersättning.[77]

Som framgår grundades kollegiets ersättningsyrkande på ett påstående om sedvanerätt för lapparna att använda berört markområde för renbete. Högsta domstolen fann inte sådan sedvanerätt föreligga och ogillade talan. Att det brast i anknytning mellan kollegiet (eller riktigare lappväsendet) och fast egendom hindrade alltså inte att kollegiet ansågs som part i vattenmålet. Med nu nämnda rättsfall snarlika förhållanden förelåg i NJA 1969 s. 105.

> Också här var det frågan om lappbyar som förde ersättningstalan, denna gång för skada på fiske. Skadan påstods ha drabbat delägarna i byarna och som grund för ersättningsyrkandet åberopades dels renbeteslagen, dels av ålder hävdvunnen rätt till fiske. Högsta domstolen konstaterade att den enda rätt till fiske som delägarna ägde var den som avsågs i renbeteslagen. Denna rätt var kollektiv, varför skadan på fisket drabbade lappväsendet som helhet. I enlighet med vad som anförts i NJA 1967 s. 415 vilade det på Kammarkollegiet att föra talan om sådan ersättning. Högsta domstolen lämnade därför lappbyarnas talan utan bifall.

Att lappbyarnas talan inte avvisades förklaras av att byarna grundade skadeståndsanspråket på direkt skada för delägarna[78] och inte, som i 1967 års fall, enbart på skada för lappväsendet i dess helhet. I NJA 1961 s. 444 hade Högsta domstolen slagit fast att lappbyar ägde rätt att föra talan för delägarnas gemensamma intressen.[79] I överensstämmelse med hur kollegiets påstående om sedvanerätt till renbetesmark prövats i NJA 1967 s. 415 sakprövades delägarnas rätt till fiske på grund av urminnes hävd. Ordningsmässigt kan man hävda att domstolarna bort avvisa lappbyarnas talan, såvitt den grundade sig på lapparnas fiskerätt enligt renbeteslagen; så skedde i

[77] Rättsfallet kommenteras av Welamson som överensstämmande med principen att det i allmänhet inte föreligger talerätt rörande annans rättsställning, se SvJT 1969 s. 924.

[78] Jfr Welamson, SvJT 1977 s. 16, som ser rättsfallet som ett utslag för principen om att den som påstår sig själv vara berättigad har rätt att få sitt yrkande prövat.

[79] Avgörandet utgör ett undantag från principen om förbud att föra talan angående annans rättsställning. Som framgår av referatet föranleddes undantaget av rent praktiska behov; jfr även NJA 1973 C 143.

1967 års fall. Någon praktisk betydelse av att domstolarna denna gång valde ogillande i stället för avvisning är dock svår att se.[80]

Det står i överrensstämmelse med nu angivna principer att Högsta domstolen i NJA 1979 s. 541 inte ansåg ett fiskevårdsområde behörigt att föra talan om ersättning för skada på delägares i området ingående fiske. Fiskerätten tillhörde delägarna enskilt och fiskevårdsområdet synes inte ha gjort något påstående om egen skada.[81]

En mer särpräglad situation förelåg i NJA 1973 s. 399, på så sätt att ersättningsyrkandet grundades på fastighetsinnehav, som förelåg vid tidpunkten för talan men som uppkommit efter det att tillstånd till vattenföretaget gavs. Också denna talan ogillades på grund av bristande anknytning till fast egendom. Tiden för tillståndsbeslutet ansågs avgörande för bedömning av kravet på särskild rätt till fastighet.

Genomgången ovan ger intryck av en tämligen enhetlig behandling i praxis när det gäller prövningen av yrkanden som grundas på påståenden om innehav av särskild rätt till fast egendom. Rättsläget kan sammanfattas så, att när talan grundas på påstående om skada på den egna förmögenhetsmassan har domstolarna sakprövat ersättningsyrkandet, utan någon (i vart fall redovisad) talerättsprövning. Åberopas däremot skada på någon annans rättsställning, har parts saklegitimation prövats särskilt och brister i kravet på kvalificerad anknytning till fast egendom lett till avvisning. Talerättsprincipen står så till vida i linje med allmänna processrättsliga grundsatser.[82]

Från senare tid föreligger emellertid ett par avgöranden[83] som inte lika lätt kan passas in i det beskrivna mönstret. Det ena är ett

[80] Andra rättsfall där domstolarna sakprövat invändningar från motparten om att den som yrkat ersättning saknat särskild rätt till fast egendom är NJA 1975 s. 238 och SvJT 1975 ref s. 73.

[81] Situationen liknar så till vida den i NJA 1959 s. 540, där ett överklagande avvisades eftersom bland annat klaganden inte påstått att vattenföretaget kunde orsaka honom intrång eller olägenhet, se s. 307. Som framhålls i anslutning till det rättsfallet kan denna avvisningsgrund åtminstone implicit anses innefatta en prövning av kravet på anknytning till fast egendom.

[82] Jfr Fitger s. 11:1–17 samt Lindblom, Processhinder avsnitt 7.5.

[83] Förutom nedan anförda rättsfall kan också nämnas NJA 1982 s. 742 där talan avvisades i första instans eftersom det saknades tillräckligt kvalificerad anknytning till berört vattenområde, se s. 307 not 76.

hovrättsavgörande om partsställningen i ansökningsmål, refererat i RH 94:30.

> I målet framställdes invändningar mot ett vattenföretag av en arrendator till ett område som inte berördes av företaget. Arrendatorn grundade sitt påstående om talerätt på ett tyst medgivande av markägaren att nyttja berört vattenområde för båtplats, båtfart och bad, således inte på arrendeavtalet. Tvistefrågan i målet gällde om arrendatorn såsom sakägare hade rätt till ersättning för rättegångskostnader av sökanden. Hovrätten lämnade yrkandet utan bifall med motiveringen att det inte var utrett att någon nyttjanderätt till båtplats förelåg och att rätten till bad och strand endast kunde göras gällande med stöd av allemansrättsliga regler.

Det andra fallet gäller yrkesfiskares ställning i vattenmål och återfinns i NJA 1995 s. 322.[84]

> Yrkesfiskarna hävdade att de var sakägare och krävde ersättning för rättegångskostnader av sökanden. Som grund för sakägarställning gjorde de gällande dels att yrkesfiskares rätt att fiska i ett vattenområde är av mer kvalificerad art än allemansrätten, dels att vattenföretaget rörde sådana civila rättigheter som det enligt 6 art. Europakonventionen skall finnas möjlighet att föra talan vid domstol om. Högsta domstolen ogillade yrkandet. Domstolen hänvisade till den allmänt gällande definitionen av sakägarbegreppet och framhöll att det överlämnats åt rättstillämpningen att bestämma begreppets närmare avgränsning. Därvid måste, enligt Högsta domstolen, beaktas det allmänna värdet av ett enhetligt och klart avgränsat och därmed lättillämpat sakägarbegrepp. Och, fortsatte Högsta domstolen, detta förutsätter en kvalificerad anknytning till det område som berörs av vattenföretaget. En sådan anknytning kan inte anses uppkomma enbart genom yrkesfiske inom ett berört allmänt vattenområde.[85]

[84] Samma yrkesfiskare har gett upphov till tre refererade avgöranden i högsta instans. Förutom NJA 1995 s. 322 har frågan om deras partsställning i vattenmål prövats i RÅ 1994 ref 96 II (ärende om rättsprövning) och NJA 1996 s. 198 (överklagande av tillståndsdom).

[85] Ett JR var av skiljaktig mening och ansåg yrkesfiskarna vara sakägare. Som stöd för detta anfördes att yrkesfiskare har en rätt till fiske på allmänt vatten som går utöver den som tillkommer allmänheten och att det i princip får anses föreligga rätt till skadeersättning vid intrång i denna rätt. Det får dessutom enligt den skiljaktiga meningen anses stå i linje med HD:s nuvarande ståndpunkter att i vart fall den som åberopar rättsfakta som över huvud taget kan läggas till grund för rätt till ersättning skall få sitt yrkande sakprövat.

Ersättning för rättegångskostnader utgår till sökandens motpart. Det är följaktligen vederbörandes talerätt som styr rätten till kostnadsersättning.[86] Man kan av det sluta sig till att den som får ett kostnadsyrkande ogillat på grund av bristande motpartsställning hade fått en talan i huvudsaken avvisad.

Att Högsta domstolen som grund för att neka kostnadsersättning anför bristande anknytning till berört vattenområde står i motsats till NJA 1967 s. 415, där Kammarkollegiets talan ogillades på grund av att påstådd sedvanerätt till berört markområde inte förelåg. I 1995 års fall påstod yrkesfiskarna att de hade en "kvalificerad allemansrätt". Yrkesfiskarnas ersättningsyrkande rör vidare ersättning för egen skada. Det är alltså inte frågan om talan angående annans rättställning. Att yrkesfiskarna ansetts sakna processuell sakägarställning strider därför mot principen att den som påstår sig vara berättigad i ett visst hänseende skall få sin talan prövad i sak. Den närmast till hands liggande förklaringen till att domstolarna valt olika rättsföljder är att yrkandet i 1967 års fall avsåg ersättning för skada medan yrkesfiskarnas talan riktade sig mot vattenföretagets tillåtlighet.[87]

Med detta konstaterande är det dags att övergå till att se hur man i praxis har hanterat det andra ledet i sakägardefinitionen, kravet på att äganderätten eller den särskilda rätten skall avse berörd fast egendom. Kräver partsställning i vattenmål att vederbörande kan styrka anknytning till fast egendom som direkt skadas genom vattenföretaget eller annars lider intrång i något för fastighetens ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattendrag som byggs ut?

Högsta domstolen anför i domskälen i NJA 1995 s. 322[88] bland annat att, förutom sökanden och företrädare för allmänna intressen, anses partsställning i ansökningsmål tillkomma endast sådana personer som har ställning av sakägare. Sakägare förtydligas därefter i enlighet med den allmänt godtagna definitionen. På motsvarande sätt sägs i NJA 1977 s. 477 att vattenföretaget "*ej angår* (kurs. här) fastighet som..."[89] Dessa uttalanden ger intrycket att behörigheten

[86] Jfr avsnitt 13.5.
[87] Se vidare s. 321 f.
[88] Jfr s. 311.
[89] Se s. 307.

att processa som part i ansökningsmål är beroende av att samtliga sakägarrekvisit är uppfyllda. Att vara ägare eller inneha särskild rätt till fast egendom är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för talerätt. Som ytterligare stöd för en sådan ståndpunkt kan hänvisas till NJA 1967 s. 508.[90]

> I målet fördes talan bland annat av en person som gjorde gällande inmutningsrätt till det markområde inom vilket vattenföretaget skulle utföras. Vederbörande gjorde vissa invändningar mot företaget. Hans yrkande prövades endast i underrätten, som avvisade talan. Som skäl för beslutet anförde domstolen att inmutningarna var belägna på ett så betydande avstånd från den blivande dämningsgränsen att de rimligen inte kunde beröras av vattenföretaget.

Den geografiska belägenheten av inmutningsrätten har uppenbarligen spelat roll för valet av rättsföljd. Värdet av avgörandet är dock begränsat eftersom frågan endast prövats i underrätten.

När det gäller skadeståndstalan i ansökningsmål finns det ett flertal avgöranden där Högsta domstolen prövat fastighetsägares och nyttjanderättshavares krav på ersättning för skada och intrång i anledning av vattenföretag. I vissa fall har yrkandena avvisats,[91] i andra fall har yrkandena prövats i sak.[92] Av intresse är då att konstatera på vilket sätt grunderna för avvisningsbesluten skiljer sig från de skäl som föranlett att ersättningstalan ogillats.

Gemensamt för de rättsfall som här uppmärksammas är att ersättningstalan avser fall då vattenföretaget inte har någon direkt skadeinverkan på den fasta egendom till vilken käranden är ägare eller nyttjanderättshavare. Skadeståndsyrkandena grundas i stället på att åtgärder som vidtagits på annans vattenområde medfört skada på den egna fastigheten genom t.ex. värdeminskning eller olägenheter vid dess ekonomiska nyttjande.

Två av de tre fall där domstolarna avvisat ersättningsyrkandena

[90] Rättsfallet har behandlats i annat sammanhang, se s. 307 not 76. Jfr även i samma not angivna NJA 1982 s. 742, där fastighetsägare fick sin talan avvisad i underrätten med hänvisning till att de ej visat sig ha en så nära anknytning till vattenområdet i fråga att deras rätt till vatten och fiske kan grunda partsställning (målet gällde anstånd med byggnads fullbordande).

[91] Se NJA 1966 s. 327, 1969 s. 476 och 1988 s. 684.

[92] Se NJA 1945 s. 687, 1958 s. 215, 1960 s. 726, 1965 s. 182 och 359, 1970 s. 387 och 1971 s. 8.

rör talan av delägare i allmänningsskog angående skada till följd av vattenföretagets inverkan på allmänningsskogens vattenområde. Det tredje rättsfallet gäller samers yrkande om skadestånd på grund av försämrade kommunikationer till och från bostadshus.

I NJA 1966 s. 327 påstod delägare i allmänningsskog att det med deras enskilda fastigheter följde rätt till obegränsat fiske på allmänningens vatten och att vattenregleringen försämrat fisket och därmed värdet av de enskilda fastigheterna. Skadeståndsyrkandena avvisades med motiveringen att det ankom på allmänningsstyrelsen att föra talan om ersättning för skada på allmänningens fiske. Delägarnas rätt att nyttja allmänningens fiske ansågs inte ge dem rätt att föra talan om ersättning för egen del på grund av nämnda skada.[93]

Också NJA 1969 s. 476 rör ersättningstalan av delägare i allmänningsskog. I detta fall påstod delägarna att en vattenreglering medfört försvårad båtfart på allmänningsskogens vattenområde. I vattendomstolen sakprövades yrkandena med utgångspunkt från att olägenheterna vid utövandet av båtfart kunde orsaka värdeminskning av delägarnas fastigheter. Också vattenöverdomstolen fann att ersättningsyrkandena skulle sakprövas, med motiveringen att den rätt att ha båt vid sjön som tillkom delägarna föll utanför allmänningsstyrelsens förvaltningsbefogenhet. Högsta domstolen avvisade emellertid delägarnas talan. Enligt Högsta domstolen kunde delägare inte som sådan föra talan om ersättning för skada som uppkommit till följd av ett vattenföretags inverkan på allmänningsfastigheten. Två JR var dock skiljaktiga och menade att delägarnas rätt i omstämt hänseende inte var att hänföra till befogenheter som tillkommer delägarna gemensamt.

NJA 1988 s. 684 gäller talan i anledning av intrång i kommunikationerna till och från vissa bostadshus som uppförts av enskilda samer med stöd av rennäringslagen. Samerna påstod att intrånget var att betrakta som personliga besvär för dem och yrkade ersättning enligt VL. Deras talan avvisades. Enligt Högsta domstolen var visserligen hinder i en fastighets till- och utfart typiskt sett att hänföra till personliga besvär för fastighetsägaren. I detta fall var emellertid störningarna i kommunikationerna en skada som drabbat den kollektivt bedrivna rennäringen och därför tillfogats samerna i deras egenskap av utövare av renskötselrätten. Intrånget i kommunikationerna kunde därför inte anses

[93] Avgörandet har kritiserats av Welamson, som menar att den som påstår sig själv berättigad till ersättning bör få sitt yrkande sakprövat, se SvJT 1969 s. 924.

ha drabbat bestämda personer i den mening som avsågs i rennäringslagen. Något utrymme för ersättning till samerna vid sidan av ersättningen till samebyn förelåg följaktligen inte.

På vilket sätt avviker då dessa beslutsskäl från domstolarnas motivering när ersättningsyrkanden ogillas?

Inledningsvis kan uppmärksamhet fästas på följande tre rättsfall, som gäller frågan om rättslig intresseanknytning mellan en fastighet och det vattenområde inom vilket vattenföretaget utförts.[94]

I NJA 1945 s. 687 yrkade ägaren till en grannfastighet ersättning för de merkostnader för virkesindrivning som en byggnad i den allmänna farleden skulle orsaka honom. Vattenöverdomstolen förklarade i sin av Högsta domstolen fastställda dom att grannen inte ägde annan rätt att använda berört vattenområde än den som grundar sig på områdets egenskap av allmän farled. Intrång i denna rätt ansågs inte ersättningsgillt. Talan ogillades.

NJA 1965 s. 182 gäller ersättningsrätt för försvårad virkesutdrivning till följd av en vattenreglerings inverkan på stränderna vid allmän flottled. Tvist uppstod bland annat om fastigheter för vilka ersättning yrkades hade någon särskild rätt till strand och vatten i flottleden. Högsta domstolen tog fasta på vattenlagstiftningens särskilda regler för att värna om flottningsintresset och fann att regleringsåtgärderna fick anses innebära "intrång i den rätt att nyttja flottleden, som tillkommer ägarna av skogsfastigheter inom flottledens drivningsområde." Fastigheternas eventuella tillhörighet till drivningsområdet i fråga blev avgörande för om talan skulle bifallas eller ogillas.

Ersättning för intrång i näringsverksamhet var uppe till prövning i NJA 1971 s. 8. Rörelsen – sjöflygverksamhet – bedrevs på ett arrenderat strandområde med intilliggande vatten. Start och landning skedde dock från ett angränsande vattenområde. Intrånget i näringsverksamheten grundades på en brobyggnads inverkan på sistnämnda vattenområde. Högsta domstolen ogillade talan med motiveringen att rörelseidkaren varken till följd av någon särskild rätt till vattenområdet, av

[94] Jfr även NJA 1958 s. 215 där ersättning yrkades och utdömdes för värdeminskning på fastigheter till följd av försämrad båtfart orsakad av ett vattenföretag på annans vattenområde. HD motiverade ersättningen med att det sedan lång tid funnits led för sjöfart i vattnet utmed fastigheterna och att inskränkningar i möjligheterna att driva sjöfart i leden därför måste anses kunna medföra skada eller intrång på fastigheterna.

annan liknande anledning eller på grannelagsrättslig grund var berättigad till ersättning.

Som framgår av sistnämnda referat kom domstolen i det fallet in på frågan om ersättning på grannelagsrättslig grund. Detta spörsmål har även varit föremål för bedömning i två andra HD-avgöranden.

Det första av dessa är NJA 1960 s. 726. Två av de ersättningsyrkanden som domstolarna hade att pröva gällde intrång genom att utsikten från fastigheterna försämrats, i det ena fallet på grund av att schaktmassor lagts upp på grannfastigheten, i det andra till följd av att en fors tidvis torrlagts. Högsta domstolen lämnade båda ersättningsyrkandena utan bifall med hänvisning till att intrången inte kunde anses gå utöver vad en fastighetsägare måste tåla utan rätt till ersättning.

Samma motivering till avslag på ersättningstalan användes i NJA 1965 s. 359. Också här avsåg yrkandet skadestånd på grund av förfulning av landskapet och minskad trevnad till följd av torrläggning av sjöbotten.

För att komplettera bilden av på vilka grunder talan har ogillats kan även nämnas följande fall.

I nyssnämnda referat, NJA 1960 s. 726, framställdes ersättningsyrkande av en fastighetsägare för det intrång i hans konstnärliga verksamhet som torrläggningen av forsen inneburit. Talan ogillades. Som domskäl anfördes att intrånget inte hade sådant samband med fastighetsinnehavet att ersättning lagligen kunde komma i fråga.

Vilka slutsatser kan då dras ur dessa rättsfall när det gäller den processuella behandlingen av kravet på att en fastighet skall vara berörd av vattenföretaget för att grunda sakägarställning?

När talan avvisats i tillåtlighetsdelen har domstolarna regelmässigt motiverat detta med brister i båda de led som tillsammans definierar sakägarbegreppet.[95] I två av dessa fall har det brustit redan i de förutsättningar som stipuleras i det första ledet, det har över huvud taget inte funnits någon kvalificerad anknytning till fast egendom. Det tredje fallet[96] är ett avgörande från första instans och har därför begränsat värde. Något säkert uttalande om praxis inställning till hur det andra ledet i sakägardefinitionen skall behandlas processuellt går följaktligen inte att göra. Att Högsta domstolen

[95] Se NJA 1977 s. 477, 1982 s. 742 och 1995 s. 322.
[96] NJA 1982 s. 742.

som obiter dicta uttalar sig om det andra ledet talar dock för att man ansett att talerätten omfattar samtliga rekvisit i sakägarbegreppet.

När det gäller ersättningsfrågor visar praxis att domstolarna ibland avvisat och vid andra tillfällen ogillat talan på grund av bristande anknytning till berörd fast egendom.

Skillnaden i rättsföljd kan inte förklaras genom en hänvisning till den typ av skada som vattenföretaget har påstått orsaka. Visserligen har försvårande av virkesdrivning i samtliga tre här berörda fall lett till att ersättningsyrkandet sakprövats. Men störningar i möjligheterna att färdas till och från en fastighet har behandlats olika.[97] Inte heller kan det rimligen göra någon skillnad om ersättningstalan avser sakskada, allmän förmögenhetsskada, direkt skada eller tredjemansskada. Samtliga dessa spörsmål bör behandlas inom ramen för själva saken.[98] Det framstår över huvud taget som varken ändamålsenligt eller lämpligt att käranden skall kunna påverka valet av processuella handläggningsregler genom sitt påstående om vilken typ av skada han lidit.

Delar av Högsta domstolens motivering till avvisningsbeslutet i NJA 1988 s. 684 tyder på att utrymmet för att döma ut ersättning skulle inverka på talerätten.[99] En skada som drabbar ett kollektivt intresse kan enligt svensk rätt inte grunda ersättningsrätt för enskilda.[100] Å andra sidan ogillades talan i NJA 1960 s. 726 med motiveringen att ersättning lagligen inte kunde komma i fråga.[101] Det senare måste vara det riktigare tillvägagångssättet. Att ogilla ett ersättningsyrkande efter sakprövning bör över huvud taget väljas som alternativ framför avvisning med hänvisning till att talan

[97] Se å ena sidan NJA 1988 s. 684 (talan avvisades) och å andra sidan NJA 1958 s. 215 (talan sakprövades och bifölls). I sistnämnda rättsfall fick dessutom vissa parter sina yrkanden ogillade, trots att de inte gjort något påstående om fastighetsanknytning, jfr ovan s. 308.

[98] Se bland annat NJA 1958 s. 215 där käranden gjorde gällande minskat fastighetsvärde (sakskada) och 1971 s. 8 där ersättningstalan gällde intrång i rörelse, utan samband med egen sakskada (allmän förmögenhetsskada och tredjemansskada).

[99] Se s. 314.

[100] Jfr bl.a. SOU 1994:151 del C s. 261 f.

[101] Detta gäller såväl skadan orsakad genom den försämrade utsikten som intrånget i den konstnärliga verksamheten. Beträffande förstnämnda skada ogillades talan efter en grannelagsrättslig prövning. För att grannelagsrätten skall aktualiseras krävs emellertid först ett konstaterande att ersättning enligt vattenlagen inte kan utgå, jfr Viklund s. 26.

omöjligt kan vinna framgång. Talerättsregler är ett dåligt verktyg att använda mot obefogade anspråk.[102] Förklaringen till att samerna i det förstnämnda rättsfallet fick sina ersättningsyrkanden avvisade måste sökas på annat ställe än i det mer eller mindre befogade i deras anspråk.

En sådan förklaring kan vara att domstolen i de tre fall då ersättningstalan avvisats[103] har sett frågeställningen som rörande vem av flera subjekt som är behörig att föra talan för en viss skada. Sålunda grundas avvisningsbeslutet i NJA 1988 s. 684 inte på en prövning av förekomsten av ett visst intrång och ersättningsrätten för detta. Domstolens prövning av talerätten går i stället ut på att fastställa vem som är bärare av det intresse som kan ha kränkts genom intrånget. Utgångspunkten har varit att det påstådda intrånget har drabbat antingen samerna enskilt eller samekollektivet, men inte båda samtidigt. Enligt Högsta domstolen var det frågan om en eventuell kränkning av ett kollektivt intresse, som enskilda samer inte var behöriga att företräda.

På liknande sätt förhåller det sig med avvisningsbesluten i NJA 1966 s. 327 och 1969 s. 476. Domstolarna tar inte heller här ställning till om det verkligen skett ett intrång i form av skada på allmänningsfastighetens fiske repektive båtfart och om detta intrång i så fall är ersättningsgillt. Talerätten avgörs genom en prövning av om delägarna är behöriga att föra talan som företrädare för det intresse som är förknippat med vattenföretagets inverkan på allmänningsskogens vattenområde. Vad som skiljer dessa båda mål från det i föregående stycke behandlade är att delägarna påstod att *även* de egna fastigheterna sakskadades. Delägarna och allmänningsstyrelsen kan i den delen inte anses som alternativa intressebärande subjekt. Tvärtom synes delägarnas talan om ersättning för sådan sakskada inte skilja sig från den typ av ersättningsyrkanden som sakprövats i andra mål.[104] Sannolikt har dock domstolarna sett saken så, att delägarna inte påstått någon egen rätt till fiske respektive båtfart utan endast skada som uppstått till följd av inverkan på allmänningens rätt till vattenområdet. Talerätten grundas inte på

[102] Jfr Fitger s. 11:5 och Lindblom a.a. s. 236 f.
[103] Jag bortser i det följande från underrättens avvisningsbeslut i NJA 1967 s. 508.
[104] Se t.ex. NJA 1960 s. 726.

rättigheter knutna till den egna fastigheten utan på delägarskap i den direkt skadade egendomen. Delägare är enligt Högsta domstolen inte behöriga att företräda allmänningsskogen. Talerättskonstruktionen kan ses som ett utslag av och bekräftelse på att vattenrätten angår förhållandet mellan fastigheter och vattenlagens regel om vem som äger föra talan om skada på fast egendom.[105]

I de fall där domstolen ogillat ersättningstalan har det redan från början stått klart att käranden haft rätt att uppbära den ersättning som kan komma att dömas ut. Det är svårt att tänka sig någon annan som behörig att uppbära skadestånd för de merkostnader som försvårandet av virkesdrivningen påstods medföra i NJA 1945 s. 687 och 1965 s. 182 eller det intrång i flygverksamheten som gjordes gällande i NJA 1971 s. 8. I vart fall kan man knappast hindra en sådan ersättningstalan med hänvisning till bristande talerätt. Domstolarna har i stället sakprövat om det inträffat sådan skada som påståtts och om denna i så fall är ersättningsgill med hänsyn till vattenrättsliga och allmänna skadeståndsrättsliga principer.

15.3 Sammanfattning och utvärdering av sakägarbegreppets betydelse enligt teori och praxis

Genomgången ovan har visat att sakägarbegreppet såväl i teori som praxis tilläggs betydelse som processhindrande faktum. Sakägarbegreppet anses i vart fall delvis ha en talerättsgrundande effekt. Vattenmål överensstämmer i det hänseendet med rättsläget inom andra fastighetsrelaterade rättsområden som expropriationsrätt, fastighetsbildningsrätt och planlagstiftning.

Efter förebild från expropriationsrätten uttrycks inte sällan kravet på talerätt som att vederbörande måste ha en kvalificerad anknytning till fast egendom. Saklegitimation förutsätter antingen äganderätt eller särskild rätt till en fastighet. Ibland tilläggs att den fasta egendomen dessutom måste vara berörd av den åtgärd som talan avser.

[105] Jfr s. 258 not 151.

Att innehav av äganderätt eller särskild rätt till fast egendom utgör talerättsrekvisit är ett påstående som man möter främst inom den expropriationsrättsliga litteraturen, inbegripet lagförarbeten. Vattenlagens fortlöpande anpassning till expropriationsrätten när det gäller ersättningsbestämmelserna har medfört att begreppet särskild rätt importerats till vattenrätten, dock utan att inflyta i själva lagtexten.[106]

Beträffande äganderätten som legitimationsgrund ger vattenlagen uttryckligen besked om att den som innehar fastighet med anspråk på sådan rätt är behörig att föra talan för fastighetens räkning.[107] Däremot föreligger en viss oklarhet när det gäller vad som innefattas i termen särskild rätt och vilka processuella rättsföljder som är knutna till detta rekvisit. En anledning till detta är att kravet på särskild rätt för sakägarställning ansetts höra samman med den allmänna skadeståndsrättsliga principen om krav på särskilt intresse i den skadade egendomen för att det skall föreligga rätt till ersättning.[108] Den rättsliga polemiken och debatten har koncentrerats till försök att utifrån definitioner av begreppet särskild rätt finna en lämplig avgränsning av sakägarkretsen, i betydelse ersättningsberättigade. Man kan också skönja en utveckling i praxis av begreppet särskild rätt som liknar den som förekommit inom den allmänna skadeståndsrätten när det gäller tredjemansskador.

En studie av domstolspraxis visar att talerätt i vattenrättsliga ansökningsmål inte förbehållslöst kan hänföras till lokutionen "kvalificerad anknytning till fast egendom". Redan en hastig översyn av rättsfall återgivna i NJA ger vid handen att frågan om fastighetsanknytning ibland prövats som en processförutsättning[109] och vid andra tillfällen som en materiell bifallsförutsättning.[110]

Sakägarbegreppets förhållande till talerätten är alltså mer komplicerat än vad som följer med kravet på kvalificerad fastighetsan-

[106] Detta skedde redan genom den förändring i nyttjanderättshavares och andra rättighetshavares processuella ställning som vidtogs i slutskedet av arbetet med tillkomsten av ÄVL, se bland annat Gärde PM II s. 170 f.
[107] Se 13 kap. 28 § VL; jfr 22 kap. 9 § MB.
[108] Jfr Viklund s. 14 f. och 26 f., Ljungman, Rättsvetenskapliga studier s. 305 f., Holmbäck, Rättsvetenskapliga studier s. 272, Persson s. 439 f., 444 f. och 448 f. samt R Strömberg s. 130 f.
[109] Se från senare tid bland annat NJA 1977 s. 477 och 1995 s. 322.
[110] Så t.ex. i NJA 1958 s. 215, 1960 s. 726 och 1969 s. 105.

knytning. Att därtill, som ibland hävdas, kräva att fastigheten skall vara berörd löser inte problemet. En sådan ordning innebär att hela sakägarbegreppet blir en processförutsättning. Bristande sakägarställning kommer i sådant fall att alltid leda till avvisning. I motiven[111] förekommer visserligen uttalanden av innebörden att det föreligger likhetstecken mellan begreppen sakägare och talerätt. Domstolspraxis visar emellanåt upp samma bild.[112] Bristande sakägarställning möts emellertid nästan lika ofta med rättsföljden ogillande som med avvisning.[113] Klart är att talerätt är en nödvändig förutsättning för att anses som sakägare. Men talerätt är – åtminstone ibland – inte tillräckligt för uppnå sakägarställning, enligt den definition av sakägarbegreppet som är allmänt godtagen inom vattenrätten.

Lyfter man blicken från rekvisiten i sakägardefinitionen och skärskådar rättspraxis ur en annan synvinkel framträder ett mönster i domstolarnas val av rättsföljd vid brister i sakägarrekvisiten. Man kan skönja ett annorlunda sätt att se på sakägarställningens processuella innebörd i tillåtlighetsfrågor jämfört med ersättningsfrågor. Rätten att föra talan som part angående ett vattenföretags tillåtlighet prövas regelmässigt som en särskild processförutsättning, medan det beträffande ersättningsyrkanden sällan görs någon talerättsprövning i vidare mån än som sker i tvistemål i allmänhet.

Det är visserligen svårt att göra några säkra uttalanden angående i vilken processuell form sakägarrekvisiten prövas i tillåtlighetsdelen. Sakägaren uppträder som sökandens motpart. Domstolen har endast undantagsvis anledning att uttryckligen ta ställning till yrkanden från sakägaren. Väljer domstolen att behandla sakägaregenskapen som en del av själva tillåtlighetsfrågan, kommer eventuella brister i rekvisiten inte att leda till någon annan rättsföljd än att sökanden erhåller tillstånd till vattenföretaget. Det är svårt att av ett tillståndsbeslut utläsa om domstolen funnit några brister i sakägarhänseende. Vattenföretagets tillåtlighet beror på en sammanvägd bedömning av all nytta och all skada som företaget medför. Sakägarställningen rör skada eller intrång för en enskild person.

[111] Se t.ex. prop. 1981/82:130 s. 149.
[112] Se t.ex. NJA 1977 s. 477, 1982 s. 742 och 1995 s. 322.
[113] Se s. 312 f.

Skadan eller intrånget skall beaktas av domstolen oberoende av om det finns någon behörig part som bevaka intresset i processen. Talerätten saknar i stort sett betydelse för tillåtlighetsbedömningen. För sökanden och domstolen framstår det som likgiltigt om den som gör invändningar mot ett vattenföretag och inte yrkar ersättning för rättegångskostnader får sin talan avvisad eller "ogillad" genom att tillstånd ges.

Att det i praxis återfinns ett antal avgöranden där domstolen helt eller delvis prövat sakägarinstitutet som en processförutsättning är mot denna bakgrund ingen säker grund för slutsatsen att så alltid sker. En annorlunda behandling kan dölja sig i de mål där domstolen sakprövat och tillåtit vattenföretag. Trots denna risk för ett felvisande resultat bör de rättsfall där domstolarna öppet redovisat hur man prövat sakägarrekvisiten tillåtas vara vägledande för en bedömning av rättsläget. Domstolen kan inte undandra sig att pröva frågan om sakägarrekvisitens betydelse som processförutsättning, om vederbörande överklagar ett tillståndsbeslut. Detsamma gäller om någon begär ersättning för rättegångskostnader, eftersom sådan rätt tillkommer endast den som intar partsställning i ansökningsmålet.[114] Om praxis visar att sakägarfrågan helt eller till någon del i dessa situationer rör vederbörandes talerätt, får samma bedömning antas gälla över huvud taget i ansökningsmål, även om domstolarna av praktiska skäl underlåter att göra någon särskild talerättsprövning när förhållandena inte kräver det.[115]

Mönstret i praxis med en utvidgad talerättsprövning i tillåtlighetsdelen jämfört med ersättningsfrågor bryts i enstaka fall. Detta gäller t.ex. segelbåtsägarnas talan i NJA 1958 s. 215.[116] Dessa förde talan både avseende företagets tillåtlighet och om ersättning. Båda yrkandena sakprövades i underinstanserna. Talan fullföljdes till Högsta domstolen endast i ersättningsdelen, där den i enlighet med de här beskrivna huvudlinjerna ogillades. Hur Högsta domstolen hade förfarit om segelbåtsägarna överklagat också i tillåtlighetsdelen är svårt att sia om. Möjligen hade man avvisat överklagandet i den

[114] Jfr 20 kap. 1 § VL.
[115] Jfr 34 kap. 1 § RB.
[116] Se s. 308.

delen. Det är emellertid också tänkbart att ersättningsyrkandet läkt bristen på talerätt i tillåtlighetsdelen.[117]

I övrigt är praxis enhetlig när det gäller talerättsprövningen i de indispositiva delarna av ansökningsmålen. Den som har framställt särskilda yrkanden i tillåtlighetsdelen eller överklagat ett tillståndsbeslut, utan att ha uppfyllt kraven på sakägarställning, har fått sin talan avvisad.[118] Mönstret framstår som mer brokigt på vattenmålens dispositiva sida. Sålunda avvisades ersättningstalan i NJA 1967 s. 415 och 1979 s. 541.[119] Emellertid kan den bristande talerätten i dessa fall ses som uttryck för den allmänna processrättsliga principen om förbud att processa om annans rättsställning.[120] Avgörandena styrker därmed tesen att talerättsprövningen i ersättningsfrågor stämmer överens med huvudregeln i dispositiva tvistemål i allmänhet.

Ett mer svårförklarligt avgörande där avvisning tillgripits som rättsföljd för att mota bort ett ersättningsyrkande är NJA 1989 s. 529.

> Rättsfallet, som inte berörts tidigare, rör frågan om en tidigare ägare till fastighet är behörig att jämte nuvarande ägare föra talan om ersättning för skada som uppkommit under innehavstiden. Högsta domstolen avvisade den tidigare ägarens talan med bland annat motiveringen att vattenlagens ersättningssystem bygger på att rätten till ersättning är knuten till fastigheten och att talan om ersättning för skada på fastigheten förs av den nuvarande ägaren. För denna ordning talar enligt Högsta domstolen bland annat det allmänna värdet av ett enhetligt och klart avgränsat och därmed lättillämpat sakägarbegrepp.

Det som gör avgörandet oförenligt med den här förfäktade teorin är att Högsta domstolen motiverar avvisningsbeslutet med hänvisning

[117] Se vidare s. 359.

[118] Den som utan att vara sakägare yrkar ersättning för rättegångskostnader bör få sitt yrkande ogillat, jfr s. 312. Grunden för ogillandet är visserligen bristande partsställning, men partsegenskapen är i det sammanhanget att se som en materiell bifallsförutsättning. Det hindrar dock inte att man av ett sådant ogillandebeslut kan dra slutsatsen att de rekvisit som brustit är att behandla som processförutsättningar när det gäller rätten att föra talan angående själva huvudsaken. Kostnadsregeln gäller nämligen till förmån för sökandens motparter.

[119] Se s. 308 och 310.

[120] Jfr s. 309 not 77 samt Lindblom, Processhinder s. 214–220 och Miljöprocess kap. 6.

till sakägarbegreppet. Tvistefrågan gäller emellertid en mycket speciell situation, den att en tidigare ägare vill föra talan om skada på fast egendom. Vattenlagen innehåller en särskild regel om vem som äger föra talan för en fastighet. Motsvarande bestämmelse i ÄVL ansågs saklegitimerande.[121] Lagrummet motiverades av att vattenrätten anses röra förhållandet mellan fastigheter.[122] I linje med detta är rätten till ersättning för egendomsskador knuten till fastigheten och inte till ägarens person.[123] Sett från denna utgångspunkt är en tidigare ägares talan om ersättning för skada på fast egendom att betrakta som en talan angående annans rättsställning, nämligen den nya fastighetsägaren. Högsta domstolens avvisningsbeslut går följaktligen att förena med allmänna processrättsliga principer i tvistemål i allmänhet.[124]

Slutligen måste i detta sammanhang uppmärksamhet fästas på Högsta domstolens avgöranden i NJA 1966 s. 327, 1969 s. 476 och 1988 s. 684.[125] Dessa innehåller uttalanden som kan tolkas som att rätten till ersättning, och därmed sakägarbegreppet i hela dess vidd, skulle inverka på bedömningen av parts talerätt. Som utvecklats närmare ovan[126] ligger det emellertid närmast till hands att också för dessa fall i beslutsskälen tolka in ett uttryck för principen om förbud att föra talan angående annans rättställning, dvs att av-

[121] Jfr s. 295.
[122] Jfr NJA II 1919 s. 441 f.
[123] Jfr HD:s skrivning i 1989 års rättsfall på s. 536.
[124] Det innebär inte att HD:s beslut i NJA 1989 s. 529 är invändningsfritt. Två JR ville tillåta den tidigare ägarens talan med hänvisning till dennes behov av rättsskydd. Det finns onekligen starka skäl som talar för minoritetens ståndpunkt. Genom att förvägra en tidigare ägare rätten att föra talan mot vattenföretagaren lämnas den skadelidande till att förlita sig på den nya ägarens processföring i vattenmålet. Denne är kanske inte intresserad av att föra någon ersättningstalan; han har kanske inte lidit någon egen skada och anser att rätten till ersättning på grund av den äldre skadan är osäker med hänsyn till rätts- eller bevisläget. Ja, det kan t.o.m. vara så att den nye ägaren är identisk med vattenföretagaren. Denne kan inte gärna processa mot sig själv. HD anvisar visserligen för dessa fall att en tidigare ägare kan ha talerätt grundad på ett eget intresse knutet till innehållet i överlåtelseavtalet. Ersättningsfrågor blir emellertid inte sällan så utdragna i tiden att man får räkna med att en fastighet kan byta ägare vid flera tillfällen under resans gång. Det framstår som en tämligen bräcklig grund för den enskildes rättsskydd, att låta det bero på innehållet i ett avtal som kanske ligger flera led bakåt i en överlåtelsekedja.
[125] Se s. 314.
[126] Se s. 318 f.

visningen grundas på allmänna processuella principer och inte på en tillämpning av det vattenrättsliga sakägarbegreppet.

De oregelbundenheter i det processuella mönster som antytts visar sig alltså vid en närmare granskning symmetriskt stämma överens med den underliggande mönsterbeskrivningen. Rättsfallen ger ingen anledning att överge ståndpunkten att talerättsprövningen i praxis är olik för indispositiva respektive dispositiva delar av ett ansökningsmål.

Att rättstillämpningen gått denna väg sammanhänger sannolikt med den historiskt betingade intresseskillnad som enligt ÄVL och dess företrädare rådde mellan den skada och olägenhet som å ena sidan skulle beaktas vid tillåtlighetsbedömningen och å andra sidan kunde ge upphov till ersättningskrav.[127] Frågan om ett vattenföretag över huvud taget borde tillåtas skulle enligt ÄVL avgöras utifrån en skada-nytta bedömning där indirekta och ideella skador lämnades åt sidan. Inte heller skador på annat än egendom skulle beaktas, vilket innebar att intrång i särskilda rättigheter inte kunde hindra företags tillkomst. Däremot undgick inte vattenföretagaren skyldighet att utge ersättning även för skador av nu nämnt slag.

Kretsen av dem som hade ett berättigat intresse att bevaka var alltså mer inskränkt och samtidigt tydligare gränsbestämd i tillåtlighetsfrågan än i ersättningsdelen. Det gällde för domstolen att avgöra vilka servitutsliknande tvångsrätter som skulle läggas på andra fastigheter. Denna fråga rörde fastighetsägarna och endast dem. I ÄVL infördes en särskild legitimationsregel som pekade ut vem som var behörig att föra talan för en fastighet. För domstolarna kan det mot denna bakgrund ha framstått som en praktisk och ändamålsenlig metod att genom avvisning mota bort obehöriga personer, antingen för att deras talan avsåg intressen som enligt ÄVL inte kunde hindra vattenföretagets utförande eller för att de ville föra talan om ett intresse som redan var tillräckligt bevakat i rättegången.

Däremot kan det ha verkat besvärligare och mindre funktionellt att tillgripa avvisning som rättsföljd mot obefogade ersättningsyrkanden. Ersättningsbestämmelserna fick sin slutliga utformning i ett tämligen sent skede av arbetena med tillkomsten av ÄVL. Det

[127] Jfr s. 291.

var på grund av önskemålet om samstämmighet med ÄExpL som innehavare av särskilda rättigheter till fast egendom fick en självständig rätt till ersättning.[128]

Begreppet särskild rätt återfinns inte i ÄVL. En anledning till det är att även fordringshavare gavs rätt att föra talan i vattenmål. De ansågs därmed inte helt och hållet stå utanför sakägarkretsen, trots att de föll vid sidan av den krets av rättighetshavare som innehade särskild rätt enligt ÄExpL. Denna vaghet i sakägarbegreppet när det gällde ersättningsfrågan kan ha bidragit till att frågan om rätten att föra talan om ersättning sköts i bakgrunden. Intresset fokuserades i stället på det befogade i själva yrkandet, dvs rätten till ersättning som sådan. Det blev mer följdriktigt att låta brister i sakägarställningen leda till att ersättningstalan ogillades.

En annan bidragande förklaring till att sakägaregenskap kom att behandlas som en materiell bifallsförutsättning i ersättningsdelen kan vara de fakultativa forumreglerna i ÄVL. Det var inte bara möjligt utan också lämpligt att på en och samma gång få prövat samtliga de rättsliga alternativ till ersättning på grund av vattenföretagets immissionsrättsliga verkningar som en skadelidande ville åberopa. Grannelagsrättens immissionsrättsliga delar var vid tiden för ÄVL:s tillkomst tämligen outvecklade[129] och gav föga vägledning när det gällde att finna lämpliga kriterier för ett särskilt talerättsbegrepp. Också här var det den materiellrättsliga frågan om vad som krävdes i störningsintensitet för rätt till ersättning som stod i fokus. Detsamma gäller de allmänna skadeståndsrättsliga principer i övrigt som var och är avsedda att fylla ut och komplettera de vattenrättsliga specialreglerna.

Man kan alltså hävda att det utifrån de intressehänsyn som lagstiftningen avsåg att tillgodose genom ÄVL fanns både systematiska och praktiskt-funktionella skäl att i rättstillämpningen skilja mellan tillåtlighets- och ersättningsfrågor i relation till parts talerätt. Till detta kommer att det processuella prövningssystemet vid införandet

[128] Det ursprungliga kommittéförslaget innebar att skadeersättningen hänförlig till en viss fastighet skulle bestämmas i ett för allt. Frågan om ersättningens fördelning mellan ägaren och rättighetshavare fick lösas dem emellan antingen utanför ansökningsmålet eller i detta med stöd av en fakultativ forumregel.
[129] Se s. 98.

av ÄVL inte var lika utvecklat som i dag. Man skilde inte så noga mellan det formella och det materiella.[130]

Genom införandet av vattenlagen 1984 avlägsnades de intressebetingade motiven för att behandla ersättnings- och tillåtlighetsfrågor olika. Enligt vattenlagen föreligger det i princip inga skillnader mellan de intressen som skall beaktas vid bedömningen av vattenföretagets tillåtlighet och de intressen som kan föranleda skadeståndsskyldighet.[131] Den processrättsliga utvecklingen har dessutom inneburit att valet mellan formellt och materiellt fått avgörande betydelse för ett måls handläggning. Sålunda innehåller rättegångsbalken skilda förfaranderegler för rättegångsfrågor och frågor rörande själva saken.

Praxis ger inte uttryck för att dessa förändringar inom vattenrätten och det processuella systemet föranlett en reformering av talerättens behandling. Tvärtom har man i rättstillämpningen, också under 1980- och 1990-talen, konsoliderat uppfattningen om ett "processuellt sakägarbegrepp" i tillåtlighetsfrågor, medan man vid ersättningstalan undvikit att ens delvis pröva sakägarrekvisiten som processförutsättningar.[132] Domstolarna har för sin tillämpning kunnat hämta stöd i uttalanden i förarbetena till vattenlagen.[133]

Med beaktande av det anförda kan gällande rättsläge beskrivas på följande sätt.

I den del av ett vattenmål som gäller *vattenföretagets tillåtlighet* prövar domstolarna särskilt om den som framställer invändningar mot företagets utförande har talerätt. För rätten att föra talan krävs att vederbörande har kvalificerad anknytning till fast egendom. Med ett från expropriationslagstiftningen hämtat begrepp förutsätter talerätten särskild rätt till fastighet. Med särskild rätt menas servitut, nyttjanderätt och rätt till elektrisk kraft.[134] Det räcker med att rättigheten i sig är av sådant slag att den kan erhålla sakrättsligt skydd. Däremot är det inte nödvändigt att sådant skydd verkligen föreligger i det enskilda fallet. Också en muntligt upplåten rättighet kan grunda talerätt.

[130] Jfr s. 192 f.
[131] Se avsnitt 11.4.
[132] Jfr dock JR Vängbys skiljaktiga mening i NJA 1995 s. 322.
[133] Se s. 299.
[134] Se vidare s. 306 vid not 75; jfr dock även s. 320.

Det går inte att finna att tillkomsten av vattenlagen har utövat mätbar inverkan på talerättsprövningen i praxis. Den enda skillnaden mot rättsläget enligt ÄVL är att domstolarna efter lagens tillkomst inte behöver pröva om en rättighetsinnehavare har ett självständigt intresse av rättegången; det följer direkt av de intresseavvägningar som domstolen skall göra. I olikhet med regleringen i ÄVL skall enligt vattenlagen även intrång i begränsade sakrätter beaktas vid den skada-nyttaavvägning som vattenföretagets tillåtlighet bedöms utifrån. Konformiteten i talerättens omfattning, med nyss nämnda undantag, gör att doktrin, förarbeten och praxis rörande tillämpningen av ÄVL kan ha inflytande på hur rättsläget skall bestämmas i dag.

Strahl hävdar i sin uppsats från mitten på 1920-talet att talerättsprövningen inte sträcker sig längre än till kravet på innehav av särskild rätt. Senare uttalanden i doktrin och lagförarbeten[135] ger emellertid uttryck för att talerätten är vidare än så. Praxis[136] bestyrker att kvalificerad anknytning till fast egendom är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för talerätt. Därutöver krävs att fastigheten i fråga är berörd av vattenföretaget. Talerätten anknyter till båda leden i sakägardefinitionen.

Ser man till definitionens ordalydelse[137] är det fastigheten som skall skadas eller lida intrång. Med skada får i det sammanhanget anses varje fysisk påverkan på fastigheten, även om den inte skulle medföra någon ekonomisk minskning av t.ex. marknadsvärdet. Skada föreligger också om den skadade fasta egendomen är vattenföretagarens egen. I annat fall skulle den som lider intrång i en särskild rätt till sådan fast egendom inte vara sakägare, vilket strider mot tillåtlighetsreglernas innehåll.[138] Emellertid kan man även se saken så, att ordet fastighet i sakägardefinitionen skall bytas ut mot ordet rättighet, när en rättighetshavare för talan. Intrångsbedömningen skall alltså ta fasta på vattenföretagets inverkan på enbart rättigheten. Med tanke på att en fastighet kan skadas utan verkningar för en till fastigheten knuten rättighet är det mer ändamålsenligt att välja det senare alternativet. Därigenom klargörs också att rättig-

[135] Se bl.a. prop. 1972:109 s. 186 f. och Fitger s. 11:146 f.
[136] Se t.ex. NJA 1977 s. 477 och 1995 s. 322.
[137] Se s. 297.
[138] Jfr prop. 1981/82:130 s. 100 f.

hetshavarens talerätt omfattar endast intrång i rättigheten, inte att företräda fastigheten.

Genom det definitionsmässiga kravet på att den fasta egendomen alternativt rättigheten skall skadas eller lida intrång i ett för dess ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattendrag som byggs ut har sakägarbegreppet getts en utpräglad skadeståndsrättslig karaktär. Det är närmast omöjligt att ta ställning till om en fastighet eller en rättighet berörs av vattenföretaget utan att aktualisera potentiella tvistefrågor angående skadetyp, adekvat kausalitet och dylikt. Det senaste och mest utförligt motiverade avgörandet från Högsta domstolen[139] ger också uttryck för att prövningen av parts talerätt omfattar flera för ersättningsrätten avgörande frågeställningar. Någon anledning att anta att talerättsprövningen skulle vara begränsad till vissa av de skadeståndsrättsliga frågor som sakägarbegreppet implicerar föreligger inte. Tvärtom ligger det i linje med den äldre uppfattningen om det inbördes förhållandet mellan begreppen sakägare, talerätt och part[140] att hävda att talerätt förutsätter ett rättsförhållande mellan vattenföretagaren och den som framställer invändning mot vattenföretaget. Vederbörande måste ha ett rättsligt intresse av rättegången utöver det som följer redan med att han vill föra talan i målet.[141]

Att på detta sätt flytta ut den individuella skadebedömningen[142] från att gälla själva saken till att avse parts talerätt medför ingen förändring av dispositiviteten.[143] Såväl rättegångshinder som skador och intrång som kan hindra ett vattenföretag skall beaktas av domstolen ex officio. Det faktum att domstolen betraktar någon som sakägare ger vidare inte någon vägledning eller ens antydan om hur domstolen kommer att döma i själva saken. Om vattenföretaget skall tillåtas eller inte beror på den kollektiva skadebedömningen. Den som framställt invändning mot företaget och i talerättshänseende konstaterats lida skada kan mycket väl förlora målet, dvs

[139] Se NJA 1995 s. 322; jfr s. 311.
[140] Jfr s. 292.
[141] Jfr Fitger s. 11:15.
[142] Med den individuella skadebedömningen avses här frågan om ett visst subjekt lider skada eller intrång genom vattenföretaget. Prövningen av om vattenföretaget skall tillåtas med hänsyn till den samlade nytta respektive skada som företaget medför benämns i det följande den kollektiva skadebedömningen.
[143] Jfr avsnitt 13.4.

invändningen (skadan) hindrar inte bifall till sökandens begäran om tillstånd.[144]

Det nu anförda ger ingen anledning att motsätta sig att sakägarbegreppet ger uttryck för talerättsrekvisit. Dock bör sådant som skadans eller intrångets omfattning och värdering hänföras till själva saken. Den kollektiva skadan är lika med summan av de individuella skadorna på enskilda och allmänna intressen. Skadornas storlek hör sålunda intimt samman med tillåtlighetsbedömningen. Även den minsta skada eller intrång bör därför anses tillräcklig för att konstituerar sakägaregenskap och därmed ge talerätt.

Talerättsprövningen innefattar enligt det sagda frågan om skadans förefintlighet. Denna fråga kan återkomma i själva tillåtlighetsdelen. En viss form av dubbelprövning går inte att undvika. Risken för detta inskränker sig emellertid till situationer då talerätten fallerar på partens bristande anknytning till den skadade egendomen. Att skadan inte är representerad i processen hindrar inte domstolen från att beakta skadeverkningarna vid tillståndsprövningen. Tvärtom är domstolen skyldig att göra så. Har däremot domstolen redan i samband med talerättsprövningen konstaterat att skada inträffat, saknas anledning att ompröva frågan. Beviskraven i talerättsdelen bör rimligen med hänsyn till processekonomiska skäl inte sättas lägre än vid prövningen av själva saken.

Att prövningen av om en part har talerätt är indispositiv (processförutsättningar skall kontrolleras av domstolen ex officio) skall inte förstås så, att domstolen har skyldighet att självmant söka efter omständigheter som kan konstituera talerätten. Häri ligger ingen skillnad mellan tvistemål i allmänhet och ansökningsmål enligt vattenlagen. Om parten är saklegitimerad eller inte skall bedömas utifrån de omständigheter som vederbörande åberopar i målet.[145]

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det ur såväl praxis som doktrin och lagmotiv kan läsas ut att sakägarbegreppet i dess helhet är kopplat till talerätten när det gäller att ta ställning till ett vattenföretags tillåtlighet. De rekvisit som sakägardefinitionen innehåller är att uppfatta som processförutsättningar och endast som sådana,

[144] I annat fall hade den speciella kostnadsregeln i ansökningsmål inte haft någon funktion att fylla.
[145] Jfr HD:s motivering i NJA 1995 s. 322.

även om en viss dubbelprövning inte alltid kan undvikas. Att rättstillämpningen slagit in på denna väg kan förklaras historiskt. Tillkomsten av ett vattenföretag har av ålder ansetts röra det inbördes förhållandet mellan fastigheter. Tillskapandet av tvångsrätter angick fram till vattenlagens införande intressen som det uteslutande tillkom fastighetsägarna att processa om. Att vattenlagen innebar genomslag för en annorlunda syn på vilka intressekonflikter som vattenföretags tillåtlighet aktualiserar har inte ändrat uppfattningen om talerättsprövningens omfattning. En bidragande orsak till detta är sannolikt att talerättsprövningen inte har lett till några direkta negativa processuella verkningar. Det har inte förändrat målets dispositivitet. Domstolen har dessutom regelmässigt saknat anledning att pröva partsställningen annat än i samband med prövning av yrkanden om ersättning för rättegångskostnader eller vid överklagande, dvs tidsmässigt samtidigt med eller efter det att underinstansen avgjort själva saken.

Ersättningstalan i ansökningsmål är i huvudsak dispositiv. Det är endast i tillåtlighetsdelen som rätten har ett eget utredningsansvar.[146] Vid ersättningsyrkanden föreligger det alltså en avgörande processuell skillnad mellan prövningen av rättegångshinder och avgörandet av själva saken.

I den vattenrättsliga doktrinen diskuteras sällan att sakägarbegreppet skall behandlas olika processuellt beroende på den talan som förs av sökandens motpart. Däremot framhålls inom den processrättsliga litteraturen att kravet på talerätt, kopplat till ett sakägarbegrepp, kan variera med dispositiviteten hos den talan som vederbörande för. Till grund för denna ståndpunkt ligger den allmänna principen att talerättsprövningar är legio i indispositiva mål, men förekommer endast om det föreligger speciella skäl i dispositiva mål.[147]

Praxis i ansökningsmål ansluter till denna grundmodell. Det går inte att läsa ut ur domstolsavgöranden att det förhållandet att man inom vattenrätten arbetar med ett särskilt sakägarbegrepp i sig medför att det görs en talerättsprövning i alla mål där det framställs ersättningsyrkanden. Tvärtom kan det konstateras att domstolen

[146] Se vidare s. 245.
[147] Se framför allt Fitger s. 11:1–17; jfr även Ekelöf, Rättegång II s. 71–79.

prövar parts talerätt vid ersättningstalan enligt vattenlagen i väsentligen samma omfattning som i dispositiva tvistemål i allmänhet.

De fall där Högsta domstolen uttryckligen tagit ställning till talerättsfrågor i ersättningsmål kan förklaras med att de rör situationer där den som framställt yrkandet för talan angående annans rättsställning. Att en talan av detta slag skall avvisas följer av allmänna processrättsliga principer.[148] Inom vattenrätten har man tänjt något på denna grundsats. Avvisning förekommer inte endast när talan direkt angår annans rättsförhållande utan också då ersättningsyrkandet grundar sig på egen skada, men ersättningsfrågan är beroende av skada på annans fasta egendom, som det inte ankommer den sekundärt skadelidande att föra talan om.[149]

Behovet av att kontrollera parts saklegitimation motiveras alltså vid ersättningsyrkanden inte (i varje fall inte mer än marginellt) av det för vattenrätten särpräglade sakägarbegreppet. I motsats till vad som gäller vid tillåtlighetsprövningen har termen sakägare i ersättningsfrågor en närmast uteslutande materiellrättslig funktion. Icke desto mindre hänvisas ibland i doktrin och praxis till bristande sakägarställning som grund för avvisning av ersättningstalan.[150] Egenskapen av sakägare framstår emellertid i sådant fall som ett onödigt mellanled och medför risk för att de faktorer som generellt föranleder en särskild talerättsprövning förväxlas med de rekvisit som konstituerar sakägare i betydelsen ersättningsberättigad.

Är då denna uppdelning av sakägarbegreppets processuella behandling lämplig och stämmer den överens med de funktioner som en talerättsprövning kan tjäna i ansökningsmål?

För att kunna ta ställning till lämpligheten måste man först undersöka *funktionsuppfyllelsen*. Om rådande rättstillämpning utgör ett effektivt instrument för att uppnå de ändamål som en talerättsprövning avser att tillgodose, är detta ett viktigt indicium på att talerätten har fått en lämplig utformning. Ger undersökningen ett motsatt resultat, finns anledning att sätta i fråga ändamålsenligheten i den praxis som utbildats.

I ett föregående kapitel[151] har konstaterats att en särskild tale-

[148] Jfr dock Lindblom, Miljöprocess kap. 6 och 7.
[149] Se s. 318 f.
[150] Se bland annat NJA 1989 s. 529.
[151] Kap. 13.

rättsprövning kan tjäna ett syfte i tre olika hänseenden av speciell betydelse för vattenrättsliga ansökningsmål. Den kan dels medföra en officialprövning av annars dispositiva rättsfakta, dels flytta fram prövningen av rättsfakta till en ur processekonomisk synvinkel bättre tidpunkt i rättegången, dels ge brister i bifallsförutsättningarna en för sökanden gynnsammare rättsföljd.

Önskemålet att utvidga *officialprövningen* i en rättegång har som bakomliggande ändamål att värna om tredje mans intressen.[152] I ansökningsmål löper en utanför processen stående person risk att skadas genom rättegången genom att man i sådana mål tillämpar ett kungörelseförfarande. Risken att okända sakägare inte underrättas om rättegången är därigenom större än vid rättegångar i allmänhet. Den generella rättskraften gör att konsekvenserna av bristande kännedom om processen kan bli kännbara rättsförluster för vederbörande. Här skall märkas att rättskraften inte endast hindrar en ny rättegång om samma sak utan också att nya yrkanden om samma skada framställs i det pågående målet; den generella rättskraften är såväl inter- som intraprocessuell.

I strikt officialprövningshänseende finns inte något att vinna med att göra rättsfakta till processförutsättningar, om målet i dess helhet eller i vart fall i de delar som skulle utgöra talerättsfakta är indispositivt. Domstolen har då under alla förhållanden att självmant beakta nämnda fakta. Det är t.o.m. så att officialprövningen blir av lägre grad om ett faktum hänförs till parts talerätt än om det anses utgöra en del av saken. I det förra fallet är domstolen skyldig att ex officio pröva endast sådana omständigheter som part har åberopat till stöd för sin talerätt.[153] Någon motsvarande begränsning gäller inte för domstolens befattning med själva saken, även om man inte kan begära att domstolen skall gå hur långt som helst i sitt sökande efter relevanta rättsfakta.

Den särskilda talerättsprövning som i praxis företas när någon vill föra talan mot ett vattenföretags tillåtlighet kan alltså inte förklaras med behovet av officialprövning, eftersom tillåtlighetsfrågan är indispositiv. Finns det då något sådant behov i den dispositiva ersättningsdelen av vattenmål?

[152] Se angående det följande särskilt avsnitt 13.2 och 13.6.
[153] Se s. 330 not 145.

Kungörelseförfarandet innebär inte bara en risk för att någons fastighet beläggs med tvångsrätter eller att en särskild rättighet går förlorad, utan att fastighetsägaren eller rättighetsinnehavaren ges tillfälle att bevaka sin rätt i processen; en skadelidande som inte underrättas om rättegången riskerar dessutom att stå utan ersättning för sin rättsförlust.[154] Den för ansökningsmål särpräglade intraprocessuella rättskraften kan därvid hindra den som lidit skada från att föra talan, om domstolen redan dömt ut eller ogillat ett yrkande om ersättning för skadan på talan av någon annan. Här finns alltså ett påtagligt tredjemansintresse av att domstolen ex officio prövar behörigheten för en part att föra talan rörande en viss bestämd skada.

Detta tredjemansskydd erbjuds i ersättningsmål genom den talerättsprövning som sker med stöd av grunderna för det allmänna förbudet att processa angående annans rättsställning. Domstolen gör självmant en kontroll av den anknytning som finns mellan den som framställer ersättningsyrkandet och den egendom eller rättighet som skadeståndskravet avser. Talerätten är inskränkt till frågan om partens behörighet att företräda det intresse som påstås ha blivit kränkt. Frågan om det över huvud taget skett någon skada på intresset är däremot att hänföra till själva saken.

Den i vattenlagen intagna regeln om rätten att föra talan för en fastighet[155] ger uttryck för nu nämnda talerättsprincip. Däremot saknas anledning att låta bestämmelsen ligga till grund för att en påstådd fastighetsägare underkastas en vidare talerättsprövning än den som följer av allmänna processuella grundprinciper. Vidare framstår det som både logiskt och ändamålsenligt att behandla ägare och innehavare av särskild rätt till fast egendom på samma sätt. För detta talar bland annat att de är i princip likställda när det gäller rätten till ersättning för skada eller intrång i egendomen respektive rättigheten.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att domstolspraxis i fråga om prövningen av parts rätt att föra talan om skadestånd på grund av intrång i äganderätten eller särskild rätt till fast egendom väl upp-

[154] Se om detta och det följande s. 257 f.
[155] Se 13 kap. 28 § VL; jfr 22 kap. 9 § MB.

fyller de ändamål som en sådan prövning bör syfta till att förverkliga.

Tidsaspekten har i vattenrättsliga ansökningsmål den betydelsen att man genom en talerättsregel kan tidigarelägga prövningen av vissa rättsfakta jämfört med om samma fakta i stället utgör en del av själva saken. Härigenom kan domstolen och parterna undandras onödiga processkostnader.[156]

När det gäller tillåtlighetsfrågor förhåller det sig visserligen så, att domstolen genom en prövning av parts talerätt kan mota ut vederbörande ur processen i ett tidigare skede än om man väntar till avgörandet av själva saken med att ta ställning till partens intresse av att föra talan i rättegången. Denna tidsvinst gäller emellertid endast parten som taleberättigat subjekt, inte de grunder som denne åberopar till stöd för sin talan. Eftersom domstolen har en skyldighet att själv sörja för att utredningen i tillåtlighetsdelen ger ett tillräckligt fylligt beslutsunderlag, kan domstolen inte undandra sig att pröva relevanta invändningar mot ett vattenföretag, oavsett om de framställs av en behörig part eller inte.[157] Att förklara en person obehörig att uppträda som part hindrar följaktligen inte vederbörande från att agera i processen i stort sett som om han fortfarande är part. Vissa lättnader kan möjligen domstolen uppnå i fråga om underrättelser och dylikt. Enbart dessa vinster motiverar dock inte den särskilda talerättsregel som praxis använder sig av, särskilt som talerättsprövningen inte sällan rör besvärliga bevis- och rättsfrågor.

Ur processekonomiskt hänseende finns det alltså inte någon anledning att i tillåtlighetsdelen laborera med en speciell talerättsregel i första instans. Vid överklagande ställer sig saken något annorlunda.[158] Tillåtlighetsfrågans indispositiva karaktär gör att domstolen måste beakta även omständigheter som ligger utanför klagandens egna intressen. Ett överklagande öppnar i princip upp hela målet på nytt. Rätten att överklaga utgör ett "Sesam öppna dig" för den som anser att underrätten felbedömt vattenföretagets tillåtlighet. Men

[156] Jfr ang. det följande avsnitt 13.2.
[157] Jfr prop. 1981/82:130 s. 150 f. där domstolens officialprövningsskyldighet t.o.m. anförs som ett argument mot att ge ideella organisationer talerätt, eftersom de ändå kan lägga fram den utredning de önskar.
[158] Se vidare s. 230.

inte bara för denne. Att någon överklagat medger också andra – även den som inte är partsbehörig – att lägga fram utredning i överrätten.[159]

När det gäller behovet av att företa en talerättsprövning för att tillgodose processekonomiska intressen föreligger det alltså en väsentlig skillnad mellan å ena sidan rätten att föra talan som sökandens motpart i första instans och å andra sidan rätten att överklaga underinstansens domar och beslut. Medan rätten att uppträda som part i första instans saknar betydelse för domstolens prövning av saken fungerar rätten att överklaga som nyckel till att en prövning över huvud taget kommer till stånd i högre rätt. Behörigheten att överklaga är på så sätt mer lik behörigheten att processa som part i tvistemål i allmänhet än vad som gäller talerätten i första instans i ansökningsmål. Denna likhet avspeglar sig i fråga om de ändamål som kan åberopas till stöd för att särskilt pröva partens rätt att föra talan. Genom en särskild talerättsregel[160] kan domstolen uppnå processekonomiska vinster på så sätt att den kan inskränka prövningen till vissa bifallsförutsättningar och, om det konstateras föreligga brister i dessa, skilja målet från sig.

Det kan alltså på goda grunder hävdas att domstolen till följd av sitt utredningsansvar i tillåtlighetsfrågor kan uppnå processekonomiska vinster genom att urskilja vissa fakta från saken i övrigt och pröva dessa i ett så tidigt skede av rättegången som möjligt. Mot denna bakgrund förvånar det inte att de flesta praxisavgöranden som rör parts talerätt i tillåtlighetsfrågor gäller överklagandesituationer. Det är endast i dessa fall som en prövning av partens rätt att föra talan kan hävdas ha en verklig processekonomisk funktion att fylla.

Talerättens utformning, som inriktad på klagandens anknytning till berörd fast egendom, motsvarar tämligen väl nu angivna processekonomiska syften. Den innebär en begränsning av prövningen till vissa fakta, vilka ger ett gott underlag för bedömning av vederbörandes intresse knutet till vattenföretaget och dess konsekvenser för omgivningen. Dessutom kan domstolen klart avgränsa dessa fakta från den vidare frågan om vattenföretagets tillåtlighet utifrån

[159] Jfr NJA 1959 s. 81.
[160] I detta sammanhang avses talerätt innefatta även rätten att överklaga.

en allmän vägning mellan all nytta och all skada. Talerättsprövningen ger alltså inget förhandsbesked om hur domstolen kommer att döma i själva saken.

Domstolens officialprövningsskyldighet i ansökningsmål omfattar inte ersättningsfrågor.[161] Någon anledning att på grund av målets indispositivitet ställa upp eller underlåta att ställa upp en talerättsregel finns alltså inte. Ersättningsfrågor kan emellertid inte oreserverat jämställas med dispositiva tvistemål i allmänhet i fråga om behovet av en särskild talerättsregel för att uppnå processekonomiska vinster. Generellt gäller för dispositiva förmögenhetstvister att en ogrundad talan kan mötas lika processekonomiskt effektivt med ett ogillande som en avvisning.[162] Detsamma gäller endast undantagsvis ersättningsyrkanden i ansökningsmål. Eftersom vattenföretagarens skadeståndsskyldighet är att betrakta som villkor till tillståndsbeslutet kan ersättningsfrågor inte avgöras tidsmässigt före tillåtlighetsfrågan, hur ogrundad talan än är.[163] Det är endast om ersättningsyrkandet framställs efter det att tillståndsbeslutet meddelats, som domstolen med stöd av 42 kap. 5 § RB omedelbart kan ogilla talan.

Också i ersättningsdelen av ett ansökningsmål kan således en särskild talerättsregel ha en processekonomisk funktion att fylla genom att tidsmässigt stuva om prövningen av rättsfakta. I motsats till tillåtlighetsfrågor föreligger ett sådant behov i första instans, men inte vid ett överklagande. I andra instans saknas praktiska och formella hinder mot att omedelbart ogilla ett ersättningsyrkande; tillståndsfrågan är ju då redan avgjord.

Den talerättsprövning som i praxis sker beträffande den som framställer ett ersättningsyrkande har inte sådan inriktning att den tillgodoser processekonomiska intressen på det sätt som nyss beskrivits. För att uppnå vinster av här avsett slag krävs att talerättsregeln underlättar för domstolen att befria handläggningen från

[161] Ang. vissa undantag från denna huvudregel se s. 246. Som där anförs kan domstolens skyldighet att ex officio beakta vissa ersättningsfrågor inte anses tala för en särskild talerättsregel. Tvärtom är officialprövningsskyldigheten att se som ett instrument för att tillgodose just de skyddsändamål med hänsyn till tredje man som i annat fall en talerättsregel kan tjäna.

[162] Se 42 kap. 5 § RB.

[163] Jfr s. 226 vid not 27.

ogrundade ersättningsanspråk, utan att behöva avvakta ett avgörande i själva saken. Som framhållits tidigare[164] är prövningen av parts talerätt koncentrerad till frågan om vederbörandes anknytning till det intresse som påstås ha blivit kränkt genom vattenföretaget. Denna fråga synes mer sällan vara tvistig i ansökningsmål. Vanligare är att parterna är oense angående om intresset lidit någon skada eller om ett intrång i intresset över huvud taget är ersättningsgillt. Dessa frågor hör till själva saken.[165]

Ur funktionshänseende kan alltså den på allmänna processrättsliga grundsatser byggda kontrollen av parts behörighet att föra ersättningstalan i ansökningsmål inte anses tillfredsställande. Detta förvånar inte, eftersom behovet för domstolen att snabbt, billigt och enkelt frånhända sig uppenbart ogrundade anspråk normalt inte motiverar en särskild talerättsprövning.[166] För att uppnå processekonomiska vinster genom en särskild talerättsregel vid ersättningstalan i ansökningsmål krävs att talerätten omfattar rekvisit som i annat fall är att hänföra till saken och som typiskt sett är tvistiga i vattenmål. I vart fall det sistnämnda kravet verkar endast undantagsvis gälla de omständigheter som talerättsprövningen i praxis omfattar.

Kvar att behandla av de speciella funktioner som en talerättsregel kan fylla i vattenrättsliga ansökningsmål är syftet att ge brister i bifallsförutsättningarna en annan *rättsföljd*, nämligen avvisning i stället för ogillande. Detta ändamål sammanhänger med den särskilda kostnadsregel som gäller i ansökningsmål. Sökanden svarar i dessa mål för motpartens rättegångskostnader, även om tillstånd till vattenföretaget ges.

Som anförts ovan[167] kan kostnadsregeln historiskt sammankopplas med uppfattningen att partsställning krävde att det förelåg ett rättsförhållande mellan sökanden och motparten. Rättegångskostnadsansvaret har förklarats med att det egentligen utgör en slags skadeersättning till den som drabbas av vattenföretaget.[168] Sett ur

[164] Se s. 332.
[165] Jfr domstolarnas prövning av ersättningsyrkandena i bland annat NJA 1960 s. 726 och 1967 s. 415.
[166] Jfr Fitger s. 11:5.
[167] Se s. 250 vid not 116.
[168] Se bland annat VL 1911 s. 470; jfr även uttalanden i prop. 1981/82:130 s. 149 f.

denna synvinkel framstår talerättsprövningen i tillåtlighetsdelen som ett både effektivt och funktionellt verktyg.[169]

Den mer begränsade talerättsprövning som sker i fråga om ersättningsyrkanden tillgodoser däremot inte i lika hög grad sökandens intresse av att begränsa sitt kostnadsansvar. Talerätten är inriktad på att skydda tredje man från att få sin rättsställning påverkad av någon obehörigs processande. Huruvida den som framställer ett ersättningsyrkande är subjekt i ett rättsförhållande med sökanden saknar betydelse för talerätten på annat sätt än att vederbörande måste påstå att han själv är berättigad i visst hänseende gentemot sökanden. Föreligger ett sådant påstående prövas med vissa undantag talerätten inte vidare.[170] Vattenföretagarens kostnadsansvar kan följaktligen inte åberopas som motiv för att talerätten utformats på det sätt som skett i rättstillämpningen. Att genom en talerättsregel tillgodose sökandens behov av att begränsa sitt kostnadsansvar kräver att vissa rättsfakta som i dag utgör materiella bifallsförutsättningar flyttas över till att bli rekvisit för partens saklegitimation.

Sammanfattningsvis kan sägas att sakägarbegreppet, genom sin roll som särskild talerättsregel i tillåtlighetsdelen av ansökningsmål, är ett effektivt verktyg för att minska risken för processekonomiska förluster genom överklaganden från obehöriga personer samt för att skydda sökanden från ett alltför stort rättegångskostnadsansvar. De rekvisit som talerätten – sakägarbegreppet – omfattar är inte väsensskilda från de som skall beaktas av domstolen i tillåtlighetsbedömningen. Tvärtom kan domstolens officialprövningsskyldighet i själva saken leda till att samma rekvisit prövas två gånger i målet, dels i samband med parts talerätt, dels vid beslut i tillståndsfrågan. Den särskilda prövningen av parts rätt att föra talan kan i sådant fall leda till processekonomiska förluster i första instans. Dessa kan minimeras genom att domstolen i praktiken underlåter att verkställa någon talerättsprövning i andra fall än då vederbörande framställer processuella yrkanden, t.ex. om att domstolen skall föranstalta om en viss utredningsåtgärd, eller yrkar ersättning för rättegångskostnader. Under alla förhållanden torde eventuella olägenheter i underinstansen understiga de processekonomiska

[169] Jfr NJA 1995 s. 322.
[170] Se s. 318 f.

vinster som talerättsprövningen kan leda till vid ett överklagande.[171]

I ersättningsdelen av ansökningsmål saknar sakägarbegreppet funktion som talerättsregel. Talerätten bygger på allmänna processrättsliga grundsatser. Rättspraxis kan sägas ha tänjt på det generella förbudet att processa rörande annans rättsställning. Bakgrunden till detta är de speciella fastighetsrättsliga aspekter som vattenrättsliga ersättningsfrågor angår. Genom att i någon mån vidga ramarna för talerättsprövningen har domstolarna tillgodosett det särskilda tredjemansskydd som påkallas av den intraprocessuella rättskraften i ansökningsmål. Däremot fyller talerättsprövningen ingen egentlig funktion när det gäller att motverka processekonomiska förluster, som kan uppstå till följd av för ansökningsmål särpräglade förhållanden, eller att begränsa sökandens ansvar för rättegångskostnader.

15.4 Miljöbalken

I arbetet med att sammanföra ett antal av de mest centrala lagarna inom miljörätten till en särskild miljöbalk har sakägarbegreppet inte kunnat förbigås med tystnad. Någon lagreglering av sakägarinstitutet innebär inte miljöbalken. Däremot görs det i förarbetena uttalanden om att sakägarbegreppet skall harmoniseras i processuellt hänseende. Innan framställningen övergår till att behandla sakägarbegreppet de lege ferenda bör den inverkan som miljöbalkens införande och nämnda motiv-uttalanden kan få på det vattenrättsliga sakägarinstitutet analyseras.

Miljöskyddskommittén konstaterade i sitt huvudbetänkande att det fanns varken anledning eller ens möjlighet att i miljöbalkens lagtext definiera ett entydigt sakägarbegrepp.[172] Kommittén föreslog inga förändringar i de hävdvunna sakägarbegreppen utan menade att frågan liksom hittills fick överlämnas åt rättstillämpningen.

Miljöbalksutredningen var djärvare och ansåg att en miljöbalk krävde ett enhetligt sakägarbegrepp, i annat fall kunde det lätt uppstå förvirring.[173] Dessvärre leder utredningens överväganden

[171] Jfr s. 330.
[172] Se SOU 1993:27 s. 610.
[173] Se SOU 1996:103 s. 509 f.

inte till vidare klarhet när det gäller den processuella innebörden av en gemensam sakägardefinition. Utredningen inleder med att slå fast att sakägarbegreppet bör ha sin utgångspunkt i det begrepp som gäller för miljöskyddslagen. Därefter anförs som exempel på de förändringar som detta innebär att den som har anknytning till grannfastighet skall kunna överklaga beslut om täkttillstånd eller om dispens från strandskydd enligt naturvårdslagen och att yrkesfiskare med licens är sakägare utan krav på att fiska med fasta redskap. Utredningen fortsätter med att konstatera att vattenföretag sällan får sådana verkningar att den som saknar fastighetsanknytning blir att anse som sakägare och att i övriga fall skall vederbörande vara berörd, vilket innebär att han i princip skall ha rätt till skadeersättning för att anses som sakägare. Det mesta tyder på att Miljöbalksutredningens förslag avser sakägarbegreppet generellt, utan att man funderat särskilt på om rekvisiten skall ha processuell och/eller materiell innebörd. I annat fall är det svårt att förklara varför utredningen som rättsföljd av sakägarställning omväxlande talar om klagorätt och rätten till ersättning.

Skillnaden mellan processuella och materiella rättsverkningar av sakägarbegreppet lyftes emellertid fram under arbetet med lagärendet inom regeringskansliet. De överväganden som då gjordes resulterade i ett förslag som innebär att miljöbalken skall ha ett enhetligt sakägarbegrepp när det angår rätten att föra talan och att överklaga.[174]

Lagförslaget innehåller, som nämnts, ingen definition av sakägarbegreppet. Den enda regel som direkt rör förhållandet mellan sakägare samt tale- och klagorätten är 16 kap. 12 § 1 st 1 p, som anger att domar och beslut får överklagas av den som beslutet angår, dvs den förvaltningsrättsliga grundprincipen för klagorätt. Det är vid tolkningen av om beslutet angår vederbörande, som det enligt regeringens motivuttalanden skall föreligga en enhetlig bedömning av sakägarbegreppet.[175] Vad innebär då närmare regeringens förslag om ett enhetligt processuellt sakägarbegrepp och vilka konsekvenser får detta för rättstillämpningen?

När det gäller syftet att skapa ett enhetligt sakägarbegrepp, sägs i

[174] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 482 f.
[175] Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 212.

motiven att detta får till följd bland annat att det inte bör göras någon skillnad om den överklagade frågan rör t.ex. vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet.[176] Att undra över då är i vilket hänseende det inte skall göras någon skillnad, om enhetligheten skall vara strikt definitionsmässig eller om den dessutom skall få till följd att kretsen sakägare blir densamma oberoende av om ett visst intrång är orsakat av en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet.[177]

Det mesta talar för att regeringens avsikt är att enhetligheten skall gå längre än enbart till en definitionsmässig överensstämmelse. Sålunda sägs i motiven att om ett överklagande gäller ett mål där olika frågor har behandlats bör riktlinjen vara att klagorätten omfattar samtliga frågor.[178] En annan omständighet som pekar på att regeringen haft denna uppfattning är fokuseringen på yrkesfiskares sakägarställning, som enligt förarbetena är olika enligt vattenlagen och miljöskyddslagen.[179] Enligt regeringen bör yrkesfiskare kunna vara sakägare även i mål om vattenverksamhet, trots att de inte fiskar med fasta redskap.[180]

Regeringens överväganden resulterar i ett uttalande om att gällande sakägarbegrepp enligt miljöskyddslagen bör tjäna som utgångspunkt för att bestämma rätten att föra talan och att överklaga enligt miljöbalken.[181] På samma sätt som i förarbetena till miljöskyddslagen framhålls att en anknytning som endast grundar sig på allemansrätt aldrig kan vara tillräcklig för att talerätt skall föreligga, men att det i övrigt är avsett att sakägarbegreppet skall tillämpas generöst.[182]

Miljöskyddslagens sakägarebegrepp brukar formuleras så, att sakägare är envar som kan tillfogas skada eller olägenhet genom

[176] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 483.
[177] Sålunda kan bullerstörningar från båttrafik beaktas i samband med tillståndsprövning av t.ex. en hamnanläggning, men även vid en särskild tillståndsprövning avseende miljöfarlig verksamhet, jfr s. 350.
[178] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 485.
[179] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 484 f.
[180] Regeringens redogörelse i propositionen, se föregående not, för rättsläget beträffande yrkesfiskare är något förvånande mot bakgrund av regeringen inte alltid ansett yrkesfiskare som sakägare enligt miljöskyddslagen, se bl.a. RÅ 1997 ref 38.
[181] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 485.
[182] Se föregående not.

miljöfarlig verksamhet.[183] Med vederbörlig justering skulle en vattenrättslig sakägare enligt miljöbalken kunna beskrivas som någon som riskerar att utsättas för skada eller olägenhet genom vattenverksamhet.[184]

Härmed föreligger definitionsmässigt en så nära överensstämmelse som möjligt mellan sakägarställning vid miljöfarlig verksamhet och vid vattenverksamhet. För att personkretsen skall bli densamma krävs att rekvisiten i definitionerna ges samma begreppsmässiga innebörd, oberoende av vilken form av verksamhet som föranlett skaderisken.

I motiven framhålls upprepade gånger att det enhetliga sakägarbegreppet endast avser processuella frågor, nämligen rätten att föra talan och att överklaga.[185] Den materiella sidan av begreppet lämnas utanför och förutsätts vara olik för skilda verksamhetsslag, beroende på bland annat ersättningsreglernas innehåll.[186]

Konsekvensen av detta är att det för varje verksamhetsslag som miljöbalken arbetar med – naturvård, vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet osv. – finns dubbla sakägarbegrepp: ett processuellt och ett materiellt. Här föreligger en väsentlig skillnad jämfört med gällande rätt. Visserligen påpekas i olika sammanhang att termen sakägare har en dubbelbottnad betydelse, en processuell och en materiell innebörd.[187] Emellertid menar man då inte att det finns två sakägarbegrepp. Avsikten är att framhålla att vissa rekvisit i sakägardefinitionen har rättsverkningar som rättegångshinder, medan andra rekvisit prövas i samband med avgörandet av själva saken.

Processuella bestämmelser och principer går inte att se fristående från den materiella rätten. Det måste finnas ett samspel mellan proceduren och de rättsregler som är tillämpliga på själva saken. Syftet med en process är att ge genomslag åt den materiella rätten och medverka till att ändamålen bakom denna förverkligas i samhället.[188] För att nå dit krävs processuella regler som är anpassade

[183] Se avsnitt 17.4.
[184] Vattenverksamhet motsvarar med ett undantag vattenföretag enligt gällande vattenlag, se prop. 1997/98:45 del 2 s. 126.
[185] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 482 f.
[186] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 484.
[187] Se bland annat SOU 1994:151 del A s. 198 f.
[188] Jfr bl.a. SOU 1994:151 del A s. 147–152 samt Lindblom, Processens funktioner.

till den typ av anspråk som kan framställas med stöd av materiellrättsliga bestämmelser. Det är inte till nytta att tillåta processer angående anspråk som inte erkänns av rättsordningen, lika lite som det får föreligga hinder för den som har ett rättmätigt anspråk att få detta prövat i en rättegång.

Mot denna bakgrund är det beklagligt att det i förarbetena till miljöbalken inte närmare diskuteras vilka verkningarna blir när det sägs att sakägarbegreppet skall vara enhetligt i processuellt hänseende, men olikt när det det gäller den materiellrättsliga sidan av begreppet. En fråga som måste ställas är om en till den processuella sidan begränsad övergång till miljöskyddslagens sakägarbegrepp för hela miljöbalken under dessa förutsättningar verkligen medför att kretsen av dem som är behöriga att föra talan och att överklaga blir densamma, oberoende av vilken verksamhetsform som en skaderisk kan relateras till.

Som framgår nedan[189] skiljer sig den processuella behandlingen av sakägarbegreppet enligt miljöskyddslagen beroende på om talan förs om förbud vid fastighetsdomstol eller om tillstånd vid Koncessionsnämnden. I motiven till miljöbalken sägs inget om vilken praxis som skall vara vägledande för talan vid miljödomstolen och om det skall göras skillnad mellan förbudstalan av enskild och tillståndsprövning. Inte heller nämns om sakägarbegreppet skall ges samma processuella betydelse i tillåtlighetsfrågor och ersättningsfrågor.[190]

Miljöskyddslagen tillämpas närmast uteslutande vid Koncessionsnämnden och andra myndigheter. Domstolstalan har sedan lagens tillkomst 1969 förekommit i endast ett fåtal fall. Redan detta talar med styrka för att det är den förvaltningsrättsliga tillämpningen av miljöskyddslagens sakägarbegrepp som bör vara vägledande för miljöbalken. Den processuella betydelse som sakägarrekvisiten enligt miljöskyddslagen tillmäts i förvaltningspraxis har vidare stora likheter med motsvarande praxis i vattenrättsliga ansökningsmål när det gäller tillåtlighetsfrågan.[191] Miljöbalkens förfaranderegler

[189] Se avsnitt 17.4.

[190] Se ovan avsnitt 15.3 ang. skillnaden i sakägarbegreppets behandling i vattenrättsliga ansökningsmål beroende på om talan gäller vattenföretagets tillårlighet eller ersättningskrav.

[191] Se s. 429 f.

för ansökningsmål i allmänhet är i allt väsentligt hämtade från vattenlagen. Också dessa förhållanden gör att sakägarbegreppets processuella sida bör studeras genom förvaltningsrättsliga glasögon.

Klagorätten inom förvaltningsrätten grundas på den allmänna principen att det överklagade beslutet måste angå klaganden.[192] Att beslutet skall angå vederbörande brukar förtydligas på så sätt att beslutet antingen skall påverka klagandens rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. Enligt miljöskyddslagen krävs för klagorätt att vederbörande är sakägare.[193] Av att någon är sakägare kan alltså dras slutsatsen att beslutet angår honom. Med hänvisning till sakägarbegreppets innehåll kan då sägas att det är på grund av risken för skada eller olägenhet genom miljöfarlig verksamhet som klaganden berörs av beslutet. På motsvarande sätt får man resonera i mål om vattenverksamhet.

När det gäller skaderisken har Regeringsrätten uttalat att inte vilka risker som helst grundar talerätt.[194] Risken får inte vara enbart teoretisk eller helt obetydlig. Dessutom följer av kravet på att beslutet skall påverka klagandens rättsställning eller beröra ett intresse som erkänts av rättsordningen att den skada eller olägenhet som han riskerar att utsättas för skall vara av sådant slag att den kan beaktas i det överklagade målet eller ärendet. Risken för skada eller olägenhet skall ha materiellrättslig relevans.[195] Som exempel på intresse som saknar sådan relevans hänvisas vanligen till dep.chefens uttalande i motiven till miljöskyddslagen om att allemansrätt inte grundar talerätt.[196]

Överför man dessa principer på tillåtlighetsprövning av vattenverksamhet[197] och sätter det i relation till vattenlagens sakägarbegrepp – som förutsätter kvalificerad anknytning till fast egendom, som kan direkt skadas av vattenföretaget eller lida intrång i något för fastighetens ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med an-

[192] Se utförligare om detta i avsnitt 17.2.
[193] Se s. 431.
[194] Se RÅ 1997 ref 38. Rättsfallet kommenteras vidare på s. 435.
[195] Jfr RÅ 1990 ref 75; se även s. 434.
[196] Se prop. 1969:28 s. 190. Motsvarande uttalande görs i motiven till miljöbalken, se prop.1997/98:45 del 1 s. 485.
[197] Framställningen återkommer nedan till ersättningstalan i samband med tillståndsprövning av vattenföretag.

knytning till det vattendrag som byggs ut – kan följande reflektioner göras.

Att det måste finnas mer än en teroetisk eller helt obetydlig risk för skada eller olägenhet går visserligen inte att klart läsa ut av praxis i vattenmål. Det finns dock fall som tyder på att t.ex. geografisk belägenhet kan inverka på klagorätten.[198] Att låta rättstillämpningen enligt miljöskyddslagen slå igenom torde därför i detta hänseeende inte innebära någon nyhet i sak.

Det andra krav som ställs är att skadan eller olägenheten skall ha materiellrättslig relevans, talan skall grundas på att klagandens rättsställning påverkas eller på ett intresse som är erkänt av rättsordningen. Miljöskyddslagens skade- och olägenhetsbegrepp omfattar i stort sett alla former av skada och olägenheter, även sådana som är av tämligen oskyldig art.[199] Att en skada till sin art, dvs såsom personskada, sakskada eller allmän förmögenhetsskada, faller under miljöskyddslagens tillämpningsområde innebär emellertid inte att den i det enskilda fallet omfattas av lagens skyddsregler. Sålunda kvalificerar t.ex. tredjemansskada inte någon som sakägare.[200] Det finns här en koppling mellan miljöskyddslagens tillåtlighetsregler och de ersättningsregler som ursprungligen fanns införda i lagen men senare flyttades över till miljöskadelagen. Förhållandet kan uttryckas på det sättet att det skyddsvärda intresset omfattar sådana skador och olägenheter som i sig kan berättiga till ersättning.

På motsvarande sätt förhåller det sig med det vattenrättsliga sakägarbegreppet. Att sakägarställning är beroende av fastighetsinnehav sammanhänger med att tillåtlighetsprövningen av vattenföretag av hävd ansetts vara en fråga om rättsförhållandet mellan fastigheter. Sakägaren kommer in i bilden såsom en legitimerad företrädare för den fasta egendomen. Vattenlagens skadebegrepp omfattar inte personskador och inte heller lös egendom, annan än sådan som tillhör den som på grund av fastighetsinnehav är att anse som sakägare.[201]

[198] Se s. 313.
[199] Jfr s. 438.
[200] Jfr i s. 345 not 196 anmärkta motivuttalande om att skada p.g.a. intrång i allemansrätt inte grundar talerätt.
[201] Jfr prop. 1974:83 s. 198 f.

Det kan mot denna bakgrund sägas att det vattenrättsliga sakägarbegreppet innebär en precisering av den förvaltningsrättsliga principen om att klagorätt – sakägarställning – kräver att beslutet påverkar klagandens rättsställning eller berör ett intresse som erkänts av rättsordningen. Sakägardefinitionen utgår från de intressen som enligt vattenlagen skall beaktas vid tillåtlighetsprövningen av vattenföretag. Den pekar ut de av rättsordningen erkända intressena.

Att ersätta det vattenrättsliga sakägarbegreppet med det som gäller enligt miljöskyddslagen blir därmed en reform på papperet. Det förändrar inte rättsläget. Den skada eller olägenhet genom vattenverksamhet som kan grunda sakägarställning är den som framgår av vattenlagens sakägarbegrepp. Några andra skador eller olägenheter finns inte att framgångsrikt stödja sig mot som grund för klagorätt.

Om syftet med uttalandena i förarbetena är att skapa ett enhetligt processuellt sakägarbegrepp enligt miljöbalken, som likställer kretsen klagoberättigade i mål om miljöfarlig verksamhet och mål om vattenverksamhet, har operationen misslyckats. Att harmonisera den processuella sidan av sakägarinstitutet genom att göra miljöskyddslagens sakägarbegrepp ensamrådande förändrar inte till någon del kretsen sakägare i mål om vattenverksamhet. Åtgärden saknar reell innebörd för klagorättens omfattning.

Detta är inte ägnat att förvåna. Både miljöskyddslagens och vattenlagens sakägarbegrepp är formulerade utifrån materiellrättsliga överväganden, i första hand för att peka ut kretsen ersättningsberättigade.[202] De processuella aspekterna har haft litet om ens något inflytande på begreppsbestämningen. Att sakägarkretsen är olika enligt de båda lagarna beror inte på någon önskan att från processuella utgångspunkter begränsa kretsen av dem som har rätt att föra talan eller överklaga enligt vattenlagen i förhållande till miljöskyddslagen. Förklaringen står att finna i de intressen som lagarnas materiella bestämmelser avser att värna. En likformighet av sakägarkretsen kräver att lagarnas skyddsvärda intressen blir desamma.

Av förarbetena till miljöbalken kan utläsas att det främst är

[202] Jfr s. 297 och 418.

yrkesfiskarnas ställning som bekymrat lagstiftaren. Ett av huvudsyftena med harmoniseringen är att garantera yrkesfiskare sakägarställning i vattenmål. Ett annat syfte är att få en enhetlig utformning av klagorätten i de fall en åtgärd aktualiserar prövning av olika frågor, t.ex. då en verksamhet skall tillståndsprövas såväl enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet som enligt bestämmelserna om vattenverksamhet.

Också i dessa hänseenden är det den materiellrättsliga regleringen som måste styra klagorättens utformning. Om klagorätten begränsas i överensstämmelse med den förvaltningsrättsliga grundsatsen om att beslutet skall angå klaganden, går det inte att komma runt det faktum att talan måste röra ett intresse som kan beaktas i målet eller ärendet. I annat fall blir talan att likna vid en actio popularis, vilket strider mot motivuttalandena om att allemansrätt inte grundar talerätt.

Vattenföretags inverkan på fisket är ett intresse som skall beaktas enligt vattenlagen och den kommande miljöbalken. Fisket är att betrakta som ett allmänt intresse. Däremot skall företagets eventuella intrång för enskilda yrkesfiskare normalt inte inverka på tillåtlighetsbedömningen. Motivet för detta är ungefär detsamma som för den som stöder sitt intresse enbart på allemansrätt. Yrkesfiskare anses inte ha någon speciell anknytning till ett visst vattenområde utan får flytta sitt fiske dit det är lämpligast att bedriva det. Att ge yrkesfiskare talerätt utan att samtidigt göra deras intresse skyddsvärt framstår som tämligen meningslöst, såvida inte syftet är att premiera yrkesfiskarnas särskilda lämplighet att föra talan till förmån för det allmänna fiskeintresset. I så fall bör dock talerätten lagfästas på samma sätt som gäller för myndigheter och organisationer. En sådan talerätt har inget med en förändring av sakägarbegreppet att göra.

På samma sätt förhåller det sig i de fall en åtgärd prövas enligt olika tillåtlighetsregler. Det är inte mycket värt att tillerkänna någon klagorätt, om överprövningsinstansen är förhindrad att beakta klagandens intressen. Om ändamålet är att säkerställa att överprövningen blir lika grundlig, allsidig och alltomfattande som i första instans, oberoende av att klagandens intresse har bärkraft på bara vissa frågor, är sakägarbegreppet inget lämpligt instrument.

Det är då bättre att söka lösningen i regler och principer om åberopsrätt, officialprövning och dylikt.

Den åsyftade förändringen av sakägarbegreppets processuella sida medför alltså inte någon förändring av den vattenrättsliga klagorätten enligt miljöbalken i förhållande till gällande rätt. Med hänsyn till sakägarbegreppets utformning är en utvidgning eller inskränkning av klagorätten beroende av förändringar i de underliggande materiella rättsreglerna, framför allt när det gäller att avgöra vilka skyddsvärda intressen som balkens olika tillåtlighetsregler avser att värna. I motiven till balken diskuteras inte närmare förhållandet mellan tillåtlighetsreglerna och sakägarbegreppet. Det är därför svårt att dra någon slutsats om i vilken mån miljöbalken innebär en i förhållande till vattenlagens regelverk ny syn på t.ex. de hänsyn som skall beaktas vid tillståndsprövning av vattenverksamhet. Miljöbalken har emellertid inslag som kan tolkas innebära en utökad katalog av beaktansvärda intressen och att man därigenom så att säga bakvägen öppnar upp för en utvidgad klagoberättigad krets.

I vattenlagen styrs tillåtligheten av bestämmelserna i 3 kap. 1–4 §§. Särskilt 4 § är av betydelse för att bestämma sakägarkretsen. Där sägs att tillåtligheten av vattenföretag skall bedömas med beaktande av bland annat enskilda intressen. Vid tillåtlighetsprövningen får beaktas skadeverkningar av den verksamhet som skall bedrivas vid anläggningen, även om verksamheten inte utgör vattenföretag.[203] Ett sådant beaktande torde dock endast kunna avse intrång i allmänna intressen eller störningar för den som redan är sakägare. I vart fall kan verkningar av verksamheten som sådan inte självständigt grunda sakägarställning. Situationen ligger utanför sakägardefinitionens intresseområden.[204]

Miljöbalken innehåller allmänna hänsynsregler, som i vissa avseenden sträcker sig längre än vattenlagens tillåtlighetsregler. Dessa hänsynsregler utgår från ungefär samma skade- och olägenhetsbegrepp som miljöskyddslagen och skall tillämpas även vid tillåt-

[203] Jfr prop. 1981/82:130 s. 280 och 415 samt NJA 1977 s. 558.

[204] Bestämmelsen i 3 kap. 4 § VL har en direkt motsvarighet i 11 kap. 6 § MB. I författningskommentaren påpekas att det saknar betydelse om skador och olägenheter har samband med vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena, se prop. 1997/98:45 del 2 s. 129.

lighetsprövning av vattenverksamhet.[205] Det kan hävdas att detta får till följd att sakägarkretsen i mål om vattenverksamhet blir i stort densamma som i mål om miljöfarlig verksamhet. Påståendet kan exemplifieras på följande sätt.

> Exempel 1. En hamnanläggning skall tillståndsprövas som vattenverksamhet. Ägaren till en fastighet, belägen på ett sådant avstånd från hamnen att det är uppenbart att fastigheten inte kommer att påverkas av själva hamnanläggningen, vill föra talan som sakägare under påstående att båttrafiken vid hamnen kommer att alstra buller, rök och vattenföroreningar till förfång för honom när han utnyttjar sin fastighet för bad och andra fritidssysslor.

Enligt gällande rätt är fastighetsägaren inte att anse som sakägare enligt vattenlagen. Hans fastighet skadas inte direkt och lider inte heller intrång i något för fastighetens ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattenområde inom vilket hamnen skall anläggas.

Vid en bedömning av sakägarställningen enligt miljöbalken kan konstateras att båttrafik inte är att anse som vattenverksamhet, men däremot som miljöfarlig verksamhet.[206] Verkningarna av båttrafiken skall emellertid beaktas i målet om vattenverksamhet. Av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB, som gäller vid tillståndsprövning av vattenverksamhet, kan vidare utläsas att de störningar som fastighetsägaren riskerar att bli utsatt för omfattas av skade- och olägenhetsbegreppet. Fastighetsägaren kan på dessa grunder hävda att han omfattas av den intressekrets som miljöbalkens regler om vattenverksamhet värnar om och att han följaktligen är att betrakta som sakägare. Han riskerar att drabbas av en skada eller olägenhet som har materiellrättslig relevans, dvs han företräder ett av rättsordningen erkänt intresse.

> Exempel 2. En hamnanläggning med tillhörande industriområde skall anläggas och uppföras. Miljödomstolen prövar hamn- och industrianläggningens tillåtlighet enligt reglerna om vattenverksamhet respektive miljöfarlig verksamhet i ett och samma mål. Ett antal personer boende flera mil från anläggningen opponerar sig mot ansökan och

[205] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 367.
[206] Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 127.

menar att luftföroreningar från industriområdet kommer att medföra hälsorisker för dem. De önskar föra talan i målet som parter.

Motståndarna till industriföretaget är tveklöst sakägare när det gäller frågan om tillstånd till industrianläggningen. Lika klart är att de saknar sakägarställning enligt vattenlagen. Emellertid hävdar de i målet sådan ställning även i fråga om tillstånd till hamnanläggningen. Som skäl för detta anför de samma omständigheter som fastighetsägaren i exempel 1. Därutöver hänvisar de till regeringens uttalande i miljöbalkens förarbeten om att det processuella sakägarbegreppet skall vara enhetligt och att klagorätten vid ett överklagande i mål där olika frågor har behandlats bör omfatta samtliga frågor.[207]

De skäl som fastighetsägaren respektive de boende anför i exemplen för att anses som sakägare kan inte utan vidare avfärdas som ohållbara. Tvärtom ligger argumenteringen i linje med lagstiftarens strävan att i miljöbalken skapa ett enhetligt processuellt sakägarbegrepp, som låter rätten att föra talan och att överklaga omfatta samtliga frågor som kan uppkomma i ett och samma mål oberoende av om frågan hänför sig till den ena eller andra verksamhetskategorin.

För en utvidgad sakägarkrets kan stöd vidare hämtas i miljöbalkens procedurregler, närmare bestämt föreskrifterna om samråd och inhämtande av yttranden från allmänheten i bland annat ansökningsmål. Det är en allmänt godtagen grundsats inom förvaltningsrätten att en författningsenlig skyldighet att samråda eller på annat sätt lämna enskilda möjlighet att yttra sig är ett starkt indicium på att vederbörande företräder ett av rättsordningen erkänt intresse och därmed har klagorätt.[208] Vattenmål har en sådan förvaltningsrättslig prägel att man med stöd av denna grundsats med viss bärkraft bör kunna hävda att en person som omfattas av samrådsskyldighet i vattenmål är att betrakta som sakägare.

Samrådsförfarandet i miljöbalken återfinns i 6 kap. om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag. Enligt 1 § skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå i en ansökan om bland annat tillstånd till vattenverksamhet. Syftet med miljökonsekvensbeskriv-

[207] Se s. 342 vid not 178.
[208] Se s. 404 vid not 54.

ningen är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna av en planerad verksamhet.[209] Sökanden skall dessförinnan enligt 4 § ha samrått med länsstyrelsen och med enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses enligt motiven närboende och andra; i många fall kommer dessa också att vara sakägare.[210]

Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.[211] Är så fallet, skall ett utökat samråd ske. Sökanden skall då samråda med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.[212] Den allmänhet som kan antas bli berörd omfattar enligt förarbetena allmänheten i de områden som kan antas bli utsatta för miljöpåverkan från verksamheten, dvs närboende men även annan ortsbefolkning; i många fall kan dessa även vara sakägare.[213] Bland organisationer omfattas framför allt sådana som är verksamma på den ort där verksamheten planeras.

Förutom samrådsförfarandet skall enligt 6 kap. 8 § MB allmänheten få tillfälle att yttra sig över tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Dessutom skall allmänheten få tillgång till information om innehållet i en dom eller beslut i ansökningsmålet.[214]

Syftet med samrådet och möjligheten för allmänheten att inge yttranden är att ge enskilda och organisationer en verklig möjlighet att kunna påverka och att tillhandahålla tillståndsmyndigheten ett så brett beslutsunderlag som möjligt. Rättsverkningarna av förfaranderegleria är av två slag. Till en början är miljökonsekvensbeskrivningen och uppgifter om det samråd som skett processförutsättningar.[215] En ansökan som brister i dessa hänseenden kan avvisas. Den andra, och i det här sammanhanget viktigaste, rättsverkningen är att tillståndsmyndigheten vid prövningen av ansökan skall beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och

[209] Se 6 kap. 3 § MB.
[210] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 283 och del 2 s. 57.
[211] Enligt lagmotiven kan det antas att många typer av vattenverksamhet kommer att medföra betydande miljöpåverkan, se prop. 1997/98:45 del 1 s. 286.
[212] Se 6 kap. 5 § MB.
[213] Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 60.
[214] Miljöbalken innebär i dessa hänseenden ett genomförande av EG-direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG.
[215] Se 22 kap. 1 § 1 st 2 och 2 § 2 st MB; jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 65.

resultatet av samråd och yttranden.[216] Bestämmelsen kan ses som ett besked om att de som omfattas av sökandens samrådsskyldighet har ett berättigat krav på att kunna uppträda i processen; de representerar av rättsordningen erkända intressen.

Mot att låta sakägarkretsen i mål om vattenverksamhet enligt miljöbalken utvidgas i förhållande till vattenlagen talar dock flera omständigheter. Till en början går det inte att i motiven till miljöbalken finna uttalanden som tyder på att lagstiftaren haft en annan grundläggande syn på mål om vattenverksamhet än den som traditionellt utmärkt vattenrätten, nämligen att tillståndsfrågor rör förhållandet mellan fastigheter. Det påtalas särskilt att diskussionen om sakägarbegreppet inte rör den materiella sidan.[217] Ersättningsreglerna behålls i stort sett identiska med vattenlagens. Mål om vattenverksamhet skall handläggas på väsentligen samma sätt som dagens ansökningsmål.

En annan viktig faktor är utformningen av rättegångskostnadsreglerna. Miljöbalken behåller samma utformning av kostnadsansvaret som gäller enligt miljöskyddslagen och vattenlagen. Det innebär att i mål om utövande av miljöfarlig verksamhet bär varje part sin kostnad,[218] medan i ansökningsmål om vattenverksamhet är huvudregeln att sökanden svarar för motpartens kostnader i första instans.

I motiven[219] framhålls som en anledning till att miljöskyddslagens kostnadsregel behålls att det skulle föra för långt att låta sökanden betala motparternas kostnader i mål där t.ex. risken för luftföroreningar innebär att sakägarkretsen blir väldigt vid, dvs just den situation som exempel 2 ovan beskriver.

Vidare skall beaktas att det vattenrättsliga kostnadsansvaret utvecklats med utgångspunkt från att sökandens motpart lider intrång genom vattenföretaget.[220] Sakägarna drabbas av kostnader för att

[216] Se 6 kap. 9 § MB. Bestämmelsen är en följd av i not 214 ovan nämnda EG-direktiv.
[217] I det sammanhanget skall märkas att Miljöbalksutredningen föreslog ett för balken enhetligt sakägarbegrepp utan begränsning till processuella frågor, vilket förkastades av lagstiftaren. Verkningarna av ett sådant förslag behandlas bland annat i ett särskilt yttrande av advokaten Owe Björk, se SOU 1996:103 s. 486 f.
[218] Som lagtexten är utformad torde detta gälla även vid förbudstalan av enskild.
[219] Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 262.
[220] Jfr s. 250.

bevaka att intrånget inte blir allvarligare än nödvändigt och att skadad egendom värderas på ett riktigt sätt. Att sökanden tvingas betala dessa kostnader är att se som en del av den ersättning sökanden måste utge för att erhålla tillstånd med därtill hörande tvångsrätter. Vattenlagens partsbegrepp är därmed annorlunda än vid rättegångar i allmänhet.[221]

Man bör vidare vara försiktig med att dra för stora slutsatser i talerättshänseende av miljöbalkens krav på samråd och hörande av allmänheten. Av motivuttalanden framgår att lagstiftaren uppenbarligen skiljer mellan dem som har sakägarställning och dem som omfattas av samrådsförfarandet. Den senare kretsen har vidare omfång.[222] Det bör i vart fall inte komma i fråga att låta samrådsförfarandet ensamt leda till en sakägarbestämning i strid med de ändamålsskäl som talar för att vattenlagens sakägarbegrepp bibehålls.

Goda skäl kan anföras för att miljöbalkens konstruktion av tillåtlighetsreglerna innebär en utvidgning av de intressehänsyn som skall vägas in vid tillståndsprövning av vattenverksamhet och att detta bör avspeglas i sakägarkretsens bestämning. Konsekvensen är emellertid att sakägarkretsen i många sådana ansökningsmål blir lika vid som i mål om miljöfarlig verksamhet.[223] En så genomgripande förändring av sakägarbegreppet måste rimligen föregås av en diskussion rörande vilken betydelse detta får för handläggningen av ansökningsmål, sökandens rättegångskostnadsansvar, överklagande osv. Spridda uttalanden i förarbetena till miljöbalken kan inte läggas till grund för slutsatsen att införandet av nya, vaga och mångtydiga, generella hänsynsregler skall tjäna ändamålet att i grunden förändra sakägarbegreppet. Inte heller går det att finna andra skäl för att de lege lata ge hänsynsreglerna denna innebörd.

Hittills har intresset koncentrerats till sakägarställning i tillåtlighetsdelen av ansökningsmål. Som framställningen i tidigare av-

[221] Se s. 251.

[222] Se förutom tidigare anmärkta motivuttalanden även prop. 1997/98:45 del 1 s. 294.

[223] Det kan här inflikas att de boende i exempel 2 väl kunnat tänkas hävda sakägarställning även i ett renodlat mål om anläggande av hamnen. Verkningarna av den verksamhet som skall bedrivas i hamnen – industriverksamhet – skall, som framgår av diskussionen i anslutning till exempel 1, beaktas vid den vattenrättsliga tillståndsprövningen och de boendes intresse av att undvika luftföroreningar omfattas av miljöbalkens generella hänsynsregler.

snitt[224] ger vid handen behandlas sakägarrekvisiten processuellt annorlunda när det gäller ersättningsanspråk som framställs i vattenmål. Vattenlagens ersättningsregler överförs i sak oförändrade till miljöbalken. Handläggningen av anspråken kommer att motsvara den som gäller enligt vattenlagen. Mot denna bakgrund kan det konstateras att miljöbalkens införande inte bör få någon återverkan på sakägarinstitutets behandling i ersättningsdelen av vattenrättsliga ansökningsmål.

15.5 Synpunkter de lege ferenda

I avsnitt 15.3 kunde konstateras att en talerättsprövning i enlighet med de principer som allmänt tillämpas i dispositiva tvistemål inte är tillfyllest för att tillgodose de särskilda skyddsbehov för domstolen och sökanden som aktualiseras i vattenmål. Däremot erbjuder den på allmänna processrättsliga grundsatser byggda talerättsregeln tredje man ett tillräckligt skydd. Ur funktionshänseende framstår mot denna bakgrund en talerättsregel av det slag som ställs upp i tillåtlighetsdelen av ansökningsmål, innebärande krav på sakägarställning, som ett bättre alternativ. En sådan talerättsregel minskar riskerna för processekonomiska förluster och skyddar sökanden mot ett orimligt högt kostnadsansvar. Bör man då inte tillämpa sakägarbegreppet på detta sätt också vid ersättningsyrkanden?

En sådan lösning innebär att väsentliga delar av ersättningsfrågan omvandlas från dispositiva moment rörande själva saken till indispositiva fakta i en rättegångsfråga. Annars typiskt skadeståndsrättsliga materiella bifallsförutsättningar som orsakssamband mellan handling och skada, särskild rätt till den skadade egendomen m.m. blir att betrakta som processförutsättningar, vilka skall beaktas av domstolen ex officio. Kvar att pröva i själva saken blir i princip endast skadans omfattning och värde.[225]

Man kan tycka att en sådan omvandling av rättsfaktas kategorisering inte är särskilt anmärkningsvärd. Trots allt handlar det endast om hur man processuellt skall se på vissa relevanta omständigheter. I ansökningsmål skall skador och olägenheter som ett vatten-

[224] Se avsnitt 15.3.
[225] Jfr s. 330.

företag orsakar beaktas av domstolen ex officio när det gäller att bedöma företagets tillåtlighet. När nu domstolen är tvungen att självmant utreda skadeverkningarna, är det inte mer än rimligt att domstolen också åläggs att se till att vattenföretagaren får betala för de skador han tillåts att orsaka. Ersättningsskyldigheten är ju att se som villkor för tillståndet att utföra vattenföretaget. Officialprövning av företagarens ersättningsskyldighet är vidare inte något främmande för gällande rätt. Vid skadeverkningar som inte kunnat förutses genom ansökningshandlingarna har domstolen både rätt och skyldighet att utan yrkande förordna om skadestånd.[226]

Det kan sättas i fråga om de praktiska verkningarna av att stora delar av ersättningsrätten görs till indispositiva talerättsrekvisit blir särskilt betydande. Både sökanden och domstolen har en viss undersöknings- och underrättelseskyldighet gentemot sakägarna. Domstolen kan inte anses ha gått för långt i sin materiella processledning om den uppmärksammar en sakägare, som för talan i målet, på en skada och möjligheten att föra ersättningstalan, som denne inte själv tänkt på. Steget därifrån till att lägga på domstolen att officialpröva ersättningsfrågor är inte avskräckande långt.

Mer ingripande konsekvenser av en nu antydd talerättsregel är att ersättningsfrågan undandras parternas dispositionsrätt. Det blir inte möjligt att förlikas i de delar av ersättningsrätten som görs till processförutsättningar. Inte heller blir domstolen bunden av eftergivanden och medgivanden från parterna. Följden kan bli att processen belastas med tids- och kostnadskrävande talerättsprövningar som saknar intresse för både samhället, sökanden och tredje man.

Allvarligare än så är emellertid att en inskränkning av parternas dispositionsrätt innebär ett betydande avsteg från de allmänna principer som gäller på förmögenhetsrättens område i vårt land. Det är en allmänt omfattad grundsyn att människor skall kunna bestämma sina rättsliga mellanhavanden utan inblandning från myndigheter eller annan. Ett på marknadsekonomiska idéer grundat samhälle förutsätter att medborgarna ges ett stort spelrum att fritt ordna sina ekonomiska och rättsliga förhållanden. Undantag gäller endast om väsentliga allmänna intressen – till dessa hänför jag behovet av att värna utomstående enskilda subjekt – påkallar det. Den talerätts-

[226] Se s. 246.

regel som tillämpas vid ersättningsyrkanden är tillräcklig för att tillgodose tredje mans skyddsintresse. De vinster i fråga om processekonomi och begränsning av sökandens kostnadsansvar som en utökad talerättsprövning kan ge är inte av sådant allmänintresse att de motiverar en inskränkning av enskildas rätt att förfoga över rätten till ersättning enligt vattenlagen.[227]

Ytterligare argument mot att konstruera en särskild talerättsregel i ersättningsdelen av ansökningsmål är de konsekvenser som detta får för tillämpningen av särskilda rättsmedel. Som anförts i avsnitt 13.7 medför en prövning av parts rätt att framställa ersättningsyrkanden att tredje mans tillgång till extraordinära rättsmedel blir bättre om en obehörig person fört talan angående hans anspråk än om ingen alls processat i saken, trots att rättskraften är densamma i båda situationerna. Man bör därför vara försiktig med att laborera med särskilda talerättsprövningar i ersättningsfrågor.

Det bör av nu anförda skäl inte komma i fråga att vidga domstolens officialprövning av parts rätt att föra talan om skadestånd enligt vattenlagen. Samtidigt kan det konstateras att den strängare talerättsregel som tillämpas i tillåtlighetsdelen har vissa fördelar ur funktionshänseende jämfört med generella processuella talerättsprinciper i tvistemål i allmänhet. Innebär detta att man nödgas acceptera tudelningen av sakägarbegreppets processuella behandling och den därmed förenade olikheten i talerättshänseende mellan tillåtlighetsfrågor och ersättningsyrkanden i ansökningsmål? Eller är en sådan ordning olämplig? Finns det i så fall alternativa lösningar?

Som påpekats ovan[228] innebar vattenlagen en brytning med den äldre lagens uppfattning om att det förelåg en skillnad mellan de intressen som skulle beaktas vid tillåtlighetsbedömningen och de som kunde ge rätt till ersättning vid kränkning. Enligt ÄVL påverkade inte alla skador som var ersättningsgilla vattenföretagets tillåtlighet. Omvänt kunde det inträffa att skador som beaktades i tillåtlighetsdelen inte behövde ersättas av företagaren. Vattenlagen gjorde i princip rent hus med detta system och utformade till-

[227] Här skall märkas att den officialprövningsskyldighet av ersättningsfrågor som följer av gällande VL är underställd parternas civilrättsliga dispositionsrätt, se vidare föregående not

[228] Se avsnitt 11.4.

låtlighetsreglerna så, att de i fråga om skyddsintressen är i stort sett kongruenta med ersättningsbestämmelserna.[229]

Redan denna konformitet i intressehänseende gör i sig att det framstår som olämpligt att en och samma skada eller olägenhet skall ge upphov till olika bedömningar i fråga om parts talerätt. Att brister i sakägarställningen i det ena fallet leder till avvisning och i det andra fallet till ogillande kan inte förklaras av talerättens funktionella betydelse. En av talerättsprövningens ändamål är att värna sökanden mot ett alltför ekonomiskt betungande kostnadsansvar. Diskrepansen i sakägarbegreppets processuella behandling medför att en persons rätt till ersättning av sökanden för rättegångskostnader blir beroende av det yrkande han framställer i vattenmålet och inte av de brister i bifallsförutsättningarna som hans talan är behängd med. Inte heller tredjemansskyddet eller processekonomiska överväganden är tillräckligt för att motivera skillnaderna i talerättens utformning, låt vara att de processekonomiska motiven uppträder i olika instanser för tillåtlighetsfrågor respektive ersättningstalan.[230]

Intressegemenskapen när det gäller skyddsändamålet bakom tillåtlighets- och ersättningsbestämmelserna återverkar på ersättningsrätten på så sätt att denna är direkt beroende av vattenföretagets utförande. Ju större ansträngningar som görs för att motverka skador och olägenheter vid bestämmandet av vattenföretagets närmare utformning, desto mindre blir den ersättningsgilla skadan. Vattenlagen innehåller bestämmelser om två typer av skadeförebyggande åtgärder, dels sådana som är direkt kopplade till vattenföretagets utförande, dels åtgärder som tjänar som alternativ till ekonomisk skadeersättning.[231] Även om syftet med bestämmelserna om åtgärder som direkt påverkar företagets utförande (och därmed tillåtlighet) är att skydda allmänna intressen eller en större krets av sakägare,[232] är det naturligtvis också förenat med enskilda sakägares

[229] Undantag gäller för allmänna intressen. Kränkningar av sådana intressen föranleder inte ersättningsskyldighet, men skall självklart beaktas i tillåtlighetsbedömningen. Eftersom allmänna intressen inte kan knytas till enskilda subjekt (se vidare avsnitt 16.2) saknar de betydelse för sakägarbegreppets bestämning och processuella behandling.

[230] Se s. 335 f.

[231] Se vidare s. 247.

[232] Jfr prop. 1981/82:130 s. 420.

intressen att sådana åtgärder kommer till stånd. Därigenom blir skadeverkningarna eller risken för skada mindre. Det är svårt att se några ändamålsöverväganden som motiverar att enskilda skall processa med eget kostnadsansvar beträffande den ena typen av åtgärder och på sökandens bekostnad för att få prövat det andra slaget av skyddsföreskrifter.

Slutligen skall också uppmärksammas de uppenbara risker för ett kringgående av talerättsregeln i tillåtlighetsdelen som den rådande rättstillämpningen är förenad med. Det går inte i praxis att finna belägg för att domstolarna väljer både avvisning och ogillande som rättsföljd när någon, som inte uppfyller kraven på sakägaregenskap, för talan angående både företagets tillåtlighet och rätt till skadestånd. I sådana fall tycks talerätten följa de mindre rigorösa krav som gäller för ersättningsyrkandet.[233] Mycket talar alltså för att den som vill processa på sökandens bekostnad i tillåtlighetsdelen och ha rätt att överklaga en tillståndsdom samtidigt bör framställa ett ersättningsyrkande.

Det som anförts i detta och tidigare avsnitt leder fram till följande ståndpunkter. De särskilda förfaranderegelrna, rättskraftens utsträckning och sökandens vidsträckta kostnadsansvar i ansökningsmål påkallar ett starkare processuellt skyddsnät för tredje man, domstol och parter än vid tvistemål i allmänhet. Funktionellt kan skyddsbehovet tillgodoses genom en talerättsregel som gör sakägaregenskap till processförutsättning. En sådan regel går, såvitt gäller ersättningstalan, emellertid inte att förena med grundläggande samhälleliga principer om medborgarnas avtalsfrihet. Samtidigt framstår det som både olämpligt och ineffektivt att upprätthålla olika talerättskrav i tillåtlighets- respektive ersättningsfrågor. En tudelning är irrationell med tanke på att ändamålen bakom de materiella tillåtlighets- och ersättningsbestämmelserna är gemensamma. Att talerättsprövningar är av undantagskaraktär vid ersättningstalan riskerar dessutom att urholka det strängare talerättskravet i tillåtlighetsdelen.

Det kan vidare med hänsyn till de intressen som påverkar ett vattenföretags tillåtlighet sättas i fråga om sakägarbegreppet är det

[233] Se bland annat NJA 1958 s. 215 och 1971 s. 8. Det skall dock sägas att överklagandena till HD inskränktes till ersättningsfrågan.

lämpligaste institutet för att bestämma talerätten i tillåtlighetsdelen. Sakägarbegreppet som saklegitimerande kvalifikationsgrund innebär att rätten att föra talan angående vattenföretags tillåtlighet tillkommer den som äger eller innehar särskild rätt till berörd fast egendom. Med att fastigheten skall vara berörd menas att den skall lida skada eller intrång på grund av vattenföretagets inverkan på vattenförhållandena. Emellertid är det inte sällan så, att det mer är den verksamhet som skall bedrivas vid vattenanläggningen än vattenföretaget som sådant som är källan till störningar för omgivningen. Som exempel kan nämnas att anläggandet av en småbåtshamn i sig inte kanske föranleder något obehag för omkringliggande fastigheter, men att dessa väl kan drabbas av besvär och olägenheter från de aktiviteter som kommer att försiggå inom hamnområdet.

I vattenlagens förarbeten[234] uttalas att domstolen i sin tillåtlighetsbedömning skall beakta olägenheter som kan orsakas av verksamheten vid en vattenanläggning, även om verksamheten inte utgör ett vattenföretag. Sådana olägenheter kan bestå av störningar i form av buller, oljud och dylikt, som ligger vid sidan av företagets inverkan på vattenförhållandena. En fastighetsägare som endast på detta sätt drabbas av verksamheten vid vattenanläggningen kan knappast med framgång hävda att fastigheten berörs av vattenföretaget på det sätt som krävs för att anses som sakägare. Visserligen kan fastighetsägaren i ett sådant fall få till stånd en prövning av verksamhetens tillåtlighet enligt t.ex. miljöskyddslagen. Det framstår emellertid som mindre ändamålsenligt att stänga ute fastighetsägaren från det vattenrättsliga ansökningsmålet, när just den typ av störningar som han drabbas av påverkar vattenföretagets tillkomst och utförande. Frågeställningen aktualiseras i än högre grad i och med införandet av miljöbalken. Som sagts ovan[235] innebär miljöbalkens tillåtlighetsregler att det i situationer som den nyss beskrivna kan uppstå svårlösta och tidskrävande problem i sakägarfrågan.

Mot bakgrund av det anförda kan sammanfattninsvis sägas att det är både ineffektivt och ur ändamålssynpunkt olämpligt att låta

[234] Se prop. 1981/82:130 s. 280 och 415; jfr NJA 1977 s. 558.
[235] Se s. 350 f.

sakägarbegreppet ha olika processuell verkan i skilda delar av ansökningsmål. Att låta den särskilda talerättsregeln för tillåtlighetsfrågor gälla också ersättningstalan bör undvikas. Talerättsprövningen i ersättningsmål bör inte göras mer omfattande än i dag. Den optimala lösningen är därför att finna andra sätt att tillgodose behovet av processuella skyddsbestämmelser än genom utvidgade talerättsregler.

Undersökningen av de speciella förhållanden som råder i ansökningsmål har visat på ett särskilt behov av skydd för domstol, parter och utomstående i fyra hänseenden.[236] Skyddsintressena sammanhänger med dels sökandens kostnadsansvar, dels tillåtlighetsprövningens indispositivitet och konsekvenserna av detta vid överklagande av tillståndsbeslut, dels den intraprocessuella rättskraften, dels ersättningsfrågans koppling till tillståndsbeslutet. Det har vidare framkommit att sakägarbegreppet som talerättsrekvisit i tillåtlighetsfrågan kan förklaras och försvaras med främst rättegångskostnadregleringen och indispositivitetens effekter vid överklagande.[237]

Sökandens särskilda betalningsskyldighet för motpartens rättegångskostnader i ansökningsmål är ett bräckligt argument för att ställa upp en speciell talerättsregel.[238] Kostnadsansvaret enligt rättegångsbalken och vattenlagen är så utformat att det i sig innehåller begränsningar mot obefogade anspråk och andra onödiga kostnader. Inte vilka kostnader som helst är ersättningsgilla. För att det i jämförelse med huvudregeln i rättegångsbalken omvända kostnadsansvaret i vattenlagen skall ha någon funktion att fylla krävs att det ger utrymme för att döma ut kostnadsersättning i skiktet mellan det fallet att ersättningstalan bifalls och de begränsningar i kostnadsansvaret som följer av rättegångsbalken och vattenlagen. En talerättsregel av den omfattning som tillämpas vid tillåtlighetsfrågor går alltför långt i strävan att begränsa sökandens kostnadsansvar, om man inte ansluter sig till den historiskt förankrade uppfattningen att kostnadsansvaret bygger på att det skall föreligga ett rättsförhållande mellan sökanden och motparten.[239] Ett sådant synsätt framstår

[236] Jfr s. 332 f.
[237] Se s. 339.
[238] Se avsnitt 13.5.
[239] Se s. 250.

som omodernt och bygger på en annars övergiven grundsyn om rättsskydd som processens huvudändamål.[240] En begränsning av kostnadsansvaret enligt nämnda grundsats kräver dessutom att man gör klart vilka rekvisit som konstituerar ett sådant kostnadsgrundande rättsförhållande. Har man gjort klart detta bör det inte föreligga några större svårigheter att låta detsamma komma till uttryck i själva kostnadsregeln, i stället för att laborera med en speciell talerättsregel.

Sakägarbegreppet som processförutsättning spelar sin viktigaste processekonomiska roll genom att hindra sakprövning av vattenföretagets tillåtlighet efter *överklaganden* från obehöriga personer. Ser man till tillåtlighetsprövningens syfte och ändamål är det dock inte klaganden som sådan som domstolen och motparter behöver skyddas mot. Vattenföretags tillåtlighet skall prövas ex officio, vilket innebär att domstolen inte behöver något åberopande från part för att beakta en viss rättsligt relevant omständighet. Följaktligen saknar det intresse om den som påkallar domstolens uppmärksamhet på omständigheten är behörig att agera som part eller inte. Talerättens processekonomiska funktion vid överklagande ligger i stället i att förhindra från saklig synpunkt onödiga processer i överinstansen. Att ställa upp sakägarbegreppet som ett talerättskrav måste därför grundas på antagandet att ett överklagande från den som saknar sakägarställning föranleder sakligt sett onödiga rättegångar. Riktigheten av det antagandet kan sättas i fråga.

För det första saknas underlag för att påstå att den som verkligen lider skada eller olägenhet av ett vattenföretag bättre kan bedöma ett vattenföretags tillåtlighet än den som oriktigt påstår sig vara skadelidande. Att någon oriktigt bedömer vattenföretagets inverkan på den egna egendomen behöver inte nödvändigtvis innebära att han gör en oriktig bedömning också i fråga om den samlade avvägning mellan nytta och skada som tillåtlighetsfrågan beror av. Sakägarställning är ingen garanti för att ett påstående om vattenföretagets tillåtlighet är välgrundat. Lika lite är bristande sakägaregenskap ett säkert tecken på att talan är ogrundad.

För det andra innebär varje överklagande tid och kostnader för klaganden. Att ett mål är indispositivt innebär inte att parterna kan

[240] Jfr s. 158 f. och 374.

underlåta att själva agera för att få fram utredning om omständigheter som kan påverka domstolens bedömning. Också i denna typ av mål ligger det i första hand på parterna att sörja för bevisningen.[241] Den som överklagar utan utsikt till framgång måste vara beredd att ta på sig tids- och kostnadskrävande arbete, till synes helt i onödan. I det sammanhanget skall märkas att sökandens kostnadsansvar i ansökningsmål inte är detsamma i högre instans som vid underrätten. Vid ett överklagande från annan svarar sökanden endast för sina egna kostnader, om överklagandet lämnas utan bifall. Klaganden får alltså stå sina egna kostnader, om överklagandet är ogrundat. Är överklagandet så bristfälligt att klaganden kan anses ha gjort sig skyldig till försumlig processföring, riskerar han dessutom att få betala kostnadsersättning till sökanden.

För det tredje kan den begränsade klagorätten i tillåtlighetsfrågor kringgås genom att vederbörande yrkar ersättning för skada eller olägenhet. Risken för onödiga processer angående tillåtlighetsfrågan kan rimligen inte bero på om den som brister i sakägarställning framställer ett ersättningsyrkande eller inte.

Kopplingen mellan sakägarbegreppet och talerättens processekonomiska funktion vid överklaganden bygger på en fiktion utan verklighetsunderlag. Det går inte utan vidare att påstå att en sakägares talan angående vattenföretagets tillåtlighet är mer välgrundad än en talan som förs av någon som saknar sakägaregenskap. Talerätten utgör dessutom ett ganska lättpasserat hinder. Sakägarställning som processförutsättning är ett trubbigt och ineffektivt instrument för att hindra onödiga processer i högre rätt. Detta får inte undanskymma det faktum att de processekonomiska ändamål som talerätten syftar till att tillgodose är både lovvärda och eftersträvansvärda. Blicken kan emellertid riktas åt annat håll än talerätten för att finna verktyg genom vilka överinstanserna i största möjliga mån kan befrias från onödiga processer. Frågan är inte särpräglat vattenrättslig, utan återkommer i alla sammanhang där det kan finnas risk för att någon genom en utdragen rättsprocess vill förhala en slutlig reglering av rättsförhållanden.

Rättegångsbalken innehåller handläggningsregler som gör det möjligt för hovrätten att snabbt, billigt och enkelt göra sig av med

[241] Se 35 kap. 6 § RB.

uppenbart ogrundade överklaganden.[242] Bestämmelsernas användbarhet minskar dock i indispositiva mål, eftersom domstolen här har en skyldighet att självmant pröva riktigheten i det överklagade avgörandet. Överinstansen är inte bunden av de grunder som klaganden åberopar, utan måste sakpröva målet i hela dess vidd. Sålunda finns det, när klaganden har klarat inträdesprovet till hovrätten, inget som hindrar även andra – icke partsbehöriga – att lägga fram utredningsmaterial i överdomstolen.[243]

Att vattenöverdomstolen skall ha en sådan alltomfattande prövningsskyldighet bör inte sättas i fråga. Ett vattenföretag kan beröra väsentliga enskilda och allmänna intressen av stor betydelse för hela samhällens fortlevnad, för riksunika djur- och växtliv osv. Det kan inte överlämnas till parterna att ensamma bestämma utgångspunkterna och ramarna för domstolens prövning.

Dessa argument har inte nödvändigtvis samma bärkraft vid bedömning av det befogade i ett överklagande. Att inskränka domstolens officialprövningsskyldighet i det inledande skedet av överrättsprocessen kan visserligen något öka risken för att oriktiga avgöranden inte rättas till. Det kan emellertid inte ses som ett allvarligt hot mot rättssäkerheten att låta högre rätt pröva om ett överklagande är uppenbart ogrundat eller inte utifrån enbart de av klaganden åberopade grunderna. Paralleller till en sådan regel kan hämtas från andra indispositiva mål.[244] Genom en bestämmelse av det slaget skulle domstolens möjligheter att snabbt, enkelt och billigt göra sig av med onödiga processer inte bara formellt utan också reellt bli desamma i tillåtlighets- och ersättningsdelarna av ansökningsmål. Möjligen kan man i det sammanhanget överväga att något sänka kraven för att hovrätten skall få ogilla överklagandet utan att höra motparten.

En analys av talerättens funktion i ansökningsmål, de speciella skyddsbehov som föreligger i sådana mål och alternativa metoder

[242] Se 50 kap. 8 § RB.
[243] Jfr NJA 1959 s. 81.
[244] Jfr 51 kap. 23 a § RB, som inte bara i nu berört hänseende utan i vidare omfattning begränsar hovrättens prövningsskyldighet i brottmål till den av part överklagade delen av underrättsdomen, samt 54 kap. 13 § RB, som föreskriver att HD vid bedömning av om prövningstillstånd skall ges eller inte kan begränsa sig till att beakta omständigheter som åberopas av part.

för att tillgodose behoven visar alltså att det inte är nödvändigt att ställa upp sakägaregenskap som en processförutsättning. De funktioner som sakägarbegreppet fullgör som talerättsrekvisit i tillåtlighetsfrågor kan tillgodoses genom andra processuella lösningar, som har den fördelen att de undanröjer risken för den typ av missförhållanden som följer med att man arbetar med olika talerättsrekvisit i tillåtlighets- och ersättningsfrågor. De alternativa lösningarna innebär en bättre samstämmighet mellan de processuella handläggningsreglerna och ändamålen bakom de materiellrättsliga kostnads- och tillåtlighetsbestämmelserna. Funktionellt, logiskt, ändamålsenligt och från praktisk tillämpningssynpunkt är en särskild talerättsregel grundad på det vattenrättsliga sakägarbegreppet ett sämre alternativ att bereda domstolen, parterna och utomstående ett erforderligt skydd mot onödiga förluster. De eventuella nackdelar som kan följa med att talerätten ersätts med andra processregler är ringa i förhållande till vinsterna.

Ett av de för vattenmål särskilda skyddsbehoven sammanhänger med den generella *intraprocessuella rättskraft* som föreligger i sådana mål.[245] I den delen har tidigare konstaterats att den talerättsprövning som företas vid ersättningstalan är tillräcklig för att tillgodose tredje mans skyddsintresse.[246] Däremot brister den på allmänna processrättsliga principer grundade talerättsregeln vid ersättningstalan på två sätt i funktionsuppfyllelse. Bristerna sammanhänger med dels ersättningsfrågans koppling till tillståndsbeslutet,[247] dels sökandens rättegångskostnadsansvar.[248] Att åstadkomma förbättringar genom att utvidga talerättsprövningen har redan förkastats som en framkomlig väg. Därför gäller det att söka andra processuella metoder att åtgärda bristerna på.

Att *ersättningsrätten är att betrakta som ett villkor för tillståndet* innebär att domstolen inte kan döma över ett ersättningsyrkande utan att först ta ställning till vattenföretagets tillåtlighet. Denna ordning kan orsaka processekonomiska olägenheter genom t.ex. att en part vars ersättningstalan är uppenbart ogrundad fortlöpande belastar processen med onödig utredning. Domstolen har visser-

[245] Se s. 361.
[246] Se s. 334 f.
[247] Se s. 338.
[248] Se s. 339.

ligen möjlighet att avvisa bevisning som är onödig eller som uppenbart saknar betydelse.[249] Detta avlastar dock inte alltid domstolen från besväret att läsa igenom ett kanske digert utredningsmaterial som åberopas som bevisning.

Man kan emellertid fråga om det verkligen behöver vara på det sättet att rätten måste avvakta med sakprövningen av ersättningsyrkandet till dess att tillåtlighetsfrågan är avgjord. Ett uppenbart ogrundat anspråk bör lika väl kunna ogillas i ett tidigare skede av rättegången. Att detta logiskt strider mot ersättningens karaktär av villkor för tillståndet och att domen blir en nullitet om tillstånd senare inte meddelas bör inte stå hindrande i vägen. Möjligen bör man dock föreskriva att tiden för överklagande av en "för tidigt" meddelad ersättningsdom skall börja löpa först från det att tillstånd till vattenföretaget utfärdats.

När det gäller *sökandens rättegångskostnadsansvar* i ansökningsmål fyller talerättsprövningen i ersättningsfrågor liten om ens någon funktion. Detta är naturligtvis en brist, om man anser att en talerättsregel skall medverka till att begränsa kostnadsansvaret. Emellertid är det svårt att finna uttalanden om att sökandens ersättningsskyldighet i dag sträcker sig över en för stor krets. Regleringen i rättegångsbalken och vattenlagen är tillsammans med det hinder mot att föra talan angående annans rättsställning som den gällande talerättsregeln innebär ett tillräckligt effektivt vapen mot uppenbart ogrundade anspråk. Och anser någon att kostnadsansvaret sträcks ut för långt bör detta lämpligen mötas med förändringar av kostnadsregeln, inte genom en talerättskonstruktion.[250]

[249] Se 35 kap. 7 § RB.
[250] Jfr s. 361 f.

Del III
Talan rörande allmänna intressen

I denna tredje del tas upp den talerättsproblematik som hör samman med uppdelningen av rättsligt relevanta intressen i enskilda och allmänna. Talerätten i miljömål för enskilda är knuten till sakägarbegreppet. Detsamma gäller den förvaltningsrättsliga klagorätten. Sakägarställning uppnås genom att vederbörande innehar ett på visst sätt kvalificerat intresse i saken. Intresset varierar från lag till lag, men sakägarbegreppen har gemensamt det karaktärsdraget att det skall vara frågan om ett enskilt, privaträttsligt intresse. Att enskildas rätt att föra talan i miljömål är beroende av förmågan att visa ett enskilt intresse i saken medför begränsningar i möjligheten att föra en talan som syftar till att värna ett allmänt intresse. Talerättens koppling till gränsdragningen mellan intressekategorierna väcker inte bara frågan om talerätt som processförutsättning utan också om sakägares rätt att som part åberopa allmänna intressen till stöd för sin talan. Dessa och andra närliggande problemställningar diskuteras i förevarande del av arbetet.

Inledningsvis ställs frågan vad som menas med intresse som juridiskt-tekniskt begrepp och hur man skiljer allmänna intressen från enskilda sådana. Därefter görs en genomgång av behörigheten att utifrån sakägarbegreppets saklegitimerande verkan företräda allmänna intressen enligt gällande rätt. Undersökningen omfattar tre lagar av central betydelse för det allmänna miljöskyddet och den allmänna naturvården: vattenlagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Med utgångspunkt från lagarnas respektive sakägarbegrepp beskrivs enskildas möjlighet att företräda samhällsintressen vid allmän domstol, specialdomstol och förvaltningsmyndigheter. Studien blir för miljöskyddslagen och naturvårdslagen också en genomgång och analys av rätten att föra talan för enskilda intressen, dock till omfånget mindre än motsvarande undersökning baserad på ansökningsmål enligt vattenlagen (se del II). Framställningen kompletteras med en granskning av miljöbalkens inverkan på rätten att representera allmänna intressen.

Talerätten för allmänna intressen de lege lata utvärderas i förhållande till dess funktionella syfte. Ändamålen bakom inskränkningarna i enskildas och miljöorganisationers möjligheter att agera ställs i förhållande till dess verkningar för det praktiska miljöarbetet. Frågan ställs om brister i det reella skyddet för allmänna intressen kan botas genom att vidga talerätten. Internationella erfarenheter på lagstiftningsområdet och i praxis genomgås. Argument för och mot en fri talerätt för allmänna intressen beskrivs, examineras och vägs mot varandra. Resultatet av övervägandena redovisas i form av en på rättsteoretiska analyser, empiriska fakta och rättspolitiska sakskäl grundad tes om att det bör finnas en obegränsad rätt för envar att vid domstolar och myndigheter föra talan för att tillgodose allmänna intressen.

(Inledningen, avsnitt 1.3)

KAPITEL 16
BEGREPPET ALLMÄNT INTRESSE

16.1 Vad menas med intresse?[1]

Ordet intresse är inte någon unikt eller ens primärt rättslig term av det slag som t.ex. sakägare representerar. Det skulle i så fall vara intresse i dess numera föråldrade betydelse av ränta; men detta är det inte frågan om nu. Här skall behandlas innebörden av termen intresse i en mer allmängiltig juridisk mening.

Vänder man sig till allmänna uppslagsverk för vägledning i sökandet efter vad ordet intresse symboliserar kan man få följande svar. I Svenska Akademins ordbok beskrivs intresse bland annat som "förhållandet att hava vinst l. fördel att hämta av ngt; förhållandet att man intager en sådan ställning med avs. på ngt att det är av vikt för en, huru det är ordnat (gestaltar sig l. förlöper o.d.); (månhet om l. hänsyn till l. uppfattning av) vad som för ngn l. ngt är behövligt l. fördelaktigt; (ngns l. ngts) bästa, gagn, nytta, fördel; riktning av ngns vilja, önskan; mål för ngns strävanden."

Från annat håll[2] kan inhämtas att intresse bland annat är lika med "(varma) tankar, deltagande, tillmötesgående, välvilja, månhet; håg, lust, sinne, smak, (livlig) uppmärksamhet, omtanke, omsorg; iver, nit". Och enligt det senaste stora svenska uppslagsverket, Nationalencyklopedin, kan intresse beskrivas med uttryck som "vara av vikt", "angå", "beträffa" och "medföra nytta eller skada".

Vilket uttryckssätt man än föredrar är det tydligt att intresse i normalt språkligt bruk avser att ge uttryck för en (positiv) känsloyttring. Intresse förknippas med ord som fördel, nytta, välvilja och tillmötesgående; till och med lust, sinne och smak kan vara liktydigt med intresse. Att utifrån detta dra någon slutsats om innebörden av

[1] Intressebegreppet behandlas utförligt av Lindblom i Miljöprocess.
[2] Se Ord för ord.

termen intresse i juridiska sammanhang är naturligtvis inte möjligt. Å andra sidan varken kan eller bör man vid en juridiskt relevant begreppsbestämning bortse från ordets naturliga och allmänna språkbetydelse, särskilt inte om det i lag, praxis och doktrin saknas en allmänt accepterad definition.[3]

Ordet intresse förmedlar alltså i vanligt språkbruk bilden av en uttalad eller latent viljeinriktning hos en person. Den juridisk-tekniska betydelsen bör enligt vedertagen uppfattning rymmas inom samma begreppsfält. Intresse som utslag av en sinnesrörelse medför att man tvingas färdas i gränslandet mellan psykologi och juridik.[4] Samtidigt som det rättsliga intressebegreppet hämtar sin näring i till sin natur ombytliga, svårfångade, nyckfulla mänskliga beteenden kräver begreppets användbarhet stringens, fasthet och avindividualisering (objektivisering).

Man kan inledningsvis fråga sig om ett intresse, i strikt juridisk mening, måste vara uttryck för någons subjektiva uppfattning. Inom den allmänna rättsläran har intresse som en juridisk storhet rönt uppmärksamhet bland annat när det gäller lagtolkning.[5] Intressebegreppet som lagtolkningsfaktum fördes i slutet av 1800-talet fram som en motpol till äldre teorier om att lagtolkningen bör gå ut på att fastställa lagstiftarens vilja när han skapade en bestämd rättsregel. Anhängarna till de nya skolor som menade att intresset skall styra lagtolkningen vände sig mot det subjektiva inslaget i äldre tolkningsmetoder och förespråkade en objektiv tolkning. Följaktligen borde sökandet efter för lagtolkningen bestämmande intressen inte avse subjektiva viljeyttringar hos enskilda individer. Vad man skall leta efter är önskningar, syften, fördelar, nyttigheter osv. på det samhälleliga makro-planet; lagtolkaren skall utfinna de stora strömmar som påverkar vattenriktningen och inte lockas av små krusningar på ytan.

[3] Jfr Ekelöf, Processuella grundbegrepp s. 7 f. Det bör noteras att Ekelöf i detta standardverk på området inte berör termen intresse. Inte heller är intressebegreppet definierat i någon lagtext eller i lagmotiv, annat än med exemplifieringar, se t.ex. 2 kap. PBL.

[4] Jfr Strahl s. 33 f., som med ledning av den psykologiska vetenskapen fattar intresse i betydelsen av "antingen ett mer eller mindre momentant ställningstagande inför ett föremål eller en verksamhet eller också en mera permanent riktning i en persons ställning till livets olika sidor."

[5] Se bl.a. i nästföljande not antecknade arbeten.

Metoder där intresset spelar en central roll som lagtolkningsfaktum brukar hänföras till s.k. teleologiska lagtolkningsskolor.[6] Den som först lanserade idéen om intressets betydelse för lagtolkningen var Rudolf von Ihering. Enligt honom[7] skall lagen tolkas utifrån människors enskilda och individuella intressen. Dessa omfattar sådant som materiella ting, utbildning, kärlek, frihet, kultur och allt i övrigt, som skänker livet dess värde. För von Ihering hade intressebegreppet inte bara avgörande betydelse för valet av lagtolkningsmetod. Det låg också till grund för hans uppfattning av rättighetsbegreppet; ett rättsligt relevant intresse manifesteras i form av en rättighet. Samma inriktning på lagtolkningsverksamheten förespråkade den franske rättsvetenskapsmannen Francois Gèny samt den s.k. frirättsskolan.[8]

Under första hälften av 1900-talet utvecklades i Tyskland under ledning av Philipp von Heck den s.k. intressejurisprudensen.[9] Enligt denna lära bör lagtolkaren utröna de intressen som lagen avser att värna, och därvid ta sin utgångspunkt i bland annat lagstiftarens ideologiska värderingar, så som dessa finns uttryckta i lagtexten. Lagtolkaren bör dessutom beakta de intressestridigheter som föreligger ute i samhället, vid sidan av vad som kan uttolkas som lagens ändamål. En senare åsiktsinriktning med liknande utgångspunkter är den amerikanska rättsrealismen, främst företrädd av Roscoe Pound.

De nu berörda lagtolkningsmetoderna utgår från att lagtolkaren skall beakta intressen i samhället, men ger inte något svar på frågan om vad ett intresse egentligen är. Hur stark måste viljeyttringen vara för att inte betraktas endast som subjektiv och irrelevant? Räcker det med att ett visst antal individer har samma önskan för att ett intresse skall vara juridiskt relevant? Finns det kvalitativa skillnader mellan olika samhällsmedborgare, på så sätt att vissa individers önskemål väger tyngre än andras? Jag skall inte här försöka besvara dessa frågor. Syftet med att kort beröra lagtolk-

[6] Se ang. det följande bland annat Peczenik, Vad är rätt? s. 366 f. och Juridikens metodproblem s. 150 f., Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning s. 404 och A Short History s. 277 f. samt Olivecrona, Rättsordningen s. 183 f.
[7] Se Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning s. 83.
[8] Se vidare i not 6 ovan angivna arbeten.
[9] Se Strömholm a.a. s. 404 not 4.

ningsmetoderna har varit att visa att intressebegreppet går att använda i juridiska sammanhang, utan att man för den skull måste hänföra intresset till subjektiva viljeyttringar hos enstaka individer.

Att försöka ge termen intresse ett begreppsjuridiskt innehåll, som kan läggas till grund för en fast och enhetlig rättstillämpning, kräver att man finner särskilda kriterier att definitionsmässigt utgå från. Enligt Thiere[10] kan intresse beskrivas med hjälp av tre faktorer: a) ett subjekt som bärare av intresset, b) ett materiellt eller ideellt föremål som objekt för intresset och c) den positiva värdeuppskattning – nytta – som subjektet åsätter objektet. Vidare menar Thiere att intressen kan delas in i faktiska och verkliga sådana. Med faktiskt intresse avses det värde som subjektet faktiskt uppskattar objektet till. Det verkliga intresset utgörs av den nytta som objektet enligt en objektiv måttstock kan skänka ett subjekt. Av detta torde följa att en person kan ha ett faktiskt intresse som strider mot hans verkliga intresse, vars existens han för övrigt inte ens behöver känna till.[11] Såväl enskilda som allmänna intressen kan delas in i faktiska och verkliga sådana.

Ett förtjänstfullt inslag i Thieres definitionsbygge är att han skiljer mellan å ena sidan subjektet intressebäraren och å andra sidan det subjekt som förvaltar eller representerar intresset. Däremot har han inte frigjort sig från tanken att intressebegreppet måste anknytas till människors behov och önskemål, oavsett om intresset är enskilt eller allmänt. I detta återspeglas Thieres åsikt, att civilprocessens huvuduppgift är att skydda privaträttsliga intressen.[12] Man tycker sig här känna igen dofter från en ideologi som har sina rötter i en på 1800-talet framvuxen tysk rättighetsuppfattning. Sålunda har ovan nämnts[13] att von Iherings intressebegrepp låg till grund för hans uppfattning av rättighetsbegreppet. Med rättighet menade von Ihering "ett rättsligt skyddat intresse". Intresset utgjorde enligt honom ett faktiskt tillstånd som skyddades genom möjligheten att processa för att bevara tillståndet. Hos Thiere återfinns samma koppling mellan intresse, rättighet och rättegång.

[10] Se ang. det följande Thiere s. 24 f.; jfr även Backers tre dimensioner av begreppet rättsligt intresse, se s. 482 not 34.
[11] Se Thiere s. 40 f. samt Strahl s. 35.
[12] Se Thiere s. 9 f.
[13] Se s. 372.

Nu berörda samband mellan begreppen intresse och rättighet samt civilprocessen återkommer i den s.k. rättskyddsprincipen som grundlag för uppfattningen om civilprocessens ändamål. Åsikten om att processens funktion är att meddela rättsskydd har haft sin främsta företrädare i Sverige i Kallenberg, vars skrifter utövade en påtaglig inverkan på såväl äldre rättspraxis som den teoretiska bas från vilken upphovsmännen till den nuvarande rättegångsbalken utgick. Enligt Kallenberg angår processen "fråga om skydd för privaträttsliga *intressen,* och man kan, om man vill hava en beteckning på civilprocessens föremål, som sammanfattar allt, lämpligen använda ordet intresse."[14] Med intresse förstås rättsförhållande. Processens ändamål är att fastställa vad som är rätt med avseende på ett visst konkret rättsförhållande, att meddela rättsskydd.

Rättskyddsprincipen och den uppfattning om rättigheters begreppsmässiga innehåll som principen ansluter till utsattes tidigt för häftig kritik i Sverige[15] och har aldrig – liksom intresseresonemang över huvud taget – trots Kallenbergs i övrigt betydelsefulla roll för civilprocessens utveckling kommit att utöva samma inflytande i det juridiska livet här som i t.ex. Tyskland och andra kontinentaleuropeiska länder.[16] Sveriges medlemskap i EU kan dok medföra att en modifierad och moderniserad rättsskyddsteori tränger sig på och kräver domstolarnas och andra rättstillämpares uppmärksamhet.[17]

Ordet intresse har under i vart fall modern tid brukats som begrepp i lagstiftningssammanhang, och då inte endast i lagförarbeten, utan också i själva lagtexten,[18] som rekvisit för en viss rättsföljd. Så är inte minst fallet inom miljörätten.[19] På det miljörättsliga området används inte sällan intressebegreppet för att beteckna en omständighet eller ett förhållande vars förhandenvaro

[14] Kallenberg I s. 11.

[15] Se bland annat Olivecrona, Rätt och dom, Civildomens innebörd och Domen samt Ekelöf, Interventionsgrunden, Processuella grundbegrepp och Rättegång I.

[16] Jfr Lindblom, Grupptalan s. 101; se dock avsnitt 17.2 nedan om intressebegreppets betydelse som grund för klagorätt inom förvaltningsprocessen.

[17] Se T Andersson. Angående rättsligt intresse som rättegångshinder se bland annat RH 54:80 och 86:24.

[18] Se senast 11 kap. 12 § MB. Här skall dock nämnas att miljöbalken är sparsam med intresseterminologin.

[19] Se bland annat 3 kap. 3 och 7 §§ VL, 3 § NvL, 5 § ML samt 1 kap. 5 § och 2 kap. PBL.

eller frånvaro leder till en viss rättsföljd. Sålunda anges olika intresseslag som faktorer som skall vägas in när det gäller att avgöra t.ex. om en viss verksamhet är tillåtlig eller inte. I en sådan situation aktualiseras normalt intressen som står mot varandra. Utfallet av den rättsliga prövningen blir beroende av varje intresses särskilda tyngd i det enskilda fallet. Det är mer sällan som det i lagtext anges vilka intressen – annat än i termerna allmänna och enskilda intressen – som skall beaktas eller hur viktningen av skilda intressen skall ske. Och lämnar lagstiftaren anvisningar i dessa hänseenden sker det regelmässigt i form av exemplifieringar, utan anspråk på att vara uttömmande.

Den miljörättsliga regleringen innehåller flera särdrag som gör att den på väsentliga punkter skiljer sig från mer traditionella rättsområden, som avtals-, köp- och familjerätt. Redan namnet miljörätt ger en anvisning om att man har att göra med inte bara sådant som faller inom den närmsta personliga sfären, utan också med verksamheter, händelser, orsakssamband som endast indirekt och ibland på mycket lång sikt påverkar samhällsmedborgarna; i vissa fall kan verkningarna ha ett sådant tidsperspektiv att endast framtida generationer kommer att märka av dem.

Med sådana förutsättningar är det svårt att i alla situationer definiera ett intresse med utgångspunkt från den nytta en människa har av ett visst objekt. Miljörätten fäster på ett annat sätt än som är fallet inom andra ämnesområden inom juridiken blicken på att intressen inte nödvändigtvis måste vara mänskliga,[20] i den betydelsen att de primärt tillfredsställer ett mänskligt behov. Det kan sägas att det finns människor som finner stor glädje, tillfredsställelse, livslust och välmående i att vistas i orörda naturmiljöer, att kunna studera och njuta av rara och sällsynta växter och djur osv. Men intresset av att hålla djurstammar levande, att bevara ett rikt växtliv, att skydda biotoper etc. behöver inte nödvändigtvis bäras upp av enskilda personers viljeyttringar. Man kan med fog fråga sig om intresset av att värna flora och fauna över huvud taget primärt skall ses som ett tillgodoseende av mänskliga behov.[21] Kan man inte våga

[20] Jfr Herlitz, Föreläsningar I s. 21.

[21] På motsvarande sätt kan man ställa frågan om djurskyddslagstiftningen är till för att tillfredsställa en till en person knuten viljeyttring eller om syftet är att tillgodose djurs berättigade krav på att behandlas väl.

påstå att djur och växter har ett eget intresse av att kunna fortleva, oberoende av om detta är till nytta och glädje för människor?[22] En annan sak är att mänskliga preferenser får läggas till grund när man fastställer innehållet i "naturens" egenintresse. Sålunda bör man kunna utgå från att ett djur eller en växt, precis som en människa, hellre lever än dör, är fri än i fångenskap osv. Det är svårare att översätta motsvarande tankegång på sjöar, skogar, biotoper och liknande. En rimlig utgångspunkt är dock att naturen har en strävan efter att vara eller finnas så nära sitt naturliga, av människan opåverkade, tillstånd som möjligt. Mänsklig verksamhet som riskerar att rubba bestående förhållanden får anses strida mot naturens intresse, såvitt det inte är fråga om åtgärder i avsikt att återställa naturen i ett ursprungligt skick.

Bevarandeaspekten har under senare år utgjort en internationell ledstjärna i miljörättslig lagstiftning.[23] Den svenska miljöbalken följer denna trend och anger i den inledande portalparagrafen[24] att balkens bestämmelser syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I lagrummet anges också att naturen har ett skyddsvärde. I motiven utvecklas detta på så sätt att man vid skadebedömningar skall bortse från förändringar i det ekonomiska läget.[25]

Ett påstående om att naturen har ett från människan fristående intresse kräver, för att bli rättsligt relevant, inte att man tillerkänner vargar, fjärilar eller vitsippor särskilda rättigheter, som de genom någon ställföreträdare skall kunna göra gällande vid domstol eller någon annan rättslig instans. Som sagts ovan bör intressebegreppet frikopplas från rättighetsidéer. Avsikten med påståendet är att framhäva att ett intresse inte behöver vara uttryck för en mänsklig viljehandling för att tillmätas juridisk betydelse.[26] Intresset måste inte vara direkt knutet till en person som subjekt, lika litet som

[22] Jfr Stone, Should Trees Have Standing? och The Nonperson in Law.
[23] Jfr s. 510.
[24] Se 1 kap. 1 § MB.
[25] Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 8 f.
[26] En annan sak är att endast sådana intresse kan ges betydelse, som kan tillgodoses genom mänskligt handlande eller brist på handlande, jfr Strahl s. 34. Se däremot Ross s. 110 som uttalar att i sista hand måste varje intresse bäras av en människa som individ.

intressets styrka behöver vara beroende av den nytta som en människa har av att intresset tillgodoses.[27] Att på detta sätt betrakta intressebegreppet som i vissa situationer fristående från mänskliga preferenser ger anledning att diskutera frågor, som t.ex. vem som skall ges rätt att agera rättsligt för att bevaka intresset, i ett vidare perspektiv än med utgångspunkt från en särskillnad mellan enskilda och allmänna nyttosynpunkter.[28] Det är inte alls säkert att staten är det mest lämpade subjektet att företräda naturens intressen vid en rättslig konflikt.[29]

Vilka särdrag skall man då leta efter för att finna ett intressebegrepp avskalat från mänskligt-personliga subjekts- och nyttohänsyn?

Ett sätt att definiera intresse på är att anknyta begreppet till den konsekvens som tillämpningen av en bestämd rättsregel har eller kan antas få. De intressen som berörs av en rättsregel kommer då att framträda genom en undersökning av vilka handlingsmönster som regeln i fråga är avsedd att styra och de effekter som det sålunda önskvärda handlandet framkallar eller på annat sätt befrämjar eller motverkar. Intresset är liktydigt med de fördelar som är förenade med att effekterna inträder eller uteblir. Bedömningen av vad som utgör en fördel får grundas på allmänna erfarenhetssatser, moraliska och etiska grundvärderingar och annat allmängods, som ingår i vad man kan benämna ett allmänt samhälls- och rättsmedvetande. Intresseslagen kommer att växla i takt med samhällsutvecklingen och de mer grundläggande värderingar som råder under olika tidsepoker, samtidigt som intressebedömningen objektiveras i så måtto att intresset görs oberoende av bestämda enskilda personers uppfattningar.

Föreliggande arbete har inte till syfte eller mål att göra en tvärvetenskaplig eller ens juridisk-vetenskaplig undersökning av intressebegreppet. Diskussionsföremålet i denna del av framställningen är vilket eller vilka subjekt som skall ha rätt att föra talan för att tillgodose allmänna intressen vid en rättslig prövning i miljörättsliga

[27] Jfr Strahl s. 44 f.
[28] Se vidare s. 512 f.
[29] Jfr SOU 1994:151 del A s. 153.

mål och ärenden. Det torde för det ändamålet räcka med en precisering av begreppet intresse på det sätt som skett nu.

16.2 När är ett intresse allmänt?

Rättsligt relevanta intresseslag delas av tradition in i allmänna och enskilda. Gränsdragningen mellan intressetyperna framträder i sammanhang som vid talerättsbestämning, val mellan domstols- och myndighetsprövning eller fastställande av graden av processuell och materiell dispositivitet. Men också när det gäller en så systematiskt grundläggande fråga som skiljelinjen mellan offentlig rätt och civilrätt har indelningen av intressen i allmänna och enskilda haft ett väsentligt inflytande.[30]

Som framgår av den historiska överblicken i kapitel 3–8 kan man i den miljörättsliga regleringen från landskapslagarna fram till mitten av 1900-talet se en strävan att hålla isär frågor, som angår främst allmänna intressen, från sådana, som rör i första hand enskilda intressen. Att skilja politirätt från civilrätt har varit ett lika angeläget mål inom miljörätten som inom andra juridiska grenar. Samtidigt har det funnits en öppenhet för den samverkan och överlappning som föreligger mellan intressekategorierna. Sålunda ansågs länge behovet av privaträttsliga regler till skydd mot immissioner inte särskilt påtagligt med hänvisning till förekomsten av offentligrättslig lagstiftning, vilken kunde åberopas till stöd även för civilrättsliga sanktioner.[31]

Inom dagens miljörättsliga lagstiftning är läget annorlunda. Gällande rätt väjer inte för att blanda offentligrättsliga regler med civilrättsliga bestämmelser.[32] Vattenlagen och miljöskyddslagen –

[30] Se ang detta bland annat LagC 1819 s. 3 f., LagC 1826 s. 121 f., JB 1909 s. 168 f., Berglund a.a. s. 330, Ljungman a.a. s. 5 f. och Winroth s. 289 f. För en allmän rättsteoretisk diskussion om intressenas betydelse för gränsen mellan offentlig rätt och civilrätt se bland annat Ross.

[31] Se ang. dessa frågor bland annat NJM 1878 s. 126, JB 1909 s. 169, DIK 1915 s. 68 f., Berglund, a.a. s. 330, Ljungman, a.a. s. 163 f. och Winroth s. 290.

[32] Se i detta ämne Wennergren, Miljörätt.

två av de mest centrala lagverken inom miljörätten – är tydliga exempel på detta.[33]

Till en del förklaras denna utveckling av rättsområdet som sådant. Naturvård och miljöskydd är beroende av samhällspolitiska mål och strävanden när det gäller industriproduktion, sysselsättning, kommunikationer, arbetsmiljö, social samhällsservice, militärförsvar osv.[34] Detta påkallar lämplighetsavvägningar av en art som ligger utanför den traditionellt juridiska domstolssfären. Avvägningarna ställer större krav på känsla och lyhördhet – kanske t.o.m. underkastelse – för de politiska makthavarnas uppfattningar och önskemål än på förmåga att utifrån strikt juridiska grundsatser göra rättsligt riktiga bedömningar. Samtidigt har miljörättsliga beslut oftast konsekvenser för enskilda människors levnadsvillkor på ett privaträttsligt sätt. Nyetablering av industrier kan skapa osunda boendemiljöer, skydd för biotoper inskränker markägares möjligheter att disponera över sin egendom och ses som ett ingrepp i äganderätten som berättigar till ersättning, nya trafikleder kan medföra bullerstörningar för grannar osv; listan kan göras lång. Denna tvåsidighet i konsekvenshänseende av miljörättsliga regleringar tvingar fram ett samgående av eller i vart fall ett samspel mellan den offentliga rätten och civilrätten i lagstiftningen och i rättstillämpningen.

En annan bidragande orsak till det fortlöpande närmandet och integrationen av skilda juridiska ämnesområden är samhällsutvecklingen under framför allt andra hälften av 1900-talet. Handlingsmönstren i det (post)moderna högteknologiska samhället är fler, snabbare och mer komplexa än tidigare. Verkningarna av olika handlingsval är svårare att överblicka och slår åt fler håll; många gånger även med större kraft. De styrmekanismer som samhällets ledning förfogar över för att främja naturvård och miljöhänsyn

[33] Inslaget av både administrativ- och civilrättsliga bestämmelser i vattenlagen och miljöskyddslagen ledde till livliga och ingående diskussioner om val av prövningsinstans: domstol eller myndighet, se prop. 1981/82:130 s. 68 f., prop. 1969:28 s. 191 f. och O Nyman. Märk dock att lagstiftaren i samband med tillkomsten av 1984 års vattenlag utmönstrade i ÄVL ingående bestämmelser om allmän farled och allmän flottled och överförde dessa till rent administrativrättsliga förordningar.

[34] Ang. politiska värderingars inflytande på bestämning av allmänintresset se Lindblom, Miljöprocess kap. 3, Bengtsson, Grundlagen s. 32 och SOU 1994:151 del A s. 211 f.

måste användas med tanke på att miljöpåverkande åtgärder kan få såväl långsiktiga och allmängiltiga konsekvenser som omedelbara individuella skadeeffekter. Styrlinorna – då inte minst lagstiftningen – måste träs igenom både makro- och mikroplanet.

Att miljörätten på detta sätt präglas av att skiljelinjen mellan administrativ rätt och privaträtt flyter ut och nästan suddas bort kan ge intrycket att det saknas anledning att fästa särskild vikt vid gränsdragningen mellan allmänna och enskilda intressen. Så är emellertid inte fallet. Begreppet "allmänt intresse" som motsats till "enskilt intresse" tilläggs inom miljörätten betydelse i både materiellt och processuellt hänseende.[35] När det gäller de materiellrättsliga rättsverkningarna kan nämnas att endast ett vattenföretags inverkan på allmänna intressen kan medföra omprövning av ett laga kraft vunnet tillstånd,[36] att vid skötsel av skog skall hänsyn tas till allmänna intressen[37] och att användningsområdet för växtskyddsmedel får utvidgas, om det behövs för att tillgodose allmänna intressen.[38] I processuellt hänseende har kvalifikationen av ett intresse som allmänt bland annat den verkan att den skänker talerätt åt myndigheter när det gäller exempelvis tillståndsprövning, omprövning och handräckning,[39] samtidigt som enskildas möjligheter att föra talan för att tillgodose intresset kan bli begränsat.[40]

Vilka kriterier kan man använda sig av för att bestämma om ett intresse är allmänt eller inte?

I ett lagstiftningsperspektiv kan samtliga intressen som en lag avser att främja betraktas som allmänna.[41] Lagstiftningens syfte och ändamål är ytterst att medverka till att handlingsmönster i samhället bibehålls eller förändras. Effekter av lagstiftningen som primärt gynnar endast ett fåtal ingår på så sätt i ett för lagstiftaren större allmänt intresse. Emellertid kvarstår faktum att vissa intressen är att behandla som enskilda vid lagens tillämpning. I rätts-

[35] Jfr Bengtsson a.a. s. 34 f., som påpekar att distinktionen mellan allmänt och enskilt intressen kan antas variera beroende på de rättsföljder som blir aktuella och de rättspolitiska synpunkter som framträder.
[36] Se 15 kap. 3 § VL.
[37] 1 § skogsvårdslagen, som inte nämner något om hänsyn till enskilda intressen.
[38] 5 § förordningen om bekämpningsmedel.
[39] Se bland annat 15 kap. 7 § VL, 47 och 56 § ML, 39 § NvL och 22 kap. 6 § MB.
[40] Se vidare kapitel 17.
[41] Jfr Strahl s. 34 f. och Bengtsson a.a. s. 31 f. och 74.

tillämpningen skall intressekategorierna hållas isär, vilket bland annat framgår av att det i lagtext ofta görs skillnad mellan allmänna och enskilda intressen.

Ordet allmänt ger en anvisning om att intresset i fråga bör röra ett förhållande som angår mer än ett fåtal personer.[42] Även om det är ett samhällsintresse att ingen människa lider obehag på grund av utsläpp, kan det, om man bortser från nyssnämnda lagstiftarperspektiv, knappast sägas vara ett allmänt intresse att få stopp på en verksamhet som orsakar – eller riskerar att orsaka – besvär endast för några få närboende.[43] Att skadeverkningarna är geografiskt och befolkningsmässigt begränsade hindrar emellertid inte att ett allmänt intresse kan vara äventyrat. Exempelvis kan det som skadas eller hotas sakna förmåga att representera sig själv vid en rättslig tvist. En sällsynt växtart, en värdefull biotop eller ett utrotningshotat djur kan inte själv agera för att hindra en hotande verksamhet. Denna bristande förmåga att företräda sitt eget intresse gäller miljön över huvud taget, dvs det övergripande skyddsobjekt som gett namn åt hela rättsområdet. Problemet med bristande representationsförmåga kan lösas genom att man kallar det intresse som är kopplat till objektet i fråga för allmänt och fogar en juridisk eller fysisk person som taleberättigad till intresset.

Även i andra situationer kan ett intresse betraktas som allmänt, även om ett tillgodoseende av intresset direkt gynnar ett fåtal personer. Detta är fallet om t.ex. skadeverkningarna är så allvarliga att de från allmänna etiska, moraliska och rättsliga värderingar framstår som oacceptabla. Det är från allmänna synpunkter oförsvarligt att tillåta ett giftutsläpp som riskerar att orsaka direkta dödsfall eller allvarliga sjukdomsfall, oberoende av hur många som kan drabbas.

Närmare än så här är svårt att komma i fråga om generella riktlinjer för när ett intresse är att anse som allmänt.[44] Som inte sällan framhålls[45] är skillnaden mellan allmänt och enskilt intresse

[42] Jfr Thiere s. 32 f., som framhåller att ett allmänt intresse utmärks av att det 1) angår ett flertal människor, 2) har en viss grad av allmännelighet och 3) är offentligt, dvs inte hemligt; se även Bengtsson a.a. s. 36, ang. tolkningen av begreppet allmänt intresse i 2 kap. 18 § RF.

[43] Jfr prop. 1969:28 s. 232.

[44] Jfr Strahl s. 53.

[45] Se bland annat Ljungman a.a. s. 5, Ross s. 110, SOU 1966:65 s. 195 och Cappelletti, Civil Procedure s. 66.

en logiskt ohållbar fiktion, men den saknar inte praktisk funktion. Det är därför gagnlöst att söka efter en definitionsmässigt klar, hållbar och någorlunda statisk begreppsbestämning av de olika intresseslagen. Att slå fast vissa rekvisit som nödvändiga för att betrakta ett intresse som allmänt går inte. För att i någon mån erhålla vägledning när det gäller att dra gränslinjen mellan allmänna och enskilda intressen kan man studera hur allmänintresset kommer till uttryck i den positiva rätten. En sådan dykning ner i regelfloden kan ge besked om vissa typiska drag hos allmänintresset. Ett närmare skärskådande bör ske på flera olika ställen och omfatta både stora centrala lagverk, som vattenlagen, miljöskyddslagen och PBL, och några mindre, men ändå betydelsefulla författningar, i det följande representerade av naturvårdslagen och strålskyddslagen.

Vattenlagen innehåller flera bestämmelser som hänvisar till allmänna intressen.[46] I tillståndsfrågan skall domstolen enligt 3 kap. 1 § VL beakta om vattenföretaget strider mot allmänna planeringssynpunkter. Med det avses bland annat statsmakternas ställningstaganden i energipolitiska, näringspolitiska, arbetsmarknadspolitiska, regionalpolitiska, trafikpolitiska och försvarspolitiska frågor.[47] Enligt 3 kap. 3 § VL stadgas vidare ett generellt hinder mot vattenföretag, som medför skada eller olägenhet av större betydelse för allmänna intressen. I förarbetena till vattenlagen exemplifieras allmänna intressen med fiskeintresset, speciella naturvårds- och kulturminnesvårdssynpunkter, rennäringen och närboendes trevnad.[48] Däremot ansågs det inte lämpligt att i lagtexten peka ut vissa särskilt skyddsvärda allmänna intressen. Lagens ordalydelse borde enligt lagstiftaren lämna öppet för de rättstillämpande organen att beakta nya allmänna intressen efter hand som de kom upp. Ett annat argument var att vattenlagens tillåtlighetsregler bör tillämpas med beaktande av de sammanlagda olägenheterna av ett vattenföretag och inte enbart den skada som kan tillfogas varje allmänt intresse sett för sig.

Enligt 3 kap. 4 § VL måste ett vattenföretag vara samhällsekonomiskt lämpligt för att få utföras. Det kan tyckas att samhällsekono-

[46] Se avsnitt 11.3; jfr även Bengtsson a.a. s. 62 f.
[47] Se prop. 1981/82:130 s. 411.
[48] Se prop. 1981/82:130 s. 97 f. I ÄVL angavs vissa allmänna intressen som skulle särskilt beaktas, se bland annat 2 kap. 3 och 12 §§ ÄVL.

miska effekter är något som typiskt sett faller inom allmänintressets sfär. Av förarbetena till vattenlagen framgår emellertid att ett samhällsekonomiskt olämpligt vattenföretag inte utan vidare kan anses strida mot ett allmänt intresse.[49] Samhällsekonomisk lönsamhet är visserligen ett krav som är påkallat från allmän synpunkt, men omfattas inte av vattenlagens bestämning av begreppet allmänt intresse.

En regel vars tillämpning förutsätter att det kan fastställas om ett intresse är allmänt eller inte är 15 kap. 3 § VL. Enligt detta lagrum kan villkoren för ett tillstånd omprövas för att tillgodose allmänna intressen. Exempel på sådana intressen är enligt förarbetena det allmänna fiskeintresset, den allmänna miljövården, hälsovården, allmän farled och allmän flottled.[50] Också bevattningsintresset kan åberopas med framgång, om det är fråga om en större grupp jordbrukares behov av bevattning. I sistnämnda hänseende görs alltså en direkt koppling mellan allmänt och kollektivt intresse.[51]

Sammanfattningsvis kan sägas att vattenlagens lagtext ger liten, om ens någon, ledning för att avgöra om ett intresse är allmänt eller inte, också i de fall då intressets klassificering som allmänt är en både tillräcklig och nödvändig förutsättning för en viss rättsföljd. Detta är en konsekvens av ett avsiktligt ställningstagande från lagstiftarens sida. Man har inte onödigt velat hämma en anpassning av rättstillämpningen efter samhällsförhållandena vid olika tidsskeden.

Även med en öppen och på sitt sätt tygellös lagstiftningsteknik är det värdefullt att veta vad lagstiftaren tänkt som kriterier på ett allmänt intresse. Åtminstone är detta fallet om man inte vill frånkänna lagstiftarens åsikt varje betydelse vid lagtolkningen. Exemplifieringarna i motiven till vattenlagen är inte särskilt klargörande. De omfattar tämligen intetsägande uppräkningar av förhållanden och omständigheter, där det för var och en framstår som uppenbart att det rör sig om allmänna intressen; ingen skulle väl, även utan stöd i förarbetena, våga påstå annat än att det allmänna fiskeintresset, hälsovården, energipolitiska bedömningar osv. är att betrakta som allmänna intressen.

[49] Se prop. 1981/82:130 s. 100 och 102.
[50] Se prop. 1981/82:130 s. 567.
[51] Ang. begreppet kollektivt intresse jfr Lindblom, Miljöprocess kap. 3 och Westberg s. 45.

Lagstiftarens ovilja att utförligare diskutera gränsen mot enskilda intressen förvånar mot bakgrund av att det i förarbetena framhålls att de enskilda intressena inte sammanfaller med de allmänna på samma sätt i vattenmål som i miljöskyddsärenden.[52] Som rättstillämpare undrar man nyfiket vari skillnaderna består, på vilket sätt intresseslagen mer eller mindre sammanfaller i olika situationer.

Bristen på klargörande uttalanden i förarbetena är vidare förvånande med tanke på den kritik som lagrådet förde fram mot lagtextens vaga formuleringar,[53] även om lagrådet själv hänvisade till att det fanns en sedan länge utbildad praxis rörande vilka intressen av allmän art som är att bedöma i vattenmål.[54] Bilden blir dock inte mycket tydligare om man vänder blicken mot rättspraxis. De refererade fall från Högsta domstolen där till vattenföretaget motstående allmänna intressen har gjorts gällande rör väsentligen inverkan från vattenföretag, som går långt utöver den gräns vid vilken man har anledning att fundera över om intresset är allmänt eller (enbart) enskilt.[55] Endast något enstaka mål har rört sig i gränsområdet till enskilda intressen, nämligen rättsfall rörande den så omdebatterade frågan om yrkesfiskares talerättsliga ställning.[56]

I de tvistefrågor som regleras i *miljöskyddslagen* anses allmänna och enskilda intressen sammanfalla i en helt annan utsträckning än i vattenmål.[57] Att intressena sammanfaller kan rimligen inte förstås så, att skyddssubjektet eller skyddsobjektet är detsamma. Däremot förenas intressena genom att de angår eller är knutna till samma skadeverkningar och genom att ett tillgodoseende av dem syftar till att nå samma mål, att förbjuda eller förändra en viss miljöfarlig verksamhet.

Skyddet för enskilda och allmänna intressen slås fast i framför allt 5 och 6 §§ ML. Redan lagtexten i 6 § ML ger vägledning om vad som faller inom allmänintressets skyddsramar. Där nämns olägen-

[52] Se prop. 1981/82:130 s. 75.
[53] Se bland annat prop. 1981/82:130 s. 343.
[54] Se prop. 1981/82:130 s. 343 och 564.
[55] Se bland annat NJA 1940 s. 540 (landets djurvärld), 1945 s. 458 (stadsbors sanitära och estetiska förhållanden), 1950 s. 89 (förfulning av stadsbilden), 1959 s. 540 (den allmänna sjötrafiken), 1962 s. 730 (sjöfartsintresset), 1967 s. 508 (sysselsättningen på orten) och 1977 s. 558 (naturförhållandena).
[56] Se NJA 1995 s. 322 och 1996 s. 198; se vidare s. 311.
[57] Se bland annat prop. 1969:28 s. 191 och Bjällås-Rahmn s. 47.

heter som innebär att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänt intresse skadas.[58] I övrigt är tillåtlighetsreglerna formulerade i allmänna ordalag, i avsikt att främja en fortlöpande anpassning av rättstillämpningen till växlande samhällsförhållanden, men även med hänsyn till de skiftande verksamhetsslag som lagen skall tillämpas på.[59]

För att i någon mån kompensera bristen på klargörande uttalanden i lagtexten innehåller förarbetena, på samma sätt som motiven till vattenlagen, uppgift om skyddsvärda intressen.[60] De allmänna intressen som typiskt sett framträder i mål och ärenden enligt miljöskyddslagen är hälsovårdsintresset, naturvårdens och friluftslivets intressen, intressen knutna till estetiska och kulturella värden, behovet av sociala serviceanläggningar samt intressen av ekonomisk natur. I sistnämnda hänseende framhålls i motiven att miljöstörningar har en samhällsekonomisk betydelse som måste vägas in i tillåtlighetsfrågan som ett allmänt intresse. Här föreligger alltså en begreppsskillnad i förhållande till vattenlagen, enligt vilken den samhällsekonomiska tillåtlighetsbedömningen ligger vid sidan av hänsynen till allmänna intressen.[61] Också ekonomiska konsekvenser av rent privaträttslig natur kan enligt förarbetena ge upphov till ett allmänt intresse, nämligen om det är ett "tillräckligt stort antal enskilda"[62] som drabbas. Troligen behöver gruppen inte vara särskilt stor för att det skall föreligga ett allmänt intresse. Dep.-chefen uttalar för att åskådliggöra ett strikt enskilt intresse att "bara de närmaste grannarna" berörs.[63]

Allmänt intresse enligt miljöskyddslagen kan därmed sammanfattningsvis beskrivas på så sätt att ett sådant intresse föreligger, om det finns risk för skadeverkningar som antingen drabbar ett kollektiv – ett större antal enskilda – eller i övrigt får samhällsekonomiska verkningar. Till detta kommer att det föreligger ett allmänt

[58] Med liknande allmänt intresse avses bland annat fiske av större betydelse, se prop. 1969:28 s. 266 samt Bjällås-Rahmn s. 47.
[59] Jfr prop. 1969:28 s. 211.
[60] Se ang. det följande SOU 1966:65 s. 195 f. och 213, till vilket dep.chefen hänvisar i prop. 1969:28 s. 219.
[61] Jfr s. 383.
[62] Se SOU 1966:65 s. 195.
[63] Se prop. 1969:28 s. 219 och 232; jfr även Bjällås-Rahmn s. 47.

intresse i de fall skyddsobjektet utgörs av något annat än en enskild person, såsom vid skydd för djur- och växtliv.

I *PBL* intar allmänna intressen en central roll för lagens uppbyggnad och innehåll.[64] Lagens föremål – planläggning av mark och vatten samt byggande – utövar ett starkt inflytande på medborgarnas levnadsvillkor. Vilka handlingsmöjligheter som i dessa hänseenden står till buds och väljs kan påverka samhällsutvecklingen i stort. De allmänna intressena är därför många och vittomfattande och kontrasterar inte sällan tydligt mot det enskilda markägarintresset.

Allmänintressets stora betydelse framgår bland annat av att lagen innehåller ett särskilt kapitel, i vilket anges de allmänna intressen som det skall tas hänsyn till vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse m.m. Sålunda sägs i 2 kap. 2 § PBL att planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas.

När det gäller bebyggelse skall denna enligt 2 kap. 3 § PBL lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat de boendes och övrigas hälsa, till jord-, berg- och vattenförhållandena, till möjligheterna att ordna trafik och annan samhällsservice samt till möjligheterna att förebygga vatten-, luft- och bullerstörningar. Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön dessutom enligt 2 kap. 4 § PBL utformas med hänsyn till behovet av bland annat skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser, hushållning med energi och vatten, goda klimatiska och hygieniska förhållanden samt trafikförsörjning och god trafikmiljö.

Också i 3 kap. PBL – som upptar bestämmelser om krav på byggnader m.m. – anges allmänna intressen som kräver hänsynstagande. Här kan nämnas att enligt kapitlets 1 § skall byggnader placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärden på platsen. Vidare följer av 3 kap. 2 § PBL att byggnader skall placeras

[64] Jfr Bengtsson a.a. s. 53 f.

och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen skall begränsas. Av andra bestämmelser i kapitlet[65] framgår att även byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skall tas till vara.

De allmänna intressen som PBL syftar till att värna beskrivs i svepande och ospecifika ordalag. Det är frågan om hänsyn till bland annat natur- och kulturvärden, god livsmiljö, goda miljöförhållanden, hushållning med mark och vatten, trafik och annan samhällsservice samt klimatiska och hygieniska förhållanden. Även om lagtexten är utförligare och mer ordrik än t.ex. vattenlagens och miljöskyddslagens motsvarande bestämmelser, kan PBL knappast sägas vara lättare att tillämpa än dessa lagar.[66] Fastän de allmänna intressena anges med ett flertal exempel ger paragraferna liten hjälp när det gäller gränsdragningen mot enskilda intressen. Det kan sägas att god livsmiljö, samhällsservice och hygieniska förhållanden är typiskt sett allmänna intressen; de är både kollektiva och diffusa till sin karaktär.[67] Men detta gäller bara om man ser saken på ett överliggande plan. I ett mer jordnära perspektiv utgör rimligen inte varje hot mot en god livsmiljö, varje trafikfara eller varje brist på närhet till en viktig samhällsinrättning ett allmänt intresse att komma till rätta med. I ett planärende kan man möjligen bortse från hur många enskilda personer som direkt berörs, men gäller ärendet ett bygglov är det svårare att upprätthålla tanken på att ett allmänt intresse, annat än undantagsvis, kan stå fritt från ett krav på någon form av allmängiltig karaktär, om de beslutskonsekvenser som intresset omfattar enbart angår ett fåtal enskilda personers förhållanden.

Uppräkningen av diverse allmänna intressen i PBL visar sig alltså vid ett närmare skärskådande inte vara mycket till hjälp för att finna säkra kriterier på det som utmärker ett allmänt intresse från ett

[65] 3 kap. 10–12 §§ PBL.

[66] Svårigheten att tillämpa allmänt hållna lagstadganden framhålls för övrigt i förarbetena till PBL, se prop. 1985/86:1 s. 111.

[67] Se ang. dessa begrepp SOU 1994:151 del A s. 153 f. och Lindblom, Grupptalan s. 11 f.

enskilt sådant. Exemplen är alltför vaga, uttunnade och mångtydiga för att läggas till grund för en juridisk-teknisk definition. Generellt sett tycks emellertid intressets klassificering inte alltid styras av frågan om en regeltillämpning direkt berör ett fåtal enskilda eller ett helt kollektiv. Blicken måste ibland riktas längre framåt, åt sidorna och kanske även bakåt. Beslut enligt PBL har ofta långsiktiga verkningar på samhällsutvecklingen, på miljön och på människors levnadsförhållanden. Detta medför att allmänintresset tränger sig på, även i situationer där man initialt inte alltid väntar sig att återfinna det. Också det motsatta kan ibland inträffa, nämligen att intressen som beskrivs i ord som ger intryck av allmängiltighet inte går utöver en begränsad krets intressenter och därför är att anse som enskilda.

Strålskyddslagstiftningen tillkom ursprungligen som en arbetsmiljörättslig produkt.[68] Ändamålet var huvudsakligen att motverka skador vid radiologiskt arbete. I slutet på 1950-talet utökades skyddskretsen till att omfatta alla människor, dvs inte bara dem som kunde utsättas för strålning i arbetslivet, samt djur under medicinsk behandling. Syftet var att hindra främst akuta strålskador och genetiska förändringar orsakade av strålning.[69] Genom 1988 års strålskyddslag har den skyddsvärda kretsen vidgats till människor, djur och miljö.[70]

Den senaste reformen speglar en förändrad grundsyn på strålskyddets uppgifter och metoder; strävan går mot ett totalt strålskydd i samhället.[71] Lagen föreskriver en tämligen långtgående tillståndsplikt för att motverka att strålningsskador uppkommer. Dock nämns i lagen inget om de faktorer som tillståndsmyndigheten skall väga in då den prövar om ett tillstånd skall meddelas eller inte. Lagstiftaren förutsätter att myndigheten själv skall pröva vilka omständigheter som skall beaktas i det hänseendet.[72] Av förarbetena[73] framgår dock att tillståndsfrågan bör bedömas efter en vägning mellan den nytta som användningen av strålningen medför och de

[68] Se s. 132.
[69] Se prop. 1958:29 s. 39.
[70] Se 1 § StrL
[71] Se prop. 1987/88:88 s. 19.
[72] Se prop. 1987/88:88 s. 83.
[73] Se prop. 1987/88:88 s. 33.

risker som kan vara förenade med strålningen. Exempel på nyttoeffekter är en bättre hälso- och sjukvård samt rationaliseringar inom produktionen. Strålningen skall begränsas så långt det är möjligt med hänsyn till ekonomiska och samhälleliga överväganden. De beaktansvärda skaderiskerna är i enlighet med vad som ovan anförts strålningens inverkan på människor, djur och miljö.

Eftersom strålskyddslagens syfte är att skydda bland annat människor mot personskador kan man tycka att lagen har till ändamål att värna inte bara allmänna utan också enskilda intressen, utöver de som är knutna till den som önskar erhålla tillstånd till strålningsverksamhet. Det finns emellertid skäl att hysa tveksamhet i det avseendet.

Sålunda saknar strålskyddslagen helt bestämmelser om möjlighet för enskilda som riskerar att utsättas för strålning att delta i tillståndsförfarandet. I motsats till exempelvis miljöskyddslagen och vattenlagen skall en tillståndsansökan inte kungöras, ställs det inga krav på förhandling och är tillståndsmyndigheten inte direkt ålagd att beakta enskilda intressen. Den begränsade möjligheten för allmänheten att utöva inflytande vid tillståndsprövningen diskuteras i förarbetena.[74] Allmänhetens behov av att kunna påverka beslutsfattaren var enligt motiven tillräckligt tillgodosett genom de regler som gäller vid prövning av strålningsverksamhet enligt naturresurslagen, lagen om kärnteknisk verksamhet och miljöskyddslagen. Av samma principiella grundskäl avvisade lagstiftaren tanken på att i strålskyddslagen införa skadeståndsbestämmelser.[75] En skadelidande är i stället hänvisad till att väcka talan med stöd av reglerna i skadeståndslagen, atomansvarighetslagen, ellagen eller miljöskadelagen. Vid en sådan talan kan strålskyddslagens aktsamhetsbestämmelser ha betydelse för frågan om skadeståndsgrundande vårdslöshet föreligger eller inte.

Med anledning av det anförda ligger det närmast till hands att hävda att strålskyddslagen har till ändamål att värna allmänna intressen, medan de enskilda intressen som kan hotas genom strålningsverksamhet skyddas av annan lagstiftning. Det förhållandet att lagstiftaren förutsätter att strålskyddsmyndigheten arbetar mer med

[74] Se prop. 1987/88:88 s. 56.
[75] Se prop. 1987/88:88 s. 57 f.

normgivning i form av allmänt giltiga föreskrifter och generella tillstånd än med individuell tillståndsgivning talar i samma riktning. I den mån det blir aktuellt att beakta enskilda intressen, angår dessa konflikten mellan den tillståndssökandes kostnader för en strålskyddsåtgärd och de vinster i strålskyddshänseende som åtgärden kan antas medföra.

Det nu sagda innefattar inte något krav på att risken för strålningsskador skall drabba ett större antal människor för att lagens skyddsändamål skall vara uppfyllt. Tvärtom är det svårt att tänka sig att tillstånd meddelas för strålningsverksamhet som innebär påtagliga hälsorisker, om än enbart för ett fåtal särskilt exponerade personer. Också vid begränsade skadeverkningar kan skyddsintresset sägas vara allmänt, på så sätt att det är ett samhällsintresse att minimera risken för att enskilda medborgare, frivilligt eller ofrivilligt, utsätts för onödiga hälsorisker.[76]

Naturvårdslagen har, som namnet avslöjar, till syfte att värna om naturvården i landet. Genom bestämmelser om nationalparker, naturreservat, naturminnen, skydd för växt- och djurarter, friluftslivet samt naturmiljön skall nu levande och framtida generationers medborgare tillförsäkras en levande och mångskiftande natur. Det är från lagstiftarens synpunkt ingen tvekan om att lagens ändamål är att freda allmänna intressen. I det utredningsförslag[77] som föregick lagen föreslogs en inledande portalparagraf, enligt vilken naturen betecknades som en allmän, medborgerlig tillgång. Detta föranledde kritik, eftersom det ansågs ge privaträttsliga associationer.[78] I lagtexten behölls därför den äldre naturskyddslagens ordalydelse om att naturen är en nationell tillgång.[79]

Allmänintresset enligt naturvårdslagen utmärks av två kännetecken. Det ena är att skyddet fokuseras på naturen som sådan, dvs ett objekt som saknar förmåga att själv rättshandla, processa eller på annat sätt agera för att säkerställa lagens efterlevnad. Det andra kännetecknet är att i de delar skyddet avser människors förhållande till naturen – t.ex. möjligheten att kunna ströva fritt i skog och mark

[76] Jfr s. 381.
[77] Se SOU 1962:36.
[78] Se prop. 1964:148 s. 36 f.
[79] I ett senare skede (SFS 1974:1025) har lagts till att naturen är tillgänglig för alla enligt allemansrätten.

– är det kollektivet, inte den enskilda individen, som skyddas. De förmåner och möjligheter som naturvården skänker medborgarna kan inte åberopas starkare av någon framför andra.

Naturvårdslagen saknar dock inte bestämmelser om bevakning och tillgodoseende av enskilda intressen. Det är emellertid då främst frågan om till naturvården motstående intressen, i synnerhet markägares och andra rättsinnehavares egendomsskydd.[80] Några svårigheter att skilja dessa från de allmänna intressen som naturvårdsskyddet omfattar föreligger inte.

Sammanfattar man det ovan anförda kan följande sägas. Begreppet "allmänt intresse" används inom lagstiftningen som beteckning på förhållanden, omständigheter, effekter, vars förhandenvaro kan leda till en bestämd materiell eller processuell rättsföljd. Att intresset är allmänt ger besked om att det avviker från andra intressen, som då benämns enskilda. Lagstiftaren har emellertid varken i lagtext eller lagmotiv närmare angett generella riktlinjer för hur gränsen mellan intresseslagen skall dras. Inte heller praxis är till stor hjälp i detta hänseende.

Bristen på klargörande besked är förklarlig med hänsyn till att det sannolikt inte går att fastställa någon bestämd, tydligt urskiljbar gräns. Det är visserligen inte svårt att peka ut allmänna respektive enskilda intressen.[81] Att folkhälsan är ett allmänt intresse och att en nedgång i fastighetsvärdet är ett enskilt intresse är uppenbart. Lika klart är att om samma skadefaktor orsakar skada för tillräckligt många, blir de samlade enskilda intressena också ett allmänt intresse. Men här flyter intressena samman och att skilja mellan dem kan vara lika svårt som att stå på Skagens norra udde och med blicken riktad ut över havet försöka följa gränslinjen mellan Kattegatt och Skagerack.

Studerar man närmare hur begreppet allmänt intresse används i olika lagstiftningssammanhang finner man både gemensamma drag

[80] Se prop. 1964:148 s. 39. Att enskilda intressen i vissa situationer kan sammanfalla med naturvårdsintressen se s. 451.

[81] I Besvärssakkunnigas slutbetänkande sägs (SOU 1964:27 s. 535): "De intressen man ställs för inom förvaltningsförfarandet härröra från livets alla områden. Intressena kunna vara enskilda eller allmänna. Bland de enskilda intressena märkas intresset av psykisk och fysisk frihet samt egendomsintressen och andra ekonomiska intressen. Såsom exempel på allmänna intressen kunna nämnas sådana som angå allmän ordning, säkerhet, hälsovård, samhällsplanering och folkförsörjning."

och olikheter. Allmänna intressen kännetecknas normalt av en viss allmängiltighet. Ett annat gemensamt särdrag är att de ofta inriktar sig på verksamheters verkningar på längre sikt. Likaså hänförs normalt skadeverkningar utanför den strikt privaträttsliga sfären till de allmänna intressena. Ser man på olikheterna kan dessa visa sig i den grad av kollektiv skada som måste vara för handen för att ett intresse skall övergå från att vara enbart enskilt till att också bli allmänt. Skilda lagar kan också se olika på om en viss samhällspåverkan, t.ex. samhällsekonomiska effekter, utgör ett allmänt intresse eller inte.

Med hänsyn till vad nu sagts kan som en generell typbeskrivning på allmänna intressen sägas att de fokuserar på sådant som angår fler än endast ett fåtal människor eller syftar till att tillfredsställa ett behov eller därmed likställt förhållande hos något annat objekt än en juridisk eller fysisk person eller i övrigt berör något som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen. Utmärkande för dessa kriterier är att de beskriver förhållanden eller situationer där det saknas en naturlig representant för intresset, någon som framför andra framstår som en mer eller mindre självklar företrädare vid en rättslig prövning.

Längre än så finns det inte anledning att gå när det gäller att utforska substansen i begreppet allmänt intresse på det generella planet, som underlag för en vidare studie av vem som har rätt att föra talan för att tillgodse ett sådant intresse. I nästa avsnitt behandlas denna talerätt, så som den kommit till uttryck i olika lagstiftningssammanhang och i rättspraxis. Då kommer det närmare att framträda avvikelser, utfyllnader och kompletteringar till nu fastlagda typkriterier.

KAPITEL 17
TALERÄTT RÖRANDE ALLMÄNNA INTRESSEN – DE LEGE LATA

17.1 Inledning och tillbakablick

Redan romarna uppfattade vissa intressen som så starkt förknippade med samhällets bestånd och utveckling att de motiverade att ägarens rådighet över sin egendom inskränktes i vidare mån än som var möjligt på rent privaträttsliga bevekelsegrunder.[1] Den offentliga rätten blev en viktig källa för medborgarnas immissionsskydd. På motsvarande sätt kan utvecklingen i Sverige mot en immissionsrättslig lagstiftning i egentlig mening sägas ha inletts genom den offentligrättsliga reglering av framför allt kvarnbyggen som påbörjades under Gustav Vasas regenttid.[2] Här var det visserligen mer fiskala intressen än allmänna hälso- och miljöskyddshänsyn som styrde regleringsivern. Verktygen för att genomdriva lagstiftarens intentioner och önskemål var dock desamma som utmärker den moderna miljörättslagstiftningen: offentligrättsliga bestämmelser som skulle tillämpas vid statliga förvaltningsmyndigheter. Samhällets intresse att kontrollera och skydda kvarnrörelsen mot intrång genom nya vattenföretag var alltför väsentligt för att överlåtas på enskilda medborgare att bevaka vid domstolarna. I stället inrättades de s.k. kollegierna, vilka fick överta de allmänna domstolarnas kompetens att lösa tvister där allmänintresset stod på spel.

Statens nytta och väl utmärkte det ekonomiska system som styrde samhällsutvecklingen under 1700-talet.[3] Allmänintresset intog en central plats i merkantilismens idévärld. Offentligrättslig lagstiftning användes flitigt för att t.ex. skydda det inhemska näringslivet

[1] Se s. 34.
[2] Se kap. 4.
[3] Se kap. 4 och 6.

mot utländsk konkurrens och därigenom trygga statens skatteinkomster. Politirätten blev det främsta verktyget för att slå fast ramarna för hur enskilda fick disponera sin egendom. Immissionsskyddet utgick mer från det allmännas behov än den enskildes intresse av att värna sig mot besvär och olägenheter.

Med liberalismens intåg under 1800-talet förändrades synen på statens ansvar och roll vad gäller samhällsutvecklingen.[4] Ett fritt näringsliv, privat företagsamhet och konkurrens utan statlig inblandning var några paroller som utmärkte den nya tidens tänkesätt. Domstolarnas betydelse för den enskildes rättsskydd mot offentliga rättsövergrepp lyftes fram. Under inflytande av ideér om rättsstaten skulle den statliga förvaltningen sättas under domstolskontroll. Att låta samhällsutvecklingen skynda vidare helt utan statlig översyn var emellertid inte tillrådligt. Det allmänna hade ett övergripande ansvar för bland annat hälso- och miljövård. Däremot skulle myndigheterna hålla fingrarna borta från medborgarnas inbördes privaträttsliga mellanhavanden. Också under liberalismens glansdagar var följaktligen politirätten det viktigaste instrumentet när det gäller lagstiftningsåtgärder mot miljöstörningar.

De vetenskapliga och tekniska landvinningar som utgjorde grunden för industrialismen tvingade fram en ny syn på samhällsintressena. Landets naturresurser kunde utnyttjas på ett helt annat och mer omfattande sätt än som varit fallet i jordbrukarsamhället. Vattentillgångarna blev den viktigaste källan för att tillgodose industriernas behov av kraft. Staten fick en viktig uppgift att se till att naturresurserna i form av vatten, skog och malm utnyttjades för att bygga upp ett socialt och ekonomiskt välstånd. För detta krävdes inte bara fabriker och kraftverk utan också ett väl utbyggt kommunikationsnät. Behovet att reglera näringslivet sköt åter fart. Än mer påfallande blev detta i takt med att liberalismen gav vika för socialdemokratin som tongivande ideologi i svensk politik.[5]

Samhällsintressenas betydelse för utformningen av det miljörättsliga skyddsnätet framgår tydligt i 1918 års vattenlag. Tillåtlighetsreglerna är formulerade med en samhällsekonomisk bedömning som grundval. Enskilda intressen som stod mot företaget fick vika

[4] Se kap. 6 och 7.
[5] Se kap. 7.

för det allmänna byggnadsintresset och nöja sig med en ersättningsrätt. Staten betraktades som målsman för de allmänna intressenas bevakning och tillgodoseende. Den samhällsekonomiska måttstocken har bibehållits i nu gällande vattenlag. Planeringshänsyn och andra mer övergripande synpunkter på resursutnyttjandet har emellertid lyfts fram och intar en framstående plats som till vattenutbyggnaden motstående intressen.

Miljöbalken innebär att skyddsintressena tar ytterligare ett steg framåt i förhållande till exploateringsintresset. Naturens bevarande, långsiktighet och ansvar mot kommande generationer är några av huvudingredienserna i de underliggande tankegångar som styr balkens innehåll. Vilka effekter det i viss mån nya perspektivet på naturresursernas utnyttjande kommer att få är alltför tidigt att sia om.

Under 1900-talet[6] har det skett en uppbyggnad av centrala ämbetsverk på miljörättens område. Tillsyns- och kontrollansvaret har i allt större utsträckning flyttats från enskilda till myndigheterna. De allmänna domstolarna har förlorat i betydelse som sanktionsmekanism när det gäller immissioner. I deras ställe har kommit specialdomstolar och administrativa prövningsinstanser. Vattendomstolen är ett exempel på en specialdomstol med starka förvaltningsrättsliga inslag.[7] Domstolens obligatoriska kompetensområde är exklusivt. Vid sidan härav har domstolen en fakultativ behörighet som sträcker sig in över andra domstolars territorialgränser.

Med miljödomstolar som ersättare för vattendomstolar och Koncessionsnämnden samt för fastighetsdomstol i miljömål försvagas de allmänna domstolarnas inflytande på miljörättens område ytterligare. Miljödomstolarna ingår visserligen organisatoriskt i de allmänna domstolarnas sfär, men de är att anse som specialdomstolar och den förvaltningsrättsliga prägeln framhävs än tydligare.

Det finns i Sverige en historiskt förankrad syn på staten, i äldre tider symboliserad av Kungl. Maj:t, som målsman för allmänna intressen.[8] Olika myndigheter har regelmässigt getts behörighet att

[6] Se ang. det följande kap. 8.

[7] Jfr SOU 1954:9 s. 23. Märk även att Kammarkollegiet fram till 1955 var representerat med en särskild ledamot i vattenöverdomstolen.

[8] Se på vattenrättens område uttalanden i bland annat VL 1911 s. 181 och prop. 1918:128 s. 287.

uppträda som part vid domstol för att representera allmänintresset. På vattenrättens område har behörigheten att föra talan på den statliga sidan koncentrerats till Kammarkollegiet.[9] Andra statliga myndigheter har möjlighet att lägga fram synpunkter vid vattendomstolen, vilken är skyldig att se till att berörda myndigheter ges tillfälle att komma in med yttranden i ansökningsmål.[10] Det är emellertid endast Kammarkollegiet som kan överklaga domar och beslut, begära omprövning av tillstånd eller få ersättning för rättegångskostnader av sökanden.[11] Utöver kollegiet tillkommer rätt att föra talan för att tillgodose allmänna intressen landets kommuner, såvitt gäller intressen inom kommunen.[12] Kommunernas talerätt[13] infördes 1962.[14]

På motsvarande sätt förhåller det sig inom andra räjonger av miljörätten. Sålunda har i ärenden enligt miljöskyddslagen Koncessionsnämnden skyldighet att självmant bevaka allmänna intressen.[15] Nämndens beslut kan överklagas av Naturvårdsverket, som även kan överklaga beslut i tillsynsfrågor till nämnden. Naturvårdsverket är dessutom ensamt behörigt att hos nämnden påkalla förbud eller omprövning av villkor för verksamhet som bedrivs med tillstånd samt föra talan om miljöskyddsavgift.

Andra regelverk enligt vilka Naturvårdsverket har rätt att föra talan för att tillgodose allmänna intressen är naturvårdslagen, väglagen och förordningen om svavelhaltigt bränsle.

Också kommuner och vissa organisationer har ibland tillerkänts rätt att genom överklagande bevaka och värna allmänna intressen. Här kan nämnas fackliga organisationers talerätt enligt miljöskyddslagen och förordningen om kemiska produkter samt hyresgästorganisationers överklaganderätt enligt PBL.

Med miljöbalken harmoniseras talerätten för offentliga organ.[16] I ansökningsmål tillkommer sålunda behörighet att företräda allmän-

[9] Se 13 kap. 25 § VL; jfr 11 kap. 35 § ÄVL.
[10] Se 13 kap. 23 § VL; jfr 22 kap. 4 § MB.
[11] Jfr prop. 1981/82:130 s. 147 f. – Beträffande kollegiets rätt till kostnadsersättning, se NJA 1991 s. 28.
[12] Se 13 kap. 25 § VL.
[13] Med talerätt åsyftas i detta kapitel även rätten att överklaga.
[14] Se s. 407 vid not 70.
[15] Jfr prop. 1969:28 s. 204.
[16] Jfr s. 150 f.

na intressen Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och kommuner.[17] Vidare ges ideella miljöorganisationer rätt att överklaga bland annat tillståndsdomar utan krav på att vara sakägare. Det kan antas att organisationerna kommer att utnyttja sin klagorätt i första hand för att värna allmänna intressen.

När det gäller enskilda fysiska eller juridiska personer har lagstiftaren, i vart fall under modern tid, hyst en skeptisk och avvisande inställning till att låta dessa processa till förmån för allmänna intressen. En vidlyftig talerätt har bland annat ansetts innebära risker för chikanösa processer.[18] Ett annat motargument har varit att domstolsprocessen som sådan gör det nödvändigt att begränsa antalet parter, dvs samma skäl som ibland anförs till stöd för att betrakta sakägarbegreppet som en processförutsättning.[19] Som en tredje förevändning har ibland anförts[20] att vattendomstolens officialprövningsskyldighet innebär att vem som helst oavsett partsställning ändå kan göra sin röst hörd i tillståndsmål. Dessa motiveringar[21] brukar även föras fram som grund för att utestänga intresseorganisationer och andra ideella föreningar från den talebehöriga kretsen.[22]

Enskilda personer är dock inte helt fråntagna möjligheten att föra talan om allmänna intressen. Som kommer att framgå av det följande utvisar praxis en klar skiljelinje när det gäller den processuella behandlingen av talerätten för allmänna intressen mellan å ena sidan den som även kan göra gällande en civilrättslig grund för sin talan och å andra sidan den som för talan enbart under åberopande av allmänna intressen.

Med denna bakgrundsteckning som underlag är det dags att se närmare på frågan om vilka subjekt som enligt gällande rätt är behöriga att föra talan för tillvaratagande av allmänna intressen. Som nyss antytts finns det ett nära samband mellan denna rätt och rätten att processa för tillvaratagande av sin egen privata rätt. Det

[17] Se 22 kap. 6 § MB.
[18] Se t.ex. VL 1911 s. 337.
[19] Se prop. 1981/82:130 s. 148 och 151; jfr NJA 1989 s. 529 och 1995 s. 322.
[20] Se t.ex. prop. 1981/82:130 s. 149.
[21] Angående dessa argument se vidare avsnitt 19.3.
[22] Se beträffande lagstiftarens inställning till organisationers talerätt bland annat bet. 1978/79:Jo6, prop. 1981/82:130 s. 151 samt bet. 1982/83:Jo30 s. 54.

blir därför nödvändigt att i viss utsträckning diskutera även talerätten för enskilda intressen. I anslutning till detta skall framhållas att miljörättsliga beslut i stor utsträckning fattas av administrativa myndigheter. Klagorätten utgör då det viktigaste verktyget för att tillgodose enskildas behov av rättsskydd. Rätten att överklaga är en rättssäkerhetsgaranti motsvarande den möjlighet enskilda har att i andra sammanhang väcka talan vid domstol för att hävda sin rätt.

När det gäller talan vid domstol har i anslutning till det vattenrättsliga sakägarbegreppet getts en beskrivning av talerättens funktion och behandling vid rättegångar i allmänhet.[23] Vad som där sagts gäller även då talan förs vid domstol för tillvaratagande av ett allmänt intresse. Däremot kan man av talerättens utformning vid allmän domstol inte dra några slutsatser angående prövningen av enskilds klagorätt över förvaltningsrättsliga beslut. Innan framställningen går vidare in på en studie av behörigheten att föra talan om allmänna intressen måste den därför kompletteras med en beskrivning av den förvaltningsrättsliga klagorättens funktion, utformning och prövning i allmänhet.

17.2 Om klagorätt över förvaltningsbeslut

Klagan över förvaltningsbeslut brukar delas in i kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Kommunalbesvär är inskränkta till att avse en laglighetsprövning. Klagorätt tillkommer samtliga kommuninvånare, oberoende av deras anknytning i övrigt till beslutsärendet. För enskildas behov av tillgång till rättsskydd och för värnandet av allmänna intressen inom miljörätten spelar kommunalbesvär en mycket begränsad roll.[24] Fortsättningsvis kommer därför framställningen att koncentreras på förvaltningsbesvären.

Förutsättningarna för rätten att överklaga förvaltningsbeslut framgår av 33 § FPL och 22 § FL. I dessa paragrafer anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått

[23] Se s. 223 med i not 11 anförd litteratur.
[24] Jfr däremot försöken i utlandet att genom lagprövningsinstrumentet försöka värna allmänna och enskilda intressen, s. 488.

honom emot.[25] Det är det första ledet, att beslutet skall angå klaganden, som konstituerar klagorätten och som skall diskuteras här.

Kravet på att beslutet skall angå vederbörande är en processförutsättning. Brister det i uppfyllelse av rekvisitet skall överklagandet avvisas utan någon prövning i sak.[26]

Lagtextens krav på att beslutet skall angå klaganden är tämligen innehållslöst. Syftet med att lagfästa ett särskilt klagorättsrekvisit har inte heller varit att bringa klarhet i exakt vem som har sådan rätt i olika sammanhang, utan att klargöra att det finns ett krav på saklegitimation som en processuell förutsättning.[27] Följaktligen har det överlämnats till rättstillämpningen att närmare fastställa kretsen av klagoberättigade.

Genom domstolspraxis och uttalanden i doktrinen har det utmönstrats en allmän formel för vem som har klagorätt, om vad som ligger i kravet på att beslutet skall angå klaganden. Formeln brukar uttryckas på det sättet att klagorätt kräver antingen att vederbörande varit part i underinstansen eller att beslutet påverkar hans rättställning eller berör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen.[28]

Att konstatera om klaganden varit part i det förfarande som lett fram till det överklagade beslutet är normalt ingen svårighet. Värre är det avgöra klagorätten för den som anser sig ha träffats av beslutets rättsverkningar utan att ha uppträtt som part. Klagorätten är, med utgångspunkt från angivna formel, i sådant fall beroende av om beslutet påverkar klagandens rättsställning eller berör ett intresse som erkänts av rättsordningen.

Klagorätten skall alltså bedömas utifrån de verkningar som beslutet har. I det lagstiftningsärende som slutligen ledde fram till förvaltningsreformen 1971 sägs bland annat att den yttre gränsen för de klagoberättigades krets kan antas gå "där verkningarna bli så

[25] Ytterligare en förutsättning är att beslutet är överklagbart. Det är inte alltid enkelt att skilja mellan överklagbarhet och klagorätt; se vidare angående detta bland annat Ragnemalm, Överklagbarhet s. 56 f., Hellners-Malmqvist s. 263 f. och Wennergren, FPL s. 261 f.

[26] Jfr prop. 1971:30 s. 390 och 399.

[27] Se prop. 1971:30 s. 399.

[28] Se bland annat prop. 1971:30 s. 391, SOU 1994:151 del C s. 237, H Strömberg s. 198 och Hellners-Malmqvist s. 279.

svaga, att de rimligen bör tålas utan protester."[29] Bland uttalanden i doktrinen kan nämnas att klaganden skall ha ett "rättsligt intresse av en viss styrka och konkretion"[30] och att "de avlägsnaste verkningar" inte är nog för klagorätt[31] samt att det inte får vara fråga om för "lättviktiga" olägenheter.[32]

Mycket till hjälp vid gränsdragningen mellan dem som har klagorätt och övriga är dessa uttalanden inte. Formelns användning av "rättsställning" och "intresse, som erkänts av rättsordningen" kräver ytterligare konkretisering och precisering.

Det är vanskligt att bestämma klagorättens omfattning i det enskilda fallet utifrån termer som rättighet och rättsligt intresse. Som Westerberg påpekar saknar begrepp av denna typ enhetlig betydelse och erforderlig fasthet.[33] Användandet av sådana begrepp leder varken snabbare eller enklare till lösningen på frågan om klagorätt. Enligt Westerberg bör man i stället fokusera på beslutets verkningar i ursprunglig form.[34] Han delar med utgångspunkt från detta in verkningarna i grupperna imperativverkan, förmånsverkan, grannelags- och konkurrensverkan, skyldskapsverkan, korporations- och participantverkan samt diverse verkningar och undersöker klagorättens utsträckning för varje sådan grupp.

Andersson är lika skeptisk som Westerberg till möjligheten att ge begrepp som rättsligt intresse och rättighet någon entydig för samtliga fall tillämplig definition. Emellertid anser han att begreppen är så fast förankrade i doktrin och rättspraxis att de har ett egenvärde, om än endast som slagord. Det viktiga är, menar han, att man vid användandet av begreppen är medveten om att de är att betrakta som samlingsord för en mängd synpunkter av varierande karaktär.[35] Inte heller Andersson vill emellertid låta klagorätten styras av svårdefinierade begrepp av nyssnämnt slag. Han kan dock inte ansluta sig till Westerbergs metod att fastställa klagorätten med hänsyn till arten av beslutens verkningar. I stället vill Andersson gruppera

[29] SOU 1964:27 s. 517; jfr prop. 1971:30 s. 391, där det sägs att verkningarna skall vara sådana att det framstår som rimligt att beslutet omprövas.
[30] Herlitz, Grunddrag s. 78.
[31] E Andersson s. 185.
[32] Wennergren, FPL s. 263.
[33] Se Westerberg, Besvärsrätt s. 67 f.
[34] Se Westerberg a.a. s. 71 f.
[35] Se E Andersson s. 188 f.

klagorättsproblemen genom att sammanföra olika underavdelningar av förvaltningsrätten, t.ex. näringslagstiftning, vårdlagstiftning osv.[36]

Nyare framställningar av överklagandeinstitutet tenderar att knyta mer an till klagorättens subjekt än till det överklagade beslutets verkningar eller vilken del av förvaltningsrätten som tillämpats vid beslutsfattandet.[37]

Vilken indelningsgrund som är lämpligast skall inte debatteras i detta sammanhang. Det kan anföras goda ändamålsskäl för samtliga här berörda alternativ och säkerligen för fler därtill. Behovet att dela in klagorätten i olika fack visar emellertid hur svårt det är att uttala generella riktlinjer för klagorätten inom förvaltningsrätten, om man inte vill nöja sig med vaga och intetsägande formuleringar. Inte ens om man väljer att begränsa sig till det miljörättsliga området går det att nå mycket längre i försöken att ge klagorätten en klar och entydig definition.

Trots denna pessimistiska grundton finns det några allmänna principer som förtjänar att framhållas och som kan tjäna som bas för vidare diskussioner om klagorätten i olika miljörättsliga sammanhang. Därvid skall till en början sägas att klagorätt inte kräver att saken rör vederbörandes privaträttsliga eller medborgerliga rättigheter. Även intressen av annan art kan grunda klagorätt, om intresset är väsentligt och erkänt eller annars beaktat av den lagstiftning eller sedvanerätt som tillämpats vid beslutet.[38]

Klagorättens närmare innehåll och omfattning bör bestämmas med hänsyn till klagoinstitutets syften och funktioner. Dessa brukar traditionellt anges som tre, nämligen dels att bereda enskilda rättsskydd, dels att skydda allmänna intressen, dels att tjäna som kon-

[36] Miljölagstiftningen i sin moderna form torde väl motsvara kraven för att betraktas som en särskild förvaltningsrättslig underavdelning.

[37] Se Wennergren a.a. s. 264 f., som behandlar klagorätten under rubrikerna samhällsmedlem, arbetstagare, hyresgäst och arrendator, granne, näringsidkare osv. samt Hellners-Malmqvist s. 280 f., som på motsvarande sätt använder grupperingar såsom annan intressent, arbetstagare, bostadsrättshavare, säljare respektive köpare av fastighet. I rättvisans namn skall dock påpekas att framför allt i det sistnämnda arbetet förekommer mer verkningsinriktade grupper, t.ex. "besluts verkan mot klaganden förmedlas genom ett avtal" och "ekonomiska följderna".

[38] Se SOU 1964:27 s. 516 f.

trollinstrument över myndigheternas rättstillämpning.[39] I kontrollfunktionen ligger att klagorätten kan användas som ett verktyg för att säkerställa att den materiella rätten slår igenom i samhället. Överklagandet har både en reparativ och en preventiv uppgift att fylla.[40]

Om dessa funktioner skall anses likvärdiga eller rangordnas inbördes kan diskuteras både länge och ingående. Traditionellt har klagoinstitutet setts framför allt som den enskildes väg att hävda sin rätt.[41] Rätten att överklaga var den enskilda medborgarens vapen mot övergrepp från det allmännas sida. Klagorätten sågs som så viktig att den gällde oberoende av lagstöd.[42]

Senare utvecklades överklagandet till en form för att tillgodose även allmänna intressen.[43] Detta skedde genom att statliga och kommunala organ gavs klagorätt. Mer oklart har varit och är fortfarande i vilken mån enskilda kan utnyttja sin klagorätt till att värna allmänna intressen. Samhällsutvecklingen har inneburit att de allmänna intressena vuxit sig allt starkare på många områden, inte minst inom miljörätten. Materiellrättsliga bestämmelser har tillkommit för att skydda såväl enskilda som allmänna intressen, utan att det alltid går att särа mellan intressekategorierna. Därmed har det också blivit svårare att processuellt stänga ute enskilda från det allmänna intresseområdet.

Klagoinstitutets kontrollfunktion hör delvis samman med ändamålen att bereda skydd för enskilds rätt och för allmänna intressen. Kontrolluppgiften innefattar att rätta felaktiga avgöranden, vilket leder till att enskilda får sin rätt och att allmänna intressen bereds det skydd som den tillämpade lagstiftningen syftar till. Överinstansens kontrollerande verksamhet bör emellertid också ses i ett vidare perspektiv, självständigt från de två andra funktionerna.[44]

Att skydda enskilds rätt och allmänna intressen har som motiv för klagorätt samband med ändamålen bakom de regler som tillämpats

[39] Se bland annat SOU 1946:69 s. 186 f., Westerberg a.a. s. 175, 190 och 209 samt Herlitz a.a. s. 74 f.
[40] Jfr SOU 1994:151 del A s. 150 f.
[41] Jfr bland annat SOU 1946:69 s. 186.
[42] Jfr s. 59.
[43] Se bland annat SOU 1946:69 s. 187.
[44] Jfr Herlitz a.a. s. 75 och E Andersson s. 167.

i det överklagade beslutet.[45] Överklagandet tjänar som ett verktyg för de subjekt som företräder de kränkta intressena. Kontrollfunktionen skall däremot knytas till de ändamålssynpunkter som ligger bakom rättssystemet i stort, till behovet av verkningsfulla sanktionsmekanismer för att säkerställa rättsreglernas handlingsdirigerande verkan utifrån ett generellt samhällsperspektiv.[46] Rättsregler skapas för att styra handlingsmönster i samhället, antingen genom att bevara rådande sedvanor eller genom att leda utvecklingen vidare mot nya beteenden.[47] Den demokratiska samhällsordningen förutsätter att lagstiftaren är lyhörd mot etiska och moraliska uppfattningar bland medborgarna, men också att enskilda visar följsamhet mot givna påbud eller, i annat fall, drabbas av den påföljd som förutsätts följa på en regelöverträdelse.

Klagorätten handlar om att tillgodose kravet på effektiva och säkra ingripanden mot regelövertramp, oavsett om dessa begåtts av enskilda mot enskilda, av det allmänna mot enskilda eller av det allmänna genom en kränkning av allmänna intressen. Upprätthållandet av den rättsliga regleringen – i meningen att en lagregel skall efterlevas, i sista hand genom tvångsvisa sanktioner – har ett sådant samhällsintresse, att det kan sättas i fråga om det bör spela någon roll vem som initierar en överprövning som leder till att ett felaktigt beslut rättas till.

Nu anförda förhållanden är argument för en vidsträckt klagorätt.[48] Det finns emellertid också skäl som kan motivera att klagorätten förbehålls en trängre krets. Till detta blir det anledning att återkomma senare.[49]

Även om det i doktrinen förekommer olika åsikter om hur vid eller inskränkt klagorätten i subjektivt hänseende bör vara råder det i stort sett samstämmighet om att rätten att överklaga inte kan släppas helt fri; någon actio popularis är inte aktuell för svensk

[45] Se vidare s. 404 vid not 52.
[46] Jfr Westerberg a.a. s. 208 f., som bland annat diskuterar tanken att de lege ferenda bortse från skyddsaspekten och fokusera endast på kontrollfunktionen.
[47] Se angående detta bland annat SOU 1994:151 del A s. 147 f.
[48] Se bland annat Westerberg a.a. s. 209 och SOU 1994:151 del A s. 266 och del B s. 527 f. samt nedan avsnitt 19.2.
[49] Se avsnitt 19.3.

rätt.[50] Kravet på att beslutet skall angå klaganden innefattar att det måste finnas en på visst sätt kvalificerad anknytning mellan klaganden och det intresse som han vill bevaka.[51] Detta intresse måste dessutom vara sådant att det kan beaktas av klagoinstansen vid prövningen av det överklagade beslutet. Intresset skall ha materiellrättslig relevans. I formeln som beskriver klagorätten är detta utformat på så sätt att intresset skall vara erkänt av rättsordningen.

Vid bestämmandet av klagorättens omfattning måste man alltså se inte endast till syftena med klagoinstitutet som sådant, utan också till de ändamål som bär upp de regler som det överklagade beslutet utgör en tillämpning av. De av klaganden företrädda intressena måste omfattas av de i det särskilda fallet aktuella ändamålssynpunkterna.[52] Klart är t.ex. att endast det förhållandet att man gjort en anmälan till en myndighet att vidta en viss åtgärd inte grundar klagorätt.[53]

Ledning för att bedöma vilka intressen som är kvalificerande kan ofta hämtas från förfaranderegelerna. Dessa kan föreskriva att samråd eller dylikt skall ske med vissa subjekt som företrädare för särskilda intressen.[54] Härigenom ges besked om att subjekten i fråga är legitimerade att föra talan som bevakare av intressena. I andra fall kan motivuttalanden eller praxisavgöranden ge besked. Även sakens natur anses kunna ge besked om vilka intressen som kan komma i fråga.[55] Frågan får avgöras efter sedvanlig lagtolkning. Det bör slutligen nämnas att inte alla intressen som kan beaktas vid beslutsprövningen alltid grundar klagorätt.[56]

[50] Se bland annat SOU 1964:27 s. 517, Westerberg a.a. s. 210 f. och Hellners-Malmqvist s. 292.

[51] Ett likartat krav är att klaganden skall yrka något för egen räkning, jfr SOU 1964:27 s. 538.

[52] Jfr bland annat SOU 1964:27 s. 185 och 523, Westerberg, Besvärsrätt s. 148 f. och Allmän förvaltningsrätt s. 100 f., H Strömberg s. 198 samt SOU 1994:151 del C s. 237.

[53] Se bland annat SOU 1994:151 del C s. 237 med där anförda rättsfall, H Strömberg s. 197, Hellners-Malmqvist s. 289 f. och Wennergren, FPL s. 269 f.

[54] Jfr Wennergren a.a. s. 262 och Hellners-Malmqvist s. 279.

[55] Se t.ex. SOU 1964:27 s. 537 och Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s. 94.

[56] Jfr SOU 1964:27 s. 537, där det sägs att trivsel och bekvämlighet inte förtjänar rättsordningens skydd genom klagorätt; ett uttalande som det finns anledning att ställa sig kritisk till, åtminstone inom miljörätten där människors trivsel och bekvämlighet kan vara väl så viktiga intressen att beakta vid t.ex. planläggning och tillståndsbeslut.

Normbeslut skiljer sig från förvaltningsbeslut i allmänhet genom att de typiskt sett riktar sig till en obestämbar allmänhet. Inte heller i fråga om normbeslut anses emellertid klagorätten vara fri, även om man med en vid klagoberättigad krets i praktiken når nära en actio popularis.[57]

Vid klagan över beslut som meddelats efter en överprövning gäller den för förvaltningsrätten speciella principen att endast klaganden kan föra talan vidare, om överklagandet lämnats utan bifall. Har däremot överklagandet lett till framgång gäller samma klagorätt som beträffande det ursprungliga beslutet.[58]

Att klaganden har klagorätt, i meningen att beslutet angår denne, är en processförutsättning och skall som sådan prövas av överinstansen ex officio. De förhållanden som grundar talerätten skall föreligga vid tidpunkten för överklagandet och påverkas normalt inte av vad som därefter inträffar.[59] Officialprövningen innebär en skyldighet för klagoinstansen att avvisa ett överklagande, om det av handlingarna framgår att det brister i rekvisiten för klagorätt. Är det oklart om klagorätt föreligger eller inte, skall klaganden presumeras vara behörig.[60] Sätts behörigheten i fråga av motparten, vilar det på klaganden att styrka sin klagorätt.

17.3 Talerätt enligt vattenlagen

Ett vattenföretags inverkan på vattenförhållandena kan angå intressen av vitt skilda slag. Vattenlagens sakägarbegrepp[61] tar definitionsmässigt sin utgångspunkt i skador, besvär och olägenheter som drabbar enskilda personer eller eljest privaträttsliga intressen.[62]

[57] Se för olika uppfattningar om klagorätten över normbeslut bland annat SOU 1964:27 s. 517, SOU 1968:27 s. 86, SOU 1994:151 del A s. 208 och del C s. 238, Westerberg a.a. s. 93 f., Hellners-Malmqvist s. 291 och H Strömberg s. 199.

[58] Jfr SOU 1994:151 del C s. 236, H Strömberg s. 201, Hellners-Malmqvist s. 298 och Wennergren a.a. s. 275.

[59] Jfr Hellners-Malmqvist s. 297 med där anförd litteratur och rättspraxis.

[60] Se Westerberg, Besvärsrätt s. 36 f. och Allmän förvaltningsrätt s. 94 samt Sundberg s. 159.

[61] Se s. 297.

[62] Det allmänna i form av staten eller företrädare för staten kan också drabbas av skada eller olägenhet av privaträttslig natur och uppträder då som sakägare på samma sätt som enskilda rättssubjekt.

Verkningarna skall beaktas vid tillåtlighetsprövningen och kan dessutom, om de innebär en försämring av den enskildes förmögenhetsställning, föranleda skadeståndsskyldighet.

Vid tillåtlighetsbedömningen skall hänsyn tas även till de allmänna intressen som står mot vattenföretaget. Exempel på förhållanden som kan kräva hänsynstagande är orts-, naturvårds-, fiske-, hälso- och farledsintressen. Inverkar vattenföretaget alltför mycket på dessa och andra liknande intressen, riskerar företagaren att inte få det sökta tillståndet. Däremot kommer det inte på fråga att döma ut skadeersättning, om skadeverkningarna är mindre allvarliga än vad som krävs för att hindra företagets tillkomst. Detta följer av att intrång i allmänintresset inte påverkar statens eller enskildas rättsställning på ett sådant sätt att ersättning kan utgå.[63]

Allmänna intressen skall bevakas av vattendomstolen inom ramen för dess officialprövningsskyldighet.[64] Domstolen har enligt 13 kap. 30 § VL ett eget utredningsansvar, vars utsträckning skiftar i förhållande till målets beskaffenhet. Utredningsansvaret kan t.ex. medföra att domstolen inhämtar yttranden från myndigheter om vattenföretagets inverkan på allmänna intressen inom berörda myndighetsområden. Officialprövningsskyldigheten innebär dessutom att domstolen inte kan frånkänna utredning eller omständigheter betydelse på grund av att den som lägger fram utredningen eller påtalar omständigheterna saknar partsställning.[65] Vidare kan domstolen på eget initiativ förordna sakkunnig[66] eller föranstalta om särskild undersökning.[67]

Vattendomstolens roll som bevakare av allmänna (och i viss mån även enskilda) intressen inskränker sig till mål som inleds av någon part. Domstolen kan inte på egen hand inleda ett förfarande om t.ex. ett vattenföretags tillåtlighet, omprövning av villkor eller skyddsåtgärder på grund av oförutsedda skador. Rätt att inleda

[63] Svensk skadeståndsrätt innefattar en grundsats som innebär att ersättningsansvar förutsätter att skadan drabbat ett objekt som skyddas av den handlingsnorm vars åsidosättande skadeståndsskyldigheten vilar på, se bland annat H Andersson.
[64] Att denna skyldighet är förhållandevis långtgående framhålls i motiven till vattenlagen, se prop. 1981/82:130 s. 147 f.; jfr även prop. 1961:154 s. 23.
[65] En annan sak är att vattendomstoeln inte är skyldig att fästa avseende vid erinringar, t.ex. ett skadeståndsanspråk, som framställs för sent, se 13 kap. 29 § VL.
[66] Se 13 kap. 32 § VL.
[67] Se 13 kap. 33 § VL.

sådana förfaranden i det allmännas intresse har tillagts andra offentliga organ, nämligen Kammarkollegiet och kommuner (dock ej beträffande omprövning av tillstånd). Dessa har dessutom getts rätt att föra talan för att ta till vara allmänna intressen i ansökningsmål med enskild sökande. Talerättens utövande kompletterar domstolens officialprövningsskyldighet och utredningsansvar. Domstolen kan inte med hänvisning till att Kammarkollegiet eller en kommun för talan begränsa sina insatser i målet. En annan sak är att Kammarkollegiet och kommunen i praktiken förväntas presentera den utredning som i annat fall domstolen själv behövt efterforska.

Kammarkollegiets rätt att föra talan för allmänna intressen framgår av 13 kap. 25 § samt 15 kap. 3, 7 och 17 §§ VL. Kollegiet får när den utnyttjar sin rätt till talan ställning av sökandens motpart och har som sådan rätt till ersättning för nödvändiga rättegångskostnader.[68] Talerätten är exklusiv, vilket innebär att andra statliga myndigheter inte kan uppträda som parter i vattenmål och t.ex. överklaga beslut som fattats med stöd av vattenlagen.[69]

För kommuner infördes rätten att föra talan för allmänna intressen 1962. Dessförinnan krävdes att kommunen kunde visa anknytning till fast egendom som berördes av vattenföretaget, dvs. uppfyllde kravet på att vara sakägare.[70] Förelåg sakägarställning fanns det däremot inget hinder mot att kommunen åberopade allmänna ortsintressen som grund för sina invändningar mot det sökta företaget.[71]

Kommunernas talerätt omfattar dels ansökningsmål som inletts av annan sökande,[72] dels talan på grund av oförutsedda skador.[73] Rätten att uppträda som motpart är i förhållande till Kammarkollegiets talerätt inskränkt till att gälla intressen som har lokal karaktär eller på annat sätt har anknytning till kommunen.[74] Är intresset av sådan karaktär saknar det betydelse för talerätten om intresset dessutom är av rikskaraktär och Kammarkollegiet därför kan antas

[68] Se NJA 1991 s. 28.
[69] Jfr RÅ 1990 not 298.
[70] NJA 1959 s. 81 och 1959 s. 540 är två exempel på rättsfall där kommuner fått sin talan avvisad på grund av bristande sakägarställning.
[71] Se bland annat NJA 1945 s. 458 och 1950 s. 89.
[72] Se 13 kap. 25 § VL.
[73] Se 15 kap. 17 § VL.
[74] Jfr prop. 1961:154 s. 43 och prop. 1981/82:130 s. 148.

föra talan. På samma sätt som gäller för Kammarkollegiet har kommunen rätt till ersättning för rättegångskostnader av sökanden även då kommunen inte kan åberopa sakägarställning.[75]

När det gäller enskilda personer är utgångspunkten att allmänna intressen definitionsmässigt faller utanför sakägarbegreppet. Detta innebär inte att ställningen av sakägare är ointressant eller betydelselös för rätten att föra talan rörande allmänna intressen. De olika intresseslagen – enskilda och allmänna – hör ibland ihop på ett sätt som gör det svårt att skilja det ena från det andra. Inte sällan är enskilda och allmänna intressen att se som olika sidor av samma mynt.[76] Den som vill hindra ett vattenföretag på grund av dess inverkan på den egna fabriksdriften kan därigenom också komma att verka för att orten inte drabbas av arbetslöshet. Ett annat exempel är att den som motsätter sig torrläggning av mark, som han äger eller innehar särskild rätt till, kan hindra att för djur- och växtlivet värdefulla områden förstörs. Samband mellan intressekategorierna kan också finnas på så sätt att de enskilda intressena har en sådan omfattning eller karaktär att deras tillgodoseende blir ett allmänt intresse.

Man kan teoretiskt och av pedagogiska skäl ställa upp tre typsituationer då en enskild vill föra talan för ett allmänt intresse. Den första situationen karakteriseras av att partens enskilda intresse ingår som en del i det allmänna intresset.[77] Det andra typexemplet kan beskrivas så att parten har ett enskilt intresse vid sidan av det allmänna intresset, dvs det i föregående exempel beskrivna sambandet mellan intresseslagen saknas. I det tredje fallet saknar parten ett eget enskilt intresse.

Två fall från rättspraxis där förhållandena stämmer överens med den först nämnda typsituationen är NJA 1945 s. 458 och 1977 s. 558.

> Omständigheterna i det förstnämnda målet var följande. Ansökan gällde tillstånd att bland annat utföra rensningar i Lagan. Invändningar framställdes av landstinget, en stad och ett pastorat, samtliga

[75] Jfr prop. 1961:154 s. 29.
[76] Jfr SOU 1994:151 del C s. 201.
[77] Det allmänna intresset uppstår i detta fall genom en kumulation av flera enskilda intressen och kan därmed sägas bygga på en kvantitativ uppskattning i motsats till de fall då intresset på grund av sin art eller kvalitet är att betrakta som allmänt, jfr ovan s. 381 och 392.

ägare av fastigheter som på ett eller annat sätt påstods lida men av upprensningen. Motparterna åberopade därutöver som grund för sina invändningar att företaget stred mot allmänna intressen, bland annat kunde en upprensning befaras medföra väsentligt minskad trevnad för närboende (2 kap. 3 § 2 st ÄVL), en olägenhet som kan sägas bestå i det sammanlagda värdet av samtliga närboendes individuella obehag. Högsta domstolen avslog ansökningen på sistnämnda grund.

I NJA 1977 s. 558 gällde tillståndsfrågan anläggandet av en småbåtshamn. Mot ansökningen invände flera fastighetsägare och gjorde gällande dels att företaget inte var ekonomiskt tillåtligt enligt 2 kap. 3 § 1 st ÄVL, dels att företaget var otillåtet eftersom det skulle orsaka en sådan bestående förändring av naturförhållandena, varigenom väsentligt minskad trevnad för närboende är att befara (2 kap. 3 § 2 st ÄVL). Ansökningen lämnades utan bifall med hänvisning till det senare intrånget. Av Högsta domstolens motivering framgår att det var just den minskade trevnaden för sakägarna vid utnyttjandet av sina fastigheter som fällde utslaget. Noterbart är att ett JR ville bifalla ansökningen, eftersom den minskning av trevnaden som sakägarna skulle drabbas av inte var av sådan betydenhet som avsågs i berörda lagrum.

Ett exempel på den situation som avses i typfall två är NJA 1940 s. 540.

Här fördes talan mot tillåtligheten av en sjösänkning. Invändningarna grundades på dels bristande uppfyllelse av båtnadsvillkoret i 7 kap. 44 § ÄVL, dels att företaget kunde befaras leda till betydande förlust för landets djurvärld (7 kap. 39 § ÄVL). Domstolarna sakprövade överklagandet och vägrade företagaren tillstånd.

Mot dessa avgöranden kan ställas NJA 1959 s. 540 och 1977 s. 477, som båda representerar typfall tre.

NJA 1959 s. 540 angår bland annat ett överklagande av en tillståndsdom från en privatperson, som påstods föra talan för framsyntheten och ur allmänmänsklig rättvisesynpunkt. Talan avvisades. – Samma tillståndsdom överklagades även av en stad, under åberopande av att staden på grund av vattenföretaget inte skulle få tillfälle att i framtiden dra fördel av direkt trafik med moderna oceangående fartyg. Vattenföretaget – en tunnel – innebar att farleden inte i framtiden kunde fördjupas. Staden ansågs inte ha rätt att föra talan mot domen.[78]

[78] Kommuner erhöll talerätt först 1962, se s. 407.

I NJA 1977 s. 477 gjorde en naturvärnsförening gällande rätt att överklaga ett tillståndsbeslut. Domstolarna konstaterade att företaget inte angick någon fastighet som föreningen ägde eller hade särskild rätt till. Rätt att föra talan till förmån för allmänna intressen tillkom endast Kammarkollegiet och kommuner. På dessa skäl avvisades föreningens talan.

I de tre förstnämnda referaten åberopade klaganden såväl allmänna som enskilda intressen som grund för sin talan. Domstolen sakprövade överklagandet. I de två sist nämnda målen grundades överklagandet enbart på intrång i allmänna intressen. Talan avvisades. Med utgångspunkt från detta kan gällande rätt beskrivas på så sätt att en privat skada eller olägenhet fungerar som en nyckel som öppnar porten till överinstanserna. Väl inkommen där kan klaganden åberopa även allmänna intressen till stöd för att en tillståndsansökan skall ogillas. En annan ordning skulle strida mot principen om domstolens officialprövningsskyldighet, vilken gäller även i högre rätt.[79]

Det är oklart om en part måste åberopa sitt enskilda intresse för att domstolen skall ta upp överklagandet.[80] Frågan saknar dock större praktisk betydelse. Att formellt kräva att överklagandet skall stödja sig på både enskilda och allmänna intressen förefaller onödigt, om det redan från början står klart att det är bara intrånget i de allmänna intressena som gör att tillståndet kan sättas i fråga. Det kan knappast bli aktuellt att ogilla ett överklagande som uppenbart ogrundat, om förutsättningarna för det är uppfyllda endast beträffande en del av de grunder som parten åberopar. Klagorätten kan vidare med hänsyn till partsställningen i underrätten vara uppenbar.

[79] Jfr NJA 1959 s. 81.

[80] Enligt ett motivuttalande till miljöbalken krävs inte något åberopande av det enskilda intresset, se prop. 1997/98:45 del 1 s. 486. I NJA 1940 s. 540 tycks invändningarna i både hovrätt och HD avsett endast företagets inverkan på allmänintresset. Jfr även NJA 1962 s. 730 där ett bolag förde talan, jämsides med Kammarkollegiet och flera städer, som företrädare för sjöfartsintressen. HD nekade tillstånd till vattenföretaget med hänvisning till skyddet för allmän farled i 2 kap. 11 § ÄVL. Av referatet framgår inte om bolaget över huvud taget åberopade något enskilt intresse till stöd för sina invändningar, med det framstår mot bakgrund av utgången i NJA 1959 s. 540 mindre sannolikt att bolaget skulle tillåtits föra talan utan annan anknytning till vattenområdet än behovet att utnyttja den allmänna farleden.

Som framgått ovan görs det när det gäller sakägarbegreppets processuella betydelse skillnad mellan tillåtlighetsfrågor och ersättningstalan.[81] Intrång i allmänna intressen kan hindra ett företags tillåtlighet, men inte föranleda skadeståndsskyldighet. Med hänsyn till detta ligger det nära till hands att utgå från att rätten för enskilda att processa för att tillgodose allmänna intressen bör avgöras efter de strängare krav som gäller för tillåtlighetsfrågor. Sålunda kan t.ex. ett överklagande till förmån för allmänna intressen endast avse den delen av ansökningsmålet.

Att beakta är emellertid vidare att analysen av sakägarbegreppets processuella behandling vid enskilda intressen visar att talerätt i ersättningsdelen löser upp de strängare kraven på saklegitimation i tillståndsfrågan.[82] Det mindre stränga kravet på talerätt i ersättningsdelen styr behörigheten att processa som part också i tillåtlighetsdelen. För att samma ordning bör gälla även vid talan till förmån för allmänna intressen talar det intima samband som föreligger mellan de båda intressekategorierna. I vilken mån ett enskilt intresse skall hänföras även till ett allmänt sådant kan variera från fall till fall och över tiden. Det är därför lämpligast ur ändamålssynpunkt, men också med hänsyn till kravet på förutsebarhet, att den som på grund av ett enskilt intresse har talerätt i tillåtlighetsfrågan i förekommande fall är kvalificerad att föra talan rörande båda intresseslagen, även om saklegitimationen grundas på ett ersättningsyrkande som inte leder till framgång.[83] En annan sak är att talerätten de lege ferenda bör göras enhetlig för hela ansökningsmålet.[84]

[81] Se avsnitt 15.3.
[82] Se s. 359.
[83] Från praxis kan nämnas rättsfallet NJA 1971 s. 8, se s. 315. Trots att klaganden inte uppfyllde kraven på sakägarställning – den fasta egendom till vilken han hade särskild rätt var inte berörd av vattenföretaget – tilläts han att föra talan också i tillåtlighetsdelen i vattendomstolen (högre rätt hade endast anledning att pröva ersättningsfrågan).
[84] Jfr avsnitt 15.5.

17.4 Talerätt enligt miljöskyddslagen

Inledning

Miljöskyddslagen trädde i kraft den 1 juli 1969. Lagen utgör vid sidan av vattenlagen grundstommen i den svenska miljölagstiftningen. I lagen samsas civilrättsliga och offentligrättsliga regler om utrymmet.[85] Att lagen rymmer både privaträttsliga regler och bestämmelser av offentligrättslig karaktär har fått till följd att lagen tillämpas vid två olika rättsliga prövningsinstanser: fastighetsdomstol och förvaltningsmyndighet. Den förvaltningsrättsliga sidan tar upp mest plats och har fått störst betydelse i det praktiska rättslivet. De centrala tillåtlighetsreglerna skiljer emellertid innehållsmässigt inte mellan det ena och det andra prövningsförfarandet. Det kan därför framstå som lämpligt att gemensamt och i ett sammanhang behandla både talerätten vid domstol och rätten att initiera eller överklaga förvaltningsbeslut. Ytterligare en anledning att behandla talerätten i ett sammanhang, oberoende av i vilken ordning talan förs, är att den grundas på ett för hela miljöskyddslagen gemensamt sakägarbegrepp. Detta brukar formuleras på så sätt att sakägare är den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom miljöfarlig verksamhet.[86]

Emellertid finns det även omständigheter som talar mot en sådan framställningsteknik. Till en början gäller skilda processuella regelverk för de olika förfarandena. Domstolsprocessen regleras i främst rättegångsbalken,[87] vars systematik och innehåll inte skiljer mellan mål med miljörättslig karaktär och andra tvistemål. De allmänna processrättsliga principer – t.ex. rörande talerätt – som ligger till grund för, men även kompletterar, rättegångsbalken förlorar inte sin aktualitet enbart på grund av att talan förs enligt en lagstiftning som kan tillämpas även hos de förvaltningsrättsliga instanserna. Man kan inte utan vidare anta att de allmänna domstolarna tar

[85] Se ang miljöskyddslagens tillkomst, uppbyggnad och innehåll närmare s. 135 f.
[86] Jfr prop. 1969:28 s. 376 och 396, prop. 1980/81:92 s. 39 och bet. 1980/81:JoU21 s. 31.
[87] Se även lag (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.

intryck och rättar sig efter administrativ praxis, lika lite som man kan förvänta sig det motsatta.[88]

Förvaltningsprocessen fick sin första allmänna och grundläggande reglering så sent som 1971. Innan dess hade det processuella förfarandet i allt väsentligt utvecklats genom praxis.[89] Även om förfarandet vid de allmänna domstolarna utövat inflytande på förvaltningsprocessens utformning, har det aldrig varit frågan om att reservationslöst flytta över de allmänna domstolsreglerna till förvaltningssidan. När det gäller talerätten skall särskilt hållas i minnet att förfarandet vid myndigheter ofta inleds antingen av den som vill utföra en verksamhet som kan verka störande på omgivningen eller av en myndighet som företrädare för allmänna intressen. Inte sällan kan dessutom ärenden tas upp av ett prövningsorgan ex officio. Då saknar det betydelse om den som påkallat myndighetens prövning haft talerätt eller inte. Det är först i sin mer vida betydelse, omfattande även rätten att överklaga, som talerätten blir av verklig vikt inom den förvaltningsrättsliga miljörätten.

För klagorätt gäller av tradition inom förvaltningsprocessen den grundläggande principen att rätten att klaga förutsätter att saken angår vederbörande.[90] Att saken angår någon kan vara liktydigt med att denne är sakägare. Klagorätten behöver dock inte nödvändigtvis vara knuten till samtliga sakägarrekvisit. Och någon ursprungssannolikhet för att klagorätten grundas på samma omständigheter som talerätt vid allmän domstol existerar inte. Tvärtom kan det med hänsyn till de olika processuella systemes utformning antas att behandlingen av de rekvisit som konstituerar klagorätten avviker från den som gäller för prövning av talerätt vid domstolstalan.

Vid sidan av handläggningsmässiga aspekter skall det inte hållas för uteslutet att man vid allmän domstol och förvaltningsmyndigheter gör olika tolkningar av talerättsgrundande rekvisit. Det är inte utan vidare givet att begreppen "skada" och "olägenhet" i miljö-

[88] Jfr t.ex. HD:s och Regeringsrättens olika syn på yrkesfiskares ställning som sakägare enligt vattenlagen i rättsfallen NJA 1995 s. 322 respektive RÅ 1994 ref 96 II.

[89] Se s. 120.

[90] Se 33 § FPL och 22 § FL.

skyddslagens sakägardefinition har samma innebörd vid t.ex. fastighetsdomstolen och Koncessionsnämnden.

Ett annat skäl för att i vart fall framställningstekniskt hålla isär domstolstalan och prövning vid förvaltningsmyndighet är att doktrinen sällan sysslar med båda frågorna samtidigt. Talerätten vid allmän domstol behandlas regelmässigt med en huvudsaklig allmänprocessuell inriktning medan klagorätt över förvaltningsbeslut oftast behandlas antingen i en strikt förvaltningsrättslig inramning eller i samband med en framställning av den materiella miljörättsliga regleringen. Detta kan tas som en uppmaning att gå motsatt väg och behandla ämnesområdena i ett sammanhang. Rent pedagogiska skäl talar dock mot detta. Risken är överhängande att framställningen blir mer än nödvändigt rörig och att man beträffande ett stort antal frågor måste göra undantag i slutsatserna i än den ena, än den andra riktningen.

Ytterligare ett argument för att dela upp presentationen i två delar är att domstolstalan[91] enligt miljöskyddslagen är tänkt att användas i första hand för tvister av rent grannelagsrättslig karaktär, som inte rör några allmänna intressen.[92] Vid risk för miljöstörningar av allvarligare art än så, är utgångspunkten att tillsynsmyndigheterna skall agera. Och är verksamheten av sådant slag att den kräver förprövning, utgör tillståndsbeslutet ett absolut hinder för sakägare att vända sig till domstol.[93] Kort uttryckt kan sägas att förbudstalan vid domstol enligt miljöskyddslagen är en ättling till de rent privaträttsliga grannelagstvister som genom alla tider förekommit vid svenska domstolar och som legat till grund för bland annat äldre jordabalksförslag.[94] Förvaltningsprocesserna kan ses som tvister vilka har sitt ursprung i samma samhällsnyttobaserade överväganden som återfinns inom hälsoskyddslagstiftningen, plan- och byggnadslagstiftningen, naturvårdslagstiftningen, brand- och ordningslagstiftningen osv.

[91] Efter tillkomsten av miljöskadelagen 1986 reglerar miljöskyddslagen endast talan om förbud eller skyddsåtgärder.
[92] Jfr prop. 1969:28 s. 232.
[93] Se 36 § ML.
[94] Se JB 1909 och SOU 1947: 38; jfr även LagC 1819 och DIK 1915. Förbudstalan enligt miljöskyddslagen kompletteras subsidiärt av en talan grundad på 3 kap. 1 § JB.

Miljöskyddslagens sakägarbegrepp kräver att någon lider skada eller utsätts för annan olägenhet. Enligt vedertagen rättsuppfattning kan enskilda personer inte hävda något rättsanspråk på grund av intrång i ett allmänt intresse.[95] Frågan om en skada eller olägenhet utöver ett enskilt intresse även rör ett allmänt intresse är därför ointressant när det gäller att avgöra om en person är sakägare. Mot denna bakgrund kan man fråga om det finns bärande skäl att i ett sammanhang, som enligt rubriken skall handla om talan angående allmänna intressen, ta upp och diskutera sakägarbegreppet. Emellertid räcker det här att hänvisa till det som sagts ovan i fråga om talerätt för allmänna intressen på vattenrättens område.[96] En genomgång av praxis i vattenmål visar att sakägarställning fungerar som ett "Sesam, öppna dig" för den som vill företräda allmänna intressen, enbart eller vid sidan av sitt eget privata intresse. Ofta ingår dessutom det privata intresset som en del av det allmänna eller är intresseslagen att se som olika sidor av samma mynt. De lege ferenda (vilket när det här läses är de lege lata) kan erinras om att det i motiven till miljöbalken uttalas att det inte bör vara ett processhinder att någon vid ett överklagande åberopar enbart allmänna intressen, förutsatt att klaganden är sakägare.[97]

Vad särskilt gäller domstolstalan skall påpekas att miljöskyddslagen, trots uttalandena i motiven,[98] inte är utformad så, att det föreligger hinder för enskild att väcka förbudstalan angående verksamheter som har verkningar för omgivningen långt utöver det rent grannelagsrättsliga. Den enda formella inskränkningen av talemöjligheten är att verksamheten inte får bedrivas med tillstånd från behörig myndighet.[99] Att en förbudstalan kan röra både mångskiftande och vittomfattande intressen framgår av rättspraxis.[100]

[95] Se not s. 406 not 63.
[96] Se s. 408 f.
[97] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 486.
[98] Se not 92 ovan.
[99] Här kan nämnas att Naturvårdsverket uppskattat att mer än hälften av de företag som bedriver verksamhet som är förprövningspliktig saknar tillstånd, se prop. 1991/92:137 s. 6. Det rör sig mestadels om äldre företag, som är undantagna från tillståndsplikt, och företag som bedriver verksamhet med dispens som meddelats före 1981.
[100] Senast har detta åskådliggjorts av det på talerättsfrågan refererade rättsfallet NJA 1994 s. 751 (Skärgårdsmålet).

Förbudstalan vid domstol[101]

Miljöskyddslagen utgör den första övergripande civilrättsliga lagregleringen av immissioner i allmänhet i vårt land. Före 1969 fick privatpersoner som ville föra talan vid domstol om förbud eller skyddsåtgärder mot miljöstörande verksamheter förlita sig på allmänna rättsgrundsatser och politirättsliga bestämmelser. Genom domstolspraxis utvecklades i denna jordmån ett grannelagsrättsligt immissionsskydd. Det utmärkte sig bland annat genom sin tydliga koppling till innehav av fastighet, som ägare eller nyttjanderättshavare. På samma sätt som enligt vattenlagen kom termen sakägare att användas för att beteckna den som hade rätt att påkalla sanktioner mot störande verksamheter.[102] Det blev en fråga för rättstillämpningen att närmare definiera sakägarbegreppet och ge besked om de processuella konsekvenserna av brister i sakägarställning.

Kretsen av dem som var behöriga[103] att påkalla förbud mot eller ersättning på grund av otillåtna immissioner omfattade fastighetsägare samt nyttjanderättshavare och andra med särskild rätt till fast egendom.[104] Skyddskretsen var i allt väsentligt densamma som enligt expropriationslagen,[105] möjligen med den uttunning av rekvisiten som skett genom vattenrättslig domstolspraxis.

En fastighetsägare ansågs kunna föra talan för att tillgodose även andras intressen, knutna till fastigheten. Sålunda föreligger flera

[101] Domstolstalan enligt miljöskyddslagen behandlas utförligt av Lindblom i Studier och i Miljöprocess. Lindblom behandlar där såväl historiska aspekter som de lege lata och de lege ferenda överväganden rörande talerätt, åberopsrätt, forum, rättskraft m.m. Eftersom jag i de flesta avseenden delar Lindbloms synpunkter har jag tagit tillfället i akt och hållit detta avsnitt förhållandevis kort. I de delar jag har några större invändningar mot Lindbloms slutsatser anges det.

[102] Jfr Lindblom, Studier s. 137–185.

[103] Om man i doktrin och förarbeten avsåg materiell eller processuell behörighet är oklart.

[104] Se bland annat Hellichius s. 101 f., Ljungman, Om skada s. 29 (trafikledsägare) och s. 241, JB 1909 s. 174 f., SOU 1960:25 s. 71, SOU 1966:65 s. 52 f. och 307 samt prop. 1969:28 s. 41 f. Den enda författaren som förespråkare en vidare sakägarkrets är Håkansson s. 6, som låter ordet granne beteckna även den som arbetar på grannfastigheten. När det gäller rättspraxis, se ang. fastighetsägare NJA 1875 s. 257, 1911 s. 574, 1934 s. 656, 1939 s. 634, 1940 s. 651 och 1947 s. 57 samt ang. nyttjanderättshavare NJA 1963 s. 162. I flera av dessa mål har käranden även yrkat ersättning. När det gäller *rena ersättningsmål* kan hänvisas till bland annat NJA 1875 s. 274, 1881 s. 211, 1903 s. 365, 1914 s. 67, 1936 s. 552, 1940 s. 199 och 508 samt 1952 s. 141.

[105] Jfr Winroth s. 293.

rättsfall från tiden runt sekelskiftet[106] rörande talan om förbud eller åtgärder till skydd mot buller och dylikt, där det påstådda behovet av ett ingripande motiveras av hänsyn till hyresgäster och andra som mer stadigvarande vistas på fastigheten. Man skall dock av dessa rättsfall inte dra för långtgående slutsatser om i vilken mån en kärande kunde åberopa tredjemansintressen. Fastighetsägarna har haft ett eget ekonomiskt intresse av att hans hyresgäster och arbetare kunnat uppehålla sig på fastigheten utan störande inverkan från verksamhet på grannfastigheten.[107]

I doktrin och lagstiftningsärenden återfinns uttalanden om att brister i kärandens anknytning till fast egendom skulle mötas av domstolen med att talan avvisades. Som Lindblom visar[108] bygger dock uttalandena före 1915[109] på en annan uppfattning om vad som menas med uttrycken talerätt och saklegitimation och är uttalandena därefter[110] att se som anakronismer.

Inte ur något av de från högsta instans refererade rättsfallen från tiden innan miljöskyddslagens tillkomst går det att utläsa att det framställts invändning mot fastighetsägarens eller nyttjanderättshavarens rätt att föra talan eller att domstolen ex officio har prövat talerätten. Eventuella brister i förutsättningarna för ett förbud eller skadestånd har mötts med en ogillande dom. Det går följaktligen inte att med stöd av praxis påstå att det förekom någon särskild prövning av kärandens talerätt.[111]

Under arbetet med tillkomsten av miljöskyddslagen diskuterades utförligt sakägarbegreppet och talerätten. Immissionssakkunniga föreslog ett sakägarbegrepp med starka beröringspunkter till det vattenrättsliga sakägarinstitutet.[112] Under övervägandena inom regeringskansliet frångick man tanken på att i lagtext slå fast vem som var att anse som sakägare. Efter påpekande från lagrådet släpptes dessutom helt kravet på anknytning till fast egendom som rekvisit

[106] Se NJA 1877 s. 514, 1889 s. 385, 1891 s. 129, 1900 s. 189, 1903 s. 365, 1910 s. 604 och 1914 s. 423.
[107] Se s. 425.
[108] Se särskilt Lindblom a.a. s. 150–168; jfr även s. 189 vid not 105.
[109] Se bland annat Winroth s. 294 f., Hellichius s. 100 f. och JB 1909 s. 174 f.
[110] Se bland annat Ljungman a.a. s. 242, SOU 1947:38 s. 127 och SOU 1960:25 s. 70 f.
[111] Jfr Lindblom a.a. s. 163.
[112] Se SOU 1966:65 s. 306 f.

för sakägaregenskap.[113] Med utgångspunkt särskilt från lagrådets uttalanden om hur kretsen ersättningsberättigade skulle bestämmas[114] har det i rättspraxis, särskilt inom förvaltningsrätten men också vid allmän domstol, och doktrin utvecklats ett sakägarbegrepp formulerat så, att sakägare är envar som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom miljöfarlig verksamhet.[115] Sakägarkretsen är inte utan varje begränsning. Sålunda uttalar dep.-chefen i motiven bland annat att intrång i allemansrätt inte bör grunda talerätt.[116] Vad dep.chefen menar med talerätt är inte alldeles klart. Det är inte givet att han med termen talerätt avser en processförutsättning. Dep.chefen kan lika väl syfta på en materiell bifallsförutsättning.[117]

Varken lagmotiv, rättspraxis eller doktrin har varit speciellt tydlig när det gäller förhållandet mellan sakägarställning och bristande talerätt.[118] Det är först genom NJA 1994 s. 751 som sakägarbegreppets betydelse som processförutsättning vid domstolstalan blivit utförligare behandlad.[119]

[113] Se prop. 1969:28 s. 190, 375 f. och 396.
[114] Se föregående not
[115] Jfr bland annat prop. 1969:28 s. 376, prop. 1980/81:92 s. 39, bet. 1980/81:JoU21 s. 31, SOU 1994:151 del C s. 226, Lindblom a.a. s. 171 f., Persson s. 77 och Bjällås-Rahmn s. 111.
[116] Se prop. 1969:28 s. 190.
[117] Jfr SOU 1994:151 del C s. 226 f.
[118] Talerätt på svarandesidan saknar direkt betydelse för frågan om rättten att föra talan om allmänna intressen. Det bör dock nämnas att svarandens talerätt blev föremål för Högsta domstolens prövning redan i rättsfallet NJA 1973 s. 1 (I och III). Målen rörde visserligen ersättning för miljöskada, men vid denna tidpunkt gällde samma reglering i miljöskyddslagen för skadestånds- och förbudstalan. Domstolen slog i rättsfallen fast att frågan om svaranden är ansvarig för skadorna angår själva saken och skall därför inte behandlas i den för rättegångshinder stadgade ordningen. Det saknas anledning att anta att någon annan ordning gäller frågan om svaranden är ansvarig för en verksamhet beträffande vilken det yrkas förbud eller skyddsåtgärder. För svarandens saklegitimation tycks det alltså vara tillräckligt att käranden framställer ett yrkande mot svaranden som förpliktigad att fullgöra en viss prestation eller att upphöra med en viss verksamhet, dvs samma kriterier som normalt konstituerar talerätt i förmögenhetsrätttsliga tvistemål. I samma referat (NJA 1973 s. 1, I och II) uttalade HD att det för att fastighetsdomstol skall anses som behörigt forum räcker med att käranden påstår att skadorna orsakats genom miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen. Motsvarande måste antas gälla vid förbudstalan. Liksom för kärandens talerätt anknyter forumfrågan således till de rättsfakta som käranden åberopar som grund för sin talan.
[119] Rättsfallet diskuteras utförligt av Lindblom i Miljöprocess kap. 6, 7 och 9.

> Sakförhållandena i målet var i korthet följande. Ett antal fastighetsägare i Stockholms skärgård hade till en för ändamålet nybildad stiftelse överlåtit sina anspråk på ersättning för skador på grund av färjetrafik mellan Stockholm och Finland och på förbud eller skyddsåtgärder mot fortsatta störningar. Stiftelsen väckte talan om skadestånd samt om förbud och skyddsåtgärder. Svarandena invände bland annat att talan skulle avvisas eftersom stiftelsen saknade talerätt.

Högsta domstolen konstaterar inledningsvis i sina skäl att miljöskyddslagen inte innehåller några särskilda regler om att rätten att föra talan förbehålls en bestämd krets av sakägare. Därefter anför domstolen:

> "I fråga om en talan om förbud, begränsningar eller andra åtgärder enligt miljöskyddslagen får i enlighet med allmänna processrättsliga principer anses gälla att avvisning kan ske, om den part som har väckt talan inte har åberopat någon omständighet till stöd för att parten berörs av den påstådda miljöfarliga verksamheten eller de åtgärder som yrkas. Om ett sådant fall är här ej fråga."

Avgörandet bekräftar dep.chefens uttalande i motiven till miljöskyddslagen,[120] att inte vem som helst har talerätt. Mer osäkert är om det finns någon samstämmighet mellan dep.chefens åsikt att intrång i allemansrätt inte grundar talerätt och Högsta domstolens uttalande. Dep.chefens ståndpunkt implicerar att domstolen skall åtminstone i något hänseende pröva riktigheten av kärandens påstående. Högsta domstolens inställning behöver inte nödvändigtvis sägas innehålla samma krav.

Högsta domstolens skrivning ger vid handen att det för talerätt är *nödvändigt* att käranden åberopar åtminstone en omständighet till stöd för att han själv berörs. Att domstolen ansett stiftelsens talerätt konstituerad genom ett sådant åberopande får vidare tas till intäkt för att ett åberopande också är en *tillräcklig* förutsättning för talerätt.[121] Tolkningsproblem uppkommer emellertid när det gäller kravet på att åberopandet skall avse en "omständighet till stöd för att

[120] Se not 116 ovan.

[121] Jfr Westerlund, Miljöskyddslagen s. 319 f., som uttalar att det för att käranden inte skall riskera avvisning räcker med att han påstår sig vara störd eller på annat sätt påverkad av verksamheten på ett sätt som skulle falla under miljöskyddslagen; jfr å andra sidan Lavin s. 125, som uttalar att saklegitimation förutsätter att en granne lider men.

parten berörs av den påstådda miljöfarliga verksamheten eller de åtgärder som yrkas."[122]

Det får antas att Högsta domstolen med "omständighet" menar att åberopandet skall avse ett rättsfaktum på vilket förbudsyrkandet grundas. Det är inte tillräckligt för talerätt att käranden som bevisfakta åberopar att han själv känner sig störd av verksamheten. Vidare framgår av domstolens skrivning att det måste röra sig om ett rättsfaktum som anknyter till parten själv. En kärande kan inte föra talan om förbud grundad enbart på andras olägenheter eller på det sätt andra berörs av de åtgärder som yrkas.

Häri ligger en likhet med det allmänna talerättskrav som ställs upp vid vanlig dispositiv fullgörelsetalan, nämligen att käranden måste yrka något för egen del. Teoretiskt hade Högsta domstolen kunnat knyta talerättskravet även vid förbudstalan till kärandens yrkande i målet. Talerätt kunde sägas förutsätta att käranden formulerar sitt yrkande på det sättet att svaranden skall förbjudas att utöva verksamhet så att den stör käranden eller åläggas att vidta åtgärder för att undanröja störningar som drabbar käranden. Att Högsta domstolen valt att anknyta till grunden i stället för yrkandet kan förklaras med att det framstår som mindre naturligt och ändamålsenligt att formulera ett yrkande om förbud begränsat till verkningarna för käranden. Miljöskyddslagens tillåtlighetsregler täcker ofantligt många fler förbudsanspråk än sådana som kan begränsas i geografiskt hänseende till att avse endast parterna på samma sätt som ett mål om t.ex. betalningsskyldighet de facto rör enbart förhållandet mellan käranden och svaranden,[123] även om man kan

[122] Jfr Westerlund a.a. s. 320, där det sägs att domstolen vid förbudstalan, när det gäller talerätten, bedömer huruvida det förbud eller de försiktighetsmått som käranden yrkar på är sådana att de har betydelse för käranden. Westerlund förutspår i det hänseendet tillämpningsproblem när käranden bor långt från störningskällan och därför kan sägas vara berörd i oerhört liten grad samtidigt som kravet på förbud kan ha fullt stöd i lagens tillåtlighetsregler. Även om Westerlund här blandar samman processförutsättningar (talerätten) och materiella bifallsförutsättningar (talans stöd i tillåtlighetsreglerna) pekar han onekligen på ett problem vars aktualitet kvarstår även efter HD:s dom, nämligen om det går att fastställa en gräns för när någon är berörd eller inte av t.ex. en storskalig immission.

[123] En annan sak är att både förbudstalan och ersättningstalan är dispositiva tvistemål och att domens rättskraft omfattar endast parterna.

föreställa sig en sådan situation.[124] En talerättsregel bör utformas så att den är anpassad till typfall, inte till de säregna undantagsfallen.

Man kan vidare fråga sig om en domstol kan eller bör med stöd av miljöskyddslagen förbjuda en verksamhet endast i förhållande till en viss person. Antag t.ex. att den påstått otillåtna verksamheten består i utsläpp av en illaluktande gas. En inskränkning av avgörandet till parterna skulle då manifisteras i ett domslut som förbjöd svaranden att släppa ut gasen så att käranden hade olägenhet av det.[125] I övrigt skulle det stå fritt för svaranden att sprida utsläppen, t.ex. när käranden var bortrest på semester. Även om ett förbud i rättskraftshänseende och när det gäller verkställighetsmöjligheten har så begränsade rättsverkningar kan man inte bortse från att det ligger i tillåtlighetsreglernas – och därmed förbudsfrågans – systematik och syfte att en verksamhet som är otillåtlig, är det mot alla och envar. Miljöskyddslagens reglering är inte tillkommen för att lösa privaträttsliga tvister mellan två trätande grannar utan för att tillgodose samhällets intresse av ett väl fungerande immissionsskydd.[126] Det saknas bärande skäl att bortse från detta underliggande ändamål i de undantagsfall då lagen blir föremål för tillämpning i en mer renodlad grannelagstvist. Att lagstiftarens syfte var att rätten för enskilda att gå till domstol endast avsåg rent grannelagsrättsliga tvister förändrar inte läget.

Högsta domstolens val att knyta talerätten till grunden för kärandens talan i stället för till yrkandet framstår följaktligen som riktigt både ur praktisk och principiell synvinkel. Enligt min mening ger Högsta domstolens avgörande uttryck för att kärandens talerätt vid förbudstalan inte går längre, men inte heller är mindre omfattande, än vid skadeståndstalan.[127] I båda fallen krävs att käranden hävdar ett anspråk för egen del, i ersättningsfallet manifisterat genom ett yrkande om prestation till käranden och i förbudsmål uttryckt ge-

[124] Det kan t.ex. gälla placeringen av en gödselstack i förhållande till en grannfastighet.

[125] Jfr NJA 1963 s. 162 där domstolarna ålagt svaranden att vidta åtgärder till förekommande av att lukt från en avfalls- och reningsanläggning vållade kärandena märkligt men.

[126] Jfr O Nyman s. 153.

[127] Jfr Lindblom, Miljöprocess, som tycks ha i stort sett samma uppfattning.

nom att anspråket grundas på kärandens egna besvär eller egen nytta av ett förbud eller skyddsåtgärder.

Nästa fråga att ta ställning till är i vad mån domstolen inom ramen för talerättsprövningen skall bedöma riktigheten av kärandens påstående. Stiftelsen grundade sin talerätt på överlåtelser från fastighetsägare som påstod sig lida besvär av färjetrafiken. Inget i målet antyder att stiftelsen gjort gällande att den oberoende av överlåtelserna drabbats av olägenheter eller skulle gynnas av ett förbud eller skyddsåtgärder.

En möjlig tolkning av Högsta domstolens beslut är att domstolen vid konstaterandet att stiftelsen var berörd av den påstådda miljöfarliga verksamheten eller de åtgärder som yrkades i målet, fallit tillbaka på den allmänna förmögenhetsrättsliga principen att den som förvärvar ett anspråk försätts i samma situation som överlåtaren. Stiftelsen skulle alltså vara berörd i samma mån som fastighetsägarna varit det, om de väckt talan.

Domskälen kan i så fall kopplas samman med dep.chefens uttalande om att intrång i allemansrätt inte grundar talerätt på så sätt att de omständigheter som käranden åberopar till stöd för att han berörs måste vara av en viss rättslig kvalitet för att grunda talerätt. Talerättskravet kan formuleras så, att den åberopade omständigheten måste vara av sådan karaktär att den över huvud taget kan beaktas inom ramen för miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Är den olägenhet av verksamheten eller den nytta av ett förbud eller en skyddsåtgärder som käranden åberopar till stöd för sin talerätt sådan att den inte under några förhållanden kan leda till att talan bifalls, kan den inte grunda talerätt. Talan skall avvisas med hänvisning till att käranden saknar rättsligt intresse av att få sin sak prövad.[128]

Högsta domstolen går visserligen inte in på frågan om de omständigheter som stiftelsen åberopar till stöd för att den berörs har en viss rättslig kvalitetshöjd. Domstolen konstaterar lakoniskt att det här inte är frågan om ett sådant fall där parten inte har åberopat någon omständighet till stöd för att han är berörd. Detta kan bero på att det är självklart att fastighetsägarna – på vars rätt stiftelsen

[128] Jfr det förvaltningsrättsliga kravet på att det åberopade intresset skall ha materiellrättslig relevans, se s. 404.

stöder sig – berörs av färjetrafiken på ett för miljöskyddslagens tillåtlighetsregler relevant sätt.

Emellertid kan Högsta domstolens skrivning också tolkas så, att det är tillräckligt för talerätt att käranden påstår sig berörd, utan att domstolen gör någon prövning alls av påståendets riktighet eller rättsliga substans.[129] För en sådan tolkning kan argumenteras att domstolen senare i domskälen konstaterar att överlåtelserna skall lämnas utan avseende vid prövningen i sak av stiftelsens förbudstalan. Överlåtelserna har alltså ingen materiellrättslig betydelse; de har inte försatt stiftelsen i samma situation som fastighetsägarna när det gäller rätten att utverka förbud eller skyddsåtgärder.

Med en sådan tollkning kommer även den som bara påstår sig berörd på grund av att han lidit intrång i sin på allemansrätten grundade bärplockning att ha talerätt. Att ett allemansrättsligt intrångs privaträttsliga verkningar saknar betydelse vid tillåtlighetsprövningen inverkar inte på talerätten. Dep.chefens uttalande kan i sådant fall inte tillmätas processuell betydelse när det gäller domstolstalan.[130] Klart är att den som kräver skadestånd på grund av intrång i allemansrätten bör få sin talad upptagen till prövning och ogillad, inte avvisad. Att låta detsamma gälla förbudstalan främjar en konsekvent och förutsebar rättstillämpning.

Oavsett vilket tolkningsalternativ som är det riktiga är skillnaden mellan tolkningsresultaten i praktiken försumbar. Det kräver ingen stor ansträngning för käranden att som grund för sin talerätt åberopa en omständighet av sådan karaktär att den skall beaktas vid tillåtlighetsbedömningen. Något krav på att omständighetens verkliga förhandenvaro skall vara ens i någon grad sannolik går inte att läsa ut ur Högsta domstolens avgörande. Även den grövsta osanning om att käranden lider besvär av en viss verksamhet på ett sätt som kan påverka verksamhetens tillåtlighet grundar talerätt.[131]

För talerätt vid förbudstalan enligt miljöskyddslagen ställs enligt det anförda betydligt lägre krav än som gäller för rätten att föra talan angående ett vattenföretags tillåtlighet i ansökningsmål enligt

[129] Jfr Lindblom a.a.

[130] Här skall märkas att uttalandet i motiven görs i anslutning till såväl ersättnings- som förbudstalan, se prop. 1969:28 s. 189 f.

[131] Domstolen kan i sådant fall snabbt, enkelt och billigt göra sig av med målet genom att ogilla talan som uppenbart ogrundad, se 42 kap. 5 § RB.

vattenlagen.[132] Av detta kan man inte utan vidare sluta sig till att enskilda personer har lättare att föra talan till förmån för allmänna intressen enligt miljöskyddslagen än enligt vattenlagen. Ansökningsmål enligt vattenlagen är indispositiva, såvitt gäller tillåtlighetsfrågan.[133] Vattendomstolen är skyldig att ex officio beakta alla intressen som berörs av vattenföretaget, oavsett om intresset har uppmärksammats av en part eller inte. Talerätten fungerar som en nyckel, vilken öppnar upp tillåtlighetsfrågan i hela dess vidd. Förbudsmål enligt miljöskyddslagen är däremot dispositiva.[134] Domstolen har ingen skyldighet att självmant uppmärksamma förhållanden av betydelse för förbudsfrågan. Tvärtom är domstolen i enlighet med 17 kap. 3 § RB förhindrad att grunda domen på en omständighet som inte åberopats av part. Talerätten har alltså inte samma nyckelfunktion som enligt vattenlagen. Men hur är det då om käranden åberopar omständigheter som utgör allmänna intressen?

Först kan konstateras att talerätt grundas genom att parten åberopar en omständighet till stöd för att *han* själv berörs. Det är alltså inte möjligt att föra talan *enbart* angående allmänna intressen. Frågan är då hur domstolen skall bete sig om käranden (eller svaranden)[135] åberopar allmänna intressen *vid sidan av* sina enskilda besvär och olägenheter (sin privata nytta). Lagtexten i 17 kap. 3 § RB innebär förbud för domstolen att i dispositiva mål beakta andra omständigheter än dem som åberopats av part. Lagrummet bör emellertid inte läsas e-contrario på så sätt att domstolen är skyldig att beakta av parterna åberopade omständigheter; ordalydelsen i 17 kap. 3 § RB och ändamålen bakom bestämmelsen ger utrymme för ståndpunkten att domstolen, på samma sätt som den kan avvisa en talan på grund av bristande talerätt, kan avvisa (eller underlåta att

[132] Jfr s. 327.

[133] Ersättningsdelen av ett vattenmål är ointressant eftersom det aldrig kan bli fråga om att döma ut skadestånd till en sakägare på grund av intrång i allmänna intressen.

[134] Jfr prop. 1969:28 s. 381.

[135] Framställningen utgår i det följande från att möjligheten att åberopa allmänna intressen bör vara densamma för käranden och svaranden. Det är inte givet att parterna skall likabehandlas på detta sätt, men en annan ordning skulle enligt min mening skapa en obalans i processen som inte är acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt, jfr vidare Lindblom a.a.

använda sig av) åberopade omständigheter, som ligger utanför det område som täcks av talerätten.

Ser man till tiden före miljöskyddslagen går det inte att finna rättsfall där en kärande till stöd för en förbudstalan åberopat allmänna intressen. Däremot har käranden i flera rättsfall till stöd för ett yrkande om förbud eller skyddsåtgärder åberopat andras olägenheter. Det rör sig om fastighetsägare som grundat sin talan på de obehag som hyresgäster och andra personer som vistas på fastigheten lider av verksamhet på grannfastigheten.[136] I ett av målen[137] invände svaranden och påstod att käranden inte "visat bemyndigande att föra talan för sina arbetare eller hyresgäster". Förbudstalan bifölls i samtliga instanser[138] med hänvisning till de skador som uppstod för den på kärandens fastighet arbetande personalen och på övriga där vistande personers hälsa.[139]

Domstolarna har alltså före miljöskyddslagen inte dragit sig för att pröva en förbudstalan med beaktande av andra obehag och olägenheter än sådana som är direkt hänförliga till käranden. Visserligen kan det hävdas att en fastighetsägare har ett ekonomiskt intresse av att skydda sina hyresgäster mot störningar från grannfastigheten, men det är endast i något fall som detta förhållande uttryckligen har åberopats i processen.[140] Att utifrån dessa rättsfall dra någon slutsats angående möjligheterna för enskilda att stödja en förbudstalan på intrång i allmänna intressen är svårt. Målen gäller strikt grannelagsrättsliga tvister rörande verksamheter vars åberopade skadeverkningar inte går utanför kärandens fastighetsgränser.

Inom äldre doktrin har frågan om rätten att åberopa allmänna intressen inte rönt större uppmärksamhet. Den enda som jag funnit har berört frågan är Ljungman. Enligt honom[141] bör också enskilda

[136] Se bland annat NJA 1877 s. 514, 1891 s. 129 (jfr 1889 s. 385), 1900 s. 189 och 1914 s. 423.
[137] Se NJA 1877 s. 514.
[138] Rådhusrättens dom fastställdes i hovrätten och Högsta domstolen utan avvikande motivering i sakfrågan.
[139] Jfr NJA 1891 s. 129 där käranden endast synes ha åberopat olägenheter för hans hyresgäster men där Högsta domstolen ogillade förbudstalan efter prövning av såväl fastighetsägarens som hyresgästernas olägenheter.
[140] Se NJA 1900 s. 189 och 1914 s. 423.
[141] Se Ljungman a.a. s. 80.

kunna föra talan beträffande s.k. politifarliga immissioner.[142] En sådan talerätt kan användas för att kontrollera åklagare och administrativa myndigheter. Det är enligt Ljungman inte rimligt att en domstol skall vara förhindrad att pröva en förbudstalan från enskilda endast därför att immissionen är så allvarlig att den är politifarlig.

Inställningen till enskildas möjligheter att föra talan till förmån för allmänna intressen i äldre rättspraxis och doktrin, i den mån någon inställning redovisas, kan beskrivas som försiktigt positiv. Mindre välvillig är den uppfattning som kommer till uttryck i motiven till miljöskyddslagen. Såväl Immissionssakkunniga som dep.-chefen framhåller att det är en uppgift för samhällsorganen att vaka över miljöstörningar av någon betydenhet.[143] Det påpekas t.o.m. att "(M)ycket av det som tidigare låg på den enskilde kan nu överlåtas på tillsynsmyndigheterna".[144] Av bland annat dessa anledningar behövde enskilda sakägare inte ges rätt att initiera prövning vid Koncessionsnämnden. Än tydligare blir lagstiftarens njugga – rent av avoga – inställning till enskildas rätt att verka för tillvaratagandet av allmänna intressen när behovet av förbudstalan vid domstol motiveras. Enligt dep.chefen är det nödvändigt att behålla domstolstalan som en möjlig utväg för enskilda att få prövat tillåtligheten av "företag som stör bara de närmaste grannarna och inte rör några allmänna intressen."[145] Det är tydligt att för lagstiftaren har inte tanken föresvävat att en enskild sakägare skulle vilja eller kunna föra talan vid domstol om förbud grundat på en miljöfarlig verksamhets verkningar på allmänna intressen. Dep.chefen utgår från att sådana verksamheter antingen är underkastade förprövning eller blir föremål för ingripanden från tillsynsmyndigheterna.

Miljöskyddslagen har blivit föremål för ett fåtal refererade avgöranden i Högsta domstolen.[146] Inte något av dessa fall gäller intrång i allmänna intressen. Däremot är den verksamhet som avses

[142] Med politifarliga immissioner menar Ljungman immissioner av sådan intensitet att ett offentligt inskridande är nödvändigt, oberoende av de berörda parternas önskningar, se Ljungman a.a. s. 79.
[143] Se bland annat SOU 1966:65 s. 191, 193 och 316 samt prop. 1969:28 s. 190, 205 f. och 236.
[144] Se prop. 1969:28 s. 395.
[145] Se prop. 1969:28 s. 232.
[146] Se NJA 1973 s. 1, 1975 s. 155, 1981 s. 622, 1986 s. 422 och 1994 s. 751.

med talan i NJA 1994 s. 751 tveklöst sådan att den angår allmänna intressen på både kärande- och svarandesidan, även om käranden inskränkt sina åberopanden till att avse enskilda intressen.[147] Högsta domstolen gör vidare i rättsfallet uttalanden om möjligheten att åberopa andras olägenheter som är av sådan principiell karaktär att de måste anses vägledande även för rätten att åberopa intrång i allmänna intressen. Sålunda anför domstolen:

> "Rätten för den som berörs av en miljöfarlig verksamhet att föra talan om förbud, begränsningar eller andra liknande åtgärder enligt miljöskyddslagen syftar till att ge den berörde möjlighet att för framtiden undanröja eller minska skador och olägenheter av verksamheten. Denna rätt utgör inte någon förmögenhetstillgång, och det skulle vara oförenligt med reglernas syfte, om rätten skulle kunna överlåtas på annan med verkan att olägenheterna för överlåtaren skulle vara att beakta på talan av förvärvaren. Överlåtelserna till stiftelsen skall alltså inte tilläggas någon betydelse vid prövningen av stiftelsens talan om förbud och begränsningar med avseende på fartygstrafiken."

Domskälen kan rimligen inte tolkas på annat sätt än att tillåtlighetsprövningen skall ske utan beaktande av de olägenheter som uppkommit för annan än käranden själv.[148] Om olägenheter för annan inte kan beaktas efter en överlåtelse från tredje man, kan det uppenbarligen inte komma i fråga att beakta sådana olägenheter i brist på överlåtelse. Att detta gäller tredjemansintressen[149] är klart. Någon anledning att tro att Högsta domstolen skulle resonera på ett annat sätt i fråga om allmänna intressen saknas. I annat fall skulle den märkliga situationen uppkomma att en kärande är förhindrad

[147] Käranden påpekar att anledningen till konstruktionen med att fastighetsägarna överlåtit sina enskilda anspråk till stiftelsen är att därigenom kunna föra fram hela den samlade störningsbilden genom att samla olika intressen hos en juridisk person. Samtidigt framhålls emellertid att det är angeläget att veta vilken krets av sakägare som ligger bakom talan och att en återkallelse av talan från någon sakägare ger en osäkerhet som inte råder när alla intressen samlas i en hand. Det sistnämnda tyder på att stiftelsen själv ansett sig förhindrad att åberopa andra olägenheter än sådana som kan hänföras direkt till berörda fastighetsägare. I den fortsatta processen efter målets återförvisande till tingsrätten har emellertid stiftelsen grundat sin förbudstalan på i huvudsak allmänna intressen, se Stockholms tingsrätts, avd. 9, Fastighetsdomstolen, dom 1998-01-30 i mål nr F-9-7-93.

[148] Jfr dock Lindblom a.a.

[149] Fastighetsägarna (överlåtarna) är med HD:s resonemang att betrakta som tredje man i förhållande till stiftelsen (förvärvaren).

att åberopa andras olägenheter, om dessa rör ett fåtal personer, men inte om övriga berörda är en så stor grupp att deras samlade intresse blir att betrakta som allmänt.[150]

Högsta domstolen motiverar sitt ställningstagande med hänvisning till "reglernas syfte". Sannolikt avses då reglerna om möjlighet för enskilda att föra talan om förbud vid domstol och inte tillåtlighetsbestämmelserna i miljöskyddslagen.[151] De senare förutsätter en allsidig bedömning med beaktande av både enskilda och allmänna intressen, vilket går stick i stäv mot en begränsning av parternas frihet att åberopa all nytta och alla besvär som den miljöfarliga verksamheten ger upphov till. Däremot kan man finna stöd för en begränsning av åberopsmöjligheten i motivuttalandena till bestämmelserna om domstolstalan. Som nyss angetts infördes reglerna om sådan talan för att ge sakägare ett rättsligt remedium i de fall då störningarna är begränsade till det närmaste grannskapet och inte berör allmänna intressen.

Sammanfattningsvis kan sägas att förbudstalan vid domstol i stort sett har saknat betydelse som verktyg för att hävda de allmänna intressen som tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen avser att värna om. Domstolstalans ringa betydelse i detta hänseende var något som lagstiftaren förutsåg vid tillkomsten av miljöskyddslagen[152] och som ligger helt i linje med inställningen att intrång i allmänna intressen skall bevakas av administrativa myndigheter genom prövning vid Koncessionsnämnden. Luckor i föreskrifterna har inneburit att verksamheter av sådan omfattning att de berör stora grupper och sätter betydande naturvärden på spel kan drivas utan krav på förprövning.[153] Myndigheternas kraft och vilja att agera har satts i fråga.[154] För den enskilde finns i sådant fall endast domstolstalan att tillgripa. Målens dispositiva karaktär och Högsta domstolens avvisande inställning till möjligheten att åberopa andra olägenheter än partens egna gör det dock omöjligt att få till stånd en domstolsprövning i överensstämmelse med miljöskyddslagens tillåtlighetsregler

[150] Tingsrätten synes dock i den i not 147 ovan angivna domen ha sakprövat kärandens påståenden om intrång i allmänna intressen.
[151] Jfr Lindblom a.a.
[152] Jfr ovan s. 414; se dock för annan mening Lindblom a.a.
[153] Jfr beträffande äldre och dispenserade verksamheter även s. 415 not 99.
[154] Jfr Riksrevisionsverkets rapport 1993:7 samt vidare nedan s. 526 f.

av en större verksamhet. Inte ens om samtliga berörda sakägare förenar sig i en talan kommer tillåtlighetsprövningen att bli fullständig, om verksamheten även berör allmänna intressen, utöver de samlade individuella besvären och olägenheterna.[155] För en svarande som riskerar att förlora ett mål på grund av den kringskurna prövning som domstolstalan erbjuder finns utvägen att söka tillstånd vid Koncessionsnämnden och därigenom få till stånd ett avgörande i enlighet med miljöskyddslagens innehåll.[156] Om däremot bristerna i domstolens beslutsunderlag går ut över kärandens möjlighet att få till stånd ett förbud eller skyddsåtgärder, saknas remedier.

Förvaltningsbesvär

Enskilda personer som anser sig utsatta för otillåtna miljöstörningar kan inte få till stånd en prövning av verksamhetens tillåtlighet vid Koncessionsnämnden.[157] I stället får vederbörande vända sig till domstol. Drivs verksamheten med tillstånd är emellertid domstolsvägen stängd och den enskilde får lita till tillsynsmyndigheterna för åtgärder mot villkorsöverträdelser.

Vid tillståndsprövning på ansökan av den som önskar driva miljöfarlig verksamhet har i princip vem som helst rätt att lägga fram synpunkter. Förfarandet vid Koncessionsnämnden, eller länsstyrelserna i de fall dessa är tillståndsmyndigheter, är sådant att det i allt väsentligt saknar betydelse om den som vill agera i ärendet är sakägare eller på något annat liknande sätt intar en särskild ställning i processen. Någon rättegångskostnadsregel motsvarande den i vattenrättsliga ansökningsmål[158] finns t.ex. inte. Frågan om talerätt i miljöskyddslagens förvaltningsrättsliga del är därför av intresse främst när det gäller möjligheten att överklaga tillstånds- och tillsynsmyndigheters beslut.

[155] Någon administrativ myndighet som är behörig att företräda de allmänna intressena vid domstol finns inte. Jfr även Lindblom, Miljöprocess kap. 2, som menar att det kanske inte ens vid kumulation är möjligt att beakta andras – medparternas – intressen.

[156] Jfr prop. 1969:28 s. 282.

[157] Angående motiven för detta, se prop. 1969:28 s. 395 och 3LU 1969:37 s. 149.

[158] Jfr avsnitt 13.5.

Under föregående rubrik har diskuterats den talerättsliga tolkning som Högsta domstolen gett sakägarbegreppet vid förbudstalan i domstol. Här skall inledningsvis undersökas om sakägarbegreppet vid överklagande av förvaltningsbeslut har samma processuella innebörd i talerättshänseende som vid förbudstalan i domstol. Därefter skall jag behandla frågan om enskilds rätt att föra talan för att tillgodose allmänna intressen. Att sakägarbegreppet först tas upp beror på att det, som kommer att framgå av det följande, finns en otvetydig uppfattning i både lagmotiv, doktrin och praxis om att enskilda inte kan föra talan för att värna enbart allmänna intressen, åtminstone inte utan att klaganden uppfyller rekvisiten för att anses som sakägare.[159]

När det gäller civilrättslig förbudstalan har Högsta domstolen i NJA 1994 s. 751uttalat att det för talerätt räcker att den part som har väckt talan åberopar någon omständighet till stöd för att han berörs av den påstådda miljöfarliga verksamheten eller de åtgärder som yrkas.[160] Som anförts i anslutning till rättsfallets behandling ovan är det oklart om domstolen menar att den påstådda omständigheten måste vara sådan att den i och för sig kan läggas till grund för ett förbud eller skyddsåtgärder eller om vilket påstående som helst är talerättsgrundande, så länge det innefattar att käranden själv berörs.[161] Mycket talar dock för att påståendet i sig kvalificerar käranden som saklegitimerad..

För rätten att överklaga ett förvaltningsbeslut gäller som grundkrav att beslutet skall angå vederbörande. Denna princip slås fast i bland annat 33 § FPL och 22 § FL. Att beslutet skall angå klaganden brukar i allmänna ordalag sägas innebära att klagorätten föutsätter antingen att klaganden varit part i underinstansen eller att beslutet påverkar hans rättställning eller berör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. Vilka övergripande och generella riktlinjer för klagorättens innehåll och omfattning som kan läsas ut ur denna grundregel har behandlats ovan.[162] Nu skall intresse ägnas frågan om vad som krävs för att ett beslut fattat med stöd av

[159] Se s. 442.
[160] Se s. 418 f.
[161] Jfr s. 422.
[162] Se avsnitt 17.2.

miljöskyddslagen skall anses angå någon på ett sådant sätt att han är behörig att överklaga beslutet.

Av förarbeten och praxis framgår att klagorätt över förvaltningsbeslut enligt miljöskyddslagen tillkommer enskilda sakägare.[163] Även särskilt utpekade organisationer samt kommuner och myndigheter som företrädare för allmänna intressen har klagorätt, men denna rätt grundas direkt på lagen och utgör undantag från principen om att beslutet måste angå klaganden.

I miljöskyddslagen blandas offentligrättsliga och privaträttsliga regler. Lagen skall tillämpas både vid allmän domstol och vid förvaltningsdomstol och förvaltningsmyndighet. För de olika prövoinstanserna gäller olika förfaranderegler. Detta hindrar inte att de förvaltningsrättsliga sakägarrekvisiten är desamma som vid talan i domstol. Sakägare är enligt vedertagen uppfattning den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom miljöfarlig verksamhet.[164] Frågan är på vilket sätt dessa rekvisit prövas i förhållande till det förvaltningsrättsliga kravet på att beslutet skall angå klaganden för att klagorätt skall föreligga. Skall sambandet mellan sakägare och klagorätt förstås så, att det är genom risken för skada eller att utsättas för annan olägenhet som ett beslut kan angå någon på ett sådant sätt att klagorätt uppkommer?

I doktrinen har förts fram olika synpunkter på vilka krav som skall ställas på de kvalifikationer som klaganden måste ha för att vara behörig att föra talan. Någon[165] har hävdat att klagorätten förutsätter att man har äganderätt eller särskild rätt till fast egendom som berörs av störningen, medan däremot en anställd på ett företag inte kan överklaga ett beslut rörande verksamhet på grannfastigheten. Andra[166] menar att sakägare är var och en som påverkas av en miljöfarlig verksamhets verkningar. Helt klart anses detta gälla den som skadas, oberoende av fastighetsinnehav, men

[163] Se bland annat prop. 1969:28 s. 206 och RÅ 1990 ref 75.
[164] Ang definitionens historik och behandling i samband med miljöskyddslagens tillkomst se ovan s. 418 vid not 115.
[165] Se Bjällås-Rahmn s. 111.
[166] Se Westerlund, Miljöskyddslagen s. 380 f.

även den som påverkas av verksamheten utan att skadas kan ha klagorätt, åtminstone om påverkan är ganska påtaglig.[167]

Ser man till praxis konkretiserar Koncessionsnämnden regelmässigt sakägarbegreppet enligt standardformuleringen: "Som sakägare betraktas den som bor i 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."[168]

Av nämndens avgöranden framgår att det inte sällan görs en ingående prövning av sakägarrekvisiten som grund för klagorätten. Nämnden verkar inte tillämpa den allmänna förvaltningsrättsliga principen att klaganden skall presumeras ha klagorätt, om inte handlingarna utvisar annat eller det framställs invändning angående klagandens behörighet.[169]

> I beslut B 227/92 avvisade nämnden ett överklagande med bland annat motiveringen att "... enbart det förhållandet att klaganden besväras av lukt från svinhållning i trakten medför inte att hon visat att hon kan vara berörd..." Klaganden ägde en fastighet belägen 2 500 meter från anläggningen. Hon hade i överklagandet påstått att hon besvärats av stank från anläggningen.
>
> Än mer ingående är den prövning av klagandenas behörighet som nämnden företog i beslutet B 1/93. Två fastighetsägare hade överklagat ett tillståndsbeslut rörande ett upplag av våtslam och yrkat att upplaget skulle läggas 2 000 meter från deras fastigheter i stället för planerade 700 meter. Koncessionsnämnden avvisade överklagandet med motiveringen att klaganden "... har förelagts att visa att de är sakägare. De har visat att de äger mark belägen ungefär 700 m från det planerade upplaget men i övrigt inte uppgivit vilken typ av skada eller störning som skulle kunna drabba dem. Koncessionsnämnden finner att det med hänsyn till topografiska och hydrologiska förhållanden inte torde föreligga någon risk för att ytvatten eller grundvatten på klagandens fastigheter kan komma att påverkas av upplaget. Ej heller kan

[167] Enligt Westerlund a.a. s. 381, rör man sig i icke-skadefallen på osäker mark. Han vill sålunda sätta i fråga om den som känner lukten från en industri på flera mils avstånd vid vissa vindriktningar och väderlekstyper är att anse som sakägare.
[168] Se flertalet av nedan refererade beslut från Koncessionsnämnden.
[169] Jfr ovan s. 405.

dessa fastigheter väntas bli påverkade av lukt eller annan störning. [MK] och [TK] är således inte sakägare i ärendet varför överklagandet bör avvisas."

Enligt nämndens motivering[170] hade klagandena i det sist refererade ärendet inte angett på vilket sätt upplaget skulle kunna störa dem. De uppfyllde därmed inte ens det för talerätt vid domstol grundläggande kravet för klagorätt, nämligen att talan grundas på ett påstående om att vederbörande berörs av den miljöfarliga verksamheten. Emellertid har nämnden sannolikt ansett att överklagandet implicit innehöll ett sådant påstående. Om inte får nämndens vidare prövning av klagorätten sägas visa på en anmärkningsvärt välvillig inställning till klagandena.

Oavsett vilken bevekelsegrund som legat bakom nämndens prövning kan det konstateras att prövningen går väsentligt längre än som gäller vid förbudstalan i domstol. Klagorätten har bedömts av nämnden efter en värdering av risken för att den tillståndsprövade verksamheten skall orsaka skada eller störning på klagandenas fastigheter med hänsyn till bland annat topografiska och hydrologiska förhållanden. Detta är frågor som vid en domstolstalan tveklöst skulle ansetts höra till själva saken.

Det är trots nu angivna avgöranden mer sällan som Koncessionsnämnden öppet redovisar i vilket hänseende det brustit i klagorätten. Vanligtvis motiveras avvisningsbeslut med att klaganden inte visat att han berörs av beslutet eller verksamheten på ett sådant sätt att han är att betrakta som sakägare.[171] Formuleringen[172] indikerar att någon kan vara berörd av beslutet eller verksamheten utan att vara sakägare. Sannolikt avser emellertid nämnden endast att härigenom markera att människor kan uppleva sig som berörda utan att detta för den skull påverkar deras rättsställning eller hänför sig till ett deras intresse som är erkänt av rättsordningen. Även en bärplockare som inte kan åberopa annan skada än sådan som grundar sig på intrång i allemansrätten kan sägas vara berörd av ett

[170] Ang andra fall där Koncessionsnämnden inte har godtagit klagandens påstående om att han är berörd, se bland annat beslut B 267/92, B 12/95 och B 186/95.

[171] Se t.ex. Koncessionsnämndens beslut B 32–34/93, 162/94, 200/94, 12/95 och 186/95.

[172] Samma formulering används av regeringen när den avvisar överklaganden enligt miljöskyddslagen, jfr RÅ 1990 ref 75 och RÅ 1997 ref 38.

utsläpp som inverkar på bärtillgången, trots att hans intresse av att kunna fortsätta ostört med bärsamlandet inte grundar talerätt.

Klaganden har enligt Koncessionsnämnden att visa/styrka sin klagorätt. Vilket beviskrav som ligger i detta är inte självklart. Det kan i sammanhanget noteras att Koncessionsnämnden i beslutet B 1/93 konstaterar att det "inte *torde* föreligga någon risk" och att fastigheterna inte kan "*väntas* bli påverkade" (kurs här). Ordvalet antyder att nämnden ställer tämligen låga krav på klaganden att visa att han riskerar att påverkas negativt av verksamheten i fråga. Det är inte frågan om att klaganden skall bevisa risken på det sätt som gäller när begreppet styrkt/visat används i allmänprocessuella bevissammanhang.[173]

Regeringsrätten har behandlat miljöskyddslagens sakägarbegrepp i några mål om rättsprövning. Domstolen har i dessa fall för klagorätt hänvisat till kravet på att det skall föreligga risk för skada eller olägenhet för klaganden genom den miljöfarliga verksamhet som beslutet avser. I ett nyligen avgjort mål[174] har domstolen tillagt att en enbart "teoretisk eller en helt obetydlig risk för skada eller olägenhet" inte är tillräcklig för att konstituera klagorätt.

Liksom Koncessionsnämnden har Regeringsrätten inte nöjt sig med klagandens påstående om att han är berörd som tillräcklig förutsättning för klagorätt.

> I rättsfallet RÅ 1990 ref 75 hade regeringen avvisat överklaganden med nyss angivna standardfras som motivering.[175] I rättsprövningsmålet anförde klagandena att de berördes av avloppsfrågan eftersom några av dem bodde något hundratal meter från den älv dit avloppsvatten skulle släppas ut, någon hade strandrätt till älven och de använde älven och var beroende av vattnets kvalitet. I regeringsärendet hade de åberopat endast att de bodde i omedelbar närhet av industrianläggningen. – Regeringsrätten fastställde att sakägarställning i ett ärende som det ifrågavarande tillkom ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet eller älven som kan tillfogas skada eller olägenhet på grund av utsläppet. Därefter fann domstolen att en av klagandena var sakägare eftersom han ägde en fastighet vid älvstranden, belägen mindre än 1 km från industrianläggningen. Övriga sökan-

[173] Jfr Ekelöf-Boman, Rättegång IV s. 56.
[174] Se RÅ 1997 ref 38.
[175] Se s. 433 vid not 171.

de, ansåg domstolen, hade inte visat att de berördes av tillståndsbeslutet på det sätt som fordras för klagorätt.

RÅ 1993 ref 97 rör främst möjligheten för enskild klagande att åberopa allmänna intressen och kommer i det hänseendet att behandlas nedan. Regeringsrätten prövade emellertid i målet även klagandens sakägarställning. I den delen uttalade domstolen att klagorätt förelegat eftersom klagandena ägde en fastighet i nära anslutning till det område inom vilket den tillåtna täktverksamheten skulle bedrivas.

Också i RÅ 1997 ref 38 prövade Regeringsrätten enskilds sakägarställning. Klagandena var yrkesfiskare, verksamma i Vänern. De överklagade ett beslut att tillåta utsläpp i sjön från en industrianläggning. Regeringen avvisade överklagandet med användande av tidigare nämnd standardmotivering. I rättsprövningsmålet anförde klagandena att utsläppen kunde påverka fisken så att fångsterna, och därmed klagandenas inkomster, blev mindre. Regeringsrätten fann att yrkesfiskarna inte visat att risken för skada eller olägenhet för dem på grund av den aktuella verksamheten varit sådan att de haft rätt att överklaga tillståndsbeslutet.

De två fall där Regeringsrätten funnit att klaganden intagit sakägarställning gäller fastighetsägare. Klagorätten har grundats på ägarskapet i förening med fastighetens läge i förhållande till den miljöfarliga verksamheten. Däremot är det svårt att ur avgörandena läsa ut i vilken omfattning domstolen prövat risken för att klagandena skall drabbas av skada eller olägenhet. Domskälen kan tolkas så, att fastigheternas belägenhet är sådan att det typiskt sett föreligger en risk för negativa verkningar. Klagandens påstående i riskfrågan har genom den geografiska närheten till störningskällan blivit ett kvalificerande faktum. Saken kan emellertid också ligga till så, att domstolen gjort en mer ingående prövning av skaderisken, men valt att inte redovisa den öppet i domskälen.

Det ligger närmast till hands att tro att Regeringsrätten resonerat enligt det förstnämnda alternativet. I det sist redovisade rättsfallet, RÅ 1997 ref 38, anger Regeringsrätten att en enbart teoretisk eller en helt obetydlig risk för skada eller olägenhet inte räcker för att grunda klagorätt. Vid en riskbedömning som utgår från äganderätt eller innehav av särskild rätt till fast egendom bör det i de allra flesta fall vara enkelt att utifrån avståndet mellan fastigheten och den miljöfarliga verksamheten kunna avgöra om risken är mer än

enbart teoretisk eller helt obetydlig, utan att för den skull tränga djupare ner i tekniska och andra svårutredda förhållanden av betydelse för att säkertställa ett orsakssamband.

Å andra sidan kan en vidlyftig utredning krävas för att skilja mellan en helt obetydlig risk och en risk som skall beaktas. Regeringsrätten ger inga riktlinjer för hur denna gräns skall dras. Möjligen har domstolen influerats av några uttalanden av Lagrådet i förarbetena till miljöskyddslagen. Enligt Lagrådet[176] torde det sålunda av praktiska skäl vara uteslutet att tillsyns- och förprövningsmyndigheterna i någon större utsträckning tar hänsyn till icke aktualiserade risker av extraordinär typ. Däremot kan även ett extraordinärt skadefall ge rätt till ersättning enligt, tidigare miljöskyddslagen, numera miljöskadelagen. Enligt lagrådet[177] är envar som tillfogas skada eller utsätts för olägenhet genom miljöfarlig verksamhet sakägare. Därvid räknar lagrådet upp ett antal skadefall, där ersättning skall utgå. Sålunda bör den som passerar förbi en fastighet och skadas av sprängsten ha rätt till skadestånd. Likaså bör ersättningsrätt föreligga för den som med båt tillfälligt passerar en industrianläggning och får sin båt nedfläckad med tjockolja på grund av en olyckshändelse i industridriften.

Denna typ av exemplifierade skadehändelser kan vara svåra att förutse och risken för skadefall kan vid tillståndsprövningen framstå som närmast försumbar. Risken för sprängskador, olyckshändelser som leder till oljeutsläpp osv. måste visserligen beaktas inom ramen för tillståndsprövningen. En annan sak är emellertid att uttala sig om risken för att en viss utpekad person kommer att drabbas. Det är denna riskbedömning som är av intresse för klagorätten; det är först genom att den individuella risken blir annan än teoretisk eller helt obetydlig som tillståndsfrågan kan anses angå vederbörande. Med en välvillig inställning till klaganden[178] bör riskbedömningen kunna ske utan att man går så långt i utredningshänseende som vissa avgöranden från Koncessionsnämnden antyder.[179]

När det gäller de klagande som i de ovan redovisade rättsfallen[180]

[176] Se prop. 1969:28 s. 363.
[177] Se prop. 1969:28 s. 375 f.
[178] Jfr s. 342 vid not 180.
[179] Se bland annat avgörandena antecknade på s. 432.
[180] Se RÅ 1990 ref 75 och 1997 ref 38.

inte uppfyllde kraven för sakägaregenskap kan Regeringsrättens ställningstagande förklaras med att de intressen som åberopades till stöd för överklagandena inte var sådana att de faller under miljöskyddslagens skyddskatalog. Den förvaltningsrättsliga grundsatsen att ett beslut skall röra vederbörandes rätt eller ett av rättsordningen erkänt intresse innebär att den skada eller olägenhet som käranden riskerar att utsättas för måste vara av sådan art och omfattning att den i och för sig kan läggas till grund för den åtgärd som klaganden yrkar på. Effekten får inte sakna materiellrättslig relevans.[181] Grundas talan på en skada eller olägenhet som inte kan beaktas i det aktuella ärendet företräder klaganden inte ett intresse som erkänts av rättsordningen.[182]

Sålunda grundade de närboende i RÅ 1990 ref 75 sin klagorätt på att de nyttjade älven och var beroende av vattnets kvalitet. Något påstående om att de hade särskild rätt till vattnet tycks de inte ha framfört. Risken för skada eller olägenhet har därmed inskränkt sig till försämrade möjligheter att på "allemansrättslig" grund utnyttja älven. Ett sådant intrång kan enligt Regeringsrätten inte medföra klagorätt.[183] Domstolen har i denna bedömning kunnat finna stöd i dep.chefens tidigare anförda uttalande om sakägarkretsens omfattning.[184]

På motsvarande sätt kan det beträffande yrkesfiskarna i RÅ 1997 ref 38 sägas att dessa inte haft bättre rätt att utnyttja vattnet än den som varje annan medborgare har. Enligt den praxis som utvecklats inom vattenrättskipningen krävs särskilda förutsättningar för att yrkesfiskare, som fiskar på allmänt vatten, skall anses som sakägare.[185] Att yrkesfiskare genom sin licens att fiska är priviligierade i förhållande till medborgare i allmänhet inverkar inte på denna bedömning. Regeringens praxis har vacklat när det gäller yrkes-

[181] Jfr Koncessionsnämnden beslut B 227/92där ett överklagande avvisades utan prövning i sak med motiveringen att enbart besvär av lukt inte medför klagorätt samt B 267/92 där nämnden förelade en klagande att styrka sin behörighet att föra en talan som grundades på påståenden om besvär på arbetsplatsen av stank från grannfastighet. Det skall framhållas att Koncessionsnämndens inställning att luktbesvär inte omfattas av miljöskyddslagens sakägarbegrepp är högst diskutabel.
[182] Se t.ex. RÅ 1978 Bb 46 och 210.
[183] Jfr Regeringsrättens skrivning i rättsfallet på s. 256 ö.
[184] Jfr s. 418.
[185] Jfr s. 311.

fiskares möjligheter att överklaga tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen.[186] Däremot tycks alltså Regeringsrätten ha anslutit sig till vattenrättslig praxis.[187]

Att Regeringsrättens bedömning av yrkesfiskares sakägarställning stämmer överens med den praxis som utvecklats inom vattenrätten överraskar inte. Över huvud taget kan sägas att prövningen av den förvaltningsrättsliga klagorätten enligt miljöskyddslagen visar större likheter med den processuella behandlingen av sakägarbegreppet i ansökningsmål enligt vattenlagen, såvitt gäller tillåtlighetsfrågan, än med Högsta domstolens syn på talerättsfrågan i förbudsmål enligt miljöskyddslagen.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om det miljörättsliga sakägarbegreppets processuella behandling inom förvaltningsrätten.

Miljöskyddslagens syfte och ändamål är att förebygga i stort sett alla ogynnsamma effekter av verksamheter som kan verka miljöstörande. En verksamhet är tillåtlig endast om dess totala nytta överstiger dess negativa verkningar för människor och miljö. Med hänsyn till de långtgående ambitioner i skyddshänseende som miljöskyddslagen ger uttryck för är det svårt att peka på störningseffekter som objektivt sett faller utanför lagens begrepp "skada eller annan olägenhet". Sakägarkretsen, de som riskerar att drabbas av negativa effekter från en miljöfarlig verksamhet, blir därför oerhört vittomfattande vid vissa typer av störningar, t.ex. luftföroreningar. Begränsningen av sakägarkretsen blir beroende av i huvudsak de läror om orsakssamband, tredjemansskador osv. som återfinns inom skadeståndsrätten. Lagstiftaren förutsåg att en direkt koppling mellan sakägarbegreppet och klagorätten kunde få till följd att ett stort antal människor fick rätt att föra talan vid vissa former av miljöfarlig verksamhet. Så som prövningsförfarandet utformades ansågs emellertid detta inte vara något egentligt problem.[188]

Även den mest obetydliga skaderisk kan, om den förverkligas, ge

[186] Jfr s. 342 vid not 180.

[187] I ett tidigare berört rättsprövningsärende har Regeringsrätten visserligen ansett yrkesfiskare som sakägare enligt vattenlagen, se s. 307 not 76. Detta förklaras dock av att Regeringsrätten i rättsprövningsärendet utgått från regeringens ställningstagande att yrkesfiskarna var parter i den fråga som det rättsprövade beslutet avsåg.

[188] Jfr prop. 1969:28 s190.

rätt till ersättning. Däremot är det inte rimligt att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna skall behöva beakta skaderisker som framstår som extraordinära. Sambandet mellan klagorätten och materiellt relevanta intressen medför därmed att kretsen behöriga att överklaga förvaltningsbeslut omfattar färre personer än dem som har en potentiell ersättningsrätt.[189]

Koncessionsnämndens praxis visar att man för att ta ställning till om klagorättt föreligger eller inte ibland tvingas till långtgående materiellrättsligt färgade överväganden för att bedöma risken för att en verksamhet skall orsaka skada på t.ex. en närliggande fastighet. Även om beviskraven för att ett sådant riskförhållande föreligger sätts lågt, kommer prövningen att innefatta frågor om adekvat kausalitet och andra specifikt skadeståndsrättsliga figurer som det känns främmande att låta bli föremål för rent processuella avvägningar.

Regeringsrätten har intagit en mer försiktig hållning när det gäller att låta typiskt sett materiellrättsliga spörsmål inverka på prövningen av parts klagorätt. Domstolens praxis kan sammanfattas så, att klagandens påstående om skada eller olägenhet godtas, om det grundas på ett intresse som i och för sig skyddas av lagen och risken för skada eller olägenhet med hänsyn till förhållandena inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig.

Sakägarbegreppet som klagorättsgrundande institut anger vem som kan föra talan för att tillgodose enskilda intressen. Det är nu dags att gå över till frågan om talerätt för värnandet av allmänna intressen.

Miljöskyddslagen har, som framgår av lagens namn, till syfte att skydda miljön. Lagen intar en central roll inom den miljörättsliga normgivningen och bärs följaktligen upp av starka allmänna intressen. Miljöskyddet i det grannelagsrättsliga perspektivet trängs undan av samhällsintressena, vilket medfört att lagen har en kraftig slagsida åt det offentligrättsliga hållet. Lagen är ett tidstypiskt doku-

[189] I detta sammanhang kan nämnas att yrkesfiskare troligen kan erhålla skadestånd för intrång i sin näring på grund av miljöfarlig verksamhet, se bland annat Conradi s. 123, Bengtsson, SvJT 1985 s. 439 och SOU 1983:7 s. 253; jfr även JR Vängbys yttrande i NJA 1995 s. 322.

ment över den samhällsorienterade synen på skyddsbehovet under den svenska miljövårdsregleringens uppbyggnadsskede.[190]

Att de offentligrättsliga dragen är så framträdande i miljöskyddslagen återspeglar sig i grundsynen att det är i första hand en samhällsuppgift att hindra skadliga verkningar från miljöfarliga verksamheter. Samhället måste aktivt medverka till att lagstiftningen slår igenom i samhällslivet. Genom myndigheter på olika nivåer skall samhällsorganen driva igenom de mål och syften som lagen avser att förverkliga.[191] Det ligger på samhällsinstitutionerna att agera så att ändamålen bakom lagen förverkligas.

En del av detta arbete fullgörs genom myndigheternas tillsynsverksamhet.[192] Denna skall fullgöras av Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunala nämnder. Till sitt förfogande har tillsynsmyndigheterna bland annat rätten att meddela råd, förelägganden och förbud samt att besluta om rättelse på den enskildes bekostnad.

Också utanför tillsynsområdet har myndigheterna en processuell särställning när det gäller att ta till vara allmänna intressen. Sålunda innehåller miljöskyddslagen särskilda regler, som innebär att ett tillståndsbeslut kan omprövas och i yttersta fall återkallas. Talan om omprövning till förmån för allmänna intressen kan endast föras av Naturvårdsverket.[193] Verket har vidare rätt att överklaga tillståndsbeslut och vissa typer av beslut som meddelats av tillsynsmyndigheter. Rätt att överklaga tillståndsbeslut har även kommuner och vissa lokala arbetstagarorganisationer.[194]

När det gäller enskildas klagorätt finns en historiskt förankrad svensk rättstradition som innebär att frågor av allmänt samhälleligt intresse skall hanteras av de offentliga organen och att enskilda medborgare skall kunna förlita sig på myndigheternas kompetens, vilja och kraft.[195] Utrymmet och behovet för den enskilde att intervenera och på egen hand, vid sidan av myndigheterna, utnyttja sanktionsmekanismerna har varit ytterst begränsat. Den enskilde

[190] Se avsnitt 8.3.
[191] Jfr bland annat prop. 1969:28 s. 190, 206 och 236, SOU 1966:65 s. 191, 193 och 316 samt O Nyman s. 145 f.
[192] Se ang det följande 38–44 a §§ ML.
[193] Se 26 § ML.
[194] Se 48 a § ML.
[195] Jfr s. 395 not 8.

anses inte kunna anlägga samma objektiva, överblickande och alltomfattande synsätt som myndigheterna. Att låta enskilda få verka fritt kan enligt denna grundsyn försvåra en ändamålsenlig prövning, skapa onödiga tidsutdräkter och i värsta fall direkt motverka tillgodoseendet av angelägna allmänna intressen.[196]

Miljöskyddslagen innebar att en till omfattningen och från praktisk betydelse väsentlig del av miljörätten gavs en rättslig nyreglering. Genom lagen överfördes immissionsskyddet från att ha varit en i huvudsak civilrättslig fråga till att bli en offentligrättslig angelägenhet. Denna transformering av miljöskyddets rättsliga hemvist fick till följd att mycket av det miljöarbete som tidigare vilat på enskilda medborgares axlar fördes över på myndigheternas ansvar.[197] Och ju starkare och effektivare myndigheterna kunde göras, desto bättre skulle enligt lagstiftaren skyddet för enskilda intressen bli.[198]

Mot denna bakgrund förvånar det inte att enskilda personer är utestängda från möjligheten att initiera ärenden vid Koncessionsnämnden. Tillståndsärenden förutsätter att det finns ett allmänt intresse som berörs och därmed inträder myndigheternas väktarfunktion. Är verksamheten inte tillståndsprövad, åligger det myndigheterna att inom ramen för sin tillsynsfunktion att agera. Endast vid så små verksamheter att enbart enskilda intressen står på spel finns det enligt lagmotiven fog för enskilda att agera, och då via domstolarna.

Myndigheternas, kommuners och fackföreningars klagorätt till förmån för allmänna intressen grundas direkt på lag. I övrigt saknar miljöskyddslagen bestämmelser om vem som har rätt att överklaga tillstånds- och tillsynsbeslut och till förmån för vilka intressen ett överklagande kan ske.[199] Klagorätten för enskilda faller därmed

[196] Se vidare avsnitt 19.3.

[197] Jfr prop. 1969:28 s. 395 och bet. 1969:3LU37 s. 149.

[198] Se prop. 1969:28 s. 205.

[199] I motiven till miljöskyddslagen diskuteras om enskilda sakägare över huvud taget borde ges rätt att överklaga tillståndsbeslut, se prop. 1969:28 s. 205 f. Lagstiftaren stannade slutligen för att ge sakägare klagorätt, men tillade att ett överklagande endast i undantagsfall kunde förväntas leda till framgång. Tydligare än så kan knappast tron på myndigheternas förmåga att träffa välgrundade avgöranden och bristen på tillit till enskilda medborgares förmåga att komplettera myndigheternas verksamhet inte formuleras.

tillbaka på den allmänna förvaltningsrättsliga principen om att klaganden måste vara berörd av beslutet för att kunna föra talan i högre instans. Som redovisats ovan innebär denna princip att sakägarställning är en nödvändig förutsättning för enskilds rätt att överklaga ett beslut i ett tillstånds- eller tillsynsärende. Därigenom kan man omedelbart dra slutsatsen att för att en enskild skall ha rätt att föra talan för att tillgodose ett allmänt intresse krävs att han själv samtidigt riskerar att drabbas av en skada eller olägenhet, vilken kvalificerar honom som talerättsbehörig. Detta bekräftas av flera praxisavgöranden.[200] Någon actio popularis känner inte svensk miljörätt.

Vid Koncessionsnämnden utbildades fram till 1993 en praxis enligt vilken myndigheternas rätt att föra talan för allmänna intressen ansågs exklusiv. Det var inte möjligt för enskilda sakägare att vid sidan av enskilda intressen åberopa och få till stånd en prövning av verksamheten i förhållande till motstående allmänna intressen.[201] Koncessionsnämnden begränsade sin sakprövning till de förhållanden som påverkade sakägarens intressen. I rättsprövningsärendet RÅ 1993 ref 97 fann emellertid Regeringsrätten att denna rättstillämpning stod i strid med lagen.

> Regeringsrätten uttalade i ärendet att inom förvaltningsprocessen gäller som grundprincip att den som har rätt att överklaga ett beslut kan åberopa alla omständigheter som har betydelse för den överklagade frågan, om det inte finns särskilda hinder mot det. Några sådana hinder finns enligt domstolen inte när det gäller tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen. Tvärtom, ansåg Regeringsrätten, leder en begränsning av åberopsrätten till att överinstansen inte kan göra en sådan fullständig intresseavvägning som miljöskyddslagens tillåtlighetsregler förutsätter.

Ser man till tillåtlighetsreglernas ratio framstår Regeringsrättens avgörande som välgrundat. Miljöfarliga verksamheters tillåtlighet skall avgöras utifrån en vägning mellan å ena sidan verksamhetens samlade nyttoeffekter och å andra sidan alla de skaderisker som följer med verksamheten. Att begränsa prövningen av en tillstånds-

[200] Se t.ex. KN B 32–34/93 och 121/95.
[201] Se bland annat KN B 114/93; jfr ang. det följande Lindblom, Miljöprocess avsnitt 4.2.

fråga till att avse endast vissa skadeverkningar omöjliggör en sådan total avvägning. Begränsningen strider dessutom mot den officialprövningsskyldighet som tillståndsmyndigheter har.

Samtidigt är det inte svårt att se motiven bakom Koncessionsnämndens hållning.[202] Verksamheter som är tillståndspliktiga utmärks typiskt sett av att de har så påtagliga inverkningar på omgivningen att tillåtlighetsprövningen är ett samhällsintresse. Enskilda sakägares skador och olägenheter har var för sig ofta marginell betydelse för tillåtlighetsfrågan. Det är de samlade effekterna som är av intresse och dessa skall påtalas och bevakas av särskilt utpekade myndigheter. Väljer en sådan myndighet att inte agera, blir konsekvensen av att i stället låta en enskild åberopa intressena att denne tar över myndighetens roll. Risken är att den enskilde vidtar åtgärder direkt i strid med de slutsatser som myndighetens överväganden resulterat i. Till stöd för att begränsa rätten för enskilda att åberopa allmänna intressen kan vidare åberopas en långvarig svensk tradition när det gäller rollfördelningen mellan enskilda och staten.[203]

En på detta sätt ordnad ansvarsfördelning förutsätter att det offentligas företrädare har obegränsade resurser, oförvitlig integritet och högtstående kompetens samt att enskilda kan erbjudas ett fullgott rättsskydd på annat sätt. En ytterligare förutsättning är att det går att dra en klar skiljelinje mellan det allmännas väl och enskildas intressen. När så inte är fallet blir följden av den traditionsenliga synen att slagkraften och effektiviteten i de materiella rättsreglerna desarmeras. Processuella regler och principer skall stå samklang med den materiella rättens innehåll och medverka till att dess ändamål förverkligas i det praktiska samhällslivet. Som Regeringsrätten framhåller riskerar effekten att bli den motsatta, om man begränsar sakägares rätt att åberopa omständigheter av betydelse för tillåtlighetsfrågan.

Sammanfattningsvis kan sägas att rätten att överklaga förvaltningsbeslut enligt miljöskyddslagen i syfte att värna allmänna intressen tillkommer särskilt i lag utpekade subjekt. Därutöver har

[202] Det bör i sammanhanget nämnas att en ledamot i Regeringsrätten var skiljaktig och i stort sett anslöt sig till Koncessionsnämndens praxis.
[203] Se avsnitt 19.3.

den som på grund av ett privat enskilt intresse kan överklaga rätt att till grund för sin talan åberopa allmänna intressen. Denna rätt har utvecklats så, att den enskilde kan välja att grunda sin talan enbart på de allmänna intressena. Klagorätten överensstämmer i dessa hänseenden med hur rätten att föra talan för allmänna intressen i vattenmål är utformad.[204]

17.5 Talerätt enligt naturvårdslagen

Syftet med naturvårdslagen är, som lagrubriken anger, att vårda och skydda naturen.[205] Lagen har tillkommit för att värna de allmänna intressen som har samband med naturvården. Det är naturen som sådan samt medborgarnas kollektiva behov av naturtillgångar som skall skyddas.

I enlighet med allmänintressets helt överskuggande betydelse slås i lagens 2 § fast att naturvården är en statlig och kommunal angelägenhet. Visserligen åligger det var och en att visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen, men ansvaret för att naturen erhåller det skydd som lagen anvisar vilar på den offentliga maktapparaten. Naturvårdsintresset är dock inte det enda intresse som skall beaktas vid lagens tillämpning. En prövning av frågor som rör naturvård skall ske med tillbörlig hänsyn även till övriga allmänna och enskilda intressen.[206]

När det gäller rätten att överklaga beslut enligt naturvårdslagen finns en särskild bestämmelse i 40 §. Enligt denna får Naturvårdsverket överklaga beslut enligt lagen eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen. Någon ytterligare klagoberättigad pekas inte ut i lagen. Av att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet följer emellertid att även kommuner har tillgång till klagoinstitutet.[207] När det gäller enskilda får man i brist på särskild reglering falla tillbaka på den allmänna förvaltningsrättsliga principen om att klagorätt har den som beslutet angår.[208]

[204] Se avsnitt 17.3.
[205] Se 1 § NvL samt s. 124 f.
[206] Se 3 § NvL.
[207] Jfr Jonzon m.fl. s. 262.
[208] Se s. 398.

Enligt den äldre naturskyddslagen och dess tillämpningskungörelse hade Vetenskapsakademien, Svenska naturskyddsföreningen och Samfundet för hembygdsvård rätt att överklaga för att ta till vara naturskyddets intressen. I samband med införandet av naturvårdslagen diskuterades om denna klagorätt borde överföras till den nya lagen.[209] Såväl dep.chefen som lagutskottet och riksdagen stannade emellertid för att begränsa klagorätten till att omfatta endast dåvarande Statens naturvårdsnämnd. Som motiv anfördes särskilt att både vetenskapen och föreningslivet skulle finnas representerade i naturvårdsnämnden. Det inflytande som de därigenom kunde utöva gjorde det obehövligt med en särskild talerättsregel.

Att det en gång infördes en uttrycklig regel om klagorätt för vissa organisationer och att regeln därefter togs bort med motiveringen att det inte längre förelåg behov av att tillåta organisationer att självständigt föra talan, tyder på att organisationer saknar rätt att överklaga beslut enligt naturvårdslagen i vidare mån än som gäller enskilda.

Praxis bekräftar antagandet att ideella miljöföreningar inte kan föra talan enbart för att tillgodose och bevaka det allmänna naturvårdsintresset. Den första indikationen kom redan genom Regeringsrättens avgörande i rättsfallet RÅ 1968 s. 92.[210] Målet gällde visserligen inte klagan över beslut enligt naturvårdslagen, utan frågan om rätt för Vetenskapsakademiens naturskyddskommitté, Svenska naturskyddsföreningen och Sveriges ornitologiska förening att föra talan mot ett beslut av giftnämnden att registrera två nya bekämpningsmedel enligt bekämpningsmedelsförordningen. Regeringsrätten avvisade emellertid föreningarnas överklagande på grund av bristande klagorätt med hänvisning särskilt till vad som förekommit vid tillkomsten av 40 § NvL. Därefter har Regeringsrätten i ett flertal fall avvisat överklaganden från föreningar när talan grundats på allmänna intressen.[211]

Det kan alltså konstateras att miljöorganisationer inte intar någon särställning när det gäller rätten att överklaga beslut enligt naturvårdslagen.[212] Klagorätten är varken mer eller mindre om-

[209] Se prop. 1964:148 s. 131 samt bet. 1964:3LU41 s. 44 f. och 91 f.
[210] Jfr debatten mellan Ragnemalm och Walberg i FT 1971 s. 104 f. och 184 f.
[211] Se bland annat RÅ 1977 Bb 377, 1978 Bb 319, 1987 not 527 och 1991 ref 54.
[212] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 487.

fattande än som gäller för enskilda personer. Det krävs att det överklagade beslutet angår föreningen på ett visst bestämt sätt, i enlighet med den grundsats som ligger bakom de allmänna reglerna om klagorätt i 22 § FL och 33 § FPL.

Innebär då detta i förening med att naturvårdslagen syftar till att främja det allmänna naturvårdsintresset att Naturvårdsverket på grund av stadgandet i 40 § NvL har exklusiv rätt att företräda allmänna intressen i naturvårdsärenden?[213]

I samband med diskussionerna om att behålla eller slopa den speciella klagorättsregeln i naturskyddslagen såg sig Lagutskottet föranlett att erinra om föreningarnas rätt att i naturvårsärenden uppträda som sökande och i sådan egenskap överklaga beslut och att denna rätt inte berördes av innehållet i 40 § NvL.[214]

Det är uppenbart att den som är part i första instans normalt har rätt att överklaga beslut som går mot honom.[215] Denna grundsats bygger bland annat på att partens behörighet att uppträda som part i det aktuella ärendet – talerätten – har prövats i samband med att ansökningen tagits upp till prövning. Någon oklarhet om att vederbörande är saklegitimerad skall normalt inte föreligga.

Ställningen som sökande skall skiljas från det förhållandet att någon uppträder som anmälare och vill få en myndighet att agera på ett visst sätt. Praxis och doktrin visar entydigt att egenskapen av anmälare inte i sig är tillräcklig för att grunda klagorätt.[216] Av vikt blir då att avgöra i vilka fall en förening eller en enskild person kan uppträda som sökande och inte bara anmälare i ärenden enligt naturvårdslagen.

Det bör inledningsvis konstateras att det förhållandet att klagorätten måste grundas på klagandens ställning som sökande i första instans medför att beslut i tillståndsärenden som initierats av annan faller utanför ämnet. En förening eller enskild person kan inte med åberopande av sökandeställning föra talan för tillvaratagande av naturvårdsintresset mot t.ex. tillstånd för annan till undantag från strandskyddsbestämmelserna eller för att exploatera en täkt. Däremot kan vem som helst uppträda som sökande när det gäller att

[213] Jfr Petréns uttalande i RÅ 1983 2:85.
[214] Samma påpekande återfinns bland annat i Jonzon m.fl. s. 262.
[215] Jfr bland annat Hellners-Malmqvist s. 280.
[216] Se s. 404 vid not 53.

själv få tillstånd till sådana åtgärder. Sökandens intressen kommer emellertid då att stå i motsats till naturvårdsintresset. Det kan rimligen inte vara den situationen som Lagutskottet haft i åtanke. Den klagorätt som föreningarna förlorade genom naturskyddslagens upphörande gällde ju talan till förmån för naturvården, inte tvärtom.

Naturvårdslagen innehåller en mängd åtgärder som kan vidtas till skydd för naturen. Som exempel kan nämnas bildande av naturreservat, förklaring av naturföremål som naturminne, utvidgning av strandskyddet, fridlysning av växter och djur, beslut om stängselgenombrott samt beslut att skyddsförklara biotoper. Utmärkande för dessa och övriga naturvårdande åtgärder enligt naturvårdslagen är att det ligger på den beslutande myndigheten att självmant bevaka naturvårdsintresset och att vid behov inleda ärenden och fatta nödvändiga beslut. Varken i lagtext, förarbeten eller doktrin går det att finna uttalanden om att denna typ av ärenden skall initieras efter ansökan.

Detta är inget hinder för föreningar och andra att vända sig till berörd myndighet och begära att en viss bestämd naturvårdande åtgärd vidtas, t.ex. att det fattas beslut om att utvidga strandskyddet, om att bilda ett naturreservat eller om stängselgenombrott. Däremot är det inte säkert att vederbörande skall betraktas som sökande. Tvärtom ligger det närmare till hands att se initiativtagaren som en anmälare, vilket inte grundar rätt att överklaga.

Frågan om enskildas ställning i klagorättshänseende har prövats ett flertal gånger av Regeringsrätten. Sålunda har den som begärt länsstyrelsens beslut om stängselgenombrott inte ansetts ha rätt att överklaga beslut som gått honom emot.[217] Den enskildes framställning till länsstyrelsen benämns i rätttsfallen än som en anhållan, än som en hemställan, än som en ansökan. Någon saklig skillnad i hur framställningen till länsstyrelsen gått till tycks inte ha förelegat. Valet av ord synes bero på tillfälligheter, som domförfattarens språkpreferenser. Mer intressant är att Regeringsrätten i rättsfallet RÅ 1977 Bb 377gör ett principiellt uttalande, som återkommer i senare avgöranden. Domstolen skriver att det förhållandet att det

[217] Se bland annat RÅ 1972 ref s. 19, 1972 Jo 19, 1977 Bb 377, 1978 Bb 319, 1979 Bb 100, 1981 Bb151 och 1991 ref 54.

ursprungliga beslutet föranletts av en framställning från klaganden medför inte rätt för vederbörande att överklaga beslutet.

I vart fall när det gäller strandskyddsbestämmelserna vågar man mot denna bakgrund bestämt hävda att det inte går att grunda någon klagorätt som "sökande". När det gäller övriga åtgärder som naturvårdslagen anvisar till skydd för naturen är praxis mer sparsam. Det finns emellertid ett resningsavgörande från Regeringsrätten som ger en anvisning om hur man bör se på saken.

> RÅ 1994 not 734 rör en resningsansökan i ett ärende angående skötselplan för naturreservat. Bakgrunden var att en kommun beslutat att förklara ett område som naturreservat. Samma dag hade kommunen fastställt en skötselplan för reservatet. Mot det senare beslutet förde ett flertal föreningar talan. Länsstyrelsen avslog besvären. Föreningarna fullföljde talan till regeringen som beslutade att inte ta upp överklagandena till prövning i sak med motiveringen att föreningarna inte visat att beslutet berörde dem på ett sådant sätt att de hade rätt att överklaga. – I resningsärendet åberopade föreningarna som grund för sin ansökan bland annat att de tagit initiativ till reservatbildningen, som inte hade kommit till stånd utan det initiativet. Regeringsrätten fann att föreningarna inte visat att det förelåg skäl för resning.

Om regeringens beslut att inte ta upp föreningarnas överklagande till prövning i sak stått i strid med 22 § FL, hade grund för resning förelegat.[218] Regeringsrättens beslut kan därför inte ses på annat sätt än att det förhållande att föreningarna initierat det ärende som lett fram till beslutet att bilda ett naturreservat inte i sig ansågs tillräckligt för att grunda klagorätt. Vad som möjligen kan läggas till grund för en mer försiktig tolkning är att domstolen *avslagit och inte avvisat* resningsansökningen. Behörigheten att ansöka om resning är som regel densamma som behörigheten att föra talan som part i det mål eller ärende som resning söks i.[219] Detta ändrar emellertid inte slutsatsen att om föreningarna haft klagorätt skulle resning ha beviljats.[220]

[218] Jfr 58 kap. 1 § 1 st 4 p RB.
[219] Jfr Welamson, Rättegång VI s. 236; se även RÅ 1983 2:85där Regeringsrätten i ett motsvarande fall inte tog upp resningsansökan till prövning.
[220] I det i föregående not angivna rättsfallet var två ledamöter skiljaktiga och ansåg att resning skulle beviljas med hänsyn till att det avvisningsbeslut över vilket resning sökts stod i strid med 11 § (numera 22 §) FL.

Kan det då spela någon roll att det överklagade beslutet inte rörde själva bildandet av naturreservatet utan en skötselplan? Enligt min mening bör man inte fästa särskilt avseende vid detta. Av 9 § naturvårdsförordningen framgår att varje beslut om bildande av naturreservat skall inbegripa en skötselplan.[221] Planen har ett sådant intimt samband med själva bildandet av naturreservatet att det framstår som både orimligt och stötande att tänka sig en klagorätt för sökande som begränsar sig till själva beslutet att bilda reservatet.

Ett annat rättsfall att uppmärksamma är RÅ 1979 2:4. I detta mål fann Regeringsrätten att den som ansökt om att vissa byggnader skulle förklaras för byggnadsminne hade rätt att överklaga ett beslut att lämna ansökningen utan bifall. Regeringsrätten motiverade sitt ställningstagande bland annat med hänvisning till att det i motiven till 1960 års lag om byggnadsminnen sägs att envar kan ta initiativ till att en byggnad förklaras för byggnadsminne.[222] Avgörandet kan tas som intäkt för att bristande anvisningar i lagtexten om vilka subjekt som kan initiera en prövning hos en tillståndsmyndighet eller liknande inte utesluter att vem som helst kan anses som sökande. Man kan argumentera att Lagutskottets uttalande i förarbetena till naturvårdslagen bör ges en motsvarande tolkning som den i rättsfallet. Lagutskottet förutsätter att föreningar kan ställa sig som sökande i naturvårdsärenden, även om det inte preciseras i vilken typ av ärenden.

Emellertid måste man ställa sig tveksam till att låta klagorätten bero på denna typ motivuttalanden. Huruvida lagstiftaren finner anledning att i brist på en uttrycklig lagreglering beröra eller inte beröra frågan om på vems initiativ ärenden skall tas upp kan bero på helt andra överväganden än sådana som rör klagorätten. Lagstiftaren har kanske inte alls funderat över om den som kan initiera en prövning skall betraktas som sökande eller anmälare när det gäller att bestämma vem som har rätt att överklaga beslut. Att ta ställning till någons klagorätt utifrån grundsatsen att det är tillräckligt för klagorätt att vederbörande varit sökande vid underinstansen bör i stället, då uttryckliga regler i frågan saknas, utgå från

[221] Enligt 28 a § naturvårdsförordningen kan beslut om skötselplan fattas av kommun.

[222] I den nya kulturminneslagen är detta direkt uttryckt i 4 §.

omständigheter som prövningsmyndighetens rätt att själv initiera ärenden, dess samråds- och underrättelseskyldighet[223] samt utformningen av handläggningen i största allmänhet.

Vid en jämförelse mellan å ena sidan lagen om byggnadsminnen och dess efterföljare kulturminneslagen och å andra sidan naturvårdslagen kan konstateras att de båda förstnämnda lagarna innehåller regler om ett särskilt ansökningsförfarande. En förklaring av en byggnad för byggnadsminne förutsätter att det finns en ansökan om det, någon måste vara sökande. Behörigheten att uppträda som sökande skall prövas av första instans. Därigenom har normalt också klagorätten slagits fast. Prövningar enligt naturvårdslagen kräver inte någon ansökan. Lagen innehåller över huvud taget inte några regler om att beslut om åtgärder för att stärka naturskyddet skall grundas på en ansökan.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det, trots Lagutskottets uttalande i samband med att klagorätten för vissa föreningar slopades, inte går att finna att miljöorganisationer eller andra kan grunda klagorätt enligt naturvårdslagen för tillvaratagandet av naturvårdsintresset på den omständigheten att de varit sökande vid underinstansen. Med denna slutsats följer att klagorätten för organisationer och enskilda följer den gängse formeln, att beslutet skall påverka vederbörandes rättsställning eller annars beröra ett klagandens intresse som erkänts av rättsordningen.[224]

När det gäller vattenlagen och miljöskyddslagen har framhållits att den som kan grunda talan på ett enskilt intresse har rätt att vid sidan av detta åberopa allmänna intressen.[225] Något direkt stöd för att så är fallet enligt naturvårdslagen går inte att finna i förarbeten, praxis eller doktrin. Skäl att bedöma saken på motsatt sätt finns dock inte, och efter införandet av miljöbalken kommer klagandens rätt i detta hänseende att stå helt klar.[226] För att slutligt bestämma den personkrets som har rätt att företräda allmänna intressen enligt naturvårdslagen måste man alltså fastställa vem som kan grunda klagorätt på enskilda intressen. Sådana enskilda intressen kan teoretiskt vara av två slag. Det första typslaget är till naturvården

[223] Se s. 455.
[224] Jfr s. 399; se även RÅ 1997 not 256.
[225] Se s. 410 och 442.
[226] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 486.

motstående intressen. Dessa saknar betydelse i detta sammanhang. Den som motsätter sig en naturvårdande åtgärd har inte anledning att åberopa allmänna intressen, annat än möjligen samhällsintressen som står i motsatsställning till naturvårdsintresset.

Den andra kategorin av enskilda intressen är sådana som sammanfaller med skyddet för naturvården. Som exempel kan nämnas att en markägare lider skada till följd av att en granne medges undantag från strandskyddet eller beviljas täkttillstånd. Man kan då tänka sig att grannen till stöd för ett överklagande vill åberopa att undantaget från strandskyddet eller täkttillståndet skadar även allmänna intressen.

Precis som inom miljörätten i övrigt brukar den som har klagorätt baserad på enskilda intressen enligt naturvårdslagen betecknas som sakägare. För sakägarställning krävs att vederbörande äger eller innehar nyttjanderätt eller annan särskild rätt till fast egendom som berörs av beslutet.[227]

Ett klart fall där sakägarställning föreligger är att någon lider intrång i sin nyttjanderätt på grund av t.ex. ett täkttillstånd på den mark som nyttjanderätten avser.[228] Däremot saknar den som kan åberopa endast allemansrättsligt skydd i förhållande till den åtgärd som beslutet angår klagorätt. Enligt fast praxis kan sålunda en granne som anser sig ha blivit utestängd från tillträde på en grannfastighet inte överklaga ett beslut av länsstyrelsen att neka stängselgenombrott, om grannen inte kan åberopa särskild rätt att färdas över grannfastigheten.[229]

Klagorättens inskränkning avviker i detta avseende från äldre

[227] Jfr Jonzon m.fl. s. 261, SOU 1994:151 del C s. 241 och prop. 1997/98:45 del 1 s. 484.

[228] Som andra exempel kan nämnas att en person med andel i en samfälld väg som löpte över ett täktområde ansågs klagoberättigad (RÅ 1982 Bb 141) och att ett beslut om undantag från strandskyddsbestämmelserna kunde överklagas av innehavaren av rätt till samfällt fiske inom det område som beslutet angick (Regeringsbeslut 1990–03–22, Miljödep dnr 4–3937/89).

[229] Se bland annat RÅ 1972 ref s. 19, 1977 Bb 377, 1979 Bb101, 1981 Bb 151 och 1991 ref 54 samt Jonzon m.fl. s. 262. Jfr beträffande täkttillstånd RÅ 1997 not 109; se även angående grannes klagorätt RÅ 1997 not 257, där Regeringsrätten bl.a. uttalar: Den som äger en fastighet som berörs av ett beslut enligt naturvårdslagen eller innehar nyttjanderätt eller annan särskild rätt till den berörda fastigheten har rätt att överklaga beslutet om det negativt påverkar hans rättsställning, exempelvis genom att det inskränker möjligheten att nyttja den egna fastigheten eller rättigheten.

praxis på plan- och byggområdet.[230] När det gäller bebyggda områden finns en allemansrättslig eller med denna liknande rätt för envar att bruka gator, torg, parker och andra allmänna platser för samfärdsel. Vid tidpunkten för naturvårdslagens tillkomst gällde som stadgad praxis att var och en som kunde tänkas nyttja en allmän plats var behörig att överklaga beslut som innebar att möjligheten att använda platsen för samfärdseländamål inskränktes. Klagorätten begränsades endast av att klaganden skulle vara medlem i den kommun inom vilken den allmänna platsen var belägen.[231]

Praxis mer restriktiva bestämning av kretsen klagoberättigade enligt naturvårdslagen innebär att enskilda medborgare getts sämre möjligheter att agera för att värna rörelsefriheten i naturen än som varit fallet i stad och samhälle. Vilka ändamålsöverväganden som motiverat detta är svårt att säga. Troligen har den inställning till företrädarskapet för allmänna intressen som Regeringsrätten ansett att 40 § NvL ger uttryck för medfört att det saknats utrymme för att medge enskilda klagorätt i nu beörda situationer.

Åtgärder på en fastighet kan innebära ett intrång för grannfastigheter på annat sätt än genom inverkan på en rättighets bestånd. Ett undantag från strandskyddsbestämmelserna kan få till följd att omkringliggande fastigheter får sin utsikt förstörd, en täkt kan medföra risk för ras med skada för grannfastigheterna. Om denna typ av intrång eller risk för skada och olägenheter kan grunda klagorätt, måste besvaras med utgångspunkt från i vilken mån naturvårdslagen har till ändamål att värna grannens intresse.[232] Stor vikt får fästas vid ändamålet bakom 3 § NvL, som säger att frågor som rör naturvård skall prövas med tillbörlig hänsyn till övriga allmänna och enskilda intressen. Lagrummet saknar motsvarighet i äldre rätt. Motivet till att införa bestämmelsen var att det under remissförfarandet påpekats att lagen medgav inskränkningar i den enskildes äganderätt och att det därför i lagtexten borde inskärpas att mark-

[230] Genom PBL har klagorätten fått helt andra bedömningsgrunder än förut. En jämförelse mellan naturvårdslagen och äldre byggpraxis är trots detta av intresse eftersom dels det avspeglar förhållandet mellan lagens tillämpning och den praxis som gällde på ett närliggande område vid tiden för lagens tillkomst och åren därefter, dels den naturvårdspraxis som frånkänt allemansrätten verkningar i klagorättshänseende har sitt ursprung i tiden för PBL.

[231] Se SOU 1964:27 s. 526 och Westerberg, Besvärsrätt s. 160 f.

[232] Jfr s. 404.

ägares och andra rättsinnehavares intressen skall tillbörligen beaktas.[233]

För lagstiftaren torde endast den tanken föresvävat, att prövningen av naturvårdsärenden skall ske med beaktande av till naturvården motstående enskilda intressen. Att det i ärenden enligt naturvårdslagen kan uppträda motstridiga enskilda intressen synes inte ha uppmärksammats i lagstiftningsärendet. Praxis hos regeringen blev också tidigt att s.k. grannelagsförhållanden inte grundade talerätt. Rätt att klaga tillkom endast den som kunde visa äganderätt eller särskild rätt till den mark inom vilken åtgärden i fråga vidtogs.[234]

Utvecklingen blev densamma i domstolspraxis. Genom rättsfallet RÅ 1977 2:39 slog Regeringsrätten fast att grannelagsrättsliga intressen inte skall beaktas i mål om tillämpning av strandskyddsbestämmelserna. Sådana intressen kan följaktligen inte grunda klagorätt. Domstolen utvecklade inte närmare sitt ställningstagande, men i en dom från 1997–12–19[235] framhåller rätten i ett motsvarande fall särskilt att det inte föreskrivs någon skyldighet att höra t.ex. ägare av grannfastigheter innan ett beslut meddelas i fråga om strandskydd på fastigheten.[236] Och något direkt intrång på grannens rättsställning kan ett undantag från strandskyddet knappast sägas innebära.

Frågan om den i 1977 års fall fastslagna principen gäller även i andra ärenden än sådana som angår strandskyddsbestämmelserna prövades av Regeringsrätten i rättsfallet RÅ 1983 2:85.

> Målet gällde resning i ärende om täkttillstånd. Sökandena hade fått överklaganden avvisade av regeringen på grund av bristande klagorätt. Till stöd för sin resningsansökan anförde de bland annat att deras fastigheter skulle drabbas av täktverksamheten mycket svårt i form av olycksrisk, buller, damm, störande utsikt m.m. Regeringsrättens majoritet avvisade resningsansökan på grund av bristande klagorätt. RR Delin utvecklade sin mening och anförde bland annat att naturvårds-

[233] Se prop. 1964:148 s. 39.
[234] Jfr E Herlitz s. 126.
[235] Se s. 450 not 224.
[236] Samråds- eller underrättelseskyldighet är enligt vedertagen uppfattning ett tydligt bevis på att ett intresse erkänts av rättsordningen på det sätt som enligt förvaltningsrättsliga grundsatser krävs för rätten att klaga.

lagen inte har till syfte att skydda grannar mot olägenheter till följd av att en fastighetsägare medges undantag från av naturvårdshänsyn betingade restriktioner som begränsat hans möjlighet att nyttja fastigheten och att med enskilda intressen i 3 § NvL uppenbarligen åsyftades de olägenheter av ekonomisk natur som åsamkas markägare eller nyttjanderättshavare genom tilltänkta av naturvårdsskäl föranledda inskränkningar i hans rätt att förfoga över sin fastighet. – Två RR var skiljaktiga och ansåg att sökandena såsom ägare av grannfastighet i olika hänseenden berördes så nära av täkttillståndsfrågan att beslutet angick dem. Till utveckling av sin mening anförde RR Petrén bland annat att en grannes intresse av en täkttillståndsfrågas utgång får anses vara ett sådant berört enskilt intresse som avses i 3 § NvL och att det framstår som föga ändamålsenligt och från rättssäkerhetssynpunkt som inte godtagbart att i sådana fall hänvisa grannen till en efterföljande kostbar tvistemålsprocess på grannelagsrättslig grund.

Det är lätt att känna sympati med RR Petréns synpunkter på ändamålsenligheten med att låta täkttillståndsfrågan omfatta även beslutets verkningar för grannfastigheter. Tillståndsprövningen enligt naturvårdslagen är obligatorisk och framstår som det naturliga forumet för att avgöra om täkt skall få ske eller inte. Visserligen kan tillåtlighetsprövning enligt miljöskyddslagen komma i fråga, men någon tillståndsplikt föreligger inte och det är endast exploatören som kan vända sig till Koncessionsnämnden. För grannen återstår alternativet att väcka talan vid fastighetsdomstol (om talan grundar sig på miljöskyddslagen) eller allmän domstol (om grannen vill åberopa allmänna grannelagsrättsliga regler). En sådan ordning måste te sig som oförklarlig för gemene man. Den är dessutom ineffektiv och innebär en påtaglig risk för motstridiga och praktiskt oförenliga avgöranden.

Också i övrigt finns omständigheter som stödjer Petréns uppfattning att 3 § NvL omfattar även andra enskilda intressen än sådana som står i strid med naturvårdsintresset.

I RÅ 1977 2:39 konstaterar Regeringsrätten att naturvårdslagen saknar föreskrifter om skyldighet för myndigheter eller den som ansöker om undantag från naturvårdsskyddet att i förväg underrätta enskilda som kan beröras av en tänkt åtgärd. Men i naturvårdsförordningen finns bestämmelser om samråd. I flertalet fall ger stadgandena anvisningar om skyldighet till samråd med markägare

och andra rättsinnehavare till den mark som direkt omfattas av den tänkta åtgärden. Det är alltså frågan om sakägare med till naturvården motstående intressen. Dessa regler saknar följaktligen betydelse för klagorätten i nu aktuellt hänseende.

Naturvårdsförordningen ställer emellertid även krav på samråd i annan form. Enligt 25 § skall i ärenden om bland annat dispens från strandskyddet och täkttillstånd ansökan eller anmälan kungöras, om ärendet är av stort allmänt intresse. I kungörelsen skall anges var handlingarna i ärendet hålls tillgängliga samt att skriftliga anmärkningar får lämnas till länsstyrelsen. Kungörelseförfarandet indikerar att det i sådana ärenden är av stor vikt att ge alla som känner sig berörda av den tänkta åtgärden tillfälle att lämna synpunkter.

Möjligheten att lämna anmärkningar riktar sig inte enbart till ägare och andra rättsinnehavare till fast egendom inom det område där åtgärden skall vidtas, dvs sakägare i inskränkt mening. En sådan begränsning hade bort framgå av lagtexten.[237] Avsikten med kungörelsförfarandet är att låta en vidare krets av personer kunna påverka beslutsfattandet. Genom kravet på kungörelse skapas förutsättningar för att länsstyrelsens beslutsunderlag blir så brett och allsidigt som möjligt. Förfarandet kan inte rimligen syfta till annat än att ge länsstyrelsen upplysningar om konsekvenser av den tänkta åtgärden som kan beaktas i ärendet. Att infordra anmärkningar rörande förhållanden som saknar betydelse för frågans bedömning ter sig meningslöst. Ser man 25 § naturvårdsförordningen på detta sätt framstår lokutionen "enskilda intressen" i 3 § NvL i ett annat sken. Det ter sig då naturligt att låta begreppet omfatta mer än de intressen som kan knytas direkt till mark som ligger inom det område där t.ex. täkten skall ske eller som omfattas av undantaget från strandskyddet.

Trots det nu sagda kvarstår att Regeringsrätten genom sin praxis dragit upp snäva linjer för naturvårdslagens sakägarbegrepp och därmed även för den klagoberättigade kretsen. Denna uppfattning har inte blivit ifrågasatt i doktrin och lagförarbeten.[238] Det går trots

[237] Jfr t.ex. 21 § naturvårdsförordningen.

[238] Se bland annat Jonzon m.fl. s. 261 f., som dock inflikar att grannes besvärsrätt framstår som oklar, SOU 1994:151 del C s. 241 och prop. 1997/98:45 del 1 s. 484.

det ovan sagda inte att hävda annat än att Regeringsrättens avgörande är liktydigt med gällande rätt.

Sammanfattningsvis gäller beträffande klagorätt för allmänna intressen enligt naturvårdslagen följande.

I 40 § NvL pekas Naturvårdsverket ut som klagoberättigat subjekt. Av att naturvården är en statlig och kommunal angelägenhet anses vidare följa att också kommuner har klagorätt. I äldre föreskrifter tillerkändes vissa ideella organisationer rätt att klaga. Denna möjlighet togs bort vid tillkomsten av naturvårdslagen. Organisationer har därför i dag inte klagorätt i vidare mån än enskilda personer.

I förarbetena till naturvårdslagen antyds att klagorätt kan vinnas genom att vederbörande ställer sig som sökande i ett ärenden enligt lagen. En närmare analys visar att detta endast kan komma i fråga för den som företräder till naturvården motstående intressen. Rätten för andra än Naturvårdsverket och kommuner att föra talan för att värna naturvårdsintresset är därmed beroende av att vederbörande kan åberopa också ett enskilt intresse, att klaganden är sakägare.

Sakägarställning har den som äger eller innehar särskild rätt till fast egendom som berörs av beslutet. Kravet på kvalificerad anknytning till den fasta egendom där exploateringen skall ske innebär att grannar i stort sett står utan möjlighet att påverka beslutet genom processuella åtgärder. Tolkningen av "enskilt intresse" i 3 § NvL har i praxis tolkats på ett sätt som gör att begreppet innesluter ytterst få till exploateringsintresset motstående enskilda intressen. Värnandet av allmänna intressen är därför i allt väsentligt beroende av Naturvårdsverkets och kommunernas agerande.

17.6 Miljölagstiftningen i övrigt

Mycket intresse inom miljörätten koncentreras vanligen till vattenlagen och miljöskyddslagen. Så har skett också i detta arbete. En anledning är att vattenlagen och miljöskyddslagen är de lagprodukter som har störst betydelse för enskildas miljöskydd. Till det kommer de historiska utblickar och influenser som vattenrätten kan bidra med.

Detta skall inte undanskymma det faktum att det finns annan miljölagstiftning av central betydelse för miljöskyddet. En sådan lag, som berörts ovan, är PBL.[239] Även strålskyddslagen har behandlats ovan.[240] Annan lagstiftning som kan nämnas är lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen, renhållningslagen, skogsvårdslagen och lagen om transport av farligt gods. Rätten att föra talan och att överklaga är lika betydelsefull för den enskildes möjligheter att agera till förmån för enskilda och allmänna intressen enligt dessa lagar som enligt vattenlagen och miljöskyddslagen.

När det gäller PBL har i det inledande kapitlet angetts skäl för att lämna en närmare analys av lagens sakägarbegrepp och rätten att föra talan enligt lagen utanför undersökningen.[241] Beträffande strålningsskyddet skall sägas att detta inarbetas i balken genom att joniserande strålning förs in under begreppet miljöfarlig verksamhet. Strålskyddslagen kommer därefter att bli en renodlad arbets- och patientskyddslagstiftning.[242] Därmed förlorar också lagen i stort sett intresse för frågan om talerätt i miljömål. I miljöbalken samordnas vidare hälsoskyddslagens regler om hälsoskydd och miljöskyddslagens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Sakägarkretsen och de processuella rättsverkningar som följer med sakägarbegreppet blir därmed enhetligt. Med hänsyn till att hälsoskyddslagen är subsidiär till miljöskyddslagen och till att den sistnämnda lagen haft störst praktisk betydelse för enskildas miljöskydd finns anledning att inte i förevarande sammanhang tränga närmare in i hälsoskyddslagens talerättsregler.

För övriga miljölagar av större intresse och vikt för enskildas miljöskydd och naturvården[243] gäller det särdraget, att de har en starkt uttalad offentligrättslig karaktär. Lagarnas skyddsobjekt anges visserligen som människors hälsa[244] och privata egendom,[245] men avsikten är att tillgodose det skyddsbehov som tillkommer alla

[239] Se s. 386 f.
[240] Se s. 388.
[241] Se s. 21.
[242] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 188.
[243] Jfr om indelning av miljölagstiftningen efter dess betydelse för miljö- och naturvården i stort s. 19 f.
[244] Se t.ex. 1 § LKP.
[245] Se t.ex. 8 § lagen om transport av farligt gods och 1 § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

personer, inte att bereda skydd i det enskilda fallet. Utifrån den förvaltningsrättsliga princip som gäller för klagorätt[246] kan man därför med hänsyn till de ändamål som präglar lagarna på goda grunder anta det inte finns någon klagoberättigad, utöver sökanden eller den som ett beslut direkt riktar sig till.[247] Endast i de fall ett beslut har normkaraktär kan man anta att lagarna medger enskilda att föra talan för tillgodoseende av allmänna intressen. I så fall torde kretsen klagoberättigade vara i stort sett obegränsad.[248]

Miljöbalken innebär en radikal förändring av den rättsliga regleringens systematik och innehåll. I balken integreras ett flertal miljölagar, bland dem flera av de nyss nämnda. Som angetts tidigare[249] har lagstiftaren haft ambitionen att skapa ett för balken enhetligt sakägarbegrepp, vilket skall styra rätten att föra talan och att överklaga. Sakägarbegreppet skall utgå från praxis enligt miljöskyddslagen. En närmare granskning och analys av miljöskyddslagens sakägarebegrepp ger emellertid vid handen att begreppet, när det gäller klagorättens omfattning, inte ger uttryck för annat eller mera än det på allmänna förvaltningsrättsliga principer grundade kravet att beslutet skall angå klaganden. I båda fallen blir det innehållet i de materiellrättsliga reglerna som styr klagorätten. Miljöbalken kommer därför inte att medföra någon annan förändring av möjligheten för privata subjekt att företräda allmänna intressen än att vissa miljöorganisationer får rätt att överklaga domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens.[250]

Mot denna bakgrund framstår det som obehövligt att i en vidare omfattning beröra de intressen och ändamål som lagen om kemiska produkter, renhållningslagen, lagen om transport av farligt gods osv. avser att värna och förverkliga. Rätten att föra talan för allmänna intressen vid sidan av normbeslut är inskränkt till de särskilda myndigheter och organisationer som pekas ut i lagarna. Det blir

[246] Se s. 398 f.
[247] Jfr SOU 1994:151 del C s. 244 samt Westerlund, EG och makten s. 94; jfr dock Nilsson s. 237 och 372 f.
[248] Jfr s. 405.
[249] Se avsnitt 15.4.
[250] Se s. 461 f.

anledning att återkomma till frågan i vilken mån detta medför brister i skyddet för den allmänna miljö- och naturvården.[251]

17.7 Miljöbalken

I miljöbalken sammansmälts 15 lagar av varierande storlek och tyngd. Några av vinsterna med en sammanhållen och övergripande lagstiftning är att lagstiftningens mål och syften blir tydligare, rättens innehåll lättillgängligare och rättstillämpningen enhetligare. De intresseavvägningar som skilda verksamheter och åtgärder påkallar blir i högre grad likartade. Inte minst gäller detta de grundläggande allmänna intressen som styr de materiellrättsliga lagreglernas innehåll.

Miljöbalkens skyddsbestämmelser utgår från vissa allmänna hänsynsregler som skall tillämpas för all verksamhet.[252] Dessa kompletteras med för specifika verksamheter särskilda aktsamhetsregler, avsedda att förstärka de skyddsintressen som de allmänna hänsynsreglerna värnar, nämligen människors hälsa och miljön.

De allmänna intressen som miljöbalkens tillåtlighetsregler skyddar är hämtade från de olika lagar som inarbetas i balken.[253] De förändringar i intressehänsynen som miljöbalken innebär är snarare en omgradering av den inbördes relationen mellan skilda intressen än ett intressemässigt nyskapande. Framför allt skall noteras att miljöbalken framhäver bevarandeintresset och att naturen har ett skyddsintresse i sig, oberoende av åtgärders ekonomiska effekter.

Beträffande talan för allmänna intressen föreskriver miljöbalken en lagstadgad talerätt för särskilt utpekade subjekt enligt följande.

Med myndigheternas tillsynsverksamhet följer en rätt att initiera ärenden vid rättsliga instanser, oftast vid tillsynsmyndigheten själv men också vid andra prövningsorgan. Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna.[254] Till sitt förfogande har tillsynsmyndig-

[251] Se kap. 19.

[252] Se för en närmare beskrivning av balkens innehåll avsnitt 8.6.

[253] Som exepel kan nämnas att 2 kap. 3 § MB, om krav på försiktighetsmått, har sin förebild i 5 § ML, 3 § RHL, 6 § HL, 17 kap. 2 § och 19 kap. 1 § VL, 5 § LKP och 1 § NvL.

[254] Se 26 kap. 3 § MB.

heten bland annat rätten att meddela förelägganden och förbud i enskilda fall, om det behövs för att t.ex. ett tillstånd skall efterlevas.[255] Om ett föreläggande eller förbud inte åtlyds kan tillsynsmyndigheten vända sig till kronofogdemyndigheten för verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad.[256] Tillsynsmyndigheterna är vidare skyldiga att vid misstanke om brott göra anmälan till polis- eller åklagarmyndighet.[257]

Ett tillstånd som lämnats kan under speciella förhållanden återkallas eller omprövas. Har tillståndet lämnats av annan än domstol eller kommun, får tillståndsmyndigheten inleda ett ärende om återkallelse eller omprövning utan särskild framställning.[258] Bland de beslut som kan omprövas ex officio är sådana som rör åtgärder som faller under den gällande naturvårdslagen, t.ex. täkttillstånd och undantag från strandskyddsbestämmelserna.

För att miljödomstolen skall ta upp frågan om återkallelse eller omprövning krävs ansökan från Naturvårdsverket, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen.[259] Så är fallet beträffande tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. En ansökan om återkallelse eller omprövning innebär inte att det anhängiggörs något nytt mål vid domstolen. I stället väcks det ursprungliga ansökningsmålet upp på nytt. Naturvårdsverkets, Kammarkollegiets och länsstyrelsens kompetens att inge ansökan sammanhänger med deras rätt att i ansökningsmål föra talan för att ta till vara allmänna intressen.[260] Det är frågan om en lagstadgad rätt att uppträda som sökandens motpart vid tillståndsfrågor.[261]

I motiven till miljöbalken görs uttalanden om rollfördelningen mellan de taleberättigade subjekten.[262] Enligt lagstiftaren skall länsstyrelserna verka på den regionala nivån medan Naturvårdsverket, som central myndighet, bör föra talan i frågor av principiell be-

[255] Se 26 kap. 9 § MB.
[256] Se 26 kap. 17 § MB.
[257] Se 26 kap. 2 § MB.
[258] Se 24 kap. 7 § MB.
[259] Se 24 kap. 7 § MB.
[260] Se 22 kap. 6 § MB.
[261] Här kan inflikas att ansökningsmål är av två typer: mål om mer omfattande miljöfarlig verksamhet, som i dag enligt den s.k. A-listan prövas av Koncessionsnämnden, samt mål om vattenverksamhet.
[262] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 468.

tydelse eller där frågor av annat skäl är av större vikt. Kammarkollegiet bör främst bevaka de allmänna intressena i vattenmål.

Förutom nu nämnda myndigheter tillkommer talerätt som företrädare för allmänna intressen i ansökningsmål kommunerna, när det gäller intressen inom kommunen.

Tillsynsmyndigheternas, tillståndsmyndigheternas, Naturvårdsverkets, Kammarkollegiets, länsstyrelsernas och kommunernas här beskrivna rätt att företräda allmänna intressen gäller prövning i första instans. Miljöbalken innehåller därutöver särskilda behörighetsregler i fråga om överklagande.

I miljöbalken bibehålls den rätt att överklaga som fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och konsumentorganisationer har enligt miljöskyddslagen och förordningen om kemiska produkter.[263] Vidare tillkommer klagorätt den myndighet, kommunala nämnd eller annan, som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken.[264] I lagmotiven[265] nämns som exempel på klagorätt som kan bli aktuell att Naturvårdsverket skall få överklaga beslut som avser tillstånd till miljöfarlig verksamhet,[266] att Riksantikvarieämbetet bör få överklaga beslut om kulturreservat och att det kan bli aktuellt att ge Fiskeriverket klagorätt beträffande beslut som berör fiskeintressen.

Klagorätten för myndigheter och kommuner samt, i högst begränsad omfattning, för arbetsmarknadens organisationer och konsumentorganisationer är i princip en direkt applicering av gällande rätt. En nyhet däremot är att det med miljöbalken införs en mer generell klagorätt för miljöorganisationer. Klagorätten omfattar domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken och tillkommer ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen

[263] Se 16 kap. 12 § 1 st 2 och 3 MB.
[264] Se 16 kap. 12 § 1 st 4 MB.
[265] Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 212.
[266] I de fall tillståndet meddelats av miljödomstol följer klagorätten redan med Naturvårdsverkets talerätt i första instans. Därutöver kommer Naturvårdsverket att ges rätt att överklaga tillståndsbeslut som meddelats av länsstyrelse eller kommun.

och har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år samt har lägst 2 000 medlemmar.[267]

Enligt gällande rätt föreligger ingen naturlig förvaltningsrättslig klagorätt för organisationer som inte uppfyller kravet på att vara berörd, även om det från praxis kan hämtas exempel på fall där organisationer har tillerkänts en utökad klagorätt.[268] Vanligast är att en organisation som stödjer sin klagorätt enbart på de allmänna intressen som föreningen skall bevaka enligt sina stadgar får sin talan avvisad.[269] Däremot kan en organisation uppträda som ombud för den som är klagoberättigad.

Frågan om en utvidgning av organisationernas klagorätt till att omfatta annat än organisationernas enskilda intressen har diskuterats vid flera tillfällen under de senaste årtiondena.[270] Såväl i utredningsbetänkanden som i riksdagsmotioner har förslag om klagorätt för ideella miljöföreningar förts fram och föranlett lagstiftarens ställningstagande.

Besvärssakkunniga[271] behandlade organisationers klagorätt utifrån ett generellt förvaltningsrättsligt perspektiv och fann att det var både naturligt och ändamålsenligt att låta ideella organisationer föra talan för att främja sina stadgeenliga syften. Någon sådan klagorätt infördes dock inte vid den stora förvaltningsrättsreformen 1971.

Fackföreningarnas rätt att överklaga beslut enligt miljöskyddslagen[272] infördes efter förslag från Miljöskyddsutredningen. Utredningen diskuterade i samband med det frågan om en generell klagorätt för ideella föreingar.[273] Tanken på det avvisades med hänvisning till dels svårigheten att göra gränsdragningar mellan olika ideella organisationer, dels att det inte borde komma i fråga att i strid med förvaltningsrätten i övrigt ge samtliga organisationer klagorätt, dels att rättssäkerheten var tillgodosedd genom att organisationerna

[267] Utformningen av klagorätten bygger på Grupptalanutredningens förslag om organisationstalan i bland annat miljömål, se 6–7 §§ i utredningens lagförslag (SOU 1994:151).
[268] Se t.ex. RÅ 1961 s. 143.
[269] Se vidare s. 445 vid not 210.
[270] Jfr ang det följande SOU 1994:151 del C s. 247 f.
[271] Se SOU 1964:27 s. 539.
[272] Se s. 440 vid not 194.
[273] Se SOU 1978:80 s. 161 f.

kunde uppträda som ombud för enskilda sakägare. I propositionen motiveras fackföreningarnas klagorätt med behovet av en ökad samordning mellan frågor om den yttre miljön och arbetsmiljön. När det gäller miljöorganisationerna upprepas i stort de argument mot en utvidgad klagorätt som Miljöskyddsutredningen förde fram.[274]

Mer positivt inställd till organisationernas klagorätt var Utredningen om miljövårdens organisation. Utredningen[275] ansåg det av vikt att det engagemang och arbete som idella miljöföreningar representerar manifisterades i bland annat en rätt att överklaga tillståndsbeslut. För att ge systemet erforderlig stadga borde det överlåtas på regeringen att peka ut vilka organisationer som skulle ges klagorätt. Förslaget ledde inte till lagstiftning. Flera remissinstanserna ställde sig kritiska till en utvidgning av klagorätten. I lagstiftningsärendet hänvisades vidare till att regeringen intagit en generös hållning när det gällde enskildas rätt att överklaga och att ideella föreningar kunde uppträda som ombud för sakägarna.[276]

Också på vattenrättens område har det från tid till annan förts fram förslag på talerätt för organisationer. Lagstiftaren har dock vid varje tillfälle ställt sig avvisande med hänvisning till bland annat vattendomstolens officialprövningsskyldighet och svårbemästrade avgränsningsproblem.[277]

Grupptalanutredningen föreslog, som nämnts ovan, att det skulle införas en möjlighet till organisationstalan vid domstol i mål om dels ersättning för miljöskada, dels förbud eller skyddsåtgärder enligt miljöskyddslagen. Utredningen uttalade även att det förelåg behov av att vidga rätten att överklaga miljörättsliga tillstånds- och tillsynsbeslut.[278]

Miljöbalken innebär att de under lång tid upprepade kraven på en särskild klagorätt för ideella föreningar för första gången vinner genklang. Motiven för att tillgodose kraven är inte andra än dem som alltid ansetts rättfärdiga klagorätten, främst det intresse och

[274] Se prop. 1980/81:92 s. 41 f.; jfr även bet. 1980/81:JoU21 s. 32.
[275] Se SOU 1987:32 s. 174–181.
[276] Se prop. 1987/88:85 s. 266 f. samt bet. 1987/88:JoU23 s. .
[277] Se bland annat bet. 1978/79:JoU6 s. 2 f., prop. 1981:82:130 s. 150 f. och bet. 1982/83:JoU30 s. 54.
[278] Se SOU 1994:151 del B s. 532 f.

djupa engagemang som utmärker de ideella miljöföreningarna. Till detta kommer en internationell trend mot att öppna domstolarnas och andra rättsliga instansers portar så att fler får tillträde till prövningsförfarandena.[279] Möjligen har dessutom rädslan för chikanösa överklaganden och andra former av processuellt missbruk avtagit.[280]

Klagorätten är, som beskrivits ovan, begränsad till idella föreningar som bedrivit verksamhet i Sverige under tre år och som har lägst 2 000 medlemmar. Kraven medför att ett fåtal organisationer ges klagorätt.[281] Varför en sådan begränsning är nödvändig motiveras inte på annat sätt än med att det är lämpligt.[282] Lika fåordig är lagstiftaren när det gäller att förklara varför klagorätt inte omfattar fristående processuella beslut, utan endast domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens. Det är svårt att se någon direkt anledning till att avskärma organisationer från möjligheten att överklaga ett beslut i t.ex. en bevisfråga, annan än en rädsla för opåkallade tidsfördröjningar. Att risken för vårdslös processföring skulle vara större beträffande icke-slutliga beslut än i fråga om domar och slutliga beslut framstår dock som verklighetsfrämmande.

Det skall nämnas att en organisation inte behöver ha varit aktiv i första instans för att kunna utöva sin klagorätt. Däremot begränsas klagorätten av att en dom eller beslut som vunnit laga kraft mot parter och andra sakägare gäller också mot en utomstående organisation.

Vid sidan av den lagstadgade rätt för statliga och kommunala myndigheter samt organisationer att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken, som nu beskrivits, kan talan för allmänna intressen föras av enskilda sakägare, dvs den som har rätt att på grund

[279] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 488.

[280] Det är dock svårt att i tidigare lagstiftningsärenden utläsa att den typen av motargument haft något inflytande på lagstiftarens ställningstagande. Njuggheten mot organisationerna har snarare berott på principiella överväganden än på enstaka remissinstansers utmålade hotbilder.

[281] Jfr bet. 1997/98:JoU20 s. 101 och 105.

[282] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 489. Jfr även Grupptalanutredningen som menade att grupptalans föremål, konstruktion och rättsverkningar för enskilda grummedlemmar var av sådan karaktär att grupptalan endast skulle få väckas av organisationer med sådan stadga, ekonomisk stabilitet, sakkunskap och förankring på det aktuella intresseområdet att de kan förväntas utföra talan på ett sakkunnigt och rationellt sätt och väl ta till vara gruppmedlemmarnas rätt, se SOU 1994:151 del B s. 111.

av sitt enskilda intresse föra talan och överklaga en dom eller ett beslut. I motiven klargörs att det inte skall anses som ett processhinder att klaganden åberopar enbart allmänna intressen, om han bara kan anses berörd i enlighet med vad som krävs för att uppfylla kraven på sakägarställning i processuellt hänseende.[283] På samma sätt som i fråga om den direkt på lagen grundade talerätten kan man beträffande sakägares rätt att föra talan skilja mellan talerätt i första instans och klagorätt.

Att pröva någons behörighet att som sakägare i första instans inleda ett ärende kan bli aktuellt vid talan om förbud mot miljöfarlig verksamhet.[284] En sakägare kan också initiera ett ärende vid en tillstånds- eller tillsynsmyndighet genom att begära att myndigheten vidtar en viss miljöskyddande åtgärd. Frågan om sakägares talerätt i första instans kan vidare aktualiseras när någon vill uppträda som sökandens motpart i t.ex. ett tillstånds- eller dispensärende. Sakägares klagorätt följer den förvaltningsrättsliga grundprincipen att beslutet måste angå vederbörande.[285]

Det sakägarbegrepp som enligt miljöbalken skall styra talerätten och rätten att överklaga är ett och detsamma.[286] I processuellt hänseende skall miljöskyddslagens sakägarbegrepp vara ledande för att bestämma vem som är sakägare. Som framställningen ovan har visat[287] tilläggs sakägarrekvisiten enligt miljöskyddslagen olika betydelse beroende på taleform och rättslig instans. Vid förbudstalan i domstol fungerar sakägarinstitutet i stort sett inte mer processhindrande än den talerättsregel som tillämpas i förmögenhetsmål i allmänhet. Inom förvaltningsprocessen görs en grundligare prövning av parts talerätt. Miljöskyddslagens sakägardefinition är då inte att se som annat än en omskrivning av den förvaltningsrättsliga principen om att beslutet skall angå klaganden. Frågan är då vilken betydelse detta får för rätten att föra talan enligt de i tidigare avsnitt behandlade lagarna.

De processuella konsekvenserna av en övergång till miljöskyddslagens sakägarbegrepp i ansökningsmål rörande tillstånd till *vatten-*

[283] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 486.
[284] Se 32 kap. 12 § MB.
[285] Se 16 kap. 12 § 1 st 1 MB.
[286] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 482 f.
[287] Se avsnitt 17.4.

verksamhet har behandlats särskilt ovan.[288] Övervägandena resulterar i slutsatsen att motivuttalandena om ett enhetligt processuellt sakägarbegrepp inte medför någon förändring av talerätten i förhållande till praxis enligt vattenlagen. Däremot finns det anledning att fundera över om reformeringen av de materiella tillåtlighetsreglerna innebär en utvidgning av sakägarkretsen och på så sätt inverka på talerätten.

När det gäller *miljöfarlig verksamhet* behålls miljöskyddslagens sakägarbegrepp. På samma sätt som enligt miljöskyddslagen kan en enskild person väcka förbudstalan mot en verksamhet som saknar tillstånd. Ett sådant mål skall även fortsättningsvis hanteras som ett dispositivt tvistemål enligt rättegångsbalken.[289] Det saknas anledning att hävda att kärandens talerätt i sådant fall skall prövas på annat sätt än i enlighet med de principer som kan utläsas ur Högsta domstolens resonemang i NJA 1994 s. 751.[290]

Tillståndsfrågor rörande miljöfarlig verksamhet skall prövas i första instans av kommun, länsstyrelse eller miljödomstol. Ett beslut av en kommun kan överklagas till länsstyrelsen och vidare till miljödomstolen.[291] Överinstanser till miljödomstolen är miljööverdomstolen och Högsta domstolen.[292] Till miljödomstolen överklagade mål skall handläggas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Mål som inleds vid miljödomstolen som första instans skall prövas enligt rättegångsbalken och de särskilda bestämmelserna om ansökningsmål i miljöbalken.

Den prövning som i dag sker vid Koncessionsnämnden och överprövas på förvaltningsrättslig väg överflyttas enligt miljöbalken till domstolssidan. Handläggningsmässigt innebär detta en uppstramning och formalisering av tillståndsprövningen.[293] Övergången till

[288] Se avsnitt 15.4.

[289] Miljöbalkens bestämmelser om handläggning av mål rör främst indispositiva ansökningsmål, jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 227.

[290] Se s. 418 f.

[291] Se 19 kap. 1 § och 20 kap. 2 § MB.

[292] Se 23 kap. 1 och 8 §§ MB.

[293] Lagrådet framförde både principiella och praktiska betänkligheter mot att överlåta förvaltningsuppgifter till domstolen och att ha skilda förfaranden beroende på om miljödomstolen är första instans eller högre rätt, se prop. 1997/98:45 s. del 2 485. Mot bakgrund av bland annat denna kritik förklarade regeringen att man hade för avsikt att inleda en översyn av frågan om tillståndsprövning i första instans, se prop. 1997/98:45 del 1 s. 461.

domstolsprövning bör dock inte ha någon inverkan på talerättens utformning och prövning i förhållande till miljöskyddslagen. Det finns flera omständigheter som motiverar att den praxis som utvecklats i Koncessionsnämnden, hos regeringen och vid Regeringsrätten skall vara vägledande i ansökningsmål vid miljödomstolen.

Tillåtlighetsprövningen är till sin natur av sådan art att den har starka förvaltningsrättsliga inslag. Förfarandet i ansökningsmål bygger på vattenlagens handläggningsregler. Vattendomstolarna sorterar formellt under de allmänna domstolarna, men anses i väsentlig mån fullgöra förvaltningsuppgifter.[294] Miljödomstolen har vidare att tillämpa samma materiella tillåtlighetsregler oavsett om domstolen är första instans eller överprövningsinstans. Miljöbalken innehåller dessutom en särskild kumulationsregel, som gör det möjligt att handlägga ansökningsmål gemensamt med mål som prövats av förvaltningsmyndighet eller kommun.[295]

Det går inte att finna några ändamålsskäl till stöd för att ge sakägarställning olika processuell relevans beroende på om talan handläggs vid miljödomstolen efter ett överklagande eller som första tillståndsmyndighet. Tvärtom framstår det som högst märkligt om rätten att föra talan skulle variera beroende på t.ex. om kumulation av ett ansökningsmål och ett mål om ett överklagat tillståndsbeslut sker eller inte sker. Sakägarbegreppet som sådant ger ingen anledning att tillämpa olika processuella principer. De materiella tillåtlighetsreglerna är desamma oberoende av var prövningen sker. Kommunernas, länsstyrelsernas och miljödomstolens utredningsansvar är i stort detsamma.

Slutsatsen av det anförda är att sakägarinstitutet bör ges samma innebörd och betydelse för enskildas rätt att föra talan och överklaga domar och beslut enligt miljöbalken rörande tillstånd till miljöfarlig verksamhet som för tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen.[296]

I likhet med naturvårdslagen saknar miljöbalken ett särskilt ansökningsförfarande när det gäller åtgärder till *skydd för naturvården*. Ärenden om t.ex. en utvidgning av strandskyddet, bildandet

[294] Jfr prop. 1981/82:130 s. 68 f.
[295] I sådant fall skall hela målet handläggas som ett ansökningsmål, se 21 kap. 3 § MB.
[296] Se avsnitt 17.4.

av naturreservat eller förklaring av mark som biotopskyddsområde tas upp ex officio av prövningsmyndigheten. Detsamma gäller frågor om återkallelse eller omprövning av tillstånd, dispenser och dylikt.[297] I alla ärenden, även sådana som gäller undantag från naturskyddet, har myndigheterna en skyldighet att självmant bevaka alla relevanta intressen. Det spelar ingen roll om den som för fram beaktansvärda synpunkter har talerätt eller inte.

De processuella rättsverkningarna av om någon skall betraktas som sakägare eller inte inträder följaktligen först när ett beslut i ett naturvårdsärende överklagas. Av praxis framgår att klagorätten enligt naturvårdslagen bedöms utifrån grundsatsen att beslutet måste angå klaganden, vilket anses kräva äganderätt eller särskild rätt till fast egendom som berörs av beslutet.[298] Andra privaträttsliga intressen omfattas inte av naturvårdslagens skyddsändamål.

Klagorätten enligt miljöbalken följer samma förvaltningsrättsliga princip.[299] Tillämpat inom förvaltningsrätten är, enligt vad som anförts ovan,[300] miljöskyddslagens sakägarbegrepp endast ett annorlunda sätt att beskriva grundsatsen om att klagorätt förutsätter att beslutet rör klagandens rättsställning eller ett intresse som är erkänt av rättsordningen. En definitionsmässig övergång från naturvårdslagens krav på kvalificerad fastighetsanknytning för sakägarställning till miljöskyddslagens villkor om att vederbörande skall drabbas av skada eller olägenhet genom åtgärden förändrar därför i sig inte sakägarkretsens bestämning. Kretsen klagoberättigade utvidgas endast om den skada eller olägenhet (de intressen) som skall beaktas vid prövningen är fler enligt miljöbalken än enligt naturvårdslagen.

När det gäller åtgärder som innebär undantag från naturskyddet är det främst beträffande täkttillstånd och strandskyddet som klagorättsproblematiken har aktualiserats. Flera rättsfall visar att behörigheten att överklaga förutsätter kvalificerad anknytning till det område, som direkt omfattas av tillståndet eller strandskyddet.[301] En granne kan inte överklaga ett täkttillstånd, ett beslut att medge

[297] Se 24 kap. 7 § MB.
[298] Se avsnitt 17.5.
[299] Se 16 kap. 12 § 1 st 1 MB.
[300] Se s. 465.
[301] Se s. 453.

undantag från strandskyddet eller en ogillad framställning om stängselgenombrott. Täkt- och strandskyddsbestämmelserna i naturvårdslagen har inte till ändamål att skydda grannens intressen. Följaktligen är grannar också utestängda från möjligheten att företräda allmänna intressen.

Miljöbalksutredningen ansåg att miljöbalkens sakägarbegrepp skulle utformas så, att ägare till grannfastighet gavs rätt att överklaga täkttillstånd.[302] I propositionen anges naturvårdslagens sakägarbegrepp och dess konsekvenser för grannes klagorätt, men något uttalande motsvarande Miljöbalksutredningens görs inte. Av de materiella tillåtlighetsreglerna kan man dock läsa ut att klagorätten enligt miljöbalken måste vara vidare än enligt naturvårdslagen. Påståendet grundas på att naturvårdslagens hänsynsregler flätas samman med miljöskyddslagens aktsamhetsbestämmelser. Sålunda skall vid prövningen av en täktverksamhets tillåtlighet beaktas verksamhetens samtliga effekter på omgivningen.[303] Även aspekter som buller och damm samt olägenheter på grund av transporter till och från täkten skall vägas in. De rättsligt relevanta intressena utökas och sakägarkretsen kommer geografiskt att sakna annan begränsning än den som följer med kravet på att risken för skada eller olägenhet inte får vara enbart teoretisk eller helt obetydlig.[304]

På samma allsidiga och djupgående sätt skall intresseprövningen företas då det kommer i fråga att vidta åtgärder till skydd för naturvården eller att meddela andra former av undantag från naturskyddet, t.ex. dispens från strandskyddet. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB gäller generellt vid all tillstånds- och dispensprövning enligt balken.

Härigenom är klarlagt att sakägarkretsen i mål och ärenden om naturskydd enligt miljöbalken inte har samma geografiska begränsning till direkt berört område som enligt naturvårdslagen. Frågan är om det anförda dessutom leder till slutsatsen att det för sakägarställning inte längre ställs upp krav på fastighetsanknytning.

Till stöd för att släppa kravet på fastighetsankytning och vidga

[302] Se SOU 1996:103 s. 512.
[303] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 378 och del 2 s. 146 f.
[304] Se s. 434.

sakägarkretsen så att den helt stämmer överens med den som gäller för miljöfarlig verksamhet kan följande argument anföras.

De intressehänsyn som skall beaktas vid prövningen av t.ex. en täkts tillåtlighet eller strandskyddets omfattning saknar koppling till fast egendom. Buller och damm från en täkt kan drabba inte bara närboende utan också personer som har sin arbetsplats belägen i närheten av täkten. Också sistnämnda personers intressen värnas av de allmänna hänsynsreglerna. Tillåtligheten skall grundas på en intresseprövning där naturvårdslagens och miljöskyddslagens skyddshänsyn vävts samman till en odelbar helhet.

Om en persons intresse är rättsligt erkänt, på det sätt som krävs för klagorätt, anses vidare ofta framgå av de förfaranderegler som gäller för prövningen. Finns det en författningsgrundad skyldighet att samråda med ett visst subjekt eller att delge vederbörande beslut och andra handlingar talar detta med styrka för att klagorätt föreligger. Ovan[305] har nämnts att skyldigheten för prövningsmyndigheterna att samråda med annan än sökanden och direkt berörda markägare och andra rättighetsinnehavare är begränsad i ärenden enligt naturvårdslagen. I miljöbalken är samrådsförfarandet betydligt mer välutvecklat och innebär långtgående skyldigheter för den som vill företa en åtgärd att i förväg underrätta och lyssna på enskilda som kan antas bli berörda av åtgärden. Av särskild vikt vid bedömning av samrådsförfarandets betydelse i klagorättshänseende är att resultatet av samråd och yttranden från allmänheten skall beaktas av prövningsmyndigheten.[306]

För vattenrättens del har dessa omständigheter inte ansetts tillräckliga för slutsatsen att det för sakägarställning och därmed för talerätt enligt miljöbalken inte ställs krav på kvalificerad fastighetsanknytning.[307] Främst har detta baserats på vattenrättens traditionella grundsyn om att vattenverksamhet rör förhållandet mellan fastigheter, skadeståndsreglernas utformning och sökandens rättegångskostnadsansvar. Konsekvenserna av att utvidga intresseprövningen i mål om vattenverksamhet till att bli lika omfattande som i mål om miljöfarlig verksamhet är outredda och man bör vara för-

[305] Se s. 454.
[306] Miljöbalkens samrådsbestämmelser beskrivs mer utförligt i avsnittet om det vattenrättsliga sakägarbegreppet, se avsnitt 15.4.
[307] Se s. 353 f.

siktig med att ge lösryckta uttalanden i motiven alltför långtgående intentionsdjup.

I fråga om naturvårdsärenden saknas flera av de faktorer som påkallar försiktighet när det gäller vattenverksamhet. I samband med att grannar frånkänns klagorätt enligt naturvårdslagen hänvisas inte sällan till att de kan få till stånd en prövning enligt miljöskyddslagen.[308] Enligt miljöbalken förutsätts en allsidig och alltomfattande prövning komma till stånd. Naturvårdslagens ersättningsbestämmelser rör endast förhållandet mellan staten och den som tvingas tåla inskränkningar i det fria nyttjandet av sin fastighet till följd av naturvårdande åtgärder. Den som lider skada på grund av intrång i ett till sökanden motstående intresse får lita till andra ersättningsregler, särskilt miljöskadelagen. Att utvidga kretsen klagoberättigade till att motsvara miljöskyddslagens får därför inga konsekvenser i ersättningshänsende. Slutligen saknas i naturvårdsärenden en särskild kostnadsreglering. Kostnadsansvaret är detsamma som i tillståndsmål om miljöfarlig verksamhet.

Mot att släppa kravet på kvalificerad fastighetsanknytning för rätten att överklaga beslut i naturvårdsärenden kan hävdas att det av motivuttalanden till miljöbalken framgår att ett enhetligt sakägarbegrepp inte är avsett att ha några materiellrättsliga verkningar.[309] Lagstiftarens önskan att skapa ett enhetligt processuellt sakägarbegrepp kan inte tas till intäkt för att de intressen som har materiellrättslig relevans och därigenom kan grunda klagorätt skall vara gemensamma. Tvärtom medför t.ex. ett täkttillstånd av länsstyrelsen inte att företaget undandras tillståndsplikt enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet. Vidare framgår av motiven att lagstiftaren inte sätter likhetstecken mellan dem som omfattas av samrådsförfarandet och sakägarbegreppet. På flera håll framhålls att de med vilka samråd skall ske kan vara sakägare, men det är inget som följer direkt av samrådsbestämmelserna.[310]

Motargumenten hämtar sin bärkraft från lagstiftarens uttalanden i motiven. Eftersom miljöbalken är en alldeles färsk lagstiftning – den har inte ens trätt i kraft när detta skrivs – går det inte att vifta

[308] Jfr bland annat Jonzon m.fl. s. 262 och RÅ 1983 2:85.
[309] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 484.
[310] Se t.ex. prop. 1997/98:45 del 1 s. 283 och 294 samt del 2 s. 57 och 59; jfr även s. 354.

bort uttalandena med hänvisning till tidsaspekten. Tvärtom medför lagmotivens tidsaktualitet att de har förhållandevis stor betydelse. Lägger man till detta förarbetenas traditionellt starka ställning som tolkningsfakta i svensk rättstillämpning måste motargumenten sägas ha avsevärd tyngd.

Emellertid finns det anledning att beträda en mer försiktig väg när det gäller lagstiftning genom motiv än som utmärker svensk rättstradition. Miljöbalken är en lagprodukt av modernt internationellt slag med flera EG-rättsligt färgade frågeställningar. Inte minst när det gäller allmänhetens medverkan i miljörättsliga prövningar finns det en tydlig utveckling inom EU och övriga världen med inriktningen att stärka den enskildes ställning och öka medborgarnas möjligheter till inflytande.[311] I det sammanhanget skall märkas de starka ändamålsskäl som argumenten för en vid sakägarkrets utgör. Rätten att överklaga bör formas efter de materiellrättsliga reglernas funktion och innehåll. Intressen som har materiellrättslig relevans måste kunna representeras på ett effektivt och rättssäkert sätt i processen. Förfarandet skall vara snabbt, billigt och enkelt. Risken för upprepade prövningar av en verksamhets eller åtgärds verkningar på miljön skall undvikas. Prövningen bör ske en gång och då på ett så allsidigt, alltomfattande och djupgående sätt som möjligt. Att uppnå dessa mål är en av grundtankarna bakom miljöbalken. Genom att vidga sakägarkretsen i naturvårdsärenden så att den motsvarar de intressen som i varje särskilt fall skall beaktas främjas ett förverkligande av detta ändamål. Att kvarbli vid naturvårdslagens sakägarebegrepp har direkt motsatt effekt.

[311] Se vidare kap. 18.

KAPITEL 18
EG-RÄTT OCH UTLÄNDSK RÄTT

18.1 Inledning

Miljöfrågor är till sin natur internationella. Immissioner, klimatiska förändringar, produktions- och konsumtionsmönster är i stort sett opåverkade av territoriala nationsgränser. Inget land kan till fullo värna sin natur, sitt djur- och växtliv samt människors hälsa utan samarbete med andra stater. Miljörätt begränsas inte till nationell lagstiftning, den inhemska rätten kompletteras av mellanstatliga konventioner, deklarationer och intentioner.[1]

Det internationella miljösamarbetet angår frågor som hur man i praktiken skall bemästra de negativa miljöeffekterna av det moderna högteknologiska konsumtionssamhället, förhindra att tredje världen upprepar industristaternas misstag och byta ut det produktionsinriktade industriella samhällets tärande på naturtillgångarna mot ett långsiktigt resursutnyttjande. Huvudintresset inriktas på miljötekniska, handelspolitiska och dylika frågor. Under framför allt senare år har dessutom betydelsen av allmänhetens deltagande i miljöarbetet lyfts fram. Det är dock ännu så länge få konventioner och avtal som reglerar processuella frågor, annat än i avsikt att utsträcka rättigheter för medborgare i en avtalsslutande stat till medborgare i andra avtalsslutande stater.[2]

Behovet och nyttan av allmänhetens medverkan i den miljörättsliga beslutsprocessen uppmärksammades redan i 1982 World Charter for Nature. I artikel 23 sägs bland annat att alla personer skall, i enlighet med nationell lagstiftning, ha möjlighet att delta i beslutsfattandet när det gäller avgöranden av direkt betydels för

[1] För en genomgång av ett stort antal konventioner på miljörättens område, se Ebbesson, Internationell miljörätt.
[2] Jfr Ebbesson, Compatability s. 177.

miljön och ha tillgång till sanktionsmekanismer vid skada eller olägenhet.[3]

Medborgarnas tillgång till rättsskydd och verkningsfulla verktyg för att freda miljön återkommer som eftersträvansvärda mål i Rio-deklarationen och Agenda 21, båda antagna vid 1992 års FN-konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro. I Rio-deklarationen, artikel 10, slås fast:

> Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decisionmaking processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

Agenda 21, artikel 27.13 lyder:

> Governments will need to promulgate or strengthen, subject to country specific conditions, any legislative measures necessary to enable the establishment by non-governmental organisations of consultative groups, and to ensure the right of non-governmental organisations to protect the public interest through legal action.

Senast har allmänhetens behov av tillgång på information och deltagande i miljörättsliga beslutsprocesser blivit föremål för en internationell överenskommelse genom The Economic Commission for Europe (ECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decisionmaking and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) antagen i Aarhus, Danmark den 25 juni 1998.[4]

Arhuskonventionens[5] ändamål är att öka allmänhetens medver-

[3] I engelsk version lyder artikel 23: All persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation.

[4] Se för en längre diskussion om Aarhuskonventionen och den internationella debatten om public participation, Ebbesson, Public participation.

[5] Ang. innehållet i konventionen se UN Doc. ECE/CEP/43 (1998).

kan och inflytande i miljörättsliga mål och ärenden. Syftet är att åstadkomma en ordning varigenom allmänheten lättare får tillgång till information samt enskilda och miljöorganisationer får ökade möjligheter att utnyttja rättssystemet vid överträdelser av miljörättsliga lagar och förordningar.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är att konventionen erkänner miljöorganisationer som företrädare för allmänna intressen. Sålunda sägs i artikel 2 p 5 att non-governmental organizations (NGO) skall anses ha ett intresse i ett miljörättsligt beslutsärende. Detta gäller dock endast organisationer "promoting environmental protection and meeting any requirements under national law". Sistnämnda krav lämnar det alltså fritt för varje konventionsstat att sätta upp egna begränsningar när det gäller att erkänna miljöorganisationers intresse i beslutsprocessen.

Aarhuskonventionens bestämmelser om allmänhetens medverkan är olika utformade beroende på vilken typ av beslut processen angår. Längst gående i att medge allmänheten inflytande är konventionen i fråga om tillståndsprövning av enskilda verksamheter (specific activities). I det fallet föreskriver konventionen (artikel 4) rätt för envar att erhålla information från en myndighet utan krav på att visa ett särskilt intresse i saken. Den som nekas information skall ha rätt att få myndighetens beslut överprövat.[6]

Konventionen innehåller också bestämmelser om rätt att i sak få omprövat ett beslut rörande en viss verksamhet (artikel 9 p 2). För denna rätt krävs att vederbörande antingen har ett särskilt intresse (sufficient interest) eller lidit en rättskränkning (maintaining impairment of a right). Konventionsstaterna bestämmer själva vad som utgör ett tillräckligt intresse, men bestämningen skall enligt konventionen ske med beaktande av syftet att allmänheten skall ges "wide access to justice". En organisation som "erkänts" enligt artikel 2 p 5 skall anses ha ett särskilt intresse i saken.

Ovan berörda konventionsuttalanden och bestämmelser speglar och bekräftar en internationell utveckling som tog fart på allvar under 1980-talet, särskilt i Nordamerika men också i länder som Norge, Holland, Australien och Nya Zealand. I andra stater, vars rättsordningar av tradition intar en mer restriktiv hållning till all-

[6] Artikel 9 p 1.

mänhetens deltagande och rätt att agera till förmån för allmänna intressen, fungerar deklarationerna som påtryckningsargument och handlingsincitament.

Nedan följer en beskrivning av ett flertal länders rättssystem när det gäller enskildas och miljöorganisationers rätt att föra talan för allmänna intressen. Genomgången gör inte anspråk på att med avseende på fullständighet, djup och analytiska kommentarer vara en grundläggande komparativ studie. Syftet är att spegla utvecklingen och inställningen till enskildas och organisationers talerätt i rättssystem och länder som på ett eller annat sätt har likheter med svensk rättsordning.

USA framstår i många hänseenden som en pionjärstat i fråga om att ge enskilda tillgång till domstolstalan för att värna allmänna miljöintressen. En beskrivning av utländsk rätt borde följaktligen ta sin början där. Emellertid avviker det amerikanska rättssystemet och medborgarnas benägenhet att använda domstolar som tvistlösningsorgan på så många och så avgörande punkter från svenska förhållanden att en jämförelse mellan länderna känns tämligen fruktlös, i ett sammanhang där avsikten är att diskutera reformbehovet i vårt lands rättsordning.[7] I stället har med utgångspunkt från nyssnämnda ändamål urvalet av komparativa studieobjekt fått styras av i vilken mån länderna har rättsliga, politiska och kulturella likheter med Sverige. Det kan då konstateras att olikheter i talerättsproblematiken beror mindre på om ett lands rättsordning bygger på civil law eller common law och mer på den traditionella uppdelningen av kompetens mellan domstolar och administrativa myndigheter, synen på staten som det allmännas välgörare, politisk stabilitet och ideologisk grundsyn, tillit till myndigheternas förmåga att bevaka allmänna intressen osv.

Genomgången av utländsk rätt blir i stort sett en resa från Sverige till andra sidan jorden, den börjar i Europa och slutar på Nya Zealand. Av en tillfällighet kommer framställningen därmed att föras från en försiktig avvikelse från en konservativ, traditionell, strikt syn på talerätten till en modern, frisläppt rätt för enskilda och

[7] Ang. rättsligt intresse som grund för tale- och klagorätt i amerikansk offentlig rätt, se Vining.

organisationer att processa, i överensstämmelse med ovan angivna internationella deklarationer.

18.2 EG-rätt

EG:s rättsordning innehåller ett stort antal miljörättsliga förordningar och direktiv.[8] Under Europasamarbetets inledande år koncentrerades intresset på föroreningsproblem men numera utgör miljöpolitiken en viktig del av det EU-politiska samarbetet. Subsidiaritetsprincipen medför att de lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att tillgodose miljömålen i första hand skall vidtas på nationell nivå.

De förordningar och direktiv som EG-rätten innehåller ger sällan besked i processuella frågor, i synnerhet lämnas talerättsproblematiken utanför. Det överlåts på medlemsstaterna att efter eget gottfinnande tillhandahålla effektiva och rättssäkra prövningssystem. EG-rättsliga bestämmelser kan dock inverka på enskildas talerätt vid nationella organ. Sålunda innehåller direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar bestämmelser som ålägger de nationella myndigheterna att kungöra miljökonsekvensbeskrivningar och vid beslutsfattandet beakta synpunkter som kommit in från allmänheten.[9] Vidare ger direktivet om miljöinformation[10] vem som helst rätt att erhålla information från offentliga myndigheter "without his having to prove an interest". Den som nekas sin rätt skall ges möjlighet att överklaga beslutet genom rättsprövning (judicial review). Dessutom föreligger det ett förslag till direktiv om skadeståndsansvar enligt vilket miljöorganisationer ges talerätt.[11]

Frågan om allmänhetens inflytande på beslutsprocessen och enskildas tillgång till rättsskydd på miljörättens område uppmärk-

[8] Miljörättens historik och utveckling inom EG-rätten behandlas av bl.a. Westerlund, EG:s miljöregler s. 29–32.
[9] Se artikel 8 och 9 direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiv 97/11/EG; jfr även Westerlund, EG och makten s. 94 f.
[10] Direktiv 90/313/EEG.
[11] Se O.J. 1991 C 192/6.

sammas i EG:s femte miljöprogram.[12] I programmet uttalas bland annat att "individuals and public interest groups should have practicable access to the courts in order to ensure that their legitimate interests are protected and that prescribed environmental measures are effectively enforced and illegal practises stopped".

EU:s medlemsstater är skyldiga att införliva direktiv i sina nationella rättsordningar. Underlåter en medlemsstat att göra detta eller bryter den på annat sätt mot EG-rätten kan Kommissionen föra talan mot staten vid EG-domstolen enligt artikel 169 Romfördraget. Varje medborgare i ett EU-land har rätt att klaga till Kommissionen och begära att åtgärder vidtas mot en medlemsstat.[13]

Vidare kan varje fysisk eller juridisk person väcka talan med yrkande att ett beslut som fattats av Kommissionen skall ogiltigförklaras.[14] För talerätt krävs att beslutet är riktat mot käranden eller på annat sätt direkt och personligen rör honom. EG-domstolen har i ett nyligen avgjort mål uttalat att talerätten förutsätter att käranden är personligen berörd av beslutet på grund av egenskaper som är utmärkande för honom eller på grund av en faktisk situation som särskiljer honom i förhållande till alla andra personer.[15] Miljöintressen av allmän karaktär grundar inte talerätt, i varje fall inte om det klandrade beslutet endast har indirekta verkningar på intressena.

Sammanfattningsvis kan sägas att EG-rätten har en potential att radikalt förändra det processuella klimatet för miljörättsliga prövningar på det nationella planet, inte minst när det gäller enskildas och miljöorganisationers medverkan i och inflytande på beslutsprocessen. Hittills har dock inflytandet på den svenska rätts- och förvaltningsprocessen varit förhållandevis litet. Det får vidare antas att inflytandet kommer att bli mest påtagligt när det gäller enskildas tillgång till effektiva verktyg för att bevaka privata intressen.

[12] Se A European Community programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development, COM(92) 23.
[13] Westerlund, EG:s miljöregler s. 213, anser att denna rätt att vända sig direkt till Kommissionen kommer att medföra stora förändringar sett från enskildas och miljöorganisationers synpunkt.
[14] Se artikel 172 Romfördraget.
[15] Se EG-domstolens dom den 2 april 1998 i mål C-321/95 Stichting Greenpeace Council m.fl. v Kommissionen och Spanien.

18.3 Norden

Miljörätten, särskilt skyddslagstiftningen, är i de nordiska länderna uppbyggd på likartat sätt när det gäller tillståndskrav och tillståndsprövning. Olika författningar pekar ut verksamheter som kräver förprövning. Tillståndsgivningen föregås av ett administrativt prövningsförfarande. Kompetensfördelningen mellan domstol och myndigheter begränsar möjligheten till domstolstalan.

En annan nordisk rättslikhet är grundsynen att det vilar på myndigheter och andra offentliga organ att agera till förmån för allmänna intressen. Enskilda medborgare och privata organisationer saknar i stort sett behörighet att vidta rättsliga åtgärder utanför den egna privaträttsliga sfären. Såväl talerätten vid allmän domstol som den förvaltningsrättsliga klagorätten förutsätter ett särskilt intresse i saken.

Medan det i Sverige först genom miljöbalken har öppnats en passage i det skott som delar enskildas och myndigheters processuella behörighet har det i Danmark och Norge sedan en längre tid förekommit gränsöverskridanden. I dessa länder har sedan ett tiotal år idella miljöorganisationer tillerkänts rätt att föra talan för allmänna intressen. Länderna har dock gått olika vägar för att luckra upp annars rigida talerättsprinciper.

I *Danmark* gäller som förvaltningsrättslig grundsats för klagorätt att klaganden måste ha ett individuellt intresse i saken. Den som åberopar endast allmänna intressen som grund för sin behörighet är inte klagoberättigad. Alltsedan 1980-talet har emellertid i dansk lag miljörättsliga frivilligorganisationer getts rätt att företräda det allmänna intresset genom att överklaga administrativa beslut. Sålunda tillerkändes flera organisationer klagorätt i 1980 års lov om beskyttelse av havmiljöet.[16]

Den kanske viktigaste danska miljörättsliga regleringen vid sidan av planlagstiftningen är miljöbeskyttelseloven från 1991. Lagen reglerar tillåtlighet och tillståndsgivning av miljöfarlig verksamhet. I första instans prövas tillståndsfrågor av kommunala nämnder och amtsråd. Miljöministern kan överta prövningsrätten i ärenden av större betydelse.[17] Lokala myndigheters tillståndsbeslut kan över-

[16] Jfr nu gällande lov nr 476 af 30 juni 1993 om beskyttelse af havmiljöet.
[17] Se 82 § miljöbeskyttelseloven.

klagas till Miljöstyrelsen och vidare till Miljöklagenämnden. Alla beslut är inte överklagbara. Bland annat kan miljöministern förordna att beslut, som har mindre betydelse för miljöskyddet, inte får överklagas.[18] Till Miljöklagenämnden kan även beslut av miljöministern överklagas. Överprövningen är fullständig, den omfattar både sak- och rättsfrågor. I Miljöklagenämnden gäller krav på prövningstillstånd.

Klagoberättigad enligt miljöbeskyttelseloven[19] är till en början den som har ett individuellt väsentligt intresse i sakens utgång. Innebörden av "individuellt väsentligt intresse" får fastställas med ledning av allmän förvaltningsrättslig praxis. Rekvisitet liknar i allt väsentligt kravet enligt svensk rätt på att beslutet skall angå klaganden.[20] Vid sidan härav pekar lagen ut ett flertal rikstäckande miljöorganisationer som klagoberättigade.[21] Bland dessa kan nämnas Danmarks Naturfredningsförening och Greenpeace. En lokal förening har ingen ovillkorlig klagorätt, men kan uppnå ställning av behörig klagande genom att meddela kommunen att föreningen vill bli underättad om vissa bestämda avgöranden, t.ex. rörande utsläpp eller avfallshantering.

Enligt dansk förvaltningsrätt har enskilda rätt att vända sig till allmän domstol för att få prövat riktigheten i ett på administrativ väg fattat beslut. Miljöbeskyttelseloven[22] föreskriver att sådan talan måste väckas inom sex månader från beslutet. Allmän domstol prövar enbart förvaltningsbeslutets laglighet.[23]

Rätten att påkalla domstols kontroll av administrativa beslut är densamma som för domstolstalan i allmänhet, för talerätt krävs att käranden har ett rättsligt intresse i saken. Den som har klagorätt över ett visst beslut presumeras ha talerätt när det gäller att väcka domstolstalan rörande beslutet. Därutöver har det i praxis under

[18] Se 92 § miljöbeskyttelseloven.
[19] Se för det följande 98–100 §§ miljöbeskyttelseloven.
[20] Jfr avsnitt 17.2.
[21] Se 99 § miljöbeskyttelseloven.
[22] Se 101 § miljöbeskyttelseloven.
[23] Ang gränsdragningen mellan laglighets- och lämplighetsprövningen i dansk rätt, se SOU 1994:117 bilaga 1.

senare år visats en välvillig inställning till miljöorganisationers rätt att företräda allmänna intressen.[24]

I *Norge* sker den allra största delen av miljörättsliga prövningar på administrativ väg. Även domstolstalan om förbud och skyddsåtgärder förekommer dock.[25] Vidare gäller i Norge en generell rätt för enskilda att få myndighetsbeslut kontrollerade av allmän domstol. Rätten till domstolskontroll är inte lagfäst utan följer av en långvarig rättspraxis. Av betydelse för domstolskontrollen och domstolarnas roll för miljöskyddet över huvud taget är vidare att värnandet av miljön sedan 1992 är en grundlagsfäst princip i den norska rättsordningen.[26]

För talerätt vid domstol och rätt att överklaga administrativa beslut gäller samma förutsättning: att vederbörande har ett rättsligt intresse i saken.[27] Kriteriet är fastslaget i lag.[28] Även om civilprocessen och förvaltningsförfarandet skiljer sig åt, finns det en gemensam linje när det gäller att tolka innebörden av begreppet rättsligt intresse.[29]

Norsk rätt saknar författningsbestämmelser om rätt för andra än offentliga organ att föra talan för allmänna intressen. Utvecklingen mot en talerätt, som sträcker sig vidare än den traditionellt nordiska, har skett genom rättspraxis.[30] Redan 1969 tillerkändes Norges Naturvernsforbund administrativ klagorätt. Elva år senare slog Höyesterett i det s.k. Alta-målet fast att Naturvernsforbundet även hade talerätt för allmänna intressen vid domstol.[31] På grundval av dessa avgöranden samt domstols- och förvaltningspraxis i övrigt kan man dra upp följande riktlinjer för de kriterier som ställs på en organisation för att kvalificera denna som talebehörig.[32]

[24] Jfr Östre Landsret U.1994.780/2 Ö. Domstolen tillät i avgörandet Greenpeace att föra talan mot Trafikministeriet om förbud mot att utföra anläggningsarbeten till Öresundsbron.
[25] Jfr Backer, Lov og Rett s. 461 f.
[26] Se vidare ang. detta Backer a.a.
[27] Begreppet rettslig interesse behandlas utförligt av Backer, Rettslig interesse.
[28] Se 54 § tvistemålsloven (rettslig interesse) och 28 § forvaltningsloven (rettslig klageinteresse).
[29] Jfr Backer, Klagerett s. 154 samt Rettslig interesse s. 39–46.
[30] Om utvecklingen av organisationers talerätt i Norge, se Backer, Rettslig interesse s. 123–159.
[31] Se Rt. 1980 s. 569.
[32] Se ang dessa kriterier Backer, Klagerett s. 155 f.; jfr Rettsligt interesse s. 133–159.

Talan, och i förekommande fall det överklagade beslutet, skall angå det ämnesområde som organisationen enligt sina stadgar bedriver verksamhet inom. Med hänsyn till de stora rikstäckande miljöorganisationernas vittomfattande ändamålsbestämmelser föreligger det normalt inget hinder för dessa att agera rättsligt både lokalt, regionalt och på riksplanet. Däremot kan en lokal förening inte räkna med att ha talerätt rörande miljöverksamheter, som enbart har betydelse utanför den ort där föreningen bedriver sin verksamhet.

Andra omständigheter som vägs in vid bedömning av talerätten är hur representativ och väletablerad organisationen är. Något krav på ett lägsta antal medlemmar går inte att finna i praxis. Organisationen får emellertid inte vara så liten att den endast fungerar som täckmantel för enskilda att föra talan. Av samma anledning saknar sannolikt en sammanslutning som bildats enbart i syfte att processa i det enskilda fallet talerätt. Däremot bör sådan rätt kunna tillerkännas en förening som bildats för att kanalisera motståndet mot en viss bestämd verksamhet och som agerat även utanför det rättsliga förfarandet. Också sammanslutningar av annan form än medlemsföreningar kan vara talebehöriga. Sålunda har stiftelser tillerkänts klagorätt.

Enskilda personers rätt att föra talan skall bedömas utifrån rekvisitet rättsligt intresse. Som huvudregel gäller att enskilda saknar talerätt för allmänna intressen.[33] Sannolikt krävs för att ett rättsligt intresse skall föreligga dock inte att beslutet påverkar den enskildes rättsställning.[34] Att den enskilde visar ett konkret intresse eller något annat konkret förhållande med anknytning till berört område, verksamheten i fråga etc. kan räcka för tale- och klagorätt.[35] Sålunda bör den som regelbundet utövar sin allemansrätt på en viss plats ha klagorätt angående beslut som inskränker hans möjlighet att fortsätta med utövandet.[36]

[33] Förhållandet mellan rättsligt intresse och allmänna intressen behandlas i Backer, Rettslig interesse s. 49–63.
[34] Backer behandlar i Rettsligt interesse, begreppet rättsligt intresse utifrån tre dimensioner: tvisteföremålets art, tidsdimensionen och en personlig dimension. Den personliga dimensionen angår intressets anknytning till käranden och kan enligt Backer sönderdelas i intressets art, styrka och närhet.
[35] Förhållandet måste omfattas av lagens ändamål, se Backer a.a. s. 104 f.
[36] Jfr Backer, Klagerett s. 156.

Avslutningsvis skall sägas att överprövningen av administrativa beslut omfattar såväl sakfrågor som rättsfrågor. Däremot är domstolskontrollen av förvaltningsbeslut begränsad till beslutets överensstämmelse med gällande rätt. Domstolen kan inte ompröva förvaltningsmyndighetens skönsmässiga bedömningar eller lämplighetsavvägningar. Giltigheten av sådana bedömningar kan dock underkännas genom att domstolen finner att myndigheten vägt in irrelevanta omständigheter eller utelämnat beaktansvärda förhållanden.[37]

Sammanfattningsvis kan sägas att miljöorganisationernas rätt att enligt dansk och norsk rätt överklaga förvaltningsbeslut och att föra talan vid domstol i sak eller för kontroll av administrativa myndigheters avgöranden avviker från svensk syn på privata subjekts roll när det gäller att värna samhällsintressen. I Danmark har man valt en försiktigare väg och inskränkt talebehörigheten till särskilda av lagstiftaren utpekade organisationer. Praxis tyder emellertid på att domstolarna är beredda att gå vidare utan särskilt lagstöd. I Norge har praxis gått före och öppnat upp portarna genom att ge lagfästa regler om tale- och klagorätt en vid tolkning.

18.4 Nederländerna

Nederländerna är den europeiska stat som nått längst när det gäller att undanröja hinder för allmänheten att verka processuellt för att ta till vara allmänna intressen. Rättsutvecklingen mot en fri talerätt har fortgått genom både lagstiftning och rättsbildning i praxis.

Inom administrativ rätt har det sedan lång tid funnits en lagstadgad rätt för miljöorganisationer att föra talan för allmänna intressen.[38] Huvudregeln för klagorätt är att klaganden måste ha ett på visst sätt kvalificerat (sufficient) intresse i saken. Den miljörättsliga lagstiftningen innehåller bestämmelser som direkt tillerkänner miljöorganisationer ett klagorättsgrundande intresse. Sålunda sägs i den nederländska motsvarigheten till miljöskyddslagen att det intresse för vars tillgodoseende en juridisk person bildas skall

[37] Se vidare SOU 1994:117 bilaga 1.
[38] Se Betlem s. 161 med där anförd litteratur.

anses som dennes intresse.[39] Någon motsvarande rätt för enskilda privatpersoner att företräda allmänna intressen föreligger inte.

Förutom deltagande i administrativ tillståndsprövning spelar domstolstalan en viktig roll för enskildas miljöskydd i Nederländerna. För att domstol skall sakpröva en talan krävs att käranden har talerätt. Saklegitimationen följer med att käranden har ett eget rättsligt intresse knutet till den rättsföljd som yrkas. Rätten att föra förbudstalan är således beroende av att käranden själv lider ersättningsgill skada eller olägenhet av verksamheten i fråga.[40] Vid allmänna intressen saknas ofta någon som kan stödja ett ersättningsanspråk på intrånget. Följaktligen kan enligt grundprincipen för talerätt förbudstalan inte komma till stånd. Enskilda som vill komma till rätta med eventuella miljöproblem får vända sig till myndigheterna. År 1986 slog emellertid Hoge Raad (Högsta domstolen) fast att det allmänna intresset av miljöskydd omfattas av nederländsk privat skadeståndsrätt (tort law) och att organisationer vars ändamål är att arbeta för miljöskydd är behöriga att företräda detta allmänna intresse i domstol.[41] Hoge Raad har därefter i ett flertal avgöranden konfirmerat miljöorganisationernas talerätt.[42]

Praxis ger inte varje organisation rätt att väcka talan i alla mål där ett allmänt intresse gör sig gällande. Av domstolarnas avgöranden framgår att talerätten förutsätter dels att det föreligger en ändamålsöverensstämmelse mellan organisationens stadgar och de konkreta intressen som talan avser att skydda, dels att organisationen mer kontinuerligt arbetar för intressenas tillvaratagande och därvidlag inte otillbörligt gynnar eller missgynnar andra, dels att den väckta talan är ett effektivt sätt att skydda intressena, dels att, om det allmänna intresset utgörs av ett kumulerat antal enskilda intressen, den enskilde inte är utestängd från möjligheten att processa på egen hand.[43]

[39] Se artikel 21.4. som i engelsk översättning lyder: In this Act and the provision based thereon, the interests consigned to public authorities, and the interests for the promotion of which private legal persons were established, shall be regarded as their own interests; översättningen hämtad från Betlem s. 166 not 61.
[40] Jfr Betlem s. 161.
[41] Se De Nieuwe Meer (HR 27 juni 1986, Nederlandse Jurisprudentie 1987, 743).
[42] Se bland annat Kuunders (HR 18 december 1992, Nederlandse Jurisprudentie 1994, 139).
[43] Jfr Betlem s. 164 och Frenk s. 353 f.

Nu beskrivna rättspraxis har nyligen (1994) kodifierats i en lag om grupptalan.[44] Genom lagen har det införts en ny artikel i den nederländska civillagen. Artikeln lyder i engelsk översättning:[45]

> 1. An association or foundation with full legal capacity is entitled to entertain an action for the purposes of protecting interests of other persons that are similar in kind, inasmuch as it promotes these interests according to its articles of association.
>
> 2. A legal person within the meaning of Section 1 shall not have standing if and when it has insufficiently attempted, in the circumstances of the case, to reach the result sought by the action by way of consultation with the defendant.
>
> 3. An action as referred to in Section 1 cannot relate to damages in money.
>
> 4. An act cannot form the basis of an action within the meaning of Section 1 to the extent that the person affected by it objects to the action.
>
> 5. A judgment shall not be binding with respect to a person whose interests are being protected by the action and who objects to the legal effect of the judgment as far as he/she is concerned, unless the nature of the judgment carries with it the impossibility to exclude its effects vis-à-vis this person alone.

Ordalydelsen i sec. 1 ger intrycket att lagen endast reglerar talan för kumulerade enskilda intressen, inte allmänna intressen som saknar anknytning till enskilds rätt. Så är emellertid inte fallet. Under lagen faller även talan om renodlade allmänna intressen.[46]

Kravet på att organisationen skall ha försökt att nå en förlikning med svaranden innan talan väcks är inte absolut på så sätt att förlikningsförsök alltid måste ha skett. Skulle sådana förhandlingar av någon anledning vara omöjliga att föra eller är det på förhand klart att de skulle bli resultatlösa, är enligt förarbetena bristande uppfyllelse av kravet inget processhinder.[47]

Lagen stadgar i sec. 3 förbud mot ersättningstalan. Förbudet gäller kompensation till gruppmedlemmar. Däremot är det inget som hindrar organisationen från att kräva ersättning för egen del.

[44] Lag om reglering av vissa juridiska personers behörighet att föra talan till skydd för andra personers intressen, se Staatsblad 1994, No. 269.
[45] Se Betlem s. 162.
[46] Jfr Frenk s. 353.
[47] Jfr Frenk s. 355.

Som nämnts ovan har rättspraxis öppnat upp en möjlighet för miljöorganisationer och andra att erhålla ersättning vid intrång i allmänna intressen. Organisationer har av domstol tillerkänts ersättning för kostnader som uppkommit för att återställa skador på miljön, t.ex. för att rena fåglar och kustområden från olja.[48]

Lagstiftningen om grupptalan är förhållandevis ung och det är svårt att utan närmare kunskaper om de allmänna processuella förhållandena i Nederländerna dra några slutsatser om vilken betydelse lagen kommer att få för värnandet av allmänna intressen. Att lagen tillkommit kan tas till intäkt för att den rättspraxis som utvecklats i domstolarna och som lagen i allt väsentligt är en kodifiering av inte lett till onödigt processande eller andra missförhållanden. Tvärtom utgör lagstiftarens ingripande en bekräftelse på behovet av utomstatligt agerande för att skydda allmänna intressen. Nederländerna har valt att öppna domstols- och myndighetsportarna för etablerade miljöorganisationer medan enskilda medborgare får vänta utanför. Vägvalet är detsamma som i Danmark, Norge och Sverige och kan sägas utgöra en europeisk metod.[49] I andra delar av världen, såsom Australien, Canada och Nya Zealand, har man anlagt en mer pluralistisk syn på rätten att företräda allmänna intressen.

18.5 Canada[50]

Enskildas rätt att processa enligt den allmänna processordningen i Canada kan antingen grundas direkt på lagbestämmelser eller följa av common law.[51] När det gäller allmänna intressen är det ovanligt

[48] Jfr Betlem s. 165 f. och Frenk s. 357.

[49] Möjligheter för organisationer att i begränsad utsträckning föra talan för allmänna intressen finns även i bland annat Belgien, Frankrike, Spanien och Tyskland. Organisationstalan är vidare det vanligaste sättet att bereda allmänheten processuellt inflytande på konsumenträttens område, där taleformen har längre tradition än inom miljörätten.

[50] Förutom citerad litteratur bygger det som sägs i detta avsnitt på intervjuer med Eva B. Ligeti, Environmental Commissioner of Ontario, professor Chris Tollefson, University of Victoria, flera jurister vid Ministry of the Attorney General i Ontario och Brittish Columbia samt ett flertal advokater i Vancouver och Toronto.

[51] Samtliga provinser i Canada utom Quebec har en rättsordning som baseras på det engelska common law-systemet.

att enskilda i lag ges rätt att företräda intressena vid domstol eller andra prövningsorgan. Talerätten är därför normalt att bestämma enligt common law.

Rätten att processa är enligt common law beroende av att vederbörande har ett personligt intresse i saken, som går utöver de intressen som folk i allmänhet har.[52] Talerätten förutsätter att vederbörandes rättsställning påverkas eller att han lider skada eller olägenhet som är av mer kvalificerad art än den som drabbar varje annan person.[53]

Allmänna intressen bevakas och företräds i rättsliga sammanhang av the Attorney General. Common law-systemet medger av tradition enskilda att föra talan i the Attorney Generals ställe, en s.k. relator action.[54] För det krävs tillstånd från the Attorney General, som har rätt att när som helst intervenera och ta över den enskildes talan. The Attorney Generals beslut att intervenera kan inte överklagas av den enskilde. Den enskilde kan heller inte motsätta sig de processhandlingar som the Attorney General vidtar, även om de innebär att talan återkallas eller efterges.

Rättsliga aktioner från enskilda och miljöorganisationer till förmån för allmänna intressen är ett ganska sent fenomen i Canada, om man jämför med grannlandet USA. Visserligen kan det ses spår av "public interest litigation"[55] i Canada under 1960- och 1970-talen, med det är först under de senaste tio till femton åren som denna processföreteelse har fått större omfattning och genomslag. Det är särskilt ideella miljöorganisationer som agerat, alltifrån stora nationella miljöföreningarna till lokala sammanslutningar av ad hoc-karaktär.

Den processuella aktiviteterna har fortgått längs två linjer. Den ena typen av handlanden är åtal i form av relator actions. Den miljörättsliga regleringen var i flera provinser fram till slutet av 1980-talet ganska ofullständig när det gällde möjligheten till civil domstolstalan. Åtal mot regelbrott var ofta den enda sanktions-

[52] Jfr Ontario Report s. 273 f. samt McRobert s. 21 f.
[53] Jfr den svenska förvaltningsrättsliga grundprincipen om att klagorätt förutsätter att beslutet angår klaganden, se avsnitt 17.2.
[54] Jfr ang motsvarande förhållanden i USA, Lindblom, Grupptalan s. 299 f. och 593 f. samt i Australien, ALRC Report no. 27 s. 60 f.
[55] Med public interest litigation menas processer rörande allmänna intressen.

möjlighet som enskilda förfogade över. Det var inte sällan svårt att få the Attorney Generals tillåtelse att åtala. Och i flera fall där tillstånd lämnats gick the Attorney General in i efterhand och lade ner åtalet.[56] Organisationerna hade vidare problem med att uppfylla de stränga beviskraven i brottmål.

Den andra rättsliga väg som beträtts är överklagande av myndighetsbeslut. Domstolskontroll av förvaltningsapparaten inskränker sig enligt canadensisk rätt till s.k. judicial review.[57] Under påstående att myndigheterna brutit mot procedurregler eller gjort sig skyldiga till oriktig rättstillämpning har miljöorganisationer försökt få administrativa beslut upphävda. Särskilt har attackerna inriktats på att det förelegat bristande beslutsunderlag genom att det inte gjorts en ordentligt konsekvensbeskrivning av en verksamhets effekter på miljön. Inte sällan har talan stupat på att organisationerna frånkänts talerätt. I takt med att den miljörättsliga regleringen ökat och allmänhetens inflytande på beslutsprocessen framhävts har emellertid domstolarna intagit en allt mer välvillig inställning i talerättsfrågor. Presumtionen är numera snarare för än mot talerätt, särskilt om klaganden för fram rättsligt relevanta sakargument.[58]

Man kan på goda grunder påstå att talan för allmänna intressen fått en ständigt ökande betydelse i det miljörättsliga arbetet i Canada. Det gäller både nationellt, regionalt och lokalt. Canada har flera stora välorganiserade miljöorganisationer.[59] I landet finns också sedan 1991 en landsomfattande advokatgrupp, Sierra Legal Defence Fund, som ägnar sig enbart åt public interest litigation i miljömål. Enskildas och organisationers mod, kraft, vilja och förmåga att företräda allmänna intressen har mött respons hos lagstiftaren. I flera provinser har, som framgår nedan, talerättsregler lättats upp och kostnadsreglerna modifierats för att stimulera denna form av rättsliga aktioner.

Canadas statsskick med både nationell och provinsiell lagstiftning medför att det kan skilja avsevärt i rättsordningen mellan olika

[56] Jfr Tollefson, Pilgim's progress s. 2 och 6.
[57] Judicial review kan liknas vid det svenska rättsprövningsinstitutet.
[58] Jfr Tollefson a.a. s. 3.
[59] Som exempel kan nämnas the Canadian Environmental Law Association (CELA), the Pollution Probe och the West Coast Environmental Law Association (WCELA).

delar av landet. På miljörättens område spelar provinsernas egen lagstiftning störst roll. Ontario är den provins som i dag anses ha den modernaste och mest framsynta övergripande miljölagstiftningen: the Environmental Bill of Rights 1993 (EBR). En stor del av detta avsnitt behandlar EBR. Först skall dock några rader ägnas den för allmänhetens inflytande viktigaste nationella lagen, the Canadian Environmental Protection Act (CEPA).

CEPA infördes 1988. Den var ett svar på kritik som riktats mot Miljöministeriet för passivitet i arbetet för en bättre miljö i landet. Lagen åtföljdes av ministeruttalanden om krafttag mot dem som förorenar naturen. En av de grundsatster som manifisteras i CEPA är att staten har som uppdrag från folket att värna miljön. En annan grundprincip som uttrycks i lagen är att enskilda skall uppmuntras att delta i beslutsprocessen angående frågor som rör miljön.

Allmänheten ges olika möjligheter att utöva inflytande under CEPA. Sålunda föreskrivs det om kungörelseförfarande och yttranderätt i ärenden som rör giftiga ämnen. Enskilda har också i sådana ärenden rätt att överklaga myndighetsbeslut, utan krav på att vara särskilt berörd. Det är dock inte säkert att en överprövning kommer till stånd. Ibland är överprövningen obligatorisk, i andra fall är den fakultativ.

Det kanske viktigaste inslaget i CEPA när det gäller enskildas processuella ställning är att den som lider eller riskerar att lida skada eller olägenhet på grund av en överträdelse av CEPA kan väcka talan om förbud och ersättning. Bestämmelsen gör inget undantag för "public nuisances".[60] I ett sådant civilmål kan domstolen självmant anmoda tredje man att yttra sig eller på annat sätt delta i rättegången.

CEPA har inte fått den genomslagskraft som många förväntade och hoppades på när lagen introducerades. Kritiker[61] hävdar att detta beror på att myndigheterna inte har agerat med den kraft som utlovades. Antalet allmänna åtal på grund av regelöverträdelser har varit få, i medeltal tio per år i hela landet. Fällande domar har resulterat i förhållandevis låga bötesstraff. Kravet på att själv vara

[60] Se s. 493 vid not 77 ang "public nuisance-doktrinen" och dess betydelse för talerätten.
[61] Se bland annat Clark-Rutherford.

åtminstone potentiellt skadelidande utestänger många miljöengagerade från möjligheten att väcka förbudstalan. Till det kommer de hinder mot processande som sammanhänger med bristande kunskap, mod och ekonomiska resurser.

Om CEPA av flera bedömare betraktas som något av ett misslyckande är tongångarna annorlunda när det gäller Ontarios Environmental Bill of Rights (EBR). Lagen trädde i kraft i februari 1994 och har rönt uppmärksamhet runt om i världen.[62] Syftet med EBR är att skydda och bevara naturmiljöer, växter och djurliv. För det ändamålet tillhandahåller lagen dels medel för enskilda att delta i den offentliga beslutsprocessen, dels ökat ansvarstagande för myndigheterna i förhållande till fattade beslut, dels större möjligheter för enskilda till domstolstalan i miljöfrågor, dels större anställningstrygghet för den som agerar i miljövårdande syfte.

Nämnda mål och syften läggs fast i del I av EBR. I del II anges minimikrav på allmänhetens inflytande i lagstiftningsärenden och vid myndighetsprövning av "instrument".[63] Sålunda läggs det på lagstiftaren att i varje särskilt fall pröva om ett förslag till lag eller annan författning med hänsyn till dess inverkan på miljön bör kungöras så att allmänheten får tillfälle att komma med synpunkter. Ärenden om tillstånd eller andra instrument skall regelmässigt kungöras, om hinder inte möter på grund av t.ex. fara i dröjsmål. Kungörelse sker genom att ärendet i fråga förs in på ett särskilt register (The Environmental Registry). Registret är databaserat och kan nås av vem som helst över Internet. Till och med 1996 har registret haft över 33 000 besökare. Antalet yttranden från allmänheten har varit få,[64] men kan antas öka i takt med att fler människor får tillgång till och lär sig använda datorer.

Enligt EBR har alla som är bosatta i Ontario rätt att överklaga

[62] Detta har bekräftats för mig bland annat vid besök i Australien och på Nya Zealand; se även SOU 1994:151 del s. 287 f., Guardians for the Environment och Frenk s. 358 f.

[63] I lagtexten definieras instrument som "any document of legal effect issued under an Act and includes a permit, licence, approval, authorization, direction or order issued under an Act, but does not include a regulation", se sec. 1 (1) EBR.

[64] Vid utgången av 1995 hade yttranden kommit in i omkring fyra procent av cirka 4 000 registrerade instrument.

beslut rörande tillstånd och andra instrument.[65] Också ideella organisationer och andra juridiska personer omfattas av klagorätten.[66] Klagorätten saknar inte begränsningar. Sålunda krävs dels att klaganden har ett intresse i saken, dels att det enligt den lagstiftning som tillämpats i beslutet finns en klagomöjlighet. Klaganden skall enligt EBR anses ha ett intresse i saken, om han utnyttjat möjligheten att yttra sig vid beslutsmyndigheten. Av praxis kan vidare läsas ut att en granne "who might potentially suffer adverse effects from the proposed facility's air emission" har ett intresse i saken.[67] Klagorätt kan dessutom tillkomma ideella föreningar med hänsyn till att de "provide an effective voice in environmental matters" på den ort där den ifrågasatta verksamheten skall bedrivas.[68] Av detta framgår att kravet på att representera ett intresse i saken i praktiken inte har samma processhindrande effekter som t.ex. det i svensk förvaltningsrätt uppställda klagorättsrekvisitet att beslutet skall angå klaganden.

För att ett överklagande skall tas upp till prövning i sak krävs prövningstillstånd. Detta kan ges under två förutsättningar, vilka fritt kan översättas till att det skall dels föreligga anledning till ändring av det överklagade beslutet, dels finnas risk för att beslutet har betydande påverkan på miljön.[69] Farhågor har uttalats om att dessa krav är så stränga att klagomöjligheten blir en schimär.[70] I praxis har dock beviskraven efterhand sänkts från en sedvanlig prövning "on the balance of probabilities" till att klaganden måste styrka att han har en "prima facie case", dvs klaganden måste visa "preliminary merits" eller "raise a serious question".[71] Till och med 1996 hade 18 överklaganden kommit in till the Environmental Appeal Board. Av dessa har sex beviljats och nio nekats prövningstill-

[65] Se sec. 38 (1) EBR. Undantag gäller för Class III instruments; ang indelningen i olika klasser se sec. 20 EBR. En anledning till att Class III instrument undantas kan vara att dessa till följd av annan lagstiftning är underkastad en formell offentlig process (hearing).

[66] Jfr the Environmental Appeal Boards avgörande Northwatch v Ontario (Director, Ministry of the Environment and Energy), anmärkt i McRobert s. 34 f.

[67] Se Re: Hunter (1995), 18 C.E.L.R. 22 (Swaigen), anmärkt i McRobert s. 29 f.

[68] Se i not 66 ovan anmärkta avgörande samt McRobert s. 30–34.

[69] Se sec. 41 EBR.

[70] Jfr ECO, Exploring the possibilities... s. 19.

[71] Se McRobert s. 32 f., med där anmärkta rättsfall.

stånd samt tre återkallats. De till sakprövning upptagna överklaganden har rört två ärenden, ett angående avfallshantering (Fletcher Tile) och ett avseende utsläpp i luft och vatten (Petro-Canada Products). I båda fallen slutade tvisten med en förlikning som innebar väsentliga förbättringar ur miljösynpunkt i förhållande till de överklagade tillståndsbesluten.[72]

I likhet med svensk rätt finns det i Canada en skiljelinje i kompetenshänseende mellan domstol och förvaltningsmyndighet. Ändamålet att genom EBR öka myndigheternas ansvar för fattade beslut ansågs därför inte lämpligen kunna tillgodoses genom ökad domstolsprövning av myndighetsbeslut.[73] Tvärtom innehåller EBR ett uttryckligt förbud mot att underkasta myndighetsbeslut domstolsprövning, med undantag för den laglighetsprövning som kan ske enligt the Judicial Review Procedure Act.[74] Kontrollbehovet har i stället tillgodosetts genom att det inrättats en särskild myndighet, the Environmental Commissioner of Ontario (ECO).

ECO:s rättigheter och förpliktelser regleras i del III av EBR. Bland de uppgifter som vilar på ECO kan nämnas att hon årligen skall rapportera till Ontarios lagstiftande församling i vilken mån de olika ministerierna och underlydande myndigheter handlar i överensstämmelse med EBR:s syften och ändamål. ECO skall vidare hjälpa enskilda med ansökningar om "reviews or investigations". Vidare åligger det ECO att i olika sammanhang agera som samrådspartner, informationsspridare och utredare.

EBR innehåller i del IV och V särskilda bestämmelser om enskildas rätt att ansöka hos ECO om att behörig minister skall verkställa en review (omprövning) eller investigation (undersökning). En review kan avse förslag till ändring, upphävande eller återkallelse av en lag, ett tillstånd eller något annat slags instrument. Ansökan om en review kan också innehålla en begäran om att nya lagregler skall införas. Institutet investigation innebär en begäran om att ministern skall inleda en utredning för att utröna om det skett en överträdelse av miljöbestämmelserna. Det är ministern eller den som fått behörigheten delegerad till sig som ensam be-

[72] Jfr ECO Annual Report 1996 s. 53 f.
[73] I det hänseendet avviker EBR från motsvarande lagar i USA.
[74] Se sec. 118 EBR.

slutar om en review eller investigation skall inledas. Ett avslag på ansökan kan inte överklagas.

Under tiden t.o.m. 1996 har ECO fått mottaga mer än 345 ansökningar om reviews och omkring 30 ansökningar om investigations. Sökandena har enligt ECO i många fall visat prov på stor expertkunskap och lagt ner ett imponerande arbete för att visa behovet av den sökta åtgärden.[75] Flera av ansökningarna har lett till hårdare krav på enskilda företag och myndigheter att värna miljön.

Enskildas rätt att väcka talan vid domstol regleras i del VI av EBR. Talerätten är indelad i två kategorier, dels beträffande skada eller olägenhet för en allmän resurs (public resource),[76] dels rörande s.k. public nuisance.[77] Skillnaderna mellan kategorierna kan kort beskrivas så, att talerätten vid skada på en allmän resurs rör ett renodlat allmänt intresse medan det vid public nuisance är frågan om en talan för att tillgodose kärandens enskilda intressen, som sammanfaller med ett allmänt intresse.

EBR innebär en lagstadgad rätt för enskilda att väcka talan angående allmänna intressen, utan krav på godkännande från the Attorney General eller på att visa att man har ett speciellt intresse i saken.[78] När det gäller public resources tillkommer talerätt varje person bosatt i Ontario.[79] Talan får föras i anledning av en gjord eller överhängande överträdelse av en lagregel eller ett tillstånd eller något annat instrument som riskerar att påtagligt skada (cause significant harm) en allmän resurs.[80] Talerätten förutsätter att käranden först gjort en ansökan om investigation och antingen inte

[75] Jfr ECO Annual Report 1996 s. 7 och 42 f.

[76] Vad som menas med public resource definieras i s. 82 EBR. Begreppet innefattar bland annat luften, allmänna vattendrag, orörda vildmarksområden, större rekreations- och naturvårdsområden samt djur- och växtliv.

[77] En public nuisance föreligger då en miljöstörande verksamheter drabbar flera enskilda på ungefär samma sätt. I rättspraxis förekommer fall där det ansetts tillräckligt att sju familjer drabbats för att olägenheten skall betecknas som en public nuisance, se McRobert s. 22. Motsatsen till public nuisance är private nuisance, vilken förutsätter att den enskilde skadas eller lider olägenhet som överstiger de besvär som andra drabbas av.

[78] The Attorney General skall underrättas om en rättegång enligt EBR och kan agera i processen, t.ex. genom att åberopa bevisning eller överklaga en dom, men saknar möjligheter att hindra den enskilde från att fullfölja sin talan, se s. 86 EBR.

[79] Ang juridiska personer se vid not 66 ovan.

[80] Se sec. 84 EBR.

fått svar inom rimlig tid eller fått sin begäran avslagen eller på annat sätt orimligt (not reasonable) besvarad. Förfarandet med investigation fungerar därmed som ett filter mot obefogade och grundlösa processer i domstol. Talerätten är vidare begränsad när det gäller miljöstörningar från jordbruksverksamhet. Dessutom gäller speciella preskriptionsregler för rätten att väcka talan enligt EBR.[81]

Domstolen har särskilda rättigheter och skyldigheter i mål som väcks med stöd av EBR.[82] Sålunda får domstolen ålägga en part att utfärda de kungörelser som domstolen anser behövs för att allmänna och enskilda intressen skall bli rättvist och adekvat företrädda i rättegången. Domstolen får också tillåta andra att delta i rättegången som parter. Om det allmännas intresse kräver att talan vilandeförklaras eller avvisas, kan domstolen fatta beslut om detta ex officio. Nämnas skall även att domstolen är fri att bestämma fördelningen av rättegångskostnadsansvaret oberoende av utgången i sak. Parternas disposition över processen är begränsad bland annat på så sätt att en talan inte får återkallas eller efterges utan domstolens godkännande. Detsamma gäller förlikningar. Godkänns förlikningen, är den bindande i förhållande till alla tidigare, nuvarande och framtida invånare i Ontario. Samma utsträckning har rättskraften hos domstolens avgöranden i övrigt.

I fråga om public nuisance stadgar s. 103 EBR att ingen som lider eller riskerar att lida direkt ekonomisk skada eller personskada på grund av en public nuisance skall vara förhindrad att väcka talan om upprättelse vid domstol. Den enskilde behöver inte först vända sig till the Attorney General och riskerar inte att denne skall intervenera och stoppa rättegången. Någon underrättelse till the Attorney General behöver inte ske. Rättegången skall handläggas i enlighet med de processuella regler som gäller för tvistemål i allmänhet. Det är följaktligen möjligt att föra talan om ersättning eller förbud som en class action.[83]

EBR:s talerättsregler ger uttryck för en ny principiell inställning från lagstiftaren när det gäller den enskildes roll och betydelse i det allmänna samhällsarbetet för ett effektivare miljöskydd. Invånarna i

[81] Se sec. 102 EBR.
[82] Se ang det följande sec. 88, 90, 91, 93 och 100 EBR.
[83] Jfr McRobert s. 24. För en beskrivning av Ontarios class action lagstiftning se SOU 1994:151 del A s. 285 och del C s. 433 (lagtexten).

Ontario har lyfts upp på samma plan som den offentliga administrationen och har fått vidgade möjligheter att agera rättsligt för att värna allmänna resurser som luften, rekreationsområden, djur och växter m.m. Detta har skett utan att myndigheternas ansvarsområde har begränsats. Dessutom innebär talerätten vid public nuisance att lagstiftaren erkänt den enskildes intresse av kompensation och upprättelse, även om den skadelidande bara är en av många som drabbas på samma eller likartade sätt. Talerättens utveckling ligger i det hänseendet i linje med den class actions reform som genomfördes i Ontario 1993.

Den som befarade att domstolarna skulle överhopas av mål på grund av de nya talerättsreglerna i EBR har bekymrat sig i onödan. Antalet processer har varit få. Detta sammanhänger dels med att det i Canada inte föreligger samma benägenhet att vända sig till domstol som i t.ex. USA, dels att talan i det allmännas intresse är ett tämligen nytt fenomen i Canada,[84] dels att miljörättsliga frågor av tradition har hanterats i administrativ ordning, dels att regleringen i sig inte är särskilt processframkallande.

I sistnämnda hänseende skall särskilt märkas kravet på att en talan om skada på en public resource måste ha föregåtts av en ansökan om investigation. Fungerar investigationinstitutet i enlighet med sitt syfte, kommer det stora flertalet regel- och villkorsöverträdelser att sanktioneras på administrativ väg. Domstolstalan tjänar då mer som en påtryckning på myndigheterna att verkligen utreda alla fall då en överträdelse kan ha skett. När det gäller talan i anledning av en public nuisance skall inte bortses från de bevisproblem rörande orsakssammanhang och andra skadeståndsrättsliga frågor som miljöskademål typiskt sett innefattar. Också kostnadsaspekter och andra faktorer som allmänt avhåller folk från att processa skall beaktas när man försöker fastställa innebörden av att antalet processer enligt EBR varit få.[85] Alldeles klart är emellertid att EBR väckt uppmärksamhet och fått betydelse inte bara bland jurister och miljövetare, utan också hos allmänheten. Invånarna i Ontario har fått ett ökat medvetande om miljöfrågornas betydelse för det framtida samhället och om sina egna möjligheter att delta i

[84] Se s. 487.
[85] Jfr SOU 1994:151 del A s. 198 f.

det praktiska miljöarbetet. Detta har satt sina spår i den miljörättsliga beslutsprocessen. Miljöskyddet har stärkts inte bara i lagstiftningen utan också i det praktiska miljöarbetet.

Om EBR skall slutligen sägas att det i del VII finns intaget bestämmelser som utökar det arbetsrättsliga skyddet för den som vidtar åtgärder eller på annat sätt deltar i ärenden enligt EBR. Det kan t.ex. gälla en arbetstagare som ansöker om en review eller investigation av en förordning som har betydelse för produktionen på det företag där han arbetar.

Beträffande övriga provinser i Canada har det under den senaste femårsperioden pågått och pågår fortfarande mer eller mindre långtgående diskussioner om att införa en lagstiftning liknande EBR. I Quebec, North Territories och Yukon finns sedan tidigare miljörättsliga regleringar som utökar invånarnas möjligheter enligt common law att påkalla omprövning och överklaga myndighetsbeslut och att föra talan till förmån för allmänna intressen. Lagarna går dock inte lika långt i dessa hänseenden som EBR.

18.6 Australien[86]

I likhet med Canada, USA och flera andra länder har Australien både en nationell (federal) och regional (delstatlig) lagstiftning. Den miljörättsliga lagstiftningen är såväl kvalitativt som kvantitativt främst delstatlig. Bland delstaterna är New South Wales (NSW) ledande när det gäller nyregleringar för att öka allmänhetens inflytande i den miljörättsliga beslutsprocessen.[87] Rättsläget i NSW kommer därför att ägnas särskild uppmärksamhet. Först skall dock en kort beskrivning lämnas över de federala talerättsreglerna.

Australien har ett common law baserat rättssystem. I enlighet

[86] Förutom citerad litteratur har kunskaper om australiensisk rätt inhämtats vid samtal med bland andra Justice Paul L. Stein, Supreme Court of New South Wales, Chief Judge Mahla L Pearlman, Land and Environment Court of New South Wales, och William Simpson, Chairman of the Commissioners of Inquiry for Environment and Planning i New South Wales.

[87] Det är noterbart att NSW och Ontario, som på motsvarande sätt är föregångare i Canada, är befolkningsmässigt, industriellt och finansiellt mest betydande i respektive land.

med detta kräver talerätt att vederbörande har ett speciellt intresse till saken; ett intresse som går utöver de intressen som envar kan sägas ha. Talerättskravet brukar förtydligas och konkretiseras med hänsyn till den typ av talan som käranden för. I förbudsmål skall käranden visa att verksamheten i fråga antingen rubbar hans rättsställning eller orsakar skada eller intrång av mer kvalificerad art än för personer i allmänhet.[88] I två uppmärksammade rättsfall i början av 1980-talet har the High Court of Australia mjukat upp sistnämnda krav på skada eller olägenhet genom att kräva att det är tillräckligt att käranden visar (establish) ett speciellt intresse i saken.[89] Detta intresse behöver inte vara ekonomiskt, det kan vara kulturellt, historiskt eller liknande. Intresset måste dock på något sätt skilja den taleberättigade från folk i allmänhet.[90] Det är inte tillräckligt med ett dokumenterat engagemang och arbete i organiserad form.[91]

Även om talerätten enligt common law sålunda vidgats något i praxis är det svårt för enskilda och organisationer att föra talan till förmån för allmänna intressen. Sådan talerätt tillkommer i första hand the Attorney General. Privata rättssubjekt kan erhålla tillstånd att inleda en relator action, men riskerar då att the Attorney General intervenerar och stoppar processen.[92]

Enskilda och organisationer som vill ta aktiv del i det rättsliga agerandet för att skydda miljön måste på grund av det anförda i väsentlig mån förlita sig på den författningsenliga (statutory) talerätten. På federal nivå förekommer talerättsbestämmelser sparsamt på miljörättens område. The Law Reform Commission (ALRC) presenterade i mitten på 1980-talet ett förslag om att vem som helst skall kunna väcka talan för det allmännas väl.[93] Talerättsprövningen skall inskränkas till fall då det kan antas att käranden för talan i obstruerande syfte eller saknar kompetens att företräda det allmän-

[88] Jfr s. 487.
[89] Se Australian Conservation Foundation Incorporated v The Commonwealth of Australia (1980) 146 CLR 493 och Onus v Alcoa of Australia Ltd (1981) 149 CLR 27.
[90] Begreppet "special interest" utvecklas närmare i ALCR Report no . 27 s. 65 f.
[91] I det i not 89 ovan först refererade rättsfallet fann domstolen att organisationen saknade talerätt.
[92] Jfr s. 487.
[93] Se ALRC Report No. 27.

nas intressen. Dessutom bör talerätten normalt prövas i samband med själva saken, inte som en fristående rättegångsfråga. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning. I oktober 1995 presenterade ALRC en diskussionspromemoria[94] med budskapet att det föreligger ett fortsatt behov att reformera talerätten för allmänna intressen.

I NSW antogs 1979 en ny lag om miljöplanering och miljövärdering, the Environmental Planning and Assessment Act (EPA). Lagen styr i princip all markanvändning.[95] Förutom planläggning innehåller lagen bland annat bestämmelser om krav på tillstånd för olika former av fastighetsknuten verksamhet. Tillståndsfrågor prövas på administrativ väg, normalt av en lokal myndighet. Vilka verksamheter som omfattas av tillståndskravet framgår av miljörättsliga planer på delstatlig, regional och lokal nivå.

Av en miljöplan skall framgå i vilken mån en viss markanvändning är att betrakta som "designated development".[96] Genom att en verksamhet klassificeras som designated development sätts särskilda procedurregler i spel. En ansökan om tillstånd att bedriva verksamheten skall kungöras för allmänheten.[97] Envar har rätt att yttra sig över ansökan och yttrandena skall beaktas av tillståndsmyndigheten.[98] Om myndigheten utfärdar ett tillståndsbeslut, skall detta sändas till samtliga som yttrat sig.[99]

Tillståndsbeslut överklagas till the Land and Environment Court. Ett yttrande över en ansökan medför att vederbörande har rätt att överklaga tillståndsmyndighetens beslut.[100] Överklagar sökanden, skall den som yttrat sig i första instans underrättas om överklagan-

[94] Who can sue? A review of the law of standing, se Wilcox s. 152.
[95] Med "development, in relation to land" menas enligt sec. 4 EPA "(a) the erection of a building on that land, (b) the carrying out of work in, on, over or under that land, (c) the use of that land or of a building or work on that land, and (d) the subdivision of that land."
[96] Av the Environmental Planning and Assessment Regulation framgår att vissa typer av verksamhet alltid skall klassas som designated developments. I övrigt bestäms detta av planmyndigheten. Praxis är att verksamheter som berör allmänna intressen betecknas som designated developments; lokala avvikelser kan dock förekomma.
[97] Se sec. 84 EPA.
[98] Se sec. 87 och 90 EPA.
[99] Se sec. 95 EPA.
[100] Se sec. 98 EPA.

det.[101] Domstolen gör en fullständig sakprövning och har ett eget utredningsansvar i överklagade ärenden. I rättegångskostnadshänseende gäller att vardera parten står sin kostnad, oavsett utgången i målet.

Klagorätten enligt sec. 98 förutsätter inte att klaganden har ett särskilt intresse i saken, endast att han yttrat sig över ansökningen. Överklagandemöjligheten har också utnyttjats av personer som skulle saknat klagorätt enligt common law. Antalet överklaganden i tillståndsärenden har följaktligen ökat något efter tillkomsten av EPA, men inte i sådan grad att det inverkat negativt på exploateringsintressen eller inneburit en orimlig arbetsbörda för domstolen. Farhågor om att klagorätten skulle utnyttjas i chikanöst eller i annat obstruerande syfte har inte besannats. Tvärtom utmärks överklagandena av sakkunskap och seriositet.[102]

Tillståndsprövningen vid lokal myndighet kan förbigås genom att en minister tar över ärendet.[103] Så sker famför allt vid verksamheter som rör väsentliga allmänna intressen. Ministerns beslut föregås av en särskild utredning av en Commission of Inquiry. Envar har rätt att yttra sig inför kommissionen, som även är skyldig att hålla muntligt sammanträde, om det begärs av någon som yttrat sig.[104] Ministerns beslut i tillståndsfrågan går inte att överklaga i sak, men kan angripas genom judicial review. Praxis hittills visar att man från ministerhåll varit benägen att överta prövningen endast i ärenden som klart rört väsentliga allmänna intressen, t.ex. flygplatser och större industriprojekt.

EPA innehåller ytterligare en regel om fri talerätt. Enligt sec. 123 får vem som helst väcka talan vid domstol under påstående att det vid tillståndsprövningen skett en överträdelse av EPA. Talan skall väckas vid the Land and Environment Court och kan endast avse designated developments. Domstolens prövning är begränsad till lagligheten hos det överklagade beslutet. Det lämpliga i att utfärda tillståndet omprövas inte. Det är frågan om judicial review. Talan grundas vanligen på antingen att det saknats en godtagbar miljö-

[101] Se sec. 97 EPA. Underrättelse skall enligt sec. 102 EPA också sändas om tillståndshavaren i ett senare skede ansöker om ändring av villkoren.
[102] Jfr Pearlman.
[103] Se sec. 101 och 119 EPA.
[104] Se sec. 101 EPA.

konsekvensbeskrivning eller att tillståndsmyndigheten underlåtit att beakta en relevant miljöeffekt alternativt vägt in effekter av verksamheten som saknar miljörättslig relevans.

Inte heller den vida talerätten enligt sec. 123 EPA har lett till onödigt processande.[105] Under åren 1980–1993 prövade the Land and Environment Court 125 mål om talan enligt sec. 123. I drygt hälften av dessa var käranden direkt berörd av verksamheten på ett sätt som motsvarar talerättskravet enligt common law. En fjärdedel av målen rörde geografiskt starkt begränsade intressen där talan fördes av en lokal villaförening och liknande. I omkring tio procent av målen var talan väckt av enskilda eller miljöorganisationer angående verksamheter av stort allmänt intresse, såsom gruvdrift, hamnanläggningar, flygplatsutbyggnad och större industrier. Lika stor andel mål representerade sådana, där käranden var en offentlig myndighet.[106]

Den allmänna uppfattningen synes vara att talerätten enligt sec. 123 EPA utnyttjats i för liten utsträckning när det gäller verksamheter som har miljöeffekter av större allmänt intresse. En förklaring till obenägenheten att processa är att det i mål enligt sec. 123 EPA gäller vanliga rättegångskostnadsregler, förlorande part skall ersätta vinnande part dennes kostnader. Trots möjlighet till rättshjälp och stöd från riksomfattande organisationer som erbjuder enskilda ekonomisk och juridisk hjälp[107] är kostnadsrisken alltför avskräckande för många enskilda. De ekonomiska vinsterna är, framför allt vid talan till förmån för allmänna intressen, obefintliga medan kostnaderna oftast överstiger vad en normal inkomsttagare har råd att förlora.

Spelreglerna är emellertid på väg att förändras. The High Court of Australia har i ett nyligen avgjort mål funnit att det vid talan till förmån för allmänna intressen finns utrymme att frångå den normala fördelningen av kostnadsansvaret och i stället kvitta kostnaderna, när den som företrätt de allmänna intressena förlorar målet.[108] Avgörandet anses av många som ett genombrott för en välvilligare

[105] Se Wilcox s. 152.
[106] Jfr Pearlman s. 14.
[107] Den mest kända sammanslutningen är the Environmental Defender's Office med kontor i de flesta delstater.
[108] Se Oschlak v Richmond River Council (1998) HCA 11.

syn på public interest litigation över huvud taget hos domstolarna, även i delstater vars rättsordningar saknar motsvarigheter till EPA.

Det finns förutom EPA flera miljörättsliga lagar i NSW med bestämmelser om en mer eller mindre fri talerätt. Bland dessa kan nämnas the National Parks and Wildlife Act 1974, the Heritage Act 1977, the Environmentaly Hazardous Chemicals Act 1985, the Wilderness Act 1987, the Environmental Offences and Penalties Act 1989[109] och the Local Government Act 1993.

Beträffande övriga delstater kan kort nämnas att Queensland, South Australia och Tasmanien är de som närmast följer NSW när det gäller lagstiftning som framhäver allmänhetens inflytande vid miljörättsliga prövningar och tillerkänner privata rättssubjekt en vidare talerätt än enligt common law.

18.7 Nya Zealand[110]

Rättsordningen på Nya Zealand liknar dem i Canada och Australien genom att den grundas på common law men skiljer sig genom att rättssystemet är enhetligt för hela landet: det föreligger ingen uppdelning i nationell respektive delstatlig reglering.

På det miljörättsliga området har utvecklingen varit väsentligen densamma som i den övriga västvärlden. Regleringsivern sköt fart på allvar under 1960-talet. Under det följande decenniet växte sig den ideella miljörörelsen starkare och trycket på lagstiftaren att öka allmänhetens inflytande på beslutsprocessen hårdnade.[111] Betydelsen av miljöorganisationernas och de enskilda medborgarnas engagemang, kunskap och arbete har därefter fortlöpande vunnit allt

[109] Enligt denna lag kan vem som helst väcka talan i anledning av en lagöverträdelse som kan skada miljön, se vidare Pearlman s. 14 f.

[110] Kunskap om miljörättslig reglering, praxis och rättspolitiska diskussioner på Nya Zealand har inhämtats bland annat vid samtal med Justice Sir Kenneth Keith, Court of Appeal of New Zealand, Principal Environment Judge David Sheppard, Environment Court of New Zealand, Professor Kenneth Palmer, University of Auckland, Dr J Morgan Williams, Parliamentary Commissioner for the Environment (PCE), jurister vid the Ministry for the Environment och PCE, flera advokater samt medlemmar i the Resource Management Law Association i Auckland.

[111] Detta avspeglar sig i bland annat tillkomsten av the 1977 Town and Country Planning Act.

större erkännande, både i lagstiftning, domstolspraxis och utomrättsliga sammanhang.

Ett av de klaraste bevisen på denna mer öppna inställning till allmänhetens medverkan och påverkansmöjligheter är the Resource Management Act 1991 (RMA). Lagen utgör grundstommen i Nya Zealands miljörätt. I lagen regleras användning av mark, vatten och andra naturresurser, immissioner, planläggning, naturvård osv. Dess grundläggande syfte är att främja en långsiktigt hållbar användning av naturliga och fysiska resurser.[112] För det ändamålet föreskrivs bland annat tillståndskrav för en stor mängd verksamheter, med ett betydande inflytande och processuellt kvalificerad ställning för allmänheten i beslutsprocessen.[113]

Tillståndsfrågor prövas i första instans av en lokal administrativ myndighet, ungefärligen motsvarande en svensk kommunal nämnd.[114] Huvudregeln är att varje tillståndsansökan skall kungöras offentligt.[115] Från detta krav görs vissa undantag. Det viktigaste undantaget rör tillståndsärenden där tillståndsmyndigheten bedömer att verksamheten i fråga kommer att ha endast ringa effekter på miljön och samtliga personer som enligt myndigheten kan beröras av verksamheten har medgett att tillstånd lämnas.[116] Att miljöeffekterna får vara endast ringa anses av de flesta bedömare innebära att alla ärenden som angår allmänna intressen skall kungöras.

Tillståndsmyndigheten är skyldig att självmant se till att ärendet blir tillräckligt utrett och skall beakta alla relevanta förhållanden utan avseende på om de åberopats i ärendet eller inte.[117] Myndigheten driver dock normalt ingen egen utredningsverksamhet utan förlitar sig på de uppgifter om beaktansvärda miljöeffekter som sökanden och eventuella motparter påtalar. Det förekommer dock

[112] Se sec. 5 där det sägas att "The purpose of this Act is to promote the sustainable management of natural and physical resources."

[113] Allmänhetens inflytande och möjlighet att agera processuellt är betydande vid de allra flesta prövningar enligt RMA. Jag har dock nöjt mig med att närmare beskriva tillståndsärenden eftersom dessa, vid sidan av planfrågor, är de som har störst intresse vid en jämförelse med svensk rätt.

[114] I miljörättsligt stora ärenden kan ministern ta över beslutsrätten (jfr den svenska regeringsprövningen enligt vattenlagen, miljöskyddslagen och miljöbalken).

[115] Se sec. 93 RMA.

[116] Se sec. 94 RMA.

[117] Se sec. 6, 35 och 92 RMA.

att myndigheten förelägger sökanden att komplettera ansökningen med ytterligare utredning eller förordnar en oberoende expert att utreda speciella miljöeffekter.

I kungörelseärenden har vem som helst rätt att yttra sig.[118] Det krävs inte att vederbörandes rättsställning påverkas av tillståndsbeslutet eller att han i övrigt har ett rättsligt relevant intresse i saken. Den som yttrat sig har rätt till muntlig förhandling[119] och skall underrättas om ärendets utgång.[120] En annan viktig rättsföljd av ett yttrande är att det grundar klagorätt.[121] Det medför dessutom rätt att inträda som part i ett mål som överklagats av annan.[122]

Överinstans i tillståndsärenden är the Environment Court of New Zealand. Domstolen, som närmast är att jämställa med en svensk förvaltningsdomstol, gör en fullständig sakprövning av överklagade ärenden. Utredningsansvaret är detsamma som för underinstansen, dvs. officialprövningsskyldighet.[123] Förutom parterna har tredje man rätt att uppträda inför domstolen och föra bevisning, bland annat om han företräder ett intresse i saken som är mer kvalificerat än för folk i allmänhet eller som representant för "some relevant aspect of the public interest".[124] I det sammanhanget skall noteras att the Environment Court visat en välvillig inställning till miljöorganisationer som kompetenta företrädare för allmänintressen.[125]

I ärenden där ansökan inte kungörs saknar allmänheten möjligheter att fritt yttra sig och överklaga tillståndsbeslut. Tillståndsmyndigheten måste visserligen inom ramen för sin officialprövningsskyldighet beakta alla yttranden som kommer in. Bristen på kungörelse medför emellertid att allmänheten normalt inte får kännedom om tillståndsansökan. Ett yttrande är dessutom i sig inte tillräckligt för klagorätt. För rätt att överklaga måste klaganden uppfylla common law-kravet på att ha ett intresse i saken som är mer kvalificerat än det människor i allmänhet har.[126] Överklagas ärendet av en

[118] Se sec. 96 RMA.
[119] Se sec. 100 RMA.
[120] Se sec. 114 RMA.
[121] Se sec. 120 RMA.
[122] Se sec. 271a RMA.
[123] Se sec. 6 och 276 RMA.
[124] Se sec. 274 RMA.
[125] Jfr Salmon s. 9.
[126] Jfr s. 487.

behörig klagande gäller dock samma rätt för tredje man att yttra sig som i kungörelsemål.[127]

Skillnaden i allmänhetens inflytande på prövningen är som framgått betydande beroende på om en ansökan handläggs som ett kungörelseärende eller inte. Tillståndsmyndighetens bedömning av miljöpåverkan[128] är därför av fundamental vikt för bland annat tredje mans tale- och klagorätt. Utgångspunkten är, som angetts ovan, att ansökningar om tillstånd till verksamhet som berör ett allmänt intresse skall kungöras. Vid bedömningen av miljöeffekternas styrka skall myndigheten bortse från de verkningar som träffar dem som lämnat samtycke till verksamheten.[129]

Uppskattningsvis 90 procent av alla ärenden handläggs utan kungörelse. Andelens storlek skall ses mot bakgrund av att tillståndskravet omfattar en mängd åtgärder på den egna fastigheten, t.ex. att anlägga en garageinfart, uppföra ett mindre växthus, bygga en altan osv, som normalt berör endast de närmast boende grannarna. Åsikterna är delade i fråga om de lokala myndigheterna kungör för mycket eller för litet. Den allmänna uppfattningen tycks dock vara att de allra flesta ärenden som rör allmänna intressen kungörs.

Tillståndsmyndighetens beslut att inte kungöra ett ärende kan överklagas till High Court. Prövningen i High Court inskränker sig till rättsprövning, s.k. judicial review.[130] Domstolen prövar inte det lämpliga i den administrativa myndighetens beslut. Överprövningen omfattar endast frågan om myndigheten till grund för sitt beslut beaktat samtliga relevanta omständigheter och inget därutöver. Rätt till judicial review förutsätter talerätt enligt common law.

Ett alternativ till tillståndsprövning är att ansöka om s.k. certificate of compliance.[131] Sådant kan under särskilt föreskrivna förutsättningar utfärdas om verksamheten står i överensstämmelse med en fastställd plan. Ett beslut att utfärda ett certifikat går inte överklaga i sak, men kan angripas genom judicial review.

[127] Se vid not 118 ovan.
[128] Jfr vid not 116 ovan.
[129] Det är oklart om detta gäller också vid bedömning av om en verksamhet hotar allmänna intressen. Praxis tycks dock gå mot att undantagsregeln i s. 94 RMA skall tolkas restriktivt, se High Courts avgörande Murray v Whakatane District Council (1997) NZRMA 433.
[130] Jfr s. 488 not 57.
[131] Se sec. 139 RMA.

Tillståndsbeslut medför hinder för enskilda att få till stånd förbud mot en verksamhet som bedrivs i enlighet med de villkor som gäller för tillståndet. Motsvarande skydd för utövaren följer inte med ett certificate of compliance. Den som driver verksamhet med stöd av ett certifikat eller utan förprövning alls, kan stämmas in vid the Environment Court av vem som helst med yrkande om förbud, skyddsåtgärder och ersättning.[132] Detsamma gäller den som bryter mot ett tillståndsvillkor. Inget hindrar att den enskilde grundar sin talan på intrång i enbart allmänna intressen. Talerätten omfattar även miljöorganisationer.

RMA har varit i kraft i snart åtta år. Framhävandet av allmänhetens medverkan och inflytande i beslutsprocessen har lett till en ökad aktivitet från enskilda och miljöorganisationer vid de lokala myndigheterna. Den som ansöker om tillstånd kan inte räkna med att ansökningen passerar obemärkt förbi allmänhetens kännedom. Resultatet har blivit fylligare och mer kompletta ansökningshandlingar. Företag lägger ner större arbete på att i förväg utreda miljökonsekvenserna och samråda med personer som kan antas bli berörda av verksamheten. Viljan att nå en lösning som tillfredsställer samtliga intressenter har ökat hos alla berörda parter.

Det fanns vid lagens tillkomst uttalade farhågor om att den kraftiga förstärkningen av allmänhetens processuella ställning i plan- och tillståndsärenden skulle leda till samhällsekonomiskt fördärvliga tidsförluster och fördyringar av utvecklingsprojekt inom industri- och affärssektorn. En viss del av denna kritik lever kvar än men den allmänna uppfattningen inom företagsvärlden, på lokal politisk nivå och bland miljöaktivister är att fördelarna med den öppna tale- och klagorätten vida överstiger nackdelarna. Medan man kan visa upp hundratals av ärenden där allmänhetens inflytande varit av godo går det bara att peka på ett fåtal ärenden där möjligheten för tredje man att påverka missbrukats. Den starkaste kritiken kommer i dag snarast från dem som anser att kungörelseärendena är för få, att de lokala myndigheterna genom att inte

[132] Se sec. 314 och 316 RMA.

kungöra tillståndsärenden stänger ute allmänheten från möjligheten att påverka beslutsfattaren.[133]

Kungörelseärenden är, som nämnts, förhållandevis få, men rör verksamheter och projekt där allmänhetens engagemang, intresse, vilja och behov av att delta i beslutsprocessen typiskt sett är starkast. Överklagandefrekvensen är låg. Den öppna klagorätten och den fria rätten att föra talan om förbud i anledning av villkorsöverträdelser har inte lett till någon anhopning av mål vid the Environment Court. De processer som inleds med stöd av RMA är sakligt underbyggda och väl förda, även i de fall talan ogillas.[134] Den viktigaste anledningen till att få tillståndsbeslut överklagas och ännu färre förbudsmål inleds är sannolikt kostnadsaspekterna. Miljömål där betydande allmänna intressen gör sig gällande är komplexa och vidlyftiga. Det är dyrt att anlita advokater, experter och annan extern hjälp. I miljödomstolen tillämpas normalt principen att den som förlorar målet skall betala full ersättning till motparten. Kostnadsrisken är särskilt processavskräckande i miljömål eftersom klaganden/käranden inte får någon ekonomisk vinning av ett bifall till talan, speciellt inte om talan förs till förmån för allmänna intressen.[135]

Avslutningsvis skall nämnas att det i Nya Zealand finns en Parliamentary Commissioner for the Environment (PCE). Denne arbetar främst med information, undersökningar, kunskapsförmedling och andra icke-rättsliga aktiviteter av det slag som traditionellt utmärker ombudsmannainstitutet.[136] PCE är mån om allmänhetens in-

[133] Vid mina samtal, se not 110 ovan, framfördes från flera håll kritik mot lokala tillståndsmyndigheter för att de ger efter för påtryckningar från företag som hotar med att flytta verksamheten till en annan del av landet, om deras tillståndsansökan kungörs offentligt. Däremot är det ytterst sällsynt med s.k. legal blackmail i den andra riktningen, dvs att enskilda begär ekonomisk kompensation för att inte överklaga och fördröja beslutsfattandet; en hotsituation som ofta förekommer som argument mot vidgad talerätt, se bland annat Ontario Report s. 146 f, Lindblom, Grupptalan s. 166 f. och SOU 1994:151 del B s. 13.

[134] I omkring 80 procent av processerna representeras klaganden/käranden av en advokat.

[135] Sannolikt kommer High Court of Australias avgörande, anmärkt i not 108 ovan, att påverka rättspraxis även i New Zealand. Effekten bör bli att processbenägenheten ökar.

[136] PCE uppvisar många likheter med ECO, se ovan s. 492. För en närmare genomgång av ombudsmannainstitutet i Australien, Canada och Nya Zealand, se Guardians for the Environment.

flytande i den miljörättsliga beslutsprocessen och värnar på olika sätt i sin roll som politisk debattör och rapportör till parlamentet en öppen tale- och klagorätt.[137]

[137] Se bland annat PCE:s rapport Public Participation.

KAPITEL 19
SAMMANFATTNING OCH UTVÄRDERING

19.1 Allmänintresset och den enskilde – de lege lata

Att människor väljer att leva i grupp med andra beror på att gemenskapen ger fördelar för individen. Motivet för att ingå i gruppen kan vara emotionellt, ekonomiskt, behov av trygghet, praktiska nyttoaspekter eller något annat. Oavsett vilket motivet är och styrkan på viljan att upprätthålla gemenskapen uppkommer situationer där de intressen som förenar gruppmedlemmarna står mot någons individuella intresse. Ur detta föds föreställningen att intressen kan delas in i å ena sidan sådana som tillkommer kollektivet och å andra sidan intressen som är specifika för en eller ett fåtal individer. För att på ett enkelt sätt skilja mellan intresseslagen kallas den första kategorin allmänna, den senare enskilda. Regler om konfliktlösning kan formuleras genom att det anges vilken av intressetyperna som skall gå före den andra.

I en konfliktsituation behövs det någon som företräder det allmänna intresset mot den enskilde. Naturligast är att välja den eller dem som för gruppens talan i andra sammanhang eller på annat sätt är gruppens främste. Denne eller dessa får symbolisera övriga gruppmedlemmars samlade intressen och måste besitta förmågan att i denna roll se objektivt på egna och andras individuella motstående intressen. Misslyckas han eller de i sin uppgift, kan gruppmedlemmarna utse någon annan att leda dem.

Ju fler personer gruppen omfattar, desto större är risken för konflikter mellan för gruppen gemensamma mål och individuella önskningar eller behov. På motsvarande sätt ökar risken för motsättningar om gruppen befinner sig i en omgivning som ständigt utvecklas och förändras i stället för i en statisk miljö. Det komplexa

samhället innehåller fler potentiella och verkliga konflikthot än det rudimentära.

Behovet av regleringar, konfliktlösningsmetoder och sanktionsmekanismer ökar i takt med gruppgemenskapens storlek, från familjen till byar till städer till stater till federationer osv. Effektiva styrinstrument krävs för att hålla samman gruppen och leda handlingsmönstren mot gemensamma mål. Allmänintresset diversifieras samtidigt som det sträcker ut sig över större terränger. Dess tillgodoseende blir ett argument och motiv för att stärka de styrandes befogenheter och centralisera maktutövningen.

Svensk rättsutveckling på miljöområdet följer i allt väsentligt den utvecklingslinje som nu beskrivits.[1] Från landskapslagarnas dagar, över Gustav Vasas skattebaserade centralstat, via industrialismens inbrott under senare hälften av 1800-talet till utvecklingen av en modern miljörättslig reglering lyser med ett allt intensivare sken allmänintressets betydelse och den offentliga förvaltningsapparatens ansvar för att värna detta intresse. Då och då flämtar lågan till och lyser svagare, men den återhämtar sig strax med förnyad kraft.

Särskilt markant har utvecklingen varit under de senaste hundra åren. Mönstret är i stort detsamma i västvärldens industriländer. Behovet av en miljörättslig reglering i större skala växte fram med industrialismens genomslag. Lagstiftningsarbetet pågick i någorlunda jämn takt för att på 1960- och 1970-talen intensifieras och få ett närmast explosionsartat förlopp. Område efter område har kartlagts och reglerats i miljöskyddande syfte. Åtgärderna har inriktas på offentligrättsliga regleringar och värnandet av allmänna intressen. Miljöarbetet har centraliserats. Administrativa organisationer har byggts upp med ansvaret att kontrollera miljöpåverkande verksamheter, informera om effekter för människa och miljö av olika åtgärder och genomdriva de sanktioner som är förenade med regelbrott.

Miljörättens centrala delar är uppbyggda kring ramlagar, som fylls ut och kompletteras med författningar av lägre rang och genom rättspraxis. Modellen har kritiserats utifrån konstitutionella och politiska, principiella och praktiska synpunkter, men har inte över-

[1] Se kap. 3–8.

getts.[2] Tvärtom har målformuleringar och portalstadganden som ersättning för detaljerade lagbestämmelser blivit en del av den avregleringstrend på både det ekonomiska, sociala och miljörättsliga planet som svept över världen under det senaste decenniet. Vägvalet har motiverats med bland annat bristande resurser för det offentliga, ökad handelsfrihet mellan länder med krav på harmonisering av lagstiftningen samt snabbare och friare kapitalrörelser. Ekonomiska incitament, samråd, information och egenkontroll är exempel på styrinstrument som ersatt eller kompletterat lagreglering. Samtidigt har en allt större kritik riktats mot myndigheterna för att inte agera tillräckligt kraftfullt mot regelöverträdelser. Såväl lagstiftningen som den administrativa kontroll- och sanktionsapparaten har upplevts som tandlös. Tilltron till samhällsinstitutionernas vilja och förmåga att ta till vara samhällsintressena inom inte minst miljörätten har satts i fråga.[3]

Det är mot denna bakgrund man skall se den moderna miljörättens framväxt. Effektivare sanktionsmekanismer, ett framhävande av miljöns och naturens eget skyddsvärde samt ett ökat inflytande för allmänheten i beslutsprocessen är några av de viktigaste internationella kännetecknen på den miljörättsliga nyregleringen under den senaste tioårsperioden.[4]

Denna karakteristika går igen i den svenska miljöbalken. Bevarandeintresset, fokuseringen på en miljömässigt hållbar samhällsutveckling, skärpning av straffbestämmelserna, effektivare tillsynsverksamhet, ökad samrådsskyldighet för den som vill företa åtgärder som kan skada miljön och klagorätt för miljöorganisationer är några huvudpunkter i reformen.[5]

Även med beaktande av de nyheter i klagorättshänseende som miljöbalken innebär är Sverige långt ifrån ett föregångsland när det gäller enskildas och miljöorganisationers inflytande i den miljörättsliga beslutsprocessen. En generell talerätt för organisationer har funnits i flera årtionden i vårt närmaste grannskap. Riktar man blicken längre bort finner man rättssystem som ger alla som vill

[2] Jfr för Sveriges del bland annat prop 1997/98:45 del 1 s. 448 f. och på det internationella planet ECO, Exploring the possibilities s. 7.
[3] Se s. 526 f.
[4] Se kap. 18.
[5] Se avsnitt 8.6.

möjlighet att föra talan för att ta till vara allmänna intressen.[6] Också svensk rättsordning medger att privata rättssubjekt åberopar allmänna intressen i en rättslig process. De kriterier som miljöbalken ställer upp för miljöorganisationers klagorätt uppfylls emellertid av ett ytterst begränsat antal föreningar.[7] Någon rätt för organisationer att föra talan vid domstol införs inte. Enskilda har talerätt för allmänna intressen, om de dessutom kan åberopa ett enskilt intresse i saken. Den processuella behörigheten att föra talan som part beror på om man är sakägare eller inte.

Sakägarinstitutet har gamla anor i svensk rätt. Något för miljörätten gemensamt sakägarbegrepp finns inte. Varje lag har sina rekvisit för sakägaregenskap, utarbetade i praxis och doktrin. Rekvisiten har regelmässigt formulerats utifrån materiellrättsliga överväganden, speciellt i syfte att utkristallisera kretsen ersättningsberättigade. Av olika anledningar har bristande sakägaregenskap tilllagts betydelse inte bara som en materiellrättslig ogillandegrund utan också som processhindrande faktum. Man har kommit att tala om ett processuellt och ett materiellt sakägarbegrepp. Någon definitionsmässig skillnad mellan begreppen föreligger emellertid inte. Idén om ett begreppspar kan därför leda tanken fel. Vad det handlar om är att vissa rekvisit i sakägarbegreppet har fått en processhindrande effekt medan andra rekvisit prövas som en del av själva saken.[8]

Miljöbalken eftersträvar en enhetlig bedömning av klagorätten för alla de verksamheter och åtgärder som faller under balkens tillämpningsområde.[9] En sådan ordning underlättar klagorättens bedömning när ett tillståndsärende rör en verksamhet som faller under flera speciella tillåtlighetsregler i balken. Som framgått ovan har lagstiftaren inte lyckats åstadkomma detta helt. Anledningen är att det inte går att omdefiniera rekvisiten för talerätt utan att samtidigt förändra de materiellrättsliga bestämmelser, vars ändamål skall förverkligas genom att talerätten används. De processuella och materiellrättsliga sidorna av sakägarbegreppet hör ihop och bör inte ses åtskilda.

[6] Se avsnitt 18.5–7.
[7] Jfr s. 464 vid not 281.
[8] Jfr s. 343.
[9] Jfr avsnitt 15.4 och 17.7.

Miljöbalken ökar allmänhetens möjligheter att påverka beslutsprocessen genom ett utökat samrådsförfarande vid tillståndsmyndigheten och genom att ett fåtal miljöorganisationer ges rätt att föra talan för allmänna intressen. Talerätten för enskilda förblir däremot i stort sett oförändrad. Slutsatsen är att miljöbalken innebär en marginell förstärkning av det rättsskydd för allmänna intressen som enskilda och miljöorganisationer kan erbjuda. Trots utvecklingen i andra rättssystem och konventionsuttalanden om vikten att öka medborgarnas access to justice genom att vidga deras processuella behörighet håller svensk rätt kvar vid sin traditionella, strikta syn på den offentliga myndighetsapparaten som den främsta och i praktiken enda väktaren av allmänna intressen. Man kan undra: är det utlandet som springer för fort eller Sverige som rör sig för långsamt?

I det följande avsnittet diskuteras närmare förekomsten av luckor i rättsskyddet för allmänna intressen inom miljörätten och i vilken mån talerättsreglerna medverkar till bristernas uppkomst och bestånd. Därefter räknas i ett särskilt avsnitt upp de argument mot en friare talerätt som allmänt brukar förekomma i den internationella debatten, kompletterat med de särskilda invändningar som påkallas av svenska förhållanden. Kapitlet avslutas med en kritisk granskning av motargumentens hållbarhet, ställt i relation till behovet av att öka den enskildes inflytande över miljörättsligt beslutsfattande och därigenom stärka skyddet för allmänna intressen.

19.2 Reformbehov – sju skäl för en fri talerätt

I kapitel 16 diskuterades begreppet intresse och uppdelningen i allmänna respektive enskilda intressen.[10] Då framkom att det finns flera olika sätt att definiera intressebegreppet. Det juridisk-tekniska begreppsinnehållet av ordet intresse bör ansluta till ordets innebörd i allmänt språkbruk och följaktligen åsyfta något fördelaktigt och eftersträvansvärt. Miljölagstiftningens föremål sträcker sig utöver människans behov och önskningar. Intressebegreppet måste till

[10] Se avsnitt 16.1

följd av detta skalas av från eller i vart fall omfatta mer än individbaserade nyttohänsyn.

Ett sätt att nå dithän är att med utgångspunkt från lagreglernas ändamål koppla intressebegreppet till de konsekvenser som tillämpningen av en rättsregel kan få. Idén bygger på tanken att lagstiftningens grundläggande syfte är att styra handlingsmönster i samhället, antingen genom att förändra människors beteenden eller genom att vidmakthålla rådande förhållanden. Olika handlingsalternativ framkallar, befrämjar eller motverkar diverse effekter. Intressebegreppet får definieras utifrån de fördelar som är förbundna med att effekterna inträder eller uteblir. Vad som skall anses utgöra en fördel kan bedömas med stöd av bland annat allmänna erfarenhetssatser samt de moraliska och etiska värderingar som gäller i samhället.

Inte minst inom miljörätten spelar gränsdragningen mellan allmänna och enskilda intressen en inte oväsentlig roll. Intressebegreppet fungerar, uppdelat i de två typslagen, som rättsfaktum både materiellrättsligt och processuellt. Paradoxalt nog är miljörätten samtidigt kanske det rättsområde av alla där det är svårast att hänföra faktiska förhållanden till den ena eller andra intressekategorien, där gränsdragningen mellan rättskipning och förvaltning är besvärligast att dra och där civilrätt och offentlig rätt är som tätast förenade.

Att under sådana omständigheter finna kriterier för vad som utmärker allmänna intressen är ingen enkel uppgift. Högst schematiskt kan dock konstateras att ett allmänt intresse typiskt sett innehåller åtminstone ett av följande tre grunddrag.[11] Det ena särdraget är att intresset rör ett förhållande som angår fler än ett fåtal personer. Karakteristikum nummer två är att intresset är knutet till ett subjekt som saknar förmåga att representera sig själv i en rättslig process. Slutligen kan ett intresse vara av så allvarlig karaktär att det från samhällets synpunkt är av vikt att intresset tillgodoses.

Gemensamt för dessa tre situationer är att det inte utan vidare är givet till vilket subjekt intresset bör knytas när det gäller att ta till vara intresset genom ett rättsligt agerande. Typsituation två utmärks i sig av att det saknas en naturlig representant. En utrotningshotad

[11] Se s. 392.

djur- eller växtart kan inte föra talan vid domstol eller förvaltningsmyndighet. Men även i de två andra typfallen kan det diskuteras vem som skall vara behörig företrädare. Det är inte a priori säkert att gruppens samlade intressen bäst företräds av någon från gruppen. Och när det gäller samhällsfarliga effekter grundas det allmänna intresset oftast på att det är osäkert vem som kan drabbas. Allmänna intressen är inte sällan både kollektiva och diffusa.

Ett intressebegrepp som utgår från lagens funktion och inte från människors vilja, behov och önskningar kräver inte någon rättighetsterm för att binda samman intresset med ett bestämt subjekt som rättslig representant för intresset.[12] Valet av intresseföreträdare bör ske utifrån andra kriterier än påverkan på vederbörandes rättsställning och andra på rättighetsideér grundade förhållanden. Målet måste vara att finna den eller de representanter som på det effektivaste, enklaste och mest rättssäkra sätt kan medverka till att säkerställa att intresset tillvaratas och att därigenom lagens ändamål förverkligas i samhället. Här följer sju förhållanden som kräver särskilt beaktande när det gäller att bedöma behovet av att reformera talerätten för allmänna intressen inom miljörätten.

1. Intressekategorisering – en anakronism

I Sverige anses staten genom sina förvaltningsmyndigheter ha ett särskilt ansvar för att bevaka allmänna intressen i miljörättsliga processer. Ansvaret vilar såväl på den myndighet (eller domstol) som har att pröva tillståndsansökningar som på myndigheter med särskilda ansvarsområden inom miljörätten. Enskilda fysiska och juridiska personers möjligheter att agera till förmån för allmänna intressen är begränsade.

Uppdelningen av ansvarsrollerna mellan det offentliga och enskilda har en lång tradition. Staten har sedan medeltiden betraktats som målsman för allmänna intressen.[13] Idéuppfattningen föddes i en tid då miljörätten i modern mening inte existerade. Den är ingen unik svensk företeelse, utan kännetecknar hela västvärlden och har sin yttersta grund i romerska rättens summa divisio mellan privat och offentligt.[14]

[12] Jfr däremot Thiere s. 40 f. och Frenk s. 352.
[13] Se s. 395 vid not 8.
[14] Jfr Cappelletti, The Judicial Process s. 273.

Uppdelningen av intressen i allmänna och enskilda har starka beröringspunkter med gränsdragningen mellan rättskipning och förvaltning. Enskilda intressen är privaträttsliga. Tvister som rör konflikter mellan sådana intressen skall lösas genom rättskipning vid domstol. Allmänna intressen rör samhällets väl och bestånd. Intressenas tillgodoseende är förenade med politiska bedömningar och avvägningar som inte anses lämpade för domstolsprövning. Tvister skall i stället överlämnas till prövning på administrativ väg.

Fördelningen av kompetens mellan domstol och förvaltningsmyndigheter har varit ständigt aktuell inom miljörätten. Beroende på lagstiftarens syn på vilka intressen som väger tyngst har prövningsfrågor flyttats mellan instanser. Valet har sällan varit självklart. Ofta har den rättsliga prövningen av verksamheters miljöpåverkan delats upp mellan domstol (ersättningsfrågor) och förvaltning (tillståndsfrågor).[15]

I andra fall har specialinstanser skapats, med uppgifter av både rättskipnings- och förvaltningskaraktär. Vattendomstolarna, som tillkom redan 1918, var det första och miljödomstolarna är det senaste exemplet på detta. Integreringen av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter är särskilt tydlig i miljödomstolarna som, beroende på målets art, skall tillämpa antingen rättegångsbalken, miljöbalkens processuella bestämmelser eller förvaltningsprocesslagen. Den för ett visst mål tillämpliga processordningen kan dessutom skifta genom att mål kumuleras.[16]

Att förvaltning och rättskipning samlas under samma tak beror på att allmänna och enskilda intressen är så sammanvävda att det inte går att skilja mellan dem vid miljörättsliga prövningar. En orsak till detta är att samhället blivit mer komplext och verkningarna av miljöpåverkande verksamheter mer skiftande och svårbedömda. En annan förklaring är att den enskildes anknytning till miljön utanför den egna fastighetsgränsen ändrat karaktär. Internationellt kan detta ses genom tillkomsten av s.k. Environmental Bill of Rights.[17] Konventioner och deklarationer framhåller ofta den enskildes rätt till en ren och orörd miljö. Det talas om den tredje generationens

[15] Se bl.a. s. 81 f. och 136.
[16] Jfr s. 466.
[17] Jfr Cappelletti a.a. s. 28 f. och 271 f.

mänskliga rättigheter, dit rätten till en god miljö hör. Överväganden pågår om att utöka Europakonventionen om mänskliga rättigheter till att omfatta dessa nya kollektiva rättighetsfigurer.[18] Myndigheters ovilja eller oförmåga att åtgärda miljöproblem har av Europadomstolen konstaterats utgöra ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen.[19] Om miljöstörningar kan kränka den enskildes rätt är enligt Europadomstolen att bedöma utifrån en avvägning mellan den enskildes intresse att slippa miljöstörningar och samhällets intresse av att den miljöstörande verksamheten bedrivs. I López Ostra målet ansåg domstolen att staten, som tillåtit och finansiellt stött verksamheten i fråga, misslyckats med att nå en rimlig balans mellan dessa motstående intressen. Därmed förelåg en kränkning av artikel 8.

Att allmänna domstolar bör handlägga tvistefrågor av stark förvaltningsrättslig prägel är inte självklart. Diskussionen i Sverige är inte avslutad genom miljöbalkens införande. Lagstiftaren avser att återkomma i ärendet.[20] För den enskildes rättsskydd har domstolsprövning dock betydande fördelar framför ett administrativt förfarande. Tillståndsprövning handlar ytterst om rättstillämpning. Domstolsförfarandet ger genom sin formbundenhet större stadga och regelmässighet åt rättstillämpningen. Möjligheten att höra parter och vittnen under straffansvar, domarens erfarenhet och vana att skilja mellan dispositiva och indispositiva inslag i en process osv. ökar tillförlitligheten i rättstillämpningen och den enskildes tillit till systemet. Risken för att ovidkommande hänsyn tillåts påverka beslutsfattandet minskar. Domarens konstitutionella särställning garanterar opartiskhet och styrka att stå emot påtryckningar utifrån. Inte sällan rör tillståndsfrågor verksamheter där politiska preferenser på lokal nivå står mot enskilda intressen. Tillståndsprövning vid domstol i stället för vid en administrativ lokal eller regional myndig-

[18] Jfr Gunnerstad s. 112 f.
[19] Se López Ostra v Spanien (41/1993/436/515). Artikel 8 lyder: 1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. 2. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.
[20] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 461.

het ger då typiskt sett större trygghet för att samtliga relevanta omständigheter värderas och vägs mot varandra på ett objektivt sätt. Lokala allmänna särintressen kan bevakas i domstolsprocessen av myndigheter. Intressemotsättningar tydliggörs. Vid verksamheter av riksangelägenhet som berör väsentliga allmänna intressen kan det lämnas öppet för regeringen att ta över tillståndsprövningen och låta politiska överväganden få ett större inflytande. Att regeringens beslutsfattande håller sig inom ramen för lagens bokstav och ändamål kan prövas genom särskild domstolstalan.

Oavsett om man väljer domstols- eller myndighetsalternativet kvarstår faktum att allmänna intressen är svåra att särskilja från enskilda intressen. Många allmänna intressen består inte av annat än det samlade värdet av skador och olägenheter för enskilda. I andra fall betrakats miljörättsliga verkningar, som tidigare sågs som angrepp på samhället, i dag som intrång i en tredje generations mänskliga rättigheter. Medborgarnas privata intressen och samhällets väl knyts samman på det rättsliga planet.

Synen på den offentliga förvaltningen som mest lämpad att företräda allmänna intressen har fortlevt i stort sett opåverkad av samhällsförändringar och politiska strömningar.[21] Rollfördelningen har blivit allt svårare att upprätthålla i takt med att effekterna av miljöpåverkande verksamheter blivit mer komplexa och mångfacetterade. Den traditionella uppdelningen av intressen i allmänna och enskilda möter på hinder när den konfronteras med miljörättsliga verkningar som rör stora mer eller mindre obestämbara grupper av befolkningen eller som skall prövas mot värderingsnormer av sådan allmängiltig karaktär som "allas rätt till en ren miljö".

Att gränsen mellan allmänna och enskilda intressen är svår och i vissa fall omöjlig att upprätthålla är ett starkt skäl för att inte längre hålla fast vid den äldre synen på allmänintressets värnande. Den ideologiska och politiska bas och de samhällsförhållanden som en

[21] Den njugga inställningen till enskildas talerätt för allmänna intressen tycks vara lika stark på båda kanterna av den politiska skalan. Således har socialdemokratiska regeringar regelmässigt i lagstiftningsärenden framhållit myndigheternas särskilda ansvar och skjutit tillbaka den enskildes roll, se bland annat prop. 1969:28 s. 205 och 1997/98:45 del 1 s. 468 f., samtidigt som moderaterna motsatt sig de få öppningar av talerätten som trots allt föreslagits; det senaste exemplet gäller organisationers talerätt enligt miljöbalken, se bet. 1997/98:JoU20 s. 6.

gång motiverade och möjliggjorde en ansvarsuppdelning är för länge sedan borta. Att hålla fast vid ett föråldrat krav på att den enskildes rätt att föra talan skall prövas mot hans eget strikt privaträttsliga intresse i saken medför i det moderna rättssamhället betydande risker för att den miljörättsliga prövningen onödigt fördröjs, försvåras och fördyras. En anpassning till dagens konsumtions-, produktions- och informationssamhälle kräver en pluralistisk syn på ansvarsfördelningen, där medborgarna, deras organisationer och den offentliga förvaltningen ses som tre krafter, som i samverkan strävar mot samma mål.

2. Miljötvisters beskaffenhet kräver allmänhetens inflytande

Miljötvister, oavsett om de gäller tillståndsprövningar eller förbudstalan av enskild, avviker typiskt sett i flera hänseenden från de flesta andra privat- och offentligrättsliga mål. Verksamheter som är miljöpåverkande berör ofta ett stort antal personer, varav de flesta många gånger inte tar aktiv del i förfarandet. Antalet motstridande intressen är normalt betydande. Individuella och kollektiva intressen står mot varandra, inbördes och korsvis. Vissa intressen har flera processuella representanter, andra saknar företrädare i processen. Bland de agerande är inte sällan informationsbehovet och kunskapsnivån olika. Det råder en obalans i processen mellan å ena sidan "de processuella yrkesmännen", de som har kunskap, erfarenhet, experthjälp och ekonomiska resurser, och å andra sidan lekmännen, de som aldrig tidigare uppträtt i rättsliga sammanhang, vars ekonomiska intressen i ärendet är små och som varken har tillgång till experter, finansiärer eller juridiska rådgivare.

Den vidlyftiga karaktären på miljörättsliga tvister gör att de ofta blir tids- och kostnadskrävande. För att minska skadeeffekterna är det viktigt med en tidig kontakt mellan dem som har divergerande intressen i ärendet. Information och samråd i ett inledande skede stärker både effektiviteten i förfarandet och kvaliteten hos ett framtida avgörande. Det stärker den enskildes möjligheter att påverka utformningen av ett miljöfarligt projekt. Samtidigt skapar det större utrymme för företagaren att göra justeringar i projektet utan att nedlagt arbete och kapital förstörs i lika hög grad som när en ändring måste ske i slutet av tillståndsprocessen. Att allmänheten

engageras redan under ett förberedande stadium säkrar dessutom att tillståndsmyndigheten får ett brett och allsidigt beslutsunderlag.

Behovet, nyttan och önskan att så tidigt som möjligt få alla som känner sig berörda av en verksamhet eller åtgärd involverade i beslutsprocessen är närmast notoriskt. Det kännetecknar varje större miljörättslig lagstiftning eller folkrättslig meningsyttring i världen under det senaste decenniet, så även i Sverige.[22] Emellertid har de svenska prövningssystemen visat uppenbara brister i dessa hänseenden.[23] Att det underlag som sökande presenterar för tillståndsmyndigheterna är ensidigt och tillrättalagt för att stödja tillåtligheten av det planerade projektet, att allmänheten kopplas in alltför sent i beslutsprocessen och att myndigheterna har svårt att hålla isär olika roller är några av de kritiska synpunkter som förts fram.

För att information och samråd skall fungera på avsett sätt krävs att det för den som avser att söka tillstånd finns ett incitament att aktivt verka för att ansökningen blir så allsidigt belyst som möjligt. Dessutom måste de som ges möjlighet att uttrycka sin mening känna att de kan påverka beslutsfattaren. I båda dessa avseenden har talerätt en viktig funktion.

Risken att utsättas för en rättslig process har en preventiv verkan på människors val av handlingssätt. Även om miljömässigt tänkande är utspritt och förankrat i alla samhällsskikt, går det inte att bortse från att den som söker tillstånd till en verksamhet har rent ekonomiska motiv för att hålla nere kostnaderna när det gäller projektering, inhämtande av tillstånd och utförande. Riksrevisionsverkets nyssnämnda rapport visar tydligt att man inte kan räkna med någon inneboende plikt hos exploatörer att verka för att konsekvensbeskrivningar blir uttömmande. Möjligheterna för tillståndsmyndigheten att ex officio uppmärksamma och eftersöka motstående intressen är i praktiken begränsade. En allsidig belysning av miljöeffekterna kräver medverkan från enskilda personer. Sökanden inciteras att få enskilda personer som företräder motstående intressen involverade i beslutsprocessen så tidigt som möjligt, om han vet att dessa kan uppträda som parter i tillståndsärendet och

[22] Se bland annat prop. 1997/98:45 del 1 s. 275 och 283 f.

[23] Jfr bland annat Riksrevisionsverkets rapport Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken, RRV 1996:29. Rapporten avser en undersökning på väg- och vattenkraftsområdet.

har möjlighet att överklaga ett tillstånd som grundas på ett ofullständigt beslutsunderlag. Det ligger i sökandens eget ekonomiska intresse att minska motsättningarna och hindra att tillståndsförfarandet drar ut på tiden.

Samtidigt fungerar talerätten som stimulans för enskilda att delta i beslutsprocessen. Rätten att föra talan och överklaga beslut för den som yttrat sig är en bekräftelse på att vederbörandes mening har verklig relevans i tillståndsfrågan. Den som vid ett eller flera tillfällen får se sina intressen eftersatta finner det meningslöst att delta i framtida beslutprocesser, om han inte har möjligheten att få beslutsmyndighetens kompetens kontrollerad genom överprövning. Av detta följer vidare att en öppen och vid klagomöjlighet fungerar som en mekanism för att säkerställa att beslutsmyndigheten fullgör sin uppgift som opartisk beslutsfattare.[24]

3. Sakägarbegreppet skapar orättvisa och godtycke

Rätten för enskilda att företräda allmänna intressen följer enligt svensk rätt med ställningen av sakägare. Den som har ett privat materiellrättsligt relevant intresse i saken kan föra talan för allmänna intressen. I vart fall efter miljöbalkens tillkomst krävs det inte att vederbörande åberopar sitt enskilda intresse annat än som talerättsgrundande faktum.[25]

Det är inte alldeles klart vilka motiv som ligger bakom denna bestämning av talerätten. En förklaring sammanhänger med tillståndsmyndighetens officialprövningsskyldighet. Att hindra sakägare från att åberopa allmänna intressen omöjliggör en allsidig prövning av verksamheters tillåtlighet i överensstämmelse med de materiella lagbestämmelserna. Överinstanser anses skyldiga att beakta samtliga relevanta förhållanden, även sådana som påtalas av den som inte har partsställning. Att utestänga klaganden från samma möjlighet är logiskt ohållbart. Domstolens officialprövningsskyldighet måste rimligen omfatta även förhållanden som förs fram av en part, men som ligger utanför partens intresseanknutna ställföreträdarskap. Det ligger följaktligen i prövningsförfarandets natur att en

[24] RRV:s rapport 1996:29 visar att särskilt myndigheter som har flera uppgifter att fullgöra kan ha svårt att upprätthålla kravet på opartiskhet; se även nedan s. 528.
[25] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 486.

sakägare skall kunna åberopa allmänna intressen vid sidan av sina enskilda intressen.

Svårare är att finna hållbara motiv för att sakägare och endast sakägare har behörighet att representera allmänna intressen. Den som själv drabbas av en miljöolägenhet är inte a priori mest lämpad att företräda allmänna intressen. Detta gäller oberoende av om den enskilde samtidigt företräder sina egna intressen. Vem som bäst kan föra talan i syfte att skydda en känslig biotop eller en sällsynt växtart beror inte på om vederbörande kan få sin kökträdgård förstörd av giftutsläpp eller måste måla om sitt bostadshus varje år på grund av sotnedfall. Bedömningen av någons lämplighet och förmåga att företräda allmänna intressen får grundas på andra omständigheter, som vederbörandes sakkunskap, processuella erfarenhet, representativitet, förankring och erkännande i samhällslivet. Att ersätta sakägarbegreppet med andra urvalskriterier skapar emellertid bara nya gränsdragningsproblem, risk för tids- och kostnadsförluster osv.

Det skall dessutom framhållas att de grupper som utsätts för miljöstörningar inte sällan är dåligt rustade att agera rättsligt. Ofta drabbar skador och olägenheter svaga grupper som varken har ekonomiska resurser eller mod, kraft och vilja att stå upp mot en i alla avseenden starkare motpart.[26]

En anledning att låta sakägarställning styra rätten att föra talan för allmänna intressen är att sakägarbegreppet anses erbjuda en vid judiciell prövning nödvändig avgränsning av partskretsen samtidigt som det genom sin fasthet och enhetlighet är lättillämpat.[27] Att sakägarbegreppet uppfyller dessa ändamål är emellertid en myt.

Det finns inga inneboende strukturer i det judiciella prövningsförfarandet som gör det nödvändigt att avgränsa partskretsen på ett visst sätt. Sakägarbegreppet är dessutom inte rätt verktyg för att åstadkomma en sådan avgränsning. Vid luftföroreningar är partskretsen närmast gränslös.[28] Det hindrar inte att tillåtligheten av utsläpp i luften enligt miljöbalken skall prövas med tillämpning av samma processuella bestämmelser som för t.ex. vattenföretag. Sak-

[26] Jfr bland annat SOU 1994:151 del A s. 198 f. och Cappelletti, Civil Procedure s. 68.
[27] Jfr bland annat prop. 1981/82:130 s. 151 och NJA 1995 s. 322.
[28] Jfr s. 438.

ägarkretsen är vid, nästan obegränsad, och tillståndsfrågan prövas i ett judiciellt förfarande.

Inte heller är sakägarbegreppet som processförutsättning fast, enhetligt och lätt att tillämpa.[29] I processuellt hänseende står sakägarrekvisiten i direkt förhållande till de materiellrättsliga reglerna.[30] Förändringar i de intressehänsyn som ändamålsbestämmer tillåtlighets- och ersättningsregler kan förändra den taleberättigade kretsen. Definitionsmässigt kan sakägarbegreppet påstås ha fasthet, men den konkreta rättsliga innebörden av definitionens rekvisit kan fluktuera betydligt. Något för miljörätten enhetligt sakägarbegrepp föreligger inte. Lagstiftaren har försökt att likrikta klagorätten enligt miljöbalken. Som visats ovan har försöket misslyckats.[31] Myndigheter och miljödomstolar tvingas även fortsättningsvis arbeta med olika sakägarbegrepp beroende på vilken verksamhet prövningen avser. Dessa sakägarbegrepp är inte heller var för sig enhetliga eller lättillämpade. På vattenrättens område har de rättstillämpande organen kommit till olika slutsatser beträffande samma yrkesfiskares ställning vid prövning av en och samma verksamhet; regeringen och Regeringsrätten fann att de var sakägare medan Högsta domstolen kom till motsatt slut.[32] När det gäller miljöskyddslagen är kraven på en part att visa sakägarställning olika beroende på om han för förbudstalan vid domstol eller överklagar ett administrativt tillståndsbeslut. Den som ansetts behörig att väcka förbudstalan kan sakna rätt att klaga över ett tillståndsbeslut som meddelas i anledning av att svaranden bemött förbudstalan genom att ansöka om tillstånd vid Koncessionsnämnden.

Sakägarbegreppet är formulerat i huvudsak utifrån behovet att avgränsa kretsen ersättningsberättigade vid verksamheter och ingrepp som kan orsaka skada eller olägenhet för annan.[33] Frågan om sakägarställning har inget att göra med vederbörandes kvalifikationer att företräda allmänna intressen. Processuella överväganden har

[29] I fråga om fasthet, enhetlighet och lättillämpbarhet är den fria talerätten oslagbar. Att inte behöva pröva om vederbörande har talerätt har principiell och praktisk fasthet, leder inte till oförenliga avgöranden i rättspraxis och är som rättsnorm lätt att tillämpa.

[30] Se s. 297 och s. 418 not 113.

[31] Se avsnitt 15.4 och 17.7.

[32] Jfr å ena sidan NJA 1995 s. 322 och å andra sidan RÅ 1994 ref 96 II.

[33] Jfr not 30 ovan.

haft liten om ens någon betydelse för begreppets utformning. Genom att låta sakägarställning bestämma talerätten för allmänna intressen ställs vissa medborgare framför övriga, utan att det finns saklig grund för särbehandling. Rättstillämpningen ger dessutom vid handen att sakägarbegreppet varken är enhetligt eller lätt att applicera i mål och ärenden. Sakägarställning som talerättsgrundande rekvisit vid talan om allmänna intressen är både orättfärdigt och leder till godtycke i det praktiska rättslivet. Till detta kommer att de personer som drabbas av miljöskador på ett sådant sätt att de har sakägarställning, inte sällan tillhör de minst processbenägna grupperna i samhället, vilket följaktligen drabbar skyddet för allmänna intressen.

4. Talerättsprövning medför processekonomiska förluster och rättsosäkerhet

Bristande talerätt är ett processhinder. Enligt 34 kap. 1 § RB skall rättegångshinder beaktas av rätten ex officio. Att processförutsättningarna är uppfyllda skall prövas innan domstolen går in i prövningen av själva saken. Även i det fall talan är uppenbart ogrundad måste domstolen konstatera att parterna har talerätt; först därefter kan talan ogillas genom dom med stöd av 42 kap. 5 § RB. Dessa principer gäller både inom domstols- och förvaltningsprocessen.

Under föregående rubrik framhålls att sakägarställning som processförutsättning inte leder till en enhetlig och konsekvent rättstillämpning. Sakägarbegreppet har inte formulerats utifrån processuella hänsyn och saknar den robusthet som krävs för att det skall lämpa sig som talerättsrekvisit. Det råder inte sällan oklarhet om vilka i sakägarbegreppet ingående rekvisit som skall ges talerättsgrundande effekt och vilka som ingår i själva saken. Bedömningen kan skifta beroende på om talan förs vid domstol eller förvaltningsmyndighet, om den allmänna rättegångsordningen eller förvaltningsprocessens principer tillämpas, om handläggningen av själva saken är dispositiv eller indispositiv osv.[34]

En annan tillämpningssvårighet sammanhänger med att sakägar-

[34] Se vidare ang sakägarbegreppets tillämpningssvårigheter avsnitt 15.3 (vattenlagen), 17.4 (miljöskyddslagen), 17.5 (naturvårdslagen) samt 15.4 och 17.7 (miljöbalken).

begreppet är knutet till vederbörandes enskilda intresse. Detta framgår av de olika sakägardefinitionernas innehåll, men följer även av att det enligt svensk rätt föreligger ett allmänt förbud att föra talan för allmänna intressen utan särskilt lagstöd.[35] Domstolars och förvaltningsmyndigheters prövning av om en part har talerätt som sakägare kräver följaktligen att det fastställs att det intresse som parten företräder är privaträttsligt. I indispositiva mål anses det enligt praxis inte tillräckligt att parten gör ett påstående om att intresset är enskilt; domstolen eller myndigheten skall pröva riktigheten i påståendet.[36]

Gränsdragningen mellan enskilda och allmänna intressen kräver inte sällan juridiskt besvärliga överväganden, särskilt med hänsyn till att de miljörättsliga intressena omfattar i stort sett alla miljöpåverkande effekter av en verksamhet eller åtgärd. De intressen som åberopas är därför regelmässigt materiellrättsligt relevanta. Huruvida de skall kategoriseras som allmänna eller enskilda saknar betydelse för sakprövningen. Att trots detta behöva artbestämma intressena för att pröva parts talerätt blir en extra börda för prövningsmyndigheten. Konsekvenserna är tidsfördröjningar och merkostnader för parterna och de rättstillämpande organen. Men redan det förhållandet att en talerättsprövning måste göras skapar, oberoende av vilka tvistefrågor som prövningen avser, tidsutdräkt och onödiga kostnadseffekter. Som exempel på detta kan nämnas NJA 1994 s. 751.

> I detta mål[37] väckte en stiftelse talan enligt miljöskyddslagen och miljöskadelagen mot två rederibolag och ett hamnbolag med yrkande om dels förbud och skyddsåtgärder, dels ersättning för skador. Svarandena invände mot stiftelsens talerätt. Fastighetsdomstolen prövade frågan om rättegångshinder i ett avgörande som meddelades i december 1991. Tre år senare, den 27 december 1994, fastslog Högsta domstolen slutligt att stiftelsen var saklegitimerad. Målet skickades åter till fastighetsdomstolen för sakprövning.[38] Parternas kostnader enbart i talerättsdelen uppgick till sammanlagt mer än 460 000 kr. Till detta

[35] Se bl.a. s. 408, 415, 424, 430 och 444.
[36] Jfr s. 327, 438 och 456.
[37] Se även s. 418.
[38] Tingsrätten ogillade stiftelsens talan genom dom den 30 januari 1998; jfr s. 427 not 147.

kommer de kostnader och den arbetsbelastning som talerättsprövningen orsakade domstolarna i tre instanser.

Sakägarställning som processförutsättning innebär vidare att felbedömningar av domstolen eller förvaltningsmyndigheten kan leda till att beslut undanröjs i efterhand på grund av domvilla.[39] Detta gäller oavsett om rättegångsfelet består i att en part oriktigt har getts talerätt eller nekats att föra talan. Med hänsyn till sakägardefinitionernas skiftande innehåll, oklarheter angående vilka sakägarrekvisit som har saklegitimerande relevans, vaga och mångtydiga uttalanden från lagstiftaren och bristen på prejudicerande avgöranden innebär möjligheten att angripa domar och beslut genom domvilla en betydande rättsosäkerhet för den som vunnit bifall till en tillståndsansökan eller ett yrkande om förbud.

Risken för den som erhållit ett tillstånd att få beslutet upprivet i efterhand kan åskådliggöras genom hänvisning till RÅ 1990 ref 75 och RÅ 1993 ref 97. I 1990-års fall hade regeringen avvisat ett överklagande av ett tillståndsbeslut från Koncessionsnämnden, meddelat i januari 1988. Efter rättsprövning fann Regeringsrätten genom beslut i november 1990, dvs nästan tre år senare, att avvisningsbeslutet skulle upphävas och ärendet prövas i sak av regeringen. Regeringsrättens prövning i RÅ 1993 ref 97 avsåg ett tillståndsbeslut meddelat av länsstyrelsen i april 1992 och som överprövats och fastställts av Koncessionsnämnden i juli 1993. Koncessionsnämnden ansåg att klaganden saknade rätt att föra talan för allmänna intressen och inskränkte sin prövning i enlighet med detta. Regeringsrätten fann att nämnden därigenom handlat felaktigt och återförvisade ärendet till nämnden för ny prövning i sak.

Rättsosäkerheten är lika stor för den som genom ett överklagande fått bifall till ett yrkande om förbud, vilket framgår av Regeringsrättens dom den 19 december 1997 i mål 2786–1995. Målet gällde ett länsstyrelsebeslut i maj 1994 att medge undantag från strandskyddet, vilket överklagades till regeringen, som i februari 1995 ändrade beslutet och avslog begäran om undantag. Sökandena ansökte om rättsprövning på den grunden att klagandena saknat sak-

[39] Domvilloinstitutet gäller endast för domstolsprocesser. Samma resultat kan emellertid nås inom förvaltningsrätten genom ansökan om rättsprövning.

ägarställning och att regeringen därför inte borde tagit upp överklagandena till prövning i sak. Regeringsrätten upphävde på dessa skäl regeringens beslut. Rättsfallet visar inte endast på de tidsförskjutningar som talerättsprövningar kan medföra. Därutöver ger regeringens beslut att bifalla överklagandena vid handen att även den som saknar sakägarställning kan föra en välgrundad talan. Utgången av Regeringsrättens rättsprövning blev att ett sakligt grundat avslagsbeslut i högsta instans på grund av formella brister ersattes med ett i första instans meddelat materiellrättsligt felaktigt tillstånd.

5. Den offentliga förvaltningsapparatens otillräcklighet

Att som Sverige och flera andra länder lägga inte bara huvudansvaret utan näst intill hela ansvaret för att värna allmänna intressen på förvaltningsmyndigheterna ställer höga krav på myndigheternas vilja, kraft och förmåga att agera. Dessvärre finns det flera omständigheter som indikerar att tillsynsorgan och andra delar av förvaltningen saknar ekonomiska, personella och organisatoriska förutsättningar att ensamma fullgöra de uppgifter som lagts på dem.

Den offentliga administrationsapparaten på miljörättens område har i allt väsentligt byggts upp under de senaste femtio åren. Myndigheterna har haft avgörande betydelse för det svenska miljöskyddets utveckling. Utan en stark förvaltningsorganisation klarar ett modernt, teknologiskt högutvecklat samhälle inte av att lösa miljörättsliga problem. Samtidigt är miljöfrågorna så många och komplexa att det framstår som orimligt att kräva eller förvänta att en aktör ensam skall orka med att agera i alla situationer då det är påkallat. Miljöarbete måste bedrivas på både lång och kort sikt, det involverar alltifrån planläggning till mindre bygglov, det omfattar kontroll, tillsyn, samråd, informationsspridning, rådgivning, sanktionering osv, det kräver teknisk, biologisk, kemisk, juridisk m.m. kunskap, för att bara nämna något.

En organisationsapparat som skall verka över hela miljörättens område och ansvara för samtliga de uppgifter som det praktiska miljöarbetet innefattar kräver ett ofantligt format. Även om man delar upp ansvaret och sysslorna på olika organisatoriska enheter blir kostnaderna och risken för byråkratisk ineffektivitet påtaglig. Till det kommer samordningssvårigheter, överlappande kompetens-

er och risken för att ärenden hamnar mellan fleras bord och lämnas utan åtgärd.

Denna bild, ja nästan svartmålning, saknar inte likheter med läget inom den svenska miljövårdsorganisationen. Svensk offentlig miljövård är organiserad i ett nätverk som är närmast omöjligt för den enskilda medborgaren att hitta in och ut genom.[40] Myndigheternas förmåga att fullgöra det uppdrag som lämnats dem har särskilt under senare år allvarligt satts i fråga.[41] Sverige är inte unikt i detta hänseende. Tvärtom är kritiken mot den offentliga förvaltningen för oförmåga att lösa alla sina uppgifter legio internationellt och har framkallat reformer på flera samhällsområden.[42]

Bristerna i myndigheternas funktionsuppfyllelse rör flera förhållanden och ansvarsområden. En form av kritik riktar sig mot den bristande utövningen av tillsyn. Länsstyrelser och kommunala nämnder uppträder passivt vid klagomål från allmänheten, reagerar inte på brister i tillståndshavares rapporteringsskyldigheter och visar över huvud taget en kraftlöshet i tillsynsarbetet. Omprövning av tillstånd kan begäras endast av vissa myndigheter. Trots de stora samhällsförändringar och den tekniska utveckling i fråga om reningsanordningar och liknande som skett under de senaste decennierna har antalet omprövningsärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen inskränkt sig till ett fåtal varje år.[43] Mörkertalet för villkorsöverträdelser och miljöbrott är med all säkerhet högt. Skulden för detta läggs på myndigheterna, som har att bevaka, utreda och agera för att få till stånd sanktioner.

Den viktigaste förklaringen till att missnöjet med myndigheternas

[40] Svenska miljövårdande myndigheter och deras ansvarsområden beskrivs i en 460 sidor lång bilaga till SOU 1987:32, se SOU 1987:36.

[41] Se bland annat Riksrevisionsverkets rapporter F1993:7 Företagens egenkontroll och myndigheternas tillsyn och 1996:29 Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken samt SOU 1994:151 del A s. 220 f. Behovet att skärpa och effektivisera tillsynsverksamheten framhålls även i motiven till miljöbalken, se prop. 1997/98:45 del 1 s. 491. Påståenden om brister i myndigheternas agerande har förföljt svensk miljörätt genom åren, jfr s. 99 not 39 och s. 103.

[42] Jfr bland annat Cappelletti, The Judicial Process s. 275–282, ALRC Report No 27 s. 102 f. och Lindblom, Grupptalan s. 523–529 med där anförd litteratur. Reformerna i Australien, Canada och Nya Zealand (se kap. 18) när det gäller talerätt i miljömål och class actions är delvis att förklara med missnöje mot det offentligas agerande som tillsyns- och kontrollorgan.

[43] Jfr SOU 1994:151 del A s. 265.

sätt att sköta sina sysslor ökat är att kritiken i många fall är befogad och riktig. Det är illa nog att folk känner misstro mot samhällets förmåga att genom sina institutioner värna det allmännas väl. Är misstron dessutom sakligt grundad måste missnöjesyttringarna tas på största allvar.

En förklaring till den utveckling som skett under framför allt slutet av 1980-talet och hittills under 1990-talet är att många nationer genomgått en ekonomisk sanering. Underskott i statsbudgeten har föranlett reellt sett minskade anslag till myndigheterna. Begränsade finansiella resurser har tvingat fram prioriteringar, tillgängliga medel har fått användas där det varit som mest påkallat med åtgärder. Genom avregleringar, införande av egenkontroll och liknande åtgärder har myndigheternas ansvarsområden och primära arbetsuppgifter krympts. Det finns lite som talar för att scenariot kommer att förändras inom överskådlig tid. Politiskt tycks det råda enighet om att den statliga tillsyns- och kontrollapparaten inte kan byggas ut i nämnvärd utsträckning.[44]

Begränsade ekonomiska resurser är alltså ett skäl till att man inte bör förvänta sig att det offentliga under överskådlig tid kommer att ha förmåga att värna allmänna intressen inom miljörätten bättre än som sker i dag. Nyrekrytering av högkompetent personal och vidareutveckling av tekniska hjälpmedel inom den miljörättsliga administrationen skall vägas mot behovet av bättre sjukvård och skola, infrastrukturella projekt osv.

Kritiken mot de miljövårdande myndigheterna har inte bara sin grund i otillräckliga ekonomiska resurser. Ett annat förhållande som kan förklara brister i verksamheten är att varje myndighet har flera uppgifter att utföra och att dessa kan stå i motsatsförhållande till varandra. Särskilt gäller detta på tillsynsområdet. Den myndighet som skall svara för kontroll och ingripande har samtidigt att fungera som rådgivare och samtalspartner till potentiella regelöverskridare. Handlanden i strid med föreskrifter är ofta att se som mindre ordningsförseelser och kan lösas i god sämja mellan tillsynsmyndigheten och den enskilde. Enkla misstag och missförstånd som inte leder till märkbara miljöeffekter kräver inte mer ingipande åtgärder. Ett gott miljösamarbete mellan myndigheter och dem som

[44] Jfr SOU 1994:151 del A s. 161.

bedriver miljöpåverkande aktiviteter är av fundamental vikt för en god miljövård. Emellertid inträffar ibland allvarligare regelbrott. Då krävs en striktare och strängare attityd från tillsynsmyndigheten. En konfliktsituation uppstår mellan rollen som samarbetspartner och regelbeivrare. Det är lätt hänt att samförståndstanken tar överhand och allvaret i regelöverträdelsen tonas ner. Samråds- och kunskapsförmedlarfunktionen innebär över huvud taget en risk för att det mellan tillsynsmyndigheten och dem som kontrollen avser byggs upp interna spelregler och en gemensam syn på intresseavvägningar, som inte stämmer överens med lagens ändamål och syften.

Ett särskilt problem uppstår när tillsynen omfattar offentligt bedrivna verksamheter. Om en kommunal nämnd är tillsynsorgan för en kommunal anläggning, t.ex. för avfallshantering, uppstår en form av dubbel egenkontroll. Det går inte att bortse från risken att tillsynsorganet intar en mer förstående och överslätande attityd mot villkorsöverträdelser och liknande, om lagbrytaren så att säga finns inom familjen. Men också om tillsynsfunktionen och verksamhetsutövaren befinner sig på olika nivåer i den offentliga förvaltningshierarkin är risken att en allmän inrättning behandlas mindre strängt. Det finns en utbredd och säkert riktig uppfattning att myndigheter normalt handlar i enlighet med tillämpliga normer. Denna grunduppfattning kan ge upphov till en presumtion mot att regelbrott förekommit.

I Sverige är traditionen att vända sig till myndigheter för hjälp stark och väl utbredd inom många rättsområden. Inte minst de olika ombudsmännens arbete har skapat ett förtroende mellan medborgarna och förvaltningen. Samtidigt har enskildas tillit till myndigheterna gjort dem ovana att ta saken i egna händer, när det allmännas stöd uteblir eller är otillräckligt. Svensken är inte särskilt benägen att processa vid domstol eller andra instanser. Myndigheternas centrala roll som väktare framför allt vid konflikter som rör grupper av enskilda eller andra typer av allmänna intressen har haft en passiviserande effekt på människors handlingskraft. När myndigheternas ansvarsområden krymps till förmån för privatisering och avreglering faller det sig inte naturligt för enskilda att rycka in. I de fall viljan och förmågan att agera finns kanaliseras denna mestadels genom frivilligorganisationer. Rättsliga aktioner hindras

dock alltför ofta av processuella regler och principer, formulerade med utgångspunkt från idén om myndigheterna som ensam målsman för kollektiva intressen.

Att det vid sidan av kriminella handlingar begås ett stort antal lagbrott i samhället lär inte kunna betvivlas. Omfattningen av regelöverträdelserna är ett mått på det genomslag som lagstiftningen fått bland medborgarna. Någon mätning eller uppskattning av mörkertalen när det gäller icke-kriminella lagstridiga handlingar har, såvitt jag känner till, inte gjorts i Sverige. Däremot finns uppgifter från USA som säger att värdet av på detta sätt olagliga vinster överstiger värdet av den samlade brottsligheten.[45] Även om man inte omedelbart kan överföra dessa siffror på svenska förhållanden är de samhällsekonomiska verkningarna sannolikt betydande. Kritiken mot myndigheternas förmåga att hantera miljöproblemen måste ses också i detta perspektivet.

6. *Kontroll- och legitimitetsaspekten*

Rätten att överklaga domstolars och administrativa myndigheters avgöranden fyller flera funktioner.[46] Klagorättens ändamål brukar sägas vara dels att bereda enskilda rättsskydd, dels att skydda allmänna intressen, dels att kontrollera myndigheternas rättsutövning. Kretsen klagoberättigade skall bestämmas så att funktionsuppfyllelsen blir bästa möjliga. Ändamålen överlappar varandra och bör inte rangordnas. Klagorätten skall utformas med beaktande av både skydds- och kontrollbehovet.

Grundsynen att medborgarna skall kunna kontrollera att den offentliga förvaltningen utövar sin myndighetskompetens på ett rättsenligt sätt beror inte på en allmän misstro mot myndighetspersonalens förmåga och vilja att sköta sina ämbeten klanderfritt. Tvärtom är allmänhetens tillit till förvaltningsapparaten och dess tjänstemän av största vikt i ett rättssamhälle. Att det bör finnas möjligheter till rättslig kontroll av myndighetsutövande verksamheter är helt enkelt en del av det demokratiska samhällssystemet. Kontrollmekanismen tjänar som prevention mot rättsstridigt hand-

[45] Se Lindblom a.a. s. 15.
[46] Jfr s. 401 f.

lande inom förvaltningen samtidigt som det skänker en trygghetskänsla till den enskilde.

I utländska rättssystem framhålls ofta kontrollfunktionen som minst lika viktig för klagorättens utformning som syftet att bereda enskilda rättsskydd.[47] Inom förvaltningsrätten anses inte sällan kontrollbehovet vara så stort att klagorätt inte är tillräckligt. Enskilda medborgare ges dessutom rätt att få myndighetsavgöranden domstolsprövade i särskild ordning. Så är enligt en långvarig rättstradition förhållandena i närliggande länder som Danmark och Norge,[48] liksom i de flesta övriga europeiska väststater. Sverige har, i takt med att integrationen med övriga Europa och särskilt EU ökat, allt mer anammat detta tänkesätt, även om kontrollfunktionen ingalunda tidigare varit okänd eller ansetts obetydlig.[49] Spår av denna anpassning är bland annat införandet 1988 av en särskild lag om rättsprövning av förvaltningsbeslut, inkorporeringen 1994 av Europakonventionen och utvidgningen av domstolsprövning i miljömål genom tillskapandet av miljödomstolar.

Kontrollen av myndigheternas rättsutövning syftar inte till att värna enskildas intressen i det särskilda fallet. Skyddsändamålet är den objektiva rätten. Det är inte självklart att den som berörs personligen av ett beslut är mer kvalificerad än andra att sätta denna kontrollmekanism i funktion. De bedömningsgrunder som bestämmer klagorätten angående privaträttsliga angelägenheter ger ingen vägledning för vem som är lämpligast att tillgodose kontrollbehovet. Kretsen klagoberättigade måste fastställas med beaktande av de syften som myndighetskontrollen tjänar, nämligen att prevenera mot myndighetsmissbruk och att skänka en trygghetskänsla hos medborgarna. Också kontrollinstitutets förankring i den demokratiska styrelseformen skall vägas in. För detta krävs inte att man anlägger naturrättsligt färgade synpunkter, som att medborgarna överlåtit maktbefogenheter till staten och därför har rätt att utöva tillsyn över det offentliga. Möjligheten för enskilda att utöva myndighetskontroll skall i stället ses som ett verktyg för att effektivisera förvaltningen och skapa bästa möjliga förutsättningar för

[47] Se bland annat Cappelletti, The Judicial Process s. 280 f. och McRobert s. 33.
[48] Se avsnitt 18.2.
[49] Jfr Herlitz, Grunddrag s. 75.

rättsreglerna att slå igenom i samhället. En effektiv och kompetent offentlig miljöorganisation som medborgarna känner tillit till och trygghet inför är en god garant för ett starkt miljöskydd i samhället.

Ser man saken på detta sätt bör klagorätten göras så vid som möjligt. Enskilda medborgare bör endast om det finns speciella skäl stängas ute från möjligheten att få till stånd en överprövning av riktigheten i myndigheternas rättstillämpning. Spärrar skall finnas mot missbruk i det enskilda fallet, men inte som i förväg generellt hindrar medborgare från att agera. Chikanösa och på annat sätt oönskade processer och överklaganden skall avfärdas på grund av sakliga brister, inte med hänvisning till partens personliga kvaliteter, förutsatt att denne är process- och partsbehörig enligt allmänna processrättsliga principer.

Att låta allmänheten få stort inflytande på beslutsprocessen genom tillgång till processuella instrument gör medborgarna mer delaktiga i de miljörättsliga beslut som fattas inom förvaltningsorganisationen. Besluten får en legitimitet i samhället, vilken saknas om medborgarna känner utomståendeskap. Internationella bedömare pekar på att det finns ett samband mellan i vilken grad rättsväsendets portar står öppna för enskilda och förekomsten av utomparlamentariska aktioner.[50] Människor som saknar möjlighet att påverka uppfattar i konfliktsituationer myndighetsapparaten som en motståndare som försöker dominera och kväva den enskildes rätt. Det är svårt att under sådana förhållanden skapa en allmän acceptans av myndigheternas arbete i samhället.

Allmänhetens delaktighet och inflytande på beslutsnivå är ett huvuddrag i den moderna miljörätten. Det är viktigt att tanken bakom dessa mål inte förfelas genom omotiverade begränsningar av medborgarnas handlingsfrihet. Hinder skapar lätt frustration och misstänksamhet mot den som ställt upp dem. Storslagna principuttalanden i lagförarbeten förlorar snart sin lockelse, om de alltför ofta stöts mot en verklighet som inte lyckas infria förväntningarna.

7. Den fria talerätten – en internationell lösning

Ovan har vid flera tillfällen framhållits att utvecklingen inom miljörätten internationellt går mot en friare och mindre formbunden syn

[50] Se ALCR Report No 27 s. 96 f.

på talerättsfrågor.[51] Flera länder har tagit steget fullt ut och i stort sett släppt alla krav på en rättsligt kvalificerad anknytning mellan parten och den sak talan rör. Ett annat angreppssätt är att kringgå talerättsfrågan genom att låta den flyta samman med sakprövningen; bedömningen av partens saklegitimation blir beroende av i vilken mån talan är sakligt välgrundad eller inte.

Miljölagstiftningen i Sverige intar efter miljöbalkens tillkomst ett slags mellanläge. Talerätten vidgas genom att miljöorganisationer får rätt att överklaga domar och beslut i vissa mål. Med hänsyn till de krav som ställs på organisationerna för att ha klagorätt är det i praktiken frågan om en marginell utvidgning av rätten att föra talan. För enskilda behålls anknytningen till sakägarbegreppet. I lagmotiven görs uttalanden som pekar mot en strävan och vilja att något utöka kretsen sakägare vid bland annat vattenverksamhet, men som visats ovan leder resonemangen inte till ett sådant resultat.[52] Förslag om längre gående reformer i fråga om talerätten eller om att på annat sätt stärka enskildas processuella ställning har inte lett till lagstiftning.[53] Tvärtom avvisas i förarbetena till miljöbalken tanken på att införa passivitetstalan eller att ge enskilda rätt att föra talan mot den som bedriver verksamhet med tillstånd.[54]

Sverige har alltsedan FN:s första miljökonferens arrangerades i Stockholm 1972 intagit en central roll i det internationella miljöarbetet. Vår nationella lagstiftning på miljöskyddsområdet har i fråga om utformning och framsynthet stått sig väl i jämförelse med andra länders. Effektiviteten i det praktiska miljöarbetet har inte stått efter andra jämförbara nationers. I ett regionalt europeiskt perspektiv har Sverige som medlem i EU drivit på för att stärka skyddet för miljön och människors hälsa. Att stärka skyddet för allmänna intressen genom att ge allmänheten ökade möjligheter att föra talan vid domstol och administrativa myndigheter skulle förstärka bilden av Sverige som en modern, framsynt och nytänkande rättsstat. Det skulle öka förtroendet internationellt för Sveriges vilja att komma till rätta med den nya tidens miljöproblem, vilket på ett

[51] Jfr kap. 18.
[52] Se avsnitt 15.4.
[53] Se bland annat SOU 1994:117 och 1994:151.
[54] Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 468 och 490.

annat sätt än i industrisamhället, med dess luft- och vattenföroreningar kräver allmänhetens medverkan.

19.3 Argument mot att slopa en särskild prövning av parts rätt att föra talan

Tanken att låta vem som helst föra talan för att tillgodose allmänna intressen är inte ny. Actio popularis har diskuterats utomlands och i Sverige under lång tid. Inställningen i svensk doktrin har regelmässigt varit fientlig.[55] En klagorätt utan krav på att klaganden skall ha ett särskilt intresse i saken har ansetts strida mot svensk rättstradition, skapa rättsosäkerhet och ineffektivitet, undergräva myndigheternas auktoritet osv. Argumenten är i flera hänseenden en spegelbild av de faktorer som enligt ovan motiverar att kravet på saklegitimation slopas. I det följande skall dessa och andra sakskäl som kan anföras mot att införa en fri talerätt till skydd för allmänna intressen beskrivas. Bärkraften i argumenten kommer att prövas i nästa avsnitt.

Rättstradition och likformighet

Det förvaltningsrättsliga kravet på att klagorätt förutsätter att beslutet angår klaganden och uppfattningen att staten och dess institutioner är målsman för allmänna intressen har en långvarig tradition i svensk rätt.[56] Det finns ett egenvärde i att hålla fast vid djupt förankrade principer. Kontinuitet och fasthet utgör grundpelare i en stabil rättsordning. Endast om det finns mycket starka skäl bör man göra radikala omdaningar av hävdvunna rättsfigurer.

Principen om talerätt ger kontinuitet och fasthet åt rättssystemet. Dess koppling till sakägarbegreppet och bristen på fixering i lag gör dessutom principen särskilt lämpad att möta förändringar i tiden. Talerättens faktiska utbredning anpassar sig efter rådande samhällsförhållanden. Att allmänna och enskilda intressen oftare sammanblandas har inneburit ökade processuella möjligheter för enskilda.

[55] Se bland annat Westerberg, Besvärsrätt s. 210 f., Walberg s. 125 f. och Hellners-Malmqvist s. 291 f.
[56] Se s. 514 vid not 13.

Visserligen har det i takt med samhällsutvecklingen blivit svårare att upprätthålla gränsdragningen mellan enskilda och allmänna intressen. Miljörättsliga verkningar drabbar numera ofta stora grupper likartat. Enskildas krav och rätt till miljöskydd har utökats. Likaså har naturen skjutits fram som skyddsvärd i sig. Utvecklingen mot en sammanföring av allmänna och enskilda intressen innebär emellertid också att enskildas möjligheter att föra talan sträcks ut över ett större område. Att ett enskilt intresse samtidigt är allmänt hindrar inte den berörde från att föra talan. Det enskilda intresset kvalificerar dessutom vederbörande att föra talan om andra allmänna intressen.

Miljörätten är ett av flera områden där samma grundläggande talerättsprincip gäller. Frågor som aktualiseras i miljömål och miljöärenden rör samhällsintressen som sträcker sig utanför miljörättens område. Planfrågor, näringslivsutveckling, energianvändning, kommunikationsstrukturer och kulturpolitik är bara några exempel på frågor av generell karaktär, vilka reser allmänna intressen som kräver beaktande enligt den miljörättsliga regleringen. Behovet att värna det allmännas väl är lika stort oavsett i vilka sammanhang intressesynpunkterna gör sig gällande. Även om det krävs reformer för att stärka intresseskyddet saknas skäl att införa en specialreglering på miljörättens område. Frågan måste ses i ett vidare perspektiv. Ett åtgärdande av eventuella problem måste ske med bibehållande av den likformighet som rådande ordning ger uttryck för. I annat fall kan det uppstå obalans i rättstillämpningen, besvärliga gränsdragningsfrågor och dylika effekter. Reformöverväganden bör därför omfatta grundläggande talerättsprinciper generellt, inte begränsade till speciella rättsområden.[57] Föreligger det ett särskilt behov av åtgärder inom miljörätten kan detta mötas med ökad officialprövning, bättre resurser till myndigheterna eller begränsade utvidgningar av talerätten, så som skett genom miljöbalken.

Rättskipning contra förvaltning

Rättskipning och förvaltning är två delar av den offentliga maktutövningen med var sina organisationer och uppgifter. Rättskipning

[57] Jfr bland annat prop. 1980/81:92 s. 41.

sker vid domstolar och den offentliga förvaltningen sköts av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.[58] Domstolarna och myndigheterna står helt fria från varandra och någon påverkan på hur mål och ärenden skall handläggas i det enskilda fallet får inte bedrivas i någon av riktningarna.[59] Förenklat kan man säga att rättskipning angår tillämpning av rättsnormer i tvister mellan enskilda och mellan enskilda och staten medan offentlig förvaltning har med den politiska styrningen av nationen att göra.

Särskilt inom miljörätten har det varit tvunget att bryta igenom skiljeväggen mellan rättskipning och förvaltning. Tillkomsten av vattendomstolarna 1918 är ett exempel på detta. Miljödomstolar som ersättare för vattendomstolar och Koncessionsnämnden samt som överinstans till statliga och kommunala myndigheter är det senaste och mest tydliga beviset på att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter samlas under ett tak. Denna utveckling är inte invändningsfri och det är inte givet att den kommer att fortsätta i samma riktning.[60]

Att överföra förvaltningsuppgifter på domstolar innebär en risk för att rättskipningen politiseras. Av domstolarnas officialprövningsskyldighet i det stora flertalet miljömål följer att de i sin rättskipningsroll självmant måste företa lämplighetsbedömningar och avvägningar som är av mer samhällspolitisk än rättslig karaktär. Domstolarna kan emellertid i denna roll luta sig mot bestämmelser som lägger på särskilda myndigheter att företräda det allmänna intresset. På samma sätt som gäller enskilda intressen, vilka också omfattas av officialprövning, har ett partsinträde en passiviserande verkan på domstolens egna utredningsarbete. Domstolen kan inte avhända sig ansvaret för att göra de lämplighetsavvägningar som krävs, men har fog att utgå från att berörda myndigheter för fram samtliga relevanta intressesynpunkter. Härigenom motverkar förvaltningsmyndigheterna att domstolarna i praktiken helt tar över ansvaret för den politiska styrningen i miljöärenden. Utökar man talerätten för allmänna intressen till att gälla vem som helst, rivs denna fördämning ner. Än värre blir det om handläggningen är

[58] Se 1 kap. 8 § RF.
[59] Jfr 11 kap. 2 och 7 §§ RF.
[60] Se s. 516 vid not 20.

dispositiv, såsom är fallet vid förbudstalan från enskild mot en miljöfarlig verksamhet. Om domstolarna i sådant fall tvingas att fullt ut ta över förvaltningsuppgifterna, riskerar rättskipningen att bli en bisak på samma sätt som för 200 år sedan.[61]

Samma risk för politisering av rättskipningen uppkommer om allmänna formuleringar om lagstiftningsåtgärders mål och syften kläs i rättighetstermer och tillåts kvalificera enskilda att föra talan vid domstol angående intrång i rättigheterna. Postulat av typen "allas rätt till en ren miljö" kan rimligen inte ge rätt till skyddsinstrument och processuella verktyg motsvarande dem som uppkommer i anledning av ett avtalsförhållande mellan enskilda. Man bör vara försiktig med att utsträcka rättighetskataloger till att omfatta deklarationer vars syfte är att beskriva en politisk mål- och viljeinriktning.

Allmänna intressen kräver särskilda överväganden

Det är inte en tillfällighet att ansvaret för tillvaratagandet av allmänna intressen lagts på förvaltningsmyndigheterna och att enskilda medborgares möjligheter till inflytande och påverkan regleras särskilt. Ansvarsfördelningen har flera grunder och motiv.

Att leda, styra och utveckla en samhällsgemenskap kräver att det fattas en mängd beslut i både övergripande frågor och detaljspörsmål där samhällsmedlemmarnas kollektiva intressen ställs mot individens privata intressen. Någon måste bevaka det allmännas väl gentemot enskildas viljor och handlingar samt bestämma vilka avvägningar som skall göras mellan skilda allmänna intressen. Ansvaret för att rikta ut färdvägen och handha styrmekanismerna förutsätter en välfungerande organisation. Det naturligaste valet av målsman för samhällsintressena är staten som symbol för samhällsgemenskapen. Den offentliga förvaltningen är tillsammans med normgivningsmakten ryggraden i ett väl fungerande samhällsliv. Även de som förespråkar individens frihet och begränsad statlig inblandning i de handlingsflöden som marknadens krafter skapar delar uppfattningen om statens överhöghet och centrala roll som garant för samhällets bestånd.

[61] Jfr s. 69 vid not 37.

Som en del i förvaltningsverksamheten ingår att ta ställning till i vilken mån samhällsintressen skall bevakas genom domstolstalan i mål mot enskilda eller genom överklagande av annan myndighets beslut. Att överflytta denna uppgift på enskilda innebär att man löser upp förvaltningsmyndigheternas huvudmannaskap. Man förlorar stadga och fasthet i systemet och riskerar till följd av detta att mista även den kontinuitet i samhällsutvecklingen som den offentliga förvaltningen, med dess historisk rötter, borgar för. I förlängningen kan den demokratiska samhällsordningen äventyras. Självklart måste allmänheten ha möjlighet till inflytande på den offentliga förvaltningen. Detta säkerställs genom det sätt på vilket förvaltningen är organiserad, genom möjligheten att i demokratiska val byta ut politiska makthavare och genom olika kontrollfunktioner.

Det finns vidare principiella betänkligheter mot att låta enskilda medborgare företräda allmänna intressen. Insatser för miljöskydd och naturvård kräver ofta ingrepp i enskildas privata rättigheter. Att en fastighetsägare får sin rådighet inskränkt, att marknadsvärden på fast egendom sjunker eller att en arrendator inte längre kan utnyttja marken för avsett ändamål är några exempel på konsekvenser av att allmänna intressen gynnas på bekostnad av den enskildes rätt. Ges vem som helst rätt att i sådana sammanhang företräda samhällets väl, riskerar intressekonflikten att framstå som en motsättning mellan privata medborgare. Det ligger ett principiellt värde i att den som tvingas utstå ingrepp i sina privata rättigheter upplever att detta sker på grund av samhällets agerande och inte därför att enstaka samhällsmedlemmar önskar det.

För att kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt måste förvaltningsmyndigheternas avgöranden och agerande i övrigt mötas med respekt och förtroende i samhället. Ges enskilda möjlighet att fritt korrigera myndigheternas handlanden undergrävs den offentliga förvaltningens auktoritet. Medborgare som tar över myndigheternas roll och agerar i olika sammanhang som målsman för allmänna intressen framstår utåt som statens ställföreträdare. Det uppstår en konkurrenssituation mellan förvaltningsapparaten och medborgarna om vem som bär huvudansvaret för att samhällsintressena tas till vara.

Särskilt i rättssystem med anglosaxiskt ursprung förekommer av

hävd att enskilda medborgare kan ta över de offentliga organens uppgift att värna allmänna intressen genom t.ex. domstolstalan. En sådan aktion, s.k. relator action, förutsätter emellertid myndighetens (the Attorney General) godkännande och genomförs under förutsättningen att myndigheten när som helst kan intervenera och hindra en fortsatt process.

Den offentliga förvaltningens auktoritet innebär att medborgarna känner förtroende för maktapparaten, även om de i enskilda situationer saknar sympati för gjorda prioriteringar mellan olika intressen. Det är för detta viktigt att beslut fattas i rättssäkra former och att avvägningar sker med beaktande av alla relevanta fakta. Myndighetsförvaltningen skall utövas under lagarna. Att så sker skall medborgarna kunna få kontrollerat genom en opartisk och fristående prövning i domstol. Detta är att skilja från tanken om en fri talerätt i sakfrågan.

Allmänna intressen är mångskiftande och har olika tyngd i skilda situationer. En av den offentliga förvaltningens viktigaste uppgifter är att sovra bland samt välja och viktbestämma de samhällsintressen som skall bestämma vilken handlingsväg som skall anträdas i ett enskilt fall. Den offentliga förvaltningen är spridd på ett stort antal centrala, regionala och lokala myndigheter. Inom organisationen har det byggts upp en speciell erfarenhet och kompetens, som gör myndigheterna särskilt lämpliga att företa avvägningar mellan flera relevanta samhällsintressen. Rollfördelningen är olik inte bara mellan samhällsinstitutionerna och de enskilda medborgarna utan också mellan förvaltningsorganen. Detta framgår bland annat av talerättens utformning i miljömål. Många allmänna intressen bevakas av myndigheter med ett begränsat ansvarsområde, t.ex. Fiskeriverket, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket. Dessa myndigheter kan lämna synpunkter vid miljörättslig tillståndsprövning; tillståndsmyndigheten är till och med skyldig att inhämta berörda myndigheters åsikter, om det behövs för utredningen. Talerätten är däremot begränsad till myndigheter med ett mer centralt och övergripande ansvarsområde. Myndigheter som företräder särintressen måste foga sig i de avvägningar som de centrala organen företar.

Enskilda människor som vill agera för tillvaratagande av allmänna intressen har typiskt sett syftet att gynna eller skydda ett specifikt faktiskt förhållande. Det kan gälla en hotad djur- eller växtart, en

kulturhistoriskt intressant byggnad eller möjligheten till rekreation inom ett speciellt skogsområde. Den enskilde kan i det hänseendet liknas vid en underordnad myndighet som företräder ett särintresse. Risken för felprioriteringar, tendentiös argumentering och presentation av relevant beslutsunderlag, fokusering på sekundära fakta och intressen osv. riskerar att sluta i ett avgörande som strider mot lagens ändamål; konsekvensen kan bli att oönskade handlingsmönster skapas eller bevaras, att från samhällssynpunkt behövliga projekt hindras eller fördröjs på grund av en felaktig värdering av ett motstående allmänt intresse osv.

Miljörättsliga beslut och avgöranden handlar inte sällan om att på olika nivåer inom den offentliga förvaltningen effektuera beslut grundade på samhällspolitiska överväganden. Rättsfrågorna är få och ofta sekundära. Den moderna lagstiftningstekniken med generella föreskrifter, mål- och resultatstyrning, portalparagafer med ändamålsbeskrivningar osv. har ökat behovet av lämplighetsavvägningar i rättstillämpningen. Miljölagstiftningens förvaltningsrättsliga karaktär har förstärkts. Det har blivit allt viktigare för myndigheterna att samla in underlag för sina överväganden om prioritering mellan skilda intressen. En viktig källa att hämta information och kunskap från är allmänheten och dess organisationer. Genom samråd, kungörelse och andra förfaranden har allmänhetens inflytande på beslutsprocessen ökat väsentligt, utan otillbörlig inverkan på den övergripande intresseavvägningen.

Myndigheternas utövande av styrningsfunktionen är mer än att företräda allmänna intressen i rättsliga sammanhang. Lika viktigt och troligen mer tids- och arbetskrävande är att genom samråd, information, kunskapsförmedling, rådgivning och andra utomrättsliga aktioner få till stånd de förändringar i samhället som finns manifisterade i lagar, förordningar och andra offentliga dokument. Den offentliga förvaltningen är särskilt tränad och skickad att välja mellan olika handlingsalternativ för att nå uppställda mål. Ett riktigt val i dessa frågor kräver att man tittar både bakåt, framåt och åt sidan. Myndigheterna besitter den erfarenhet och sakkunskap som krävs för ett effektivt miljöstyrningsarbete. Däremot saknar enskilda medborgare som ser ett allmänt intresse hotat normalt förutsättningar att företa samma typ av överväganden innan det vidtas rättsliga åtgärder. Fri talerätt för enskilda riskerar därför att leda till

onödiga ingripanden och ett hårdnat klimat, som försvårar myndigheternas arbete med att genom utomprocessuella tvistlösningsmetoder skapa bättre långsiktiga förutsättningar för att nå uppställda miljömål. Ett enskilt agerande i vällovligt syfte kan få motsatt effekt för miljöskyddet på längre sikt.

Process- och samhällsekonomiska effekter

Miljömål, särskilt tillståndsmål rörande miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, är ofta handläggningsmässigt otympliga. Målen är mer tidsödande och kostsamma än andra målkategorier. Verksamheters miljöeffekter är vanligen svårutredda, de kräver mycket utredning i tekniska och andra vetenskapliga frågor. Antalet intressenter kan uppgå till hundratals eller tusentals enskilda och beröra intressen inom flera myndigheters ansvarsområden. Det är mot denna bakgrund av flera hänsyn önskvärt att tillståndsmål inte dras genom flera instanser. Överprövning av tillståndsbeslut innefattar en fullständig genomgång i sak. Inte sällan kompletteras utredningen i något hänseende när målet förs upp till nästa instans.

Tids- och kostnadseffekterna av ett överklagande är regelmässigt betydande. Vikten av att miljörättsliga ansökningsmål blir föremål för en formellt korrekt och i sak riktig bedömning i första instans kan därför inte nog understrykas. Genom officialprövningsskyldighet, kungörelse, förtida samråds- och informationsplikt och andra inslag i förfarandet har lagstiftaren vinnlagt sig om att skapa ett system som uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet och som motverkar risken för att avgöranden måste omprövas i högre instans.

Särskilda regler som styr rätten att överklaga har till funktion att hindra onödiga överklaganden. Med hänsyn till de konsekvenser för parter och prövningsorgan som en överprövning har måste det finnas spärrar mot överklaganden som saknar grund. Samtidigt kräver rättssäkerhetsaspekten att felaktiga beslut kan justeras i högre rätt. Klagorätten måste utformas så att båda dessa ändamål tillgodoses.

När det gäller allmänna intressen är klagorätten förbehållen vissa myndigheter samt enskilda personer som lider intrång i sin privata rätt. Genom denna utformning har skapats garantier för att fel-

aktiga avgöranden inte får stå oattackerade samtidigt som klagorätten hindrar okynnesöverklaganden från människor som saknar intresse i saken. Släpps klagorätten helt fri undanröjs sistnämnda spärr. Risken är påtaglig att klagoinstitutet kommer att utnyttjas av enskilda och organisationer i försök att genomdriva krav som ligger utanför de materiellrättsligt relevanta ändamålen. Överklaganden kommer att användas för att manifistera protester mot gällande lagstiftning, för att föra ut politisk propaganda eller i ren obstruktion mot att en verksamhet befunnits tillåtlig. På motsvarande sätt är risken påtaglig att en rätt för vem som helst att påkalla omprövning av tillståndsbeslut eller andra former av ingripanden mot villkorsöverträdelser missbrukas. Att låta enskilda utan vidare få tillgång till dessa instrument är inte lämpligt.[62]

Utländska erfarenheter visar att en vidgad talerätt är processskapande också på annat sätt. Taleberättigade miljöorganisationer och enskilda agerar ibland på ett sätt som uppfattas som chikanerande mot företag och andra som vill driva tillåtliga miljöstörande verksamheter. Medan ansvariga myndigheter godtar de avvägningar som tillståndsmyndigheten gjort överklagar enskilda och hävdar att allmänna särintressen lider skada som inte beaktats fullt ut i första instans. Överklagandena fungerar i dessa fall som ett medel att fördröja igångsättningen av en verksamhet och därigenom ekonomiskt skada sökanden. I USA har det i årtionden förekommit att sökanden i sådant fall stämt enskilda och organisationer med krav på ersättning för den skada som på detta och liknande sätt drabbat sökanden, s.k. SLAPP-suits.[63] Att fenomenet fötts i USA förvånar inte med tanke på att rättegång vid domstol där intar en helt annan roll som tvistlösare och påtryckningsmedel än i exemplevis de europeiska rättssystemen. Sedan talerätten vidgats i Canada och Australien har denna typ av talan dykt upp även i dessa länder. Det finns varken behov av eller önskemål om ett motsvarande förlopp i Sverige.

Ett ökat processande innebär merkostnader för inblandade parter och för samhället, genom att det tar i anspråk resurser hos domstolar och myndigheter som kunnat användas på annat sätt.

[62] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 468 och Nilsson s. 372 f.
[63] Se Tollefson, Strategic Lawsuits.

Detta gäller oavsett om processen rör ett överklagande av tillståndsbeslut, ingripanden i efterhand mot tillståndshavare och andra eller SLAPP-suits. Sett i ett större samhällsekonomiskt perspektiv tillkommer kostnader för rättshjälp till enskilda parter, utnyttjande av rättsskyddsförsäkringar m.m. Kostnaderna skall bedömas mot den förbättring av miljöskyddet som en ökad processbenägenhet kan beräknas ge. Med tanke på det speciella ansvar och de särskilda förutsättningar som myndigheterna har när det gäller att bevaka allmänna intressen finns det litet som talar för att en talan i situationer där myndigheterna avstått från process blir framgångsrik. De få tillfällen då en talan visar sig ha varit befogad kommer endast marginellt att förbättra miljöskyddet.

En annan samhällsekonomisk aspekt gäller den ersättning som staten måste betala för ingrepp i enskildas äganderätt till följd av naturvårdande åtgärder. I vilken mån sådana åtgärder bör vidtas styrs i någon grad av det statsfinansiella läget. Miljöskyddet och naturvården är angelägna områden men står inte opåverkade av den ekonomiska verkligheten. I ett läge med begränsade offentliga resurser måste det göras prioriteringar mellan olika samhällsområden; miljövård står mot sjukvård, skola, försvar osv. De anslag som sätts av till miljöskydd och naturvård skall dessutom fördelas mellan flera angelägna projekt. Denna typ av avvägningar lämpar sig dåligt för domstolsprövning, de bör avgöras ensamt och slutligt inom den offentliga förvaltningen.

Sakägarbegreppet – ett enkelt och lätthanterligt verktyg

Judiciella prövningsförfaranden kräver en överblickbar och lätt bestämbar partskrets.[64] Ett löst och slappt partsbegrepp går mindre väl ihop med formbundenheten och fastheten i det processuella regelsystemet. Det måste åtminstone finnas en enhetlig och lättillämpad formel som pekar ut om en bestämd person är behörig att föra talan eller inte. Talerätten skall vara förutsebar och får inte bero av domstolens preferenser i det enskilda fallet. En utveckling i riktning mot att låta talans bärkraft i sak styra talerätten[65] leder till rättsosäkerhet och olikbehandling.

[64] Jfr prop. 1981/82:130 s. 151.
[65] Jfr s. 488 och 498.

Trots att sakägarställning som processförutsättning utsatts för kritik[66] har det i rättstillämpningen ansetts borga för enhetlighet och fasthet i talerättens utformning inom miljörätten.[67] Sakägarbegreppets definitionsmässiga innehåll och historiska förankring gör det till ett effektivt och funktionellt processhindrande verktyg. Genom att sakägarställning knyts till vederbörandes förhållande till saken föreligger en presumtion för att den som är taleberättigad har ett seriöst intresse i målet och nödvändiga kunskaper om i målet relevanta förhållanden. Sakägarbegreppet fungerar som ett första filter mot rättshaverister och andra som vill utnyttja de rättsliga instanserna för ovidkommande ändamål.

Sakägarkretsen i miljömål omfattar typiskt sett enskilda med en förhållandevis stark ställning i samhället. Det är ofta fråga om fastighetsägare med ett fullgott försäkringsskydd som ger dem möjlighet att anlita den tekniska och juridiska expertis som behövs för att ta till vara sina intressen. Kostnadsregleringen i miljömål är vidare utformad på ett sådant sätt att kostnadsrisken för sakägare är mindre än i tvistemål i allmänhet. Något empiriskt stöd för att enskilda som berörs av miljöpåverkande verksamheter underlåter att hävda sin rätt på grund av finansiella brister föreligger inte för svenska förhållanden. Skulle detta trots allt vara fallet, är en vidgad talerätt ingen lämplig lösning. De organisationer och andra som en sådan reform avser att gynna kan i stället bistå sakägare ekonomiskt eller genom att uppträda som ombud.

Internationell följsamhet

Sverige har under lång tid intagit en framstående ställning när det gäller samarbete över nationsgränserna. Följaktligen har man i vårt land sett internationellt samarbete som en viktig del i miljöarbetet. Miljörättens internationalisering har dessutom gjort det nödvändigare med globala lösningar på miljöproblem. Immissioner och andra verkningar hindras inte av nationsgränser. Det krävs samarbete mellan länder regionalt och globalt för att komma till rätta med

[66] Se bland annat SOU 1994:151 del C s. 224 och JR Vängbys skiljaktiga mening i NJA 1995 s. 322.
[67] Se bland annat NJA 1989 s. 529 och 1995 s. 322.

luftföroreningar, klimatförändringar, vattenförsurningar osv. Miljöproblemens kärna har förändrats. Industriutsläpp och dylikt är inte det på lång sikt allvarligaste problemet. Miljöfrågor handlar mer om produktions- och konsumtionsmönster, trafiksystem och liknande samhällspolitiskt svårare och större frågeställningar. För att ändra handlingsmönster av så grundläggande art behövs en global samsyn på åtgärdsbehovet. Härutöver tillkommer medlemskapet i EU och de återverkningar som detta har på det praktiska miljöarbetet.[68] Harmonisering av lagstiftning och andra maktbefogenheter är en viktig del i EU-samarbetet. Komplexiteten i EG-rättsliga frågor gör att miljörätten inte kan ses fristående från andra områden, som handels- och finanspolitiken.

Sverige bör som EU-land och i övrigt ledande nation på det internationella planet inte alltför kraftigt avvika från det gängse mönstret. Även med ambitionen att leda utvecklingen är det tvunget att ibland skynda långsamt. Det internationella klimatet är känsligt för hastiga växlingar och kraftiga avsteg från erkända och beprövade principer. Genom att gå före med alltför radikala reformer riskerar Sverige att förlora i anseende som en rättsstat med ett framsynt men balanserat grundtänkande. De länder som gått längst i fråga om att luckra upp den offentliga förvaltningens monopol på att företräda allmänna intressen är geografiskt belägna långt från Sverige. I ett europeiskt perspektiv ligger Sverige väl framme, särskilt efter det att organisationer getts talerätt enligt miljöbalken. Arbetet med att stärka allmänhetens inflytande på miljöprocessen bör fortsätta enligt denna mer försiktiga linje.

Risk för otillbörliga påtryckningar

Varje sanktionsmekanism kan missbrukas av den som har tillgång till den. Att hota med rättsliga åtgärder för att tillskansa sig otillbörliga fördelar är inget unikt för miljörätten. Sådana handlingar förekommer säkert inte mer frekvent i Sverige än i andra jämförbara länder. Tvärtom talar den förhållandevis svaga benägenheten att processa bland enskilda i vårt land för att missbruk är tämligen sällsynt. I vart fall kan situationen inte alls liknas vid den i USA

[68] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 155.

eller andra rättssystem där domstolstalan ses som det kanske naturligaste sättet att lösa rättsliga konflikter mellan enskilda.

Även med svenska förhållanden måste man emellertid vara vaksam mot de risker för ökat missbruk som kan följa med att man ger fler människor tillgång till sanktionsverktyg. Inte minst gäller detta på rättsområden där prövningar vid domstol och andra organ tar lång tid och är kostsamma för parterna. Den som blir utsatt för en process riskerar att förlora värdefull tid och betydande kapital genom opåkallade processer. Utgången av en process är aldrig given. Även den som känner sig säker på att vinna ett mål kan förlora tvisten. Det kan därför oberoende av bevisläget framstå som lockande för den som utsätts för en process som riskerar att bli dyr och långvarig att köpa sig fri. Till detta kommer att processer typiskt sett innebär bad-will för en näringsidkare.

Att utnyttja rättssystemet för att tvinga fram för motparten materiellrättsligt oförmånliga förlikningar går under beteckningen legal blackmail och är ett internationellt uppmärksammat fenomen.[69] Man kan inte blunda för att en fri talerätt på miljörättens område kan framkalla ett liknande beteende i Sverige. Särskilt stor är risken med hänsyn till de kostnadsregler som gäller i miljömål. Sålunda skall normalt vardera parten stå sina kostnader. I vattenmål skall dock sökanden betala samtliga kostnader i första instans, medan kostnaderna i högre rätt kvittas. En företagare som vill slippa en process om sanktion på grund av påstådda villkorsöverträdelser eller undvika att ett tillståndsbeslut överklagas kan på grund av kostnadsregleringen ekonomiskt tjäna på att betala motparten för att inte processa eller överklaga, jämfört med att gå i svaromål och vinna målet.

Överklagandets suspensiva verkan

Många förvaltningsbeslut inom miljörätten är inte omedelbart verkställbara. Verkställighet förutsätter att beslutet har vunnit laga kraft. Genom att överklaga kan rättsverkningarna och de faktiska verkningarna av ett beslut skjutas upp. Igångsättandet av en miljö-

[69] Se bland annat Ontario Report s. 146, Lindblom a.a. s. 154 f., 166 f., 319 och 652 och SOU 1994:151 del B s. 13.

farlig verksamhet, utförandet av ett vattenföretag eller utvinnandet av en täkt kan på detta sätt skjutas flera år framåt.

Överklagandets suspensivverkan förs inte sällan fram som ett av de viktigaste argumenten mot en vidgad klagorätt.[70] Förvaltningsbeslut skall regelmässigt delges dem som har klagorätt.[71] Klagotiden räknas från dagen för delgivning.[72] Ett förvaltningsbeslut vinner därför laga kraft i förhållande till olika personer vid skilda tillfällen. Är kretsen klagoberättigade vid kan det uppstå svåra problem med att fastställa när ett beslut har vunnit laga kraft mot samtliga berörda. Vid en fri talerätt är risken påtaglig att beslut aldrig blir verkställbara.

Att överge delgivningskravet och övergå till att kungöra förvaltningsbeslut och låta klagotiden rent faktiskt bli densamma för samtliga klagoberättigade innebär sämre rättssäkerhet för den som drabbas negativt av beslutet. Kungörelse är dessutom ingen garanti för att rättstillämpningen förenklas. Formella brister och andra omständigheter ger upphov till nya processer om resning och rättsprövning.

19.4 Talerätt för allmänna intressen – de lege ferenda

Rätten att föra talan för allmänna intressen inom miljörätten är omgärdad av särskilda talerättsrekvisit. Detta gäller vid såväl domstolstalan som administrativ prövning. Talerätt tillkommer speciellt utvalda myndigheter och organisationer, kommuner samt den som uppfyller kraven för rätt att föra talan om ett enskilt intresse.

Utformningen av talerätten är uttryck för en månghundaårig syn på det allmänna – staten – som målsman för allmänna intressen. Det är först i modern tid som statens monopolställning luckrats upp genom att miljöorganisationer och enskilda getts begränsad rätt att företräda allmänna intressen som parter i processuella sammanhang. Utvecklingen har gått långsamt och reformförslag har oftast

[70] Se bland annat Walberg s. 126, Hellners-Malmqvist. s. 280 och Westerberg, a.a. 210 f.
[71] Jfr 21 § FL.
[72] Jfr 23 § FL.

tillbakavisats från lagstiftarhåll.[73] När reformsteg tagits har det skett med hänvisning till internationella trender,[74] det processuella systemet i övrigt[75] och dylika förhållanden, inte till behovet att stärka effektiviteten i sanktionssystemet.[76] Utvecklingen mot en friare talerätt har skett utan beaktande av grundtanken bakom rättsliga prövningar och processordningens utformning: att medverka till att ändamålet bakom den materiella rätten slår igenom i samhället.

Mot denna bakgrund förvånar det inte att de regler och principer som kringskär rätten att föra talan till förmån för allmänna intressen framstår som inkonsekventa och inadekvata från funktions- och ändamålssynpunkt.[77] När det gäller valet av taleberättigade myndigheter saknas skäl att kritisera metoden att låta riksdag och regering, som högsta organ inom den offentliga förvaltningen, sköta urvalet. Det måste ses som en för förvaltningen intern fråga att bestämma kriterierna för det offentligas talerätt och peka ut de organ som bäst kan företräda samhällsintressena. Däremot är det svårare att finna ändamålsriktiga skäl bakom den utformning som talerätten fått beträffande privata rättssubjekt, dvs idella miljöföreningar och enskilda personer.

Miljöorganisationer har fram till miljöbalkens tillkomst praktiskt taget saknat rätt att, som annat än sakägare, föra talan i miljömål. Kravet för att en organisation skall ha talerätt är enligt miljöbalken att organisationen enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år samt har lägst 2 000 medlemmar.[78] I praktiken innebär detta att talerätt tillkommer ett ytterst begränsat antal föreningar.[79] Begränsningen motiveras i förarbetena inte på annat sätt än med lämplighetsskäl.[80] Från vilka utgångspunkter det är lämpligt att organisationen måste ha varit verksam under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar får läsaren av lagförarbetena

[73] Se s. 462 f. samt s. 533 vid not 53.
[74] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 488.
[75] Jfr RÅ 1993 ref 97.
[76] Jfr däremot utgångspunkten för Grupptalanutredningens reformförslag, SOU 1994:151 kap. 7 och 9.
[77] Jfr avsnitt 15.3 samt 17.4–5.
[78] Se 16 kap. 13 § MB.
[79] Jfr s. 464.
[80] Se s. 464 vid not 282.

själv gissa sig till. Man kan dock på goda grunder anta att de motiv som ligger bakom organisationstalans utformning enligt miljöbalken är i stort desamma som anfördes av Grupptalanutredningen.[81] Det handlar om att finna kriterier som garanterar att talerätten utnyttjas med sakkompetens och ansvarsfullhet.

Att talerätten vid grupprättegång inte kan anförtros alla miljöorganisationer föranleds enligt Grupptalanutredningen av grupptalans föremål, konstruktion och rättsverkningar för enskilda medlemmar.[82] Utredningens förslag innebär att en organisation skall kunna föra talan vid domstol om förbud och skadestånd för annans räkning. Grupptalan är en taleform som omfattar utanför processen stående enskildas intressen. Rättskraftsverkningarna av en ogillande dom träffar gruppmedlemmarna, även den som varit helt passiv under rättegången. Domstolens utredningsansvar är inte större i en grupprättegång än annars. Målets dispositivitet förändras inte. Gruppföreträdarens lämplighet att föra gruppens talan är mot denna bakgrund en viktig faktor när det gäller gruppmedlemmarnas rättssäkerhet.

Vid talan om allmänna intressen är skydds- och rättssäkerhetsaspekterna annorlunda. En sådan talan saknar rättsverkningar mot enskilda. Ett överklagat tillståndsbeslut drabbar inte sakägarna i vidare mån än om överklagandet inte hade skett. En misslyckad civilrättslig förbudstalan inverkar inte på andra enskildas möjligheter att processa på egen hand med samma yrkande.[83] Detta hindrar inte att man bör eftersträva en regelkonstruktion som säkerställer att den som ges talerätt har förutsättningar att processa på ett sakkunnigt sätt. Denna strävan grundas emellertid inte på hänsyn till rättsverkningar för tredje man utan på processekonomiska och andra för rättegångsordningen generellt giltiga överväganden.

Organisationers verksamhetsålder och medlemsstorlek säger lite, om ens något, om deras lämplighet att processa för allmänna intressen. Att parametrarna kommit till användning som urvalskriterier vid grupptalan beror på att ålder och storlek visar på verksamhetskraft och acceptans i samhället och därigenom ökar sannolik-

[81] Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 489 f. samt s. 464 not 282.
[82] Se SOU 1994:151 del B s. 110 f.
[83] Talerättens begränsning till kärandens privata intressen hindrar denne från att få allmänna intressen beaktade i målet, se s. 424.

heten för att gruppmedlemmarna känner förtroende för organisationen som gruppföreträdare, vilket är av fundamental vikt för grupptalans effektivitet som processform. Lagstiftarens val att arbeta med samma verktyg för att bestämma talerätten enligt miljöbalken är utslag av en försiktighet som saknar förankring i de faktorer som bör styra talerättsreglernas utformning.[84] Begränsningen av rätten att överklaga till organisationer av viss lägsta ålder och med visst minsta medlemsantal borgar inte på något sätt för att talan kommer att föras av den förening som har bäst förutsättningar att representera det allmänna intresset på ett effektivt och rättssäkert sätt.[85] Tvärtom får begränsningen till följd att ett stort antal föreningar med kompetens, engagemang samt vilja och kraft att ta på sig uppgiften att värna allmänintresset stängs ute.

Enskilda personers rätt att föra talan för allmänna intressen är knuten till vederbörandes egenskap av sakägare. Talerätten för kollektiva intressen är beroende av att vederbörande har ett enskilt intresse i saken. Något samband mellan allmänintresset och den enskildes rätt behöver inte föreligga. Den enskilde kan till och med inskränka sin talan till att avse enbart det kollektiva intresset.[86] De ändamålsskäl som ligger bakom denna utformning av talerätten har angetts ovan[87] och behandlas vidare nedan.[88] Här skall endast förutskickas att enligt min bedömning är kopplingen mellan sakägarställning och lämpligheten att ta till vara allmänna intressen sakligt ogrundad, funktionellt bristfällig och från demokratisk synpunkt diskriminerande.

Den kritik som förts fram mot myndigheternas sätt att bevaka allmänna intressen och de utredningar i frågan som gjorts visar att det finns brister i sanktionssystemet.[89] Intrång i allmänna intressen möts inte med verkningsfulla remedier i den omfattning som lagen

[84] En internationell utblick bekräftar skiljelinjen mellan talan för allmänna intressen och grupptalan, jfr sålunda i kap. 18 beskrivna talerätt för allmänna intressen i Norge och rekvisit för grupptalan genom organisation i Nederländerna.
[85] Märk att vid grupptalan skall en organisations lämplighet att i det enskilda fallet processa för andras räkning bedömas utifrån andra faktorer än verksamhetsålder och medlemsantal, se SOU 1994:151 del B s. 118 f.
[86] Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 486.
[87] Se s. 520 f. och 544.
[88] Se s. 558.
[89] Se s. 527 vid not 41.

förutsätter. Myndigheterna agerar inte tillräckligt kraftfullt i sin tillsynsverksamhet, kontrollfunktionen fungerar inte, villkorsöverträdelser lämnas utan åtgärd, antalet omprövningsärenden är närmast försumbart osv.

Anledningen till dessa missförhållande står att söka i flera orsaker.[90] En anledning är att myndigheterna saknar ekonomiska och personella resurser att klara av alla de uppgifter som lagts på dem. Det finns inte anledning att tro att myndigheternas förutsättningar i dessa hänseenden kommer att förbättras märkbart under överskådlig tid. Andra förklaringsfaktorer återfinns inbyggda i den offentliga förvaltningen. Vida ansvarsområden kräver stora organisationsapparater med åtföljande byråkrati, problem med gränsdragningar mellan olika enheters kompetens och andra effektivitetshämmande strukturella och praktiska förhållanden. Samförståndslösningar, samrådsfunktioner, personalomflyttningar mellan myndigheter och kontrollerade verksamheter är andra faktorer som inverkar negativt på den offentliga förvaltningens möjligheter och förutsättningar att helt fullgöra sina uppgifter.

Den enklaste, effektivaste, billigaste och ändamålsenligaste reformen för att försöka bota bristerna är att ge enskilda personer och deras organisationer fritt tillträde till sanktionssystemet. Utländska erfarenheter visar att en fri talerätt för allmänna intressen på miljörättens område leder till ett ökat miljöskydd och en förbättrad naturvård.[91] De principiella och praktiska fördelarna med en sådan reform har behandlats i avsnitt 19.2.

Tankarna på en fri talerätt är inte ny i Sverige. Emellertid har de aldrig fått riktigt fotfäste här. De argument som brukar anföras mot att den särskilda talerättsprövningen slopas finns uppräknade i avsnitt 19.3. Det är nu dags att pröva argumentens bärkraft som hinder mot att Sverige följer exemplen i bland annat Canada och Nya Zealand och låter allmänheten fullt ut ta del i ansvaret för att värna allmänna intressen.

[90] Se s. 526.
[91] Se särskilt avsnitt 18.4–7.

1. *Det strider mot svensk rättstradition på förvaltningsrättens område att släppa talerätten fri. En reform begränsad till miljörätten skapar dessutom obalans i systemet.*

Det är inte riktigt att talerätten inom förvaltningsrätten alltid avgränsas till en klart urskiljbar krets. Inte minst gäller detta vid miljörättsliga prövningar. Luftföroreningar är ett exempel på miljöverkningar där antalet potentiellt skadelidande är så stort och svårbestämbart att kretsen sakägare – och därmed taleberättigade – är närmast omöjlig att gränsbestämma. På liknande sätt tillkommer vid beslut av normgivningskaraktär klagorätt i princip varje person som normen riktar sig mot, vilket i många falla innebär att samtliga invånare i landet kan överklaga beslutet. Talerätten vid normbeslut kan, om beslutet riktar sig mot en obestämd allmänhet (t.ex. en trafikföreskrift), i stort sett liknas vid en actio popularis.[92]

En generell fri talerätt för envar att bevaka allmänna intressen inom miljörätten innebär en avvikelse från övriga rättsområden. Att det skulle uppstå svårigheter på grund av obalanser i systemet är dock svårt att se. Redan den talerätt för organisationer som införs genom miljöbalken innebär en principiell skillnad i grundsyn mellan miljörätten och rättsområden där organisationer saknar motsvarande rätt.[93] Slutligen visar erfarenheter från utlandet att olika utformade talerättsregler på skilda rättsområden inte skapar speciella problem.

2. *En ökad tillgång till rättsliga prövningsorgan för enskilda som företrädare för allmänna intressen riskerar att politisera domstolarna och rättskipningen.*

Rättskipning är som sådan inte fristående från politiska ställningstaganden. Domstolarna måste i sin tolkningsverksamhet ibland grunda avgöranden på faktorer som är i högsta grad politiska. Så är det inom de flesta områden där lagstiftningen har ett utpräglat skyddsintresse. Att fastställa gränserna för konsumentskyddet i förhållande till den allmänna avtalsfriheten är typiskt sett inte mindre politiskt än att ta ställning till om en industriutbyggnad strider mot allmänhetens behov av rekreationsområden.

[92] Se s. 405 vid not 57.

[93] I förhållande till t.ex. marknadsrätten kommer emellertid miljörättslig organisationstalan fortsatt att vara mer inskränkt.

Miljörätten är kanske det område där integrationen av förvaltning och rättskipning gått längst. Vattendomstolarna och dess efterföljare miljödomstolarna kan liknas vid hybrider där handläggningen av förvaltningsärenden och den rättskipande verksamheten flätats samman till en oskiljaktig helhet. Kategoriseringen av intressen i allmänna och enskilda har i stort sett förlorat betydelse som kriterier för om en fråga är av förvaltningskaraktär eller angår rättskipning. Att dela upp intressen i olika typer är en kvarleva från äldre tiders synsätt och saknar förankring i den moderna miljörättens struktur och uppbyggnad.

Viktigast av allt när det gäller farhågor om en politisering av rättskipningen är emellertid att en talerättsreform inte förändrar rådande gränsdragningar mellan förvaltningsorgan och rättskipande instanser. Talerätten skapar ingen ny kompetens för domstolarna, den överför inga rättstillämpningsuppgifter från en instans till en annan. Det är endast frågan om att de prövningsmöjligheter som finns att tillgå skall utnyttjas i behövlig omfattning. I den mån detta innebär att domstolar kommer att ägna sig åt förvaltningsuppgifter beror detta på de överväganden som lagstiftaren gjort när domstolens kompetensområde bestämdes. Syftet med att vidga talerätten är att ändamålen bakom regleringen skall förverkligas i större utsträckning än som skett hittills.

3. *En fri talerätt riskerar att undandra den offentliga förvaltningen dess politiska ansvar och undergräva myndigheternas auktoritet samt försämrar myndigheternas möjligheter att genom samförståndslösningar och andra utomprocessuella åtgärder arbeta för ett starkare miljöskydd. Vidare kräver avvägningar mellan motstridiga allmänna intressen erfarenhet och kunskap som enskilda saknar.*

En rätt för enskilda att företräda allmänna intressen skall inte ses som uttryck för en begränsning av den offentliga förvaltningens ansvar att bevaka samhällsintressen. Reformen har till syfte att täppa igen luckor i miljöskyddet, som uppstått på grund av myndigheternas oförmåga att ensamma ansvara för uppgiften att värna allmänna intressen. Genom att låta enskilda personer och deras organisationer delta i arbetet öppnas möjlighet för det allmänna att koncentrera sina begränsade resurser till de områden där behovet

av insatser är som störst. Talerätten för enskilda fungerar dessutom som en kontroll- och påtryckningsmekanism. Risken att utsättas för passivitetstalan eller få beslut överklagade är ett incitament för myndigheter att agera kraftfullt. Talerättens preventiva funktion skall inte underskattas.[94] I takt med att myndigheternas funktionsuppfyllelse stärks, minskar behovet av intervention från allmänheten och därmed risken för att huvudmannaskapet frångår förvaltningsorganisationen.

Myndigheternas auktoritet bland allmänheten sjunker, om det visar sig att enskilda vid upprepade tillfällen måste agera för att korrigera felaktiga handlingar och beslut av förvaltningsorganen. Den minskade auktoriteten förklaras i så fall av myndigheternas bristfälliga agerande. Talerätten kan utnyttjas för att framhålla bristerna och medverkar på så sätt till att myndigheternas kompetens och duglighet att fullgöra sina uppdrag sätts i fråga. Detta kan knappast ses som en nackdel; tvärtom. Auktoritet skall vinnas genom det resultat som förvaltningsapparatens resursanvändning leder till, inte genom att luckor i miljöskyddet hålls dolda.

Argumentet att en friare talerätt kommer att minska utrymmet för samförståndslösningar och dylika utomprocessuella ageranden är riktigt så till vida att ett av målen med att stärka allmänhetens ställning som protektor för samhällsintressen är att i större utsträckning än hittills sanktionera regelöverträdelser. Tillsynsmyndigheterna har fäst för stor vikt vid önskemålet att ha goda relationer med de subjekt som övervakas.[95] Däremot saknas skäl att anta att en öppen talerätt skapar ett processklimat i vilket samråd, information och samförstånd förlorar betydelse för miljöskyddet. Processbenägenheten bland privata rättssubjekt i Sverige är förhållandevis låg. En öppen talerätt kommer inte att leda till ett stort antal processer.[96] Endast i mer flagranta fall av passivitet från myndigheternas sida kan man förmoda att enskilda personer eller en miljöorganisation kommer att agera. Däremot bör risken för en sådan talan skärpa regelefterlevnaden bland dem som bedriver miljöpåverkande verksamheter och leda till en striktare syn på regelbrott

[94] Jfr McRobert s. 33.
[95] Jfr s. 527 not 41.
[96] Se vidare s. 558.

hos tillsynsmyndigheterna. Dessutom kommer sannolikt benägenheten att föra talan för allmänna intressen bland enskilda att vara störst i tillståndsmål. I sådant fall är utomprocessuella lösningar inte möjliga att tillgå.

Allmänna intressen är mångskiftande. Att göra avvägningar mellan dem kräver bred erfarenhet och stor sakkunskap. Det är en utopi att tro att enskilda och deras organisationer typiskt sett är mer eller ens lika lämpade som förvaltningsmyndigheterna att företa dessa avvägningar. Frågan om talerätt handlar emellertid inte om att privata rättssubjekt skall ta över myndigheternas ansvar för att lösa intressemotsättningar. Tvärtom är ett av syftena med att bredda talerätten att säkerställa att prövningsmyndigheten får ett så fullständigt underlag som möjligt för att göra intresseavvägningar. Tillståndsprövningar handläggs som indispositiva mål och ärenden. Domstolen eller tillståndsmyndigheten skall officialpröva samtliga relevanta fakta och är inte bunden till parternas åberopanden. I praktiken styrs dock tillståndsprövningen av de faktiska förhållanden som parterna för in i målet. Särskilt får detta antas gälla allmänna intressen, som företräds av i lag särskilt utpekade myndigheter. De överväganden som den taleberättigade myndigheten gör i processuellt hänseende manifisteras inte i överklagbara beslut. Enskilda kan inte kontrollera om myndighetens ståndpunkt att inte utreda vissa förhållanden eller att inte överklaga ett tillståndsbeslut är riktigt i förhållande till de ändamål som tillåtlighetsreglerna avser att skydda. För detta krävs att talerätten för allmänna intressen i tillståndsärendet utvidgas till att omfatta envar.

4. *Att släppa talerätten fri medför att rättegångar inleds och avgöranden överklagas i större utsträckning än idag. Domstolar och andra prövningsorgan riskerar att översvämmas av mål och ärenden, som de inte är dimensionerade för att handlägga inom en från rättsäkerhetssynpunkt rimlig tid. En särskild talerättsregel fungerar dessutom som ett filter mot chikanösa och andra otillbörliga processer.*

Lagar stiftas för att styra samhällsutvecklingen i en viss önskvärd riktning. Utgångspunkten är att de normer som föreskrivs möts med respekt och förståelse bland samhällsmedborgarna och att regelöverträdelser utlöser de sanktioner som lagarna tillhandahåller.

Behovet av domstolsprövning eller annan rättstillämpning styrs av den grad av klarhet som präglar lagreglerna samt förekomsten av lagstridiga handlingar. Processekonomiska överväganden motiverar att förfarandet medger en snabb, enkel och billig handläggning av mål och ärenden. Däremot får tids- och kostnadseffekter inte hindra rättsliga aktioner för att skapa rättsklarhet eller för att sanktionera lagbrott. Det kan inte betraktas som annat än hyckleri att å ena sidan lagstifta för att främja bestämda samhällsintressen och å andra sidan tillhandahålla otillräckliga instrument för lagens tillämpning i praktiken.

Att många människor engagerar sig i en fråga är för övrigt inte utan vidare en nackdel. Tvärtom är de processekonomiska verkningarna av ett brett engagemang från allmänheten i miljömål en nödvändig följd av lagstiftarens önskan att öka medborgarnas inflytande i beslutsprocessen. Krav på inledande samrådsförfarande, kungörelse av ansökningar, fri yttranderätt och officialprövningsskyldighet är några exempel på handläggningsregler som inbjuder till att ett stort antal enskilda personer och organisationer agerar i miljömål.

Påståendet att domstolar och andra organ skall översvämmas av obefogade processer är legio i lagstiftningsärenden om en vidgning av enskildas möjligheter att processa.[97] Empiriska rön som stödjer påståendets riktighet går emellertid inte att påvisa. Tvärtom är erfarenheten från de länder som infört en fri talerätt på miljörättens område att reformen som sådan inte är tillräcklig för att bota bristerna i myndigheternas processuella verksamhet.[98] Missbruk av det processuella systemet har i stället visat sig i obefogade rättegångar mot dem som skulle komma i åtnjutande av en fri talerätt. SLAPP-suits har i USA blivit så vanliga att vissa delstater infört särskild lagstiftning mot sådana processer. Det är emellertid mer

[97] För en bedömning av floodgate-argumentet i allmänhet se bland annat Lindblom, a.a. s. 651 f., SOU 1994:151 del A s. 250 och del B s. 530 samt Ontario Report s. 169 f.

[98] Se s. 495, 500 och 506; jfr även SOU 1994:134 s. 129 där det i anledning av den utvidgning av den besvärsberättigade kretsen som skedde i samband med PBL-reformen uttalas att "Reformen tycks dock inte ha lett till ett så omfattande utnyttjande av besvärsrätten som man i förstone skulle kunna anta. Av uppgifter som inhämtats ... framgår att antalet beslut som överklagats av besvärsberättigade utanför sakägarkretsen är förhållandevis begränsat."

sällan som SLAPP-suits har sin grund i att enskilda eller organisationer utnyttjat en rättslig möjlighet att föra talan i miljömål. Yrkanden om skadestånd mot enskilda och organisationer grundas på utomrättsliga aktioner, t.ex. blockader, strejker eller propaganda.

Att låta enskilda få rätt att föra talan till förmån för allmänna intressen motiveras av bland annat att myndigheterna brustit i sin uppgift att se till att regelöverträdelser sanktioneras. Genom en vidgad talerätt ökar det reella hotet av att utsättas för en rättslig process, om man avviker från ett påbjudet handlingsmönster. Även om syftet i första hand är att hotet skall prevenera mot potentiella regelöverträdelser får man under en övergångstid räkna med att antalet processer ökar. Effekterna för domstolar och andra prövningsorgan skall dock inte överdrivas. Processbenägenheten i Sverige är internationellt sett låg. Miljömål är typiskt sett dyra att driva. De rör ofta tekniskt och juridiskt komplicerade förhållanden. Behovet av experthjälp och kostnadsreglernas utformning avskräcker snarare än uppmuntrar till processande.

5. *Judiciella prövningar kräver en någorlunda strikt begränsad partskrets. Sakägarbegreppet är både enkelt och lättillämpat. Sakägaregenskap borgar för att parten har ett seriöst syfte med sin talan.*

Det saknas ändamålsskäl som motiverar att partskretsen måste vara mer begränsad och striktare utformad vid judiciell prövning än vid prövning i administrativ ordning. Förfarandet vid en domstol går att utforma så att det passar en effektiv handläggning av mål med en på förhand obestämbar partskrets. Ett bevis på detta är miljödomstolarna, som ersätter Koncessionsnämnden som tillståndsmyndighet i mål om miljöfarlig verksamhet. Som framhålls i lagförarbetena[99] är sakägarkretsen vid luftföroreningar vid och omöjlig att fastställa generellt. Detta hindrar inte domstolsprövning och inte heller att sådana tillståndsmål handläggs gemensamt med t.ex. vattenmål, där sakägarställning är förbehållen en trängre krets.

Ovan har visats att sakägarbegreppet är varken enkelt eller lättillämpat.[100] Användningen av sakägarställning som talerättsgrundan-

[99] Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 262.
[100] Se avsnitt 15.3 samt 17.4–5.

de rättsfaktum gynnar inte förutsebarhet eller tids- och kostnadseffektivitet i rättstillämpningen. Från funktionssynpunkt fungerar sakägarbegreppet dåligt som saklegitimerande rekvisit.

Det saknas underlag för antagandet att en talan av en sakägare angående allmänna intressen typiskt sett är seriösare eller bättre underbyggd än en talan som förs av den som saknar ett eget privaträttsligt intresse i saken. Varken svenska eller utländska erfarenheter ger vid handen att det råder samband mellan en talans grund i sak och egenskaper hos parten.[101] Talerättsregler är inget effektivt filter mot rättshaverister och dylika personer. Tvärtom ger en särskild talerättsprövning ypperliga tillfällen att fördröja och fördyra målhanteringen genom överklaganden av rättegångsfrågor.

Den som hävdar att sakägarställning har en filtrerande funktion kan vidare inte bortse från att sakägarbegreppet saknar direkt koppling till allmänna intressen. Det är svårt att se varför t.ex. risken att som granne utsättas för illaluktande gas från en industrianläggning gör någon typiskt sett mer lämplig att föra talan för att bevara ett rekreationsområde. En lämplighetstest borde snarare ta sikte på i vilken mån vederbörande utnyttjar området i fråga för fritidsändamål.[102] Presumtionen att sakägare är lämpligare än andra att företräda allmänna intressen bygger på en fiktion utan förankring i det praktiska rättslivet.

6. *Sveriges roll i det internationella miljöarbetet och medlemskapet i EU kräver att reformtakten anpassas till europeiska förhållanden.*

Access to justice har under de senaste 25 åren varit en av de mest diskuterade rättspolitiska frågorna på det internationella miljösamarbetets dagordning. Ökat inflytande för allmänheten i den miljörättsliga beslutsprocessen är ett sätt att öka medborgarnas tillgång till rättsskydd. Den fria talerätten garanterar att inflytandet blir reellt och stärker människors känsla av medverkan i beslutsfattandet. Möjligheten att uppträda som part skänker acceptans och legitimitet åt avgöranden i miljöfrågor.

Öppna talerättsregler är inget främmande för europeisk rättstra-

[101] Här bortses från omständigheter som föranleder att vederbörande saknar parts- eller processbehörighet.
[102] Jfr dock s. 521.

dition. Nederländerna, Norge och Tyskland är tre av flera länder som öppnat partsgrinden för fler än direkt berörda. Hur vid talerätten görs är en fråga om gradskillnad. Det viktiga är att man i dessa länder brutit igenom den grundläggande barriären, att talerätt förutsätter ett speciellt intresse i saken.

Längst har utvecklingen nått i Canada och Nya Zealand, två länder med en samhällsstruktur, politisk stabilitet, myndighetsuppbyggnad osv. som påminner starkt om förhållandena i Sverige. Reformer har genomförts med lyckat resultat. Det saknas anledning att tro att utgången skulle bli annorlunda i vårt land. Olikheterna mellan rättssystem baserade på common law respektive civil law visar sig inte när det gäller miljörättsliga talerättsreglers historiska, ideologiska och funktionella grund.

Sverige har i andra sammanhang varit ett föregångarland. Det gäller t.ex. ombudsmannainstitutet samt organisationstalan inom marknads- och arbetsrätten.[103] I dessa frågor har utlandet med framgång dragit nytta av svenska erfarenheter. Det saknas anledning att inte följa tätklungan också på miljörättens område. Internationellt samarbete kräver inte bara lyhördhet och följsamhet i förhållande till utländska rättssystem. Det kräver också att någon part har kraft, mod och vilja att leda de övriga. Med utgångspunkt från uttalanden i internationella deklarationer, konventioner och andra typer av manifestationer måste det sägas föreligga synnerligen goda förutsättningar för att processuella reformer som ökar enskildas och miljöorganisationers talerätt skall vinna bifall och efterföljd även i vår närmaste omvärld.

7. Möjligheten att processa kan utnyttjas för att vinna otillbörliga förmåner från motparten.

Påståenden om s.k. legal blackmail som en följd av en fri talerätt är lika vanliga som farhågorna om att domstolarna skall översköljas av mål och ärenden (floodgate-syndromet). Motargumenten har dessutom det gemensamt att det inte kan anföras något empiriskt underlag som stödjer deras riktighet. De står som mytomspunna fakta, vars sanningsenlighet och bärkraft följer endast av det förhållandet

[103] Se bland annat SOU 1994:151 del B s. 30 samt Lindblom a.a. s. 609 f. och Konsumentmål s. 103.

att påståendena upprepats med samma envishet i varje sammanhang där en fri talerätt förespråkats. Erfarenheten visar att risken att utsättas för otillbörliga påtryckningar inte är större på rättsområden där talerätten är fri än i övrigt.

8. Laga kraft frågor och överklagandets suspensivverkan hindrar en fri talerätt.

Bestämmelser om laga kraft och verkan av överklaganden fyller inga självändamål. Deras utformning måste anpassas till de materiellrättsliga regler som beslutet utgör en tillämpning av och det processuella förfarandet i övrigt. Beräkning av tidsfrister för laga kraft och principer för verkställighet av beslut följer inga givna mönster, utan får lagas efter läglighet.

Att kretsen klagoberättigade är i stort sett obegränsad hindrar inte att beslut vinner laga kraft. Lagakraftfrågan kan lösas genom att klagofristen kopplas till datum för beslutets meddelande eller offentligt kungörande. Något stöd för att klagorätten, i mål där kretsen klagoberättigade är vid, utnyttjas i sådan omfattning att överklagandets suspensivverkan onödigt hindrar en angelägen verkställighet av beslut går inte att påvisa. Här kan hänvisas till hur förhållandena är vid beslut av normgivningskaraktär. Också tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen berör inte sällan en mycket vid personkrets på ett sätt som gör att sakägarställning kan uppkomma. Skulle suspensivverkan betraktas som ett problem kan detta lösas genom att prövningsmyndigheten får möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet.

Processuella teknikaliteter får inte hindra reformer som kan medverka till att ändamålen bakom den materiella rätten slår igenom i samhället med större kraft. Processordningen skall tvärtom utformas så att den gynnar ett effektivt förverkligande av dessa ändamål. Lagakraftfrågor och överklagandens suspensivverkan är tunna argument mot en fri talerätt.

Slutsats

Reformer i utlandet visar att ett slopande av en speciell talerättsprövning i miljömål, såväl vid domstol som inom förvaltningen, är ett verkningsfullt verktyg för att stärka allmänhetens inflytande i

beslutsprocessen. En vidgad talerätt har preventiva effekter i förhållande till enskilda som avser att bedriva miljöpåverkande verksamheter och till myndigheterna i deras kontrollverksamhet. Talerätten fullgör vidare en reparativ funktion genom att enskilda ges tillfälle att läka brister i myndigheternas agerande. De processekonomiska fördelarna med en fri talerätt följer av att prövningsorganen inte behöver ägna tid åt att fundera över om parter har talerätt och av att procedurfrågor inte blir föremål för tids- och kostnadsödande vandringar genom instansordningen. Slutligen har den fria talerätten viktiga samhällseffekter genom att den ökar legitimiteten i myndigheternas avgöranden och får medborgarna att känna ett större personligt ansvar för miljöskydd och naturvård.

Fri talerätt åstadkommer inga under. En reform kommer inte att förändra verkligheten på en dag, en månad eller ett år. Att agera rättsligt kräver juridisk och teknisk kunskap, ekonomisk styrka, socialt mod och mänsklig vilja som få besitter. Reformen måste för att bli fullt ut verkningsfull kombineras med andra åtgärder som underlättar för enskilda att komma över och runt dessa barriärer. Ett slopande av talerättsprövningen utgör emellertid det första och nödvändiga steget för att bota rådande brister i miljöskyddet. De principiella och praktiska vinsterna motiverar en snar reform.

Motargumenten hämtar till stor del näring från mytomspunna påståenden som saknar stöd i empiriskt underlag. Reformer som vidgar talerätten möts regelmässigt med kritik om floodgateeffekter, legal blackmail, uppluckring av myndigheternas auktoritet osv. Farhågorna visar sig varje gång grundlösa. I andra delar bygger motargumenten på en konservativ, traditionalistisk rättssyn utan förankring i den moderna miljörätten. Samhällsutvecklingen har sprungit från ålderstigna ideér om intressekategorisering och tvingat fram nya gränslinjer mellan rättskipning och förvaltning. Motviljan att acceptera processuella lösningar anpassade till dagens och morgondagens miljöskyddsarbete visar en förändringsobenägenhet

som är svår att sakligt motivera. Man tycker sig höra Verner Aspenströms röst i fjärran:

Jag vill inte tvätta mig med den där tvålen.
Jag vill inte borsta mig med den där tandkrämen.
Jag vill inte ligga i den där bäddsoffan.
Jag känner inget behov av det där toilettpapperet.
Jag är inte intresserad av den där försäkringen.
Jag tänker inte övergå till ett annat cigarettmärke.
Jag har ingen lust att se den där filmen.
Jag vägrar stiga av vid Skärholmen.

Sardinen vill att burken öppnas emot havet.

Summary

Introduction

Chapter 1 describes the background, purposes, methods, and disposition of this thesis.

One of the purposes of the thesis is to investigate and clarify the difference between procedural and substantive effects of the institution *sakägare* in Swedish environmental law. This is achieved by studying whether being a sakägare is a necessary and/or sufficient prerequisite for legal standing. The position of sakägare depends on the presence of certain factors. The question is whether all of these factors or just some of them are relevant for establishing legal standing.

Sakägare as a judicial institution is concerned with a person's individual interests. In environmental law, public interests are as important as—or even more important than—individual interests are. However, being a *sakägare* often qualifies a person to represent public interests as well, while the lack of *sakägar* status stops a person from acting legally in the protection of public interests. Why there is thought to be a need to restrict people, both in their access to the courts and in other instances when they are acting in the public interest, is another question that is considered. One must also ask oneself why these restrictions do not apply when a person has an individual interest that may have nothing to do with the public interests concerned.

Based on these and other considerations the basic purpose of the thesis can be formulated as follows. Its aim is to shed light on the concept of legal standing in environmental law and how the courts conduct a test on standing, with a particular focus on the relationship between the status of *sakägare* and standing, especially where public interests are concerned.

The investigation is conducted through an analysis based on

written law, case law, preparatory works, and doctrine. The study focuses on central legislation, such as the Water Act and the Environmental Protection Act and, of course, the new Environmental Code that will be in force in Sweden from January 1 1999. The function of rules on standing in practice is placed in relation to the basic aims and purposes of having rules of standing as procedural prerequisites. Lacks in the effectiveness of the legislation are discussed in view of the issue of standing.

In short, the investigation is performed with reference to three main areas. The first is a description of the development of environmental law in Sweden. The second is an analysis of standing *de lege lata* in environmental law, and the third is a discussion on *locus standi de lege ferenda* for the protection of public interests.

PART I—The General Development of Environmental Law

This part of the study deals with the development of environmental law in Sweden, beginning in the 13th century and ending with some thoughts on how the law might develop in the future.

Part I begins in **Chapter 2** with a short reflection on Roman law. Modern environmental law in Sweden developed rapidly, as the effects of the industrial revolution in the late 19th century became increasingly evident. The development was influenced by German law, which in turn had its roots in the old Roman law. Consequently it may be of interest to take a brief look at the Roman view on environmental protection, on the means citizens had at that time to act to protect themselves from nuisances and so forth.

Chapters 3–7 contain a survey of the development of environmental law in the history of Swedish law. Substantive law is briefly described, without much detail. Different stages in the development are viewed in the light of social conditions, the political and economic ideas prevailing from time to time, and the legal system as a whole. The underlying idea is that putting the development of environmental law in a broader perspective will help to explain a

number of issues. These include why the legislator has sometimes preferred the courts and at other times administrative agencies as fora for conflict resolution and other judicial decision-making; why during separate time periods there is a difference between development in civil law and that in public law; why the inclination to let public bodies interfere with people's use of land and water for the protection of the environment varies from one time to another; and why views on the private citizen's opportunities to act for the benefit of public interests change over time.

The historical section is divided into periods of varied length. The breaking points have been chosen relative to important legal reforms, such as the enactment of the 1734 General Code, or major changes in social and economic life, such as the industrial revolution. Each part begins with a short description of the ideological, economic, cultural, and political characteristics of that period.

Thus, **Chapter 3** deals with the first written law in Sweden (landskapslagarna), which was enacted in the 13th century. Of environmental interest are mainly some statutes on building in water and, to a lesser extent, some referring to the use of land. The underlying principle was based upon the old Roman sentence *sic tuo utere ut alienum non laedas.*

During this era, Sweden was quite a simple peasant society. People lived in close communities. There were not many conflicts concerning environmental matters and legal conflicts were dealt with in district courts (ting). Sweden lacked a formal administrative organisation and there was no major borderline between the administration of justice and public administration. In describing Sweden at that time it is more correct to say that it consisted of several small countries than to claim that it was a unified state.

Chapter 4 covers the period from the mid-14th century to 1734. This period is characterised by three great legislative reforms: Magnus Eriksson's General Country Code (*allmänna landslag*) and General City Code (*allmänna stadslag*), and Kristoffer's Country Code (*Kristoffer's landslag*).

Beginning with King Gustav Vasa's reign in the mid-16th century, Sweden became a more centralized community. An official adminis-

tration was created. The State began increasingly to interfere where public interests were concerned. With the increase in mercantilism detailed regulations for business life and the use of land and water followed. The need to separate civil law from public law became more apparent. Competence in the resolution of legal conflicts was transferred from the courts to administrative agencies whenever any aspect of public interest needed protection.

The 1734 General Code stands as a landmark in Swedish history of law. It was the result of many years of preparatory work and in form and system is still in force today. The Code is discussed in **Chapter 5**. One of the major tasks for those behind the Code was to keep public law out of the civil law-based Code. This meant, inter alia, that much of the older regulation concerning environmental matters was left unchanged. The 1734 General Code consequently provided little improvement in the protection against activities that might harm the environment.

Chapter 6 stretches from 1734 to the breakthrough of industrialism in Sweden in the mid-19th century. The ideas of liberalism and the Enlightenment reached Sweden during this period. In 1809, Sweden implemented a new constitution based on the idea of separating legislative, judicial, and executive power.

As a consequence of mercantilism in the late 18th century there were many rules and regulations on how commercial and industrial life was to be organized and run. The need to protect people and the environment from harmful activities was looked upon from a public-interest viewpoint. Liberalism introduced another perspective. It was no longer considered acceptable for the State to interfere with people's use of property, unless there was a special need for State activity. Otherwise, it should be left to the citizens to solve conflicts without direct State interference. One of the effects of this new way of viewing the official responsibilities of the authorities was that greater interest was taken in the courts as centres for conflict resolution than during the previous hundred years or so, when administrative agencies had taken over the handling of a large proportion of judicial matters.

This development was even more noticeably manifest in the late 19th and early 20th century, a period dealt with in **Chapter 7**. Industrialism brought a major change in social and economic life in Sweden. Free competition and enterprise, together with political stability, stimulated expansion and economic growth. Sweden was, over a short period, transformed from a peasant society into an industrial nation, where exploitation of water, minerals, and other natural resources formed the base for the general welfare.

However, the consequences of the rapid structural conversion that Sweden went through were not entirely good. New problems arose, in particular those connected with social life and the environment. It soon became clear that commercial and economic interests were not the only ones that needed attention. The protection of people's health and comfort, natural wildlife, and so forth had to be recognised.

Already in the 1860s and 1870s, there was some discussion in Sweden on how to limit harmful consequences for people and the environment from rapidly growing industry. However, there was not much done in practice. Thus, the foremost focus of the great reforms in water law around 1880 was on the need to develop waterpower so that the industry's demand for electricity could be met.

Due to the inactivity of the legislators, it became a task for the courts to draw the line between permissible and impermissible nuisances. There were some public law regulations that the courts could turn to for guidance. Otherwise, they had to form their own principles regarding land use that might be harmful to neighbours and others. It cannot be said that the courts succeeded in establishing clear and firm rules for landowners and others to act by. Thus, the protection against activities that might harm people and the environment was quite weak.

Social democratic ideals have dominated political life in Sweden from the 1930s until the present. This switch from liberalism to social democratic values led to an even greater focus on public law as the tool for action against harmful activities. Efforts were also made to create civil law regulations concerning the use of land and water in order to protect people and the environment, but without result.

In **Chapter 8** environmental law as it stands today is described. Modern Swedish environmental law is often divided into three parts: a) legislation about planning and land, b) legislation concerning the protection of people and the environment and c) legislation regulating the exploitation of natural resources.

Environmental legislation in Sweden almost exploded in the 1960s and 1970s. Huge factory and other production units, growing population, people moving into the cities, traffic systems, and so on, caused new and more severe nuisances. At the same time people began to make greater demands for pristine natural sites for recreation.

When actions were taken to meet the demands for more protection against harmful activities, the politicians often chose detailed regulations and public control. It is a typical sign of this era that problems in society were to be dealt with either by the State and its authorities or by established countrywide organisations, in particular the labour unions.

The picture began to change in the 1980s. State finances were rapidly deteriorating. Unemployment, deficits in public authorities' budgets, and other similar problems were frequently mentioned. Development thereafter, during the 1990s, reached the point where it was obvious that society could not be responsible on its own for the control and protection of consumers' welfare, the environment, and other collective and diffuse interests. The participation of individual citizens and their organisations has become an increasing desire and goal.

The eruption of environmental legislation during the past 25 to 30 years has meant that it is difficult to get a clear picture of environmental law. However, from January 1 1999 a new Environmental Code come into force in Sweden. The Code is mainly a systematic gathering of 15 of the more important legislative acts in Swedish environmental law. Thus, the Water Act, the Environmental Protection Act, the Natural Resources Act, and the Environmental Damage Act are among those that are incorporated in the Code.

Administrative authorities have been given an important role in the responsibility for control and supervision over activities that potentially may harm the environment or people's health. The public administration has also played a central role in judicial mat-

ters. The authorities have tried permits, injunctions, and similar measures rather than the courts. It is only in water law that the courts—specifically the Water Court—can be said to have had a major influence in practice on environmental matters during the last two or three decades. However, with the Environmental Code a new form of courts—Environment Courts— has been introduced in Sweden. The administrative authorities will henceforth focus their activities predominantly on control, advice, and supervision.

What can be expected in the future within environmental law is the subject for discussion in **Chapter 9**. The discussion is based on the presumption that future environmental work will increasingly focus on the effects of the patterns of consumption and production in the Western world today. They include, for example, such concerns as large traffic systems, the exploitation of forests, minerals, and other natural resources, and similar overriding issues. Environmental work, in practice, will be more internationalised. There will be a striving for increasing public participation in the process of environmental decision-making.

PART II—Legal standing in water law

In this part of the thesis the question of which, if any, prerequisites must be met to be able to participate as a party in a permit case before the Water Court is discussed and analysed.

Chapter 10 contains a short historical view on the issue of standing in water law, starting in the 13th century and ending with the 1918 Water Act. Legislation, case law, and doctrine are studied. It is concluded that at the beginning of the 20th century there was no clear strategy concerning if or in what way the courts were conducting any test on standing.

The issue of standing must be seen in the light of the aims and purposes of both substantive law and the judicial procedure itself. In

Chapter 11 the aims and purposes behind the regulation in the Water Act are presented and discussed. One important factor to consider in this respect is the consequences of the integration of the major two parts of water law—on the one hand is the need to protect land from being damaged by water, on the other is the need to exploit water, especially to produce power—that was one of the effects of the water law reform in 1918. As is shown in this chapter much of the regulation in the 1918 Water Act focused on industry's need for power.

In another part of Chapter 11 light is cast on interests contrary to those that are promoted by building in water. For example, there may be interests linked to neighbouring landowners. Various public interests may also be at risk of being harmed by activities using water.

The balancing of interests against each other was, according to the aims and purposes of the 1918 Water Act, based on the need to promote exploitation of water. This view changed in some minor sense with the water law reform in 1984. A further step towards an emphasis on interests contrary to those that profit from building activities in water has been taken with the enforcement of the Environmental Code. These perspectives are also discussed in Chapter 11.

Chapter 12 concerns different forms for satisfying private and public interests in water law, and balancing these interests against each other. The Water Act—and the new Environmental Code—contains several forms of this kind. Permits, review, control and supervision, fees, and penal law are all objects of discussion in this chapter. The discussion ends with the conclusion that the issue of standing is best studied and analysed in "cases on application" (*ansökningsmål*) for a permit under the Water Act.

The function, aims and purposes of a test on standing are discussed in **Chapter 13**. There are several factors specific to water law that influence the different effects that a test on standing may have in cases under the Water Act. In Chapter 13 the discussion concentrates on the procedure in permit cases, rules on *fora*, the extent to

which the Water Court is bound to ground its judgement on facts alleged by a party, rules of costs, *res judicata* effects of a permit, and the possibility of contesting a permit after it has been granted.

As a result of the discussion, it can be said that the procedure in permit cases is such that from a procedural-economic point of view it may sometimes—but far from always—be better to deny a person standing than to rule against him after a test on the merits. A test on standing may also sometimes serve as an extra protection against harm to interests linked to persons that are not participating in the case.

Concerning whether or not the court is bound to ground its judgement only on facts alleged by a party, there is a difference between when the court decides if a permit should be granted or not and if the applicant must pay damages or not. The court may consider any relevant circumstances when deciding on the issue of a permit. The question of damages, on the other hand, may only be decided on facts alleged by a party.

In "cases on application" Swedish water law has a special cost rule, which means that the applicant must pay the counterpart's costs even if the applicant wins the case. It is thus of essential importance to be able to distinguish those who are parties in the procedure from those who are not. Anyone has the right to make his voice heard in a "case on application". But it is only those who have standing that are parties and are thus paid for costs.

A permit under the Water Act—and the Environmental Code—has *res judicata* effect in relation to everyone, whether or not they have participated in the procedure. The right to appeal a judgement presupposes that the appellant has standing.

Chapter 14 deals with the right to appear as an applicant for a permit to build or undertake any other activity in water. This issue has not been the object of much discussion in Swedish doctrine.

To be able to act as an applicant it is necessary to have some form of legal control over the water area in which the sought activity shall take place. Furthermore, persons other than landowners—water is part of land in Swedish law—can obtain necessary legal control. If such legal control is at hand or not may depend on several factors. In Chapter 14 which of these facts are relevant to the issue of

standing and which are to be considered as part of the test on the merits are discussed.

In Swedish water law there is and always has been a special relation between standing and the institution of *sakägare*. This relation is debated in **Chapter 15**.

Sakägare under water law is defined as the "owner and bearer of a written or non-written special right to land that is directly affected by a water project or—without being directly affected—suffers intrusion of essential economic value relevant to the water area where the activity shall take place".

The study of *sakägare* is based on the content in legislation, preparatory works, case law, and doctrine. As is shown in Chapter 15 some facts of the definition of a *sakägare* function as prerequisites for standing. Other facts, however, are to be considered in connection with the test on merits. In this respect, there is a clear difference between the two parts of a "case on application" mentioned above, the permit-issue, and the question of damages. To be able to act as a counterpart to the applicant attacking the application for a permit, the courts have a tendency to test whether a person is a *sakägare* per definition. On the other hand, if someone is only claiming damages it seems that the courts think it is sufficient to assert *sakägar* status in order to be acknowledged as a party by the court.

This way of handling the question of standing and the institution of *sakägare* is put in relation to the function of a special test on standing. Such a test may in "cases on application" serve a threefold purpose:

a) Since the test on standing is to be performed by the court ex officio, it may give the court a greater opportunity to consider facts that are not alleged by a party.

b) There may be procedural-economic profits if the court can decide facts early in the procedure without having to test the merits of the case in all respects.

c) The effects of a test on standing may benefit the applicant in different ways compared with a test on the merits, especially where costs are concerned.

Chapter 15 shows that the way in which the courts conduct a test on standing *de lege lata* is not coherent with the purposes and aims that such a test should satisfy in "cases on application". On the contrary, it can be said that the system is counter-productive. It is therefore suggested that the institution of *sakägare* should no longer be of relevance to the issue of standing. In fact, the suggestion is made that there is no need for a special test on standing. The function that such a test is supposed to have can be obtained through other means.

PART III—Public Interest Litigation

This Part deals with the issue of standing in relation to public interests. In Sweden, there is a tradition of permitting individuals to act in courts and in administrative instances only when they are representing individual interests. Public interests have been considered to be protected by the State and its institutions. During recent years however, there has been some development in opening the gate for individuals performing public interest litigation. This development has been clearer on an international level but steps have also been taken in Sweden towards an increasing participation of individuals and their organisations for the protection of public interests.

Chapter 16 discusses the meaning of the judicial term *interest*. What does it mean when a rule or regulation says that individual and public interests shall be considered? In what way is the judicial meaning of the term interest different from the meaning of the term in general? And how does one draw the line between individual and public interests?

There are no given answers to these questions. One way to look at the concept of interest is to focus on the effects that occur or are supposed to occur when a certain legislative rule or regulation is applied by a court or in some other legal instance. Interests that are linked to the rule or regulation will become known through an investigation of the behaviours the rule is intended to regulate and

the effects that the behaviour will satisfy or contradict. Interests that are connected to a rule in this way will change over time, depending on social, political, and economic ideas. At the same time, the judicial definition of the term interest will not be dependent on the opinion of specially designated persons.

When it comes to drawing a line between individual and public interests, it is difficult to make a general statement valid for all kinds of situations. A typical definition of a public interest, however, includes a focus on effects relevant to more than just a few persons. Further, it aims at satisfying a need with an objective other than a legal or physical person, or in some other way concerns something of special relevance to society. What marks these criteria is that they describe a situation where the interest does not have a natural representative: someone who stands before others as a more or less self-evident representative in a judicial procedure.

Standing in public interest litigation in Swedish environmental law today is discussed in **Chapter 17**. The chapter contains a study of public interest litigation, performed by individuals or non-governmental organisations under the Water Act, the Environmental Protection Act, the Nature Protection Act, and the Environmental Code.

Decision making in Swedish environmental law is mainly a concern of administrative agencies. The right to appeal administrative decisions is therefore of fundamental importance for people's access to justice. The right to appeal is not equivalent to having standing. However, the institution of *sakägare* is of the same relevance for the right to appeal as for giving a person standing.

The definition of *sakägare* is not the same for all legislative acts. On the contrary, each act has its own definition, formulated mainly through case law. *Sakägare* relates to individual interests. However, a person who has standing or a right to appeal as a *sakägare* is also considered to have the right to act for the protection of public interests. In this way, the concept of *sakägare* is of relevance in a study of the right to litigate on behalf of public interests. The parts of the definition of *sakägare* that are relevant for the right to appeal and which are to be considered as a test on the merits are discussed in Chapter 17.

Foreign law systems—including the law within the European Union, which in fact is Swedish national law—is the object for discourse in **Chapter 18**. There is also some reflection on public interest litigation and public participation in international environmental law.

The study in this chapter begins with EEC-law. The law in other Nordic countries is then considered. In the Netherlands, there have quite recently been reforms to strengthen citizens' and their organizations' right to act for the protection of public interest. This is also commented on in Chapter 18. Developments in Canada, Australia, and New Zealand are also described. These countries may be said to lead the way towards free standing and the right to appeal in environmental matters. Reforms in this direction have been made during the 1980s and 1990s with good results. Chapter 18 reports on this.

Chapter 19 contains a summing up and evaluation of the results of the studies described in chapters 16–18. The chapter ends with a discussion on the relationship between public interests and private citizens.

Following what has been said in previous chapters it can be concluded that there is a lack in the protection of public interests. It is clear that these gaps in the net of protection cannot be fixed by adding more financial resources to the public administration. In short, there is no money available to pay for the kind of reforms necessary to secure effective public control and supervision in all fields of environmental law. Furthermore, there are other non-financial arguments as to why the responsibility to protect public interests shall not rest solely on the public administration.

Seven arguments to allow anybody to act judicially for the protection of public interests are listed and discussed in Chapter 19. These arguments are 1) The categorisation of interests into individual and public is an anachronism. 2) The nature of environmental legal conflicts demands public participation. 3) Allowing the institution of *sakägare*, which is based on a person's individual interests, to influence the right to represent public interests is unfair and undemocratic. 4) The test on standing is bad procedurally and economically and leads to judicial uncertainty. 5) The public administration lacks the ability to secure public interest protection on its own. 6)

The right to act on behalf of public interests strengthens private citizens' control of the public administration and, at the same time, increases the legitimacy of environmental decision making. 7) Free standing and the right to appeal is an international trend and reforms in other countries have shown good results.

There are of course arguments contradicting the principle of free standing. Several of these arguments are presented in Chapter 19 under the following headings: a) tradition and conformity, b) the judicial versus the administrative system, c) the call for special consideration for the public interest, d) the effects of the economic system on procedure and society, e) the practical nature of the concept of *sakägare,* f) international considerations, g) the risk of legal blackmail and h) the suspensive effect of an appeal.

Finally, the arguments for and against free standing and the right to appeal on behalf of public interests are weighed against each other. The conclusion drawn is that it would strengthen protection of the public interest in environmental law if private citizens and their organisations were given a broader opportunity to act legally as representatives for that public interest. Furthermore, even if free standing and the right to appeal are not a "final solution" the good effects of such reforms clearly outweigh foreseeable negative effects.

KÄLLFÖRTECKNING

Offentligt tryck

Propositioner

1918:128 Kungl. Maj:ts nådiga proposition till riksdagen med förslag till vattenlag m.m.
1924:275 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om åtgärder mot vanvård av jordbruk
1941:45 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i vattenlagen (1918:523) m.m.
1947:131 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till byggnadslag m.m.
1958:29 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till strålskyddslag m.m.
1958:B46 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ny hälsovårdsstadga
1961:154 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i vattenlagen m.m.
1964:148 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till naturvårdslag m.m.
1969:28 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag m.m.
1971:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
1972:109 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till expropriationslag m.m.
1974:83 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i vattenlagen (1918:523) m.m.
1980/81:92 Regeringens proposition om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)
1981/82:130 Regeringens proposition med förslag till ny vattenlag m.m.

1981/82:219 Regeringens proposition med förslag till hälsoskyddslag, m.m.
1984/85:10 Regeringens proposition om ändring i miljöskyddslagen (1969:387), m.m.
1985/86:1 Regeringens proposition med förslag till ny plan- och bygglag
1987/88:85 Regeringens proposition om miljöpolitiken inför 1990-talet
1987/88:88 Regeringens proposition om ny strålskyddslag, m.m.
1991/92:137 Regeringens proposition om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.
1994/95:123 Ny marknadsföringslag
1997/98:45 Miljöbalk

NJA II

1879 N:r 1 Angående lag om dikning och annan afledning af vatten
1882 N:r 1 Om vattenrättsförordningen jemte dithörande författningar
1919 N:r 1 Den nya vattenlagstiftningen
1920 N:r 2 Den nya flottningslagstiftningen
1943 Nr 1 Den nya rättegångsbalken
1952 Nr 4 Strandlagen
1953 Nr 7 Naturskyddslag

Utskottsbetänkanden

Andra Kammarens Tillfälliga Utskotts (N:o 2) Utlåtande N:o 27 i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kongl. Maj:t angående allmänna hälsovården på landet (Cit. 1902:AKTU27)
Första Kammarens Tillfälliga Utskotts (N:o 2) Utlåtande N:o 6 med anledning af de af herrar S. Söderberg och A. Olsson i Mårdäng väckta motioner om skrifvelse till Kungl. Maj:t angående åtgärder mot de olägenheter, som förorsakas genom vissa slag af fabriksdrift (Cit. 1903:FKTU6)
1908:LU36 Utlåtande i anledning af väckt motion om förbud mot drift af sulfatfabrik eller annat industriellt verk, som genom förorenande af luft eller vatten orsakar olägenheter för kringliggande bygd och dess befolkning

1915:JoU66 Utlåtande, i anledning av väckta motioner om skrivelse till Kungl. Maj:t angående överarbetning och revision av vattenrätts- och dikningslagstiftningskommittéens förslag m.m.
1935:JoU35 Utlåtande i anledning av väckta motioner om lagstiftning rörande fiskets skyddande mot förorening av vattnet i vattendragen
1964:3LU41 Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till naturvårdslag m.m., dels i ämnet väckta motioner, dels ock väckta motioner om skärpta bestämmelser mot nedskräpning i naturen, om förbud mot missprydande reklam invid vägarna samt angående grunderna för ersättning av statsmedel enligt strandlagen
1969:3LU37 Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till miljöskyddslag m.m., jämte motioner i ämnet, dels motioner om fastställande av gränsvärden för buller samt vatten- och luftföroreningar, om ett miljöpolitiskt program samt om åtgärder mot trafikbuller
1978/79:JoU6 med anledning av motioner om vattenlagen
1980/81:JoU21 om ändring i miljöskyddslagen (prop. 1980/81:92)
1982/83:JoU30 om en ny vattenlag m.m. (prop. 1981/82:130 m.m.)
1987/88:JoU23 om miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85)
1997/98:JoU20 Miljöbalk

Kommittébetänkanden och dylikt

Förslag till Byggninga Balk. Stockholm 1819 (Cit. LagC 1819)
Förslag till Allmän Civillag. Stockholm 1826 (Cit. LagC 1826)
Förslag till lag angående Sundhetsförhållandenas ordnande i Riket ... Stockholm 1859.
Underdånigt betänkande af i Nåder förordnade Komiterade för utarbetande af förslag till ny lag rörande Vattenrätten ... Stockholm 1866. (Cit. VL 1865)
Underdånigt betänkande af i Nåder förordnade Komiterade för utarbetande af förslag till ny lag rörande Vattenrätten ... Stockholm 1870. (Cit. VL 1870)
Nya Lagberedningens förslag till vattenrättsförordning ... Stockholm 1879. (Cit. VL 1879)

Lagberedningens förslag till jordabalk III. Stockholm 1909. (Cit JB 1909)

Betänkande med förslag till vattenlag m.m. afgifvet af vattenrätts- och dikningslagskommittéerna. Stockholm 1911. (Cit. VL 1911)

Betänkande med förslag till lag angående vatten- och luftförorening m.m. afgifvet af dikningslagskommittén. Stockholm 1915. (Cit. DIK 1915)

Betänkande med förslag till vattenlag m.m. afgifvet av särskilda inom Justitiedepartementet tillkallade sakkunniga ... Stockholm 1917. (Cit. VL 1917)

SOU 1939:40 Betänkande angående åtgärder till motverkande av vattenförorening m.m. avgivet av särskilda inom Justitiedepartementet tillkallade sakkunniga. I Förslag och motivering.

SOU 1946:69 Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Utredning verkställd av N Herlitz.

SOU 1947:38 Lagberedningens förslag till jordabalk I.

SOU 1953:31 Förslag till hälsovårdsstadga m.m. Betänkande avgivet av 1948 års hälsovårdsstadgekommitté.

SOU 1954:9 Betänkande angående instansordningen i vattenmål m.m.

SOU 1955:19 Administrativt rättsskydd. Principbetänkande avgivet av Besvärssakkunniga.

SOU 1960:25 Lagberedningens förslag till jordabalk m.m. II Motiv till balken.

SOU 1962:36 Naturen och samhället. Betänkande avgivet av 1960 års naturvårdsutredning.

SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet. Besvärssakunnigas slutbetänkande.

SOU 1966:65 Luftförorening, buller och andra immissioner. Lagförslag m.m. av Immissionssakkunniga.

SOU 1966:70 Förvaltningsrättskipning. Betänkande avgivet av Förvaltningsdomstolskommittén.

SOU 1968:27 Förvaltningslag. Förslag utarbetat inom Justitiedepartementet.

SOU 1972:14 Revision av vattenlagen 2. Ersättningar, avgifter m.m. Betänkande avgivet av Vattenlagsutredningen.

SOU 1977:27 Revision av vattenlagen 4. Förslag till ny vattenlag. Vattenlagutredningens slutbetänkande.
SOU 1978:80 Bättre miljöskydd I. Delbetänkande av Miljöskyddsutredningen.
SOU 1983:7 Ersättning för miljöskador. Betänkande av Miljöskadeutredningen.
SOU 1984:77 Kemikaliekontroll. Huvudbetänkande av Kemikommissionen.
SOU 1987:32 För en bättre miljö. Betänkande av utredningen om miljövårdens organisation.
SOU 1987:36 För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. Bilaga 2 till betänkande av utredningen om miljövårdens organisation.
SOU 1991:4 Miljölagstiftningen i framtiden. Principbetänkande av Miljöskyddskommittén.
SOU 1991:106 Domstolarna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler.
SOU 1992:76 Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande av 1990 års skogspolitiska kommitté.
Europagemenskap och rättsvetenskap. Utredning utförd av de juridiska fakulteterna på uppdrag av regeringen. Uppsala 1992. (Cit. Europa-gemenskap)
SOU 1993:27 Miljöbalk. Huvudbetänkande av Miljöskyddskommittén.
SOU 1993:66 Lag om införande av miljöbalken. Delbetänkande av Miljöskyddskommittén.
SOU 1994:96 Följdlagstiftning till miljöbalken. Slutbetänkande av Miljöskyddskommittén.
SOU 1994:117 Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Slutbetänkande av Fri- och rättighetskommittén.
SOU 1994:134 Överprövning av beslut i plan- och byggärenden. Delbetänkande av Plan- och byggutredningen.
SOU 1994:151 Grupprättegång. Del A-C. Betänkande av Grupptalanutredningen.
SOU 1996:103 Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Huvudbetänkande av Miljöbalksutredningen.

SOU 1996:147 Övergångsbestämmelser till miljöbalken. Delbetänkande av Miljöbalksutredningen.
SOU 1997:32 Följdlagstiftning till miljöbalken. Slutbetänkande av Miljöbalksutredningen.

Myndighetspublikationer m.m.

COM(92) 23, A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development.
ECO, The Ontario Regulation And Policy-Making Process In A Comparative Context: Exploring The Possibilities For Reform (stencil). Toronto 1996. (Cit. ECO, Exploring The Possibilities)
- Annual Report 1996. (Cit. ECO Annual Report 1986)
Law Reform Commission, Report No 27. Standing in Public Interest Litigation. Canberra 1985. (Cit. ALRC Report No 27)
Ontario Law Reform Commission, Report on Class Actions. Volume I-III. 1982. (Cit. Ontario Report)
PCE, Public Participation Under The Resource Management Act 1991 – The Management of Conflict. Wellington 1996. (Cit. PCE, Public participation)
RRV, Rapport F 1993:7. Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn, en granskning av den statliga tillsynen inom livsmedels- och miljöområdena. (Cit. RRV F 1993:7)
- Rapport 1996:29. Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken. (Cit. RRV 1996:29)

Litteratur

Andersson, E, Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Helsingfors 1964.
Andersson, H, Skyddsändamål och adekvans. Om skadeståndsansvarets gränser. Uppsala 1993.
Andersson, T, Rättsskyddsprincipen. EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv. Uppsala 1997.
Andrén, N, Från kungavälde till folkstyre. 4 uppl. Stockholm 1973.

Aschehoug, Om Retsforholdet mellem Naboeiendomme. NJM 1878 bilaga s. 3–64. Christiania 1879.

Ask, J, Föreläsningar i svensk sakrätt. Lund 1889.

Backer, I L, Klagerett og miljörett i Norge. Norsk Administrativt Tidsskrift 2/1991 s. 149–167. (Cit. Backer, Klagerett)

– Domstolene og miljöet. Lov og Rett 1993 s. 451–468. (Cit. Backer, Lov og Rett)

– Rettslig interesse for söksmål, skjönn og klage. Oslo 1984 (Cit. Backer, Rettslig interesse)

Bengtsson, B, Svensk rättspraxis. Skadestånd utom kontraktsförhållanden 1980–1984. SvJT 1985 s. 653–675.

– Grundlagen och fastighetsrätten. Stockholm 1996. (Cit. Bengtsson, Grundlagen)

Berglund, H, Om nabos lösningsrätt och andra rättsförhållanden mellan grannar i stad. Minnesskrift ägnad 1734 års lag s. 313–333. Stockholm 1934. (Cit. Berglund, Om nabo)

– Stadsbyggnadslagstiftning och grannelagsrätt. Studier föranledda av bestämmelserna i Göteborgs byggnadsordningar om gemensamma murar mellan tomtgrannar. Göteborg 1929. (Cit. Berglund, Stadsbyggnadslagstiftning)

Bergman, C G, Översikt av svensk rättsutveckling. Stockholm och Uppsala 1918. (Cit. Bergman, Svensk rättsutveckling)

– Studier i svensk servitutsrätt IV. Servitut i modernt rättsliv. Lund 1926. (Cit. Bergman, Servitut)

Betlem, G, Standing för ecosystems – going Dutch. Cambridge Law Journal 1995 s. 153–170.

Bjällås, U – Rahmn, T, Miljöskyddslagen. Handbok i miljörätt. 2 uppl. Stockholm 1996.

Broomé, G, Allmänna civilprocessen enligt svensk gällande rätt. Lund 1882.

Cappelletti, M – Garth, B, International Encyclopedia of Comparative Law. Vol XVI Civil Procedure. Mohr, Tubingen 1973. (Cit. Cappelletti, Civil procedure)

– The Judicial Process in Comparative Perspective. Oxford 1989. (Cit. Cappelletti, The Judicial Process)

Clark, K – Rutherford, B, CEPA and Environmental law enforcement (stencil). Canadian Institute for Environmental Law and Policy. 1994.

Conradi, E, Sakägare enligt miljöskyddslagen. Nordisk Försäkrings Tidskrift 1973 s. 121- 24.
Ebbesson, J, Compatibility of International and National Environmental Law. Uppsala 1995. (Cit. Ebbesson, Compatability)
– Internationell miljörätt. Uppsala 1993. (Cit. Ebbesson, Internationell miljörätt)
– The Notion of Public Participation in International Environmental Law. Yearbook of International Environmental Law 1997 s. 51 f. (Cit. Ebbesson, Public Participation)
Eberstein, G, Byggningabalken. Minnesskrift ägnad 1734 års lag s. 273–293. Stockholm 1934.
Eckhoff, T, Statens styringsmuligheter – saerlig i ressurs- og miljöspörsmål. Oslo 1983.
Ekelöf, P O, Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper. Några problem inom den allmänna processläran. Stockholm 1956. (Cit. Ekelöf, Processuella grundbegrepp)
– Om interventionsgrunden. Uppsala 1937. (Cit. Ekelöf, Interventionsgrunden)
– Rättegång. Andra häftet. 8 uppl. Stockholm 1996 (Cit. Ekelöf, Rättegång II)
Ekelöf, P O – Boman, R, Rättegång. Fjärde häftet. 6:e uppl. Göteborg 1992. (Cit. Ekelöf-Boman, Rättegång IV)
– Rättsmedlen. 11:e uppl. Uppsala 1990. (Cit. Ekelöf-Boman, Rättsmedlen)
Fitger, P, Rättegångsbalken I-III. Stockholm 1986–1992.
Florén, G, Hälsovårdsstadgan av den 19 juni 1919. 4 uppl. Stockholm 1946.
Frenk, N, Kollektieve akties in het privaatrecht. Kluwer-Deventer 1994.
Guardians for the Environment, Proceedings of a Symposium ... edited by G Hawke. Wellington 1997.
Gunnerstad, A, God miljö – en mänsklig rättighet? SvJT 1995 s. 112–123.
Gärde, N, Stencilerad promemoria upprättad för föredragning i lagrådet av förslaget till vattenlag 1918. (Cit. Gärde PM I och II)
Hafström, G, De svenska rättskällornas historia. Lund 1974.
Hamilton, Diskussionsinlägg. Om retsforholdet mellem Naboeien-

domme vid tredje nordiska juristmötet i Christiania 1878. NJM 1878 s 141–146. Christiania 1879.
Hassler, Å, Svensk civilprocessrätt. En lärobok. Lund 1963.
Hellichius, N, Industriell immissionsrätt. Stockholm 1912.
Hellner, J, Skadeståndsrätt. 4 uppl. Stockholm 1991.
Hellners, T – Malmqvist, B, Nya förvaltningslagen med kommentar. 4 uppl. Stockholm 1995.
Herlitz, N, Förvaltningsrättsliga grunddrag. Valda uppsatser av ... Stockholm 1943. (Cit. Herlitz, Grunddrag)
– Föreläsningar i förvaltningsrätt. I. Inledning till förvaltningsrättens studium. Stockholm 1937. (Cit. Herlitz, Föreläsningar I)
Herlitz, E, Om reklam och nedskräpning i naturen. FT 1968 s. 121–130.
Hillert, S, Servitut. Förmån och last. En studie över servitutsfigurens funktion och avgränsning särskilt dess förhållande till nyttjanderätt. Stockholm 1960.
Holmbäck, Å, Föreligger skyldighet vid byggande i vatten samt vid vattenavledning och vattenreglering att lämna ersättning för att företaget fördyrar drivning av timmer från en fastighet. Rättsvetenskapliga studier ägnade minnet av Phillips Hult. Uppsala 1960. (Cit. Holmbäck, Rättsvetenskapliga studier)
– Begränsade sakrätter till fast egendom vid expropriation, lösen enligt vattenlagen, återköp m.m. Uppsala 1925. (Cit. Holmbäck, Sakrätter)
Håkansson, O, Industriella anläggningars skadeståndsskyldighet i grannskapsförhållanden. Uppsala 1936.
Iuul, Grundrids af den romerske formueret. 2 uppl. Köpenhamn 1944.
Jonzon, S-G – Delin, L – Bengtsson, B, Naturvårdslagen. Kommentar. 3 uppl. Stockholm 1988. (Cit. Jonzon m.fl.)
Kallenberg, E, Föreläsningar öfver lag om ändring i vissa delar af rättegångsbalken den 14 juni 1901. Del 1. Lund 1902. (Cit. Kallenberg, Föreläsningar 1)
– Svensk civilprocessrätt. Band I. Lund 1917. (Cit. Kallenberg I)
Klintberg, L af, Om byggande i vatten enligt 2, 3 och 5 kap. vattenlagen. Stockholm 1955. (Cit. af Klintberg, Om byggande)
– Om verkan av fastighetsöverlåtelse på skaderegleringen i vatten-

mål. SvJT 1963 s. 286–290. (Cit. af Klintberg, Om verkan av fastighetsöverlåtelse)
Lavin, R, Domstol och administrativ myndighet. Stockholm 1972.
Lindblom, P H, Konsumentmål. En rapport och två utredningar om konsumenters processuella rättsskydd. Lund 1985. (Cit. Lindblom, Konsumentmål)
– Om rättskraft m.m. vid "fakultativa fora", särskilt i miljömål. Festskrift till Anders Agell s. 343–373. Uppsala 1997. (Cit. Lindblom, Om rättskraft m.m.)
– Grupptalan. Det anglo-amerikanska class actioninstitutet ur svenskt perspektiv. Stockholm 1989. (Cit. Lindblom, Grupptalan)
– Studier i processrätt. Stockholm 1993. (Cit. Lindblom, Studier)
– Processhinder. Om skillnaden mellan formell och materiell rätt i civilprocessen, särskilt vid bristande talerätt. Stockholm 1974. (Cit. Lindblom, Processhinder)
– Miljöprocess (manus). (Cit. Lindblom, Miljöprocess)
– Processens funktioner – en resa i gränslandet. Festskrift till Stig Strömholm s. 593–632. Uppsala 1997. (Cit. Lindblom, Processens funktioner)
Lindell, B, Civilprocessen. Uppsala 1998.
Ljungman, S, Om skada och olägenhet från grannfastighet. Ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling. Uppsala 1943. (Cit. Ljungman, Om skada)
– Några vattenrättsliga ersättningsfrågor i allmänt civilrättslig belysning. Rättsvetenskapliga studier ägnade minnet av Phillips Hult. Uppsala 1960. (Cit. Ljungman, Rättsvetenskapliga studier)
Ljungman, S – Stjernquist, P, Den rättsliga kontrollen över mark och vatten I-II. Stockholm 1961 respektive 3 uppl. 1968. (Cit. Ljungman-Stjernquist I respektive II)
Lundstedt, A V, Obligationsbegreppet. Förra delen: Fakta och fiktioner. Uppsala 1929. (Cit. Lundstedt, Obligationsbegreppet)
– Grundlinjer i skadeståndsrätten. Band II:1. Uppsala 1948. (Cit. Lundstedt, Grundlinjer)
Löwing, F, Intrång å kvalificerad allemansrätt. Svenska Vattenkraftföreningens publikationer 408 (1949:7). Stockholm 1949.
McRobert, D, The Nuts and Bolts of Ontario's Environmental Bill of Rights: An Update. Background Paper for "Environmental

Law, Regulation and Management", Canadian Institute Conference. Toronto 1996.
Michanek, G, Svensk miljörätt. 2 uppl. Uppsala 1993.
Naumann 1886, artikel 56. Protokoll, hållet vid juristföreningens för Skåne och Blekinge sammanträde i Lund den 23 Maj 1885.
Nehrman, D, Inledning Til Then Swenska Iurisprudentiam Civilem. Lund 1729. (Cit. Nehrman, Inledning)
– Then Swenska Jurisprudentia Civilis. Stockholm 1746. (Cit. Nehrman, Jurisprudentia Civilis)
Nilsson, A, Att byta ut skadliga kemikalier. Göteborg 1997.
Nyman, O, Judiciell eller administrativ tillståndsprövning. FT 1977 s 136–153.
Nyman, S, Ett rättsfall om sakägare i expropriationsmål. SvJT 1969 s 362–372.
Olivecrona, K, Civildomens innebörd. SvJT 1944 s. 721–741. (Cit. Olivecrona, Civildomens innebörd)
– Domen i tvistemål. Lund 1943. (Cit. Olivecrona, Domen)
– Rätt och dom. 2 uppl. Stockholm 1966. (Cit. Olivecrona, Rätt och dom)
– Rättsordningen. 2 uppl. Lund 1976. (Cit. Olivecrona, Rättsordningen)
Ord för ord. Stockholm 1983.
Ordbok över svenska språket utgiven av Svenska Akademien. Band 13. Stockholm 1935. (Cit. Svenska Akademiens ordbok)
Pearlman, M, Public Participation in Planning Conflicts – A 1980's Aberration Or A 20th Century Inspiration? (stencil). Sydney 1993.
Persson, L, PM angående sakägarbegreppet i vattenrätten. Bilaga 8 till SOU 1966:65.
Peczenik, A, Juridikens metodproblem. Stockholm 1974. (Cit. Peczenik, Juridikens metodproblem)
– Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation. Stockholm 1995. (Cit. Peczenik, Vad är rätt?)
Rabe, Diskussionsinlägg. Om retsforholdet mellem Naboeiendomme vid tredje nordiska juristmötet i Christiania 1878. NJM 1878 s 150–152. Christiania 1879.
Ragnemalm, H, Förvaltningsbeslut överklagbarhet. Lund 1970. (Cit. Ragnemalm, Överklagbarhet)

– Några besvärsrättsfrågor inom miljörätten. Anteckningar med anledning av två rättsfall. FT 1971 s. 104–125 och 184–189. (Cit. Ragnemalm FT 1971)
Rimsten, O, Arbetsdomstolen och lagstiftaren. Om värderingar i rättsligt beslutsfattande. Uppsala 1998.
Ross, A, Sondringen mellem privat og offentlig ret. TfR 1936 s. 109–125.
Salmon, P, Access to environmental justice (stencil). Auckland 1998.
Schrewelius, F, Lärobok i Sveriges allmänna nu gällande civil-rätt. Andra delen: Förmögenhetsrätten. Lund 1857.
Sjöberg, W, Förarbetena till Sveriges rikes lag, 1686–1736, I-VII.
Stone, C, The Nonperson in Law. New York 1987. (Cit. Stone, The Nonperson in Law.)
– Should Trees Have Standing? – Toward Legal Rights for Natural Objects. Southern California Law Review (Vol. 45:450) 1972 s 450–501. (Cit. Stone, Should Trees Have Standing?)
Strahl, I, Fyra expropriationsrättsliga uppsatser. Uppsala 1926.
Strömberg, H, Allmän förvaltningsrätt. 15 uppl. Lund 1991.
Strömberg, R, Vattenlagen med kommentar. Stockholm 1984.
Strömholm, S, Rätt, rättskällor och rättstillämpning. 3 uppl. Stockholm 1988. (Cit. Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning)
– A Short History of Legal Thinking in the West. Stockholm 1985. (Cit. Strömholm, A Short History)
Sundberg, H G F, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1943.
Thiere, K, Die Wahrung uberindividueller Interessen im Zivilprozess. Bielefeld 1980.
Tollefson, C, Strategic Lawsuits Against Public Participation: Developing a Canadian Response. The Canadian Bar Review 1994 s. 201–244. (Cit. Tollefson, Strategic Lawsuits)
– Pilgrims' Progress: Recent Developments in Canadian Public Interest Environmental Litigation (stencil). (Cit. Tollefson, Pilgrim's Progress)
Ulveson, I, Miljöskydd och skadestånd. Historisk bakgrund – några allmänna utgångspunkter. Nordisk Försäkrings Tidskrift 1973 s 104–108.
Undén, Ö, Svensk sakrätt II. Fast egendom. 6 uppl. Lund 1969.

Viklund, N, Om ersättning enligt vattenlagen. Stockholm 1964.
Vining, J, Legal identity, the coming of age of public law. New Haven and London 1978.
Walberg, S, Kommentar. FT 1971 s. 125–129.
Welamson, L, Domvillobesvär av tredje man. Stockholm 1956. (Cit. Welamson, Domvillobesvär)
– Rättegång VI. 3 uppl. Stockholm 1994. (Cit. Welamson, Rättegång VI)
– Svensk rättspraxis. Civil- och straffprocessrätt 1963–1967. SvJT 1969 s 918–969. (Cit. Welamson, SvJT 1969)
– Svensk rättspraxis. Civil- och straffprocessrätt 1968–1972. SvJT 1977 s 13–49. (Cit. Welamson, SvJT 1977)
Wennergren, B, Förvaltningsprocess. 3 uppl. Stockholm 1995. (Cit. Wennergren, FPL)
– Miljörätt = Civilrätt och offentlig rätt i symbios. Festskrift till Bertil Bengtsson s. 489–496. Stockholm 1993. (Cit. Wennergren, Miljörätt)
Westberg, P, Domstols officialprövning. Lund 1988.
Westerberg, O, Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1978. (Cit. Westerberg, Allmän förvaltningsrätt)
– Om administrativ besvärsrätt. Stockholm 1945. (Cit. Westerberg, Besvärsrätt)
Westerlund, S, Kommentar till miljöskyddslagen. Stockholm 1982. (Cit. Westerlund, Miljöskyddslagen)
– EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv. 2 uppl. 1993. (Cit. Westerlund, EG:s miljöregler)
– EG och makten över miljön. 1992. (Cit. Westerlund, EG och makten)
Wilcox, M, Loosening the Shackles. Environmental and Planning Law Journal 1996 s. 151–154.
Winroth, Strödda uppsatser. IV Om skadestånd. 2 uppl. Uppsala 1907.
Wrede, Grunddragen av sakrätten enligt Finlands lag. Helsingfors 1926.
Öllgaard, H, Bemaerkningar vedrörende Retsforholdet mellem Naboeiendomme. NJM 1878 bilaga s. 65–94.
Östergren, Till historien om 1734 års lagreform. I Inledning och öfversigt. Lund 1902.

Rättsfallsregister

Naumann

Naumann 1870 s. 156 *175*

Nytt Juridiskt Arkiv (NJA)

NJA 1874 s. 534 *180*
NJA 1875 s. 1 *79, 113*
NJA 1875 s. 257 *117, 416*
NJA 1875 s. 601 *117*
NJA 1875 s. 274 *416*
NJA 1875 s. 462 *86*
NJA 1876 s. 126 *180*
NJA 1876 s. 383 *68*
NJA 1876 s. 492 *113*
NJA 1876 s. 535 *97*
NJA 1877 s. 213 *176, 187*
NJA 1877 s. 514 *116, 417, 425*
NJA 1877 s. 535 *97*
NJA 1878 s. 89 *68*
NJA 1878 s. 124 *98*
NJA 1878 s. 211 *86*
NJA 1879 s. 179 *86*
NJA 1880 s. 30 *172, 179, 187*
NJA 1881 s. 12 *86*
NJA 1881 s. 22 *68, 73, 178, 179, 185, 186, 188*
NJA 1881 s. 211 *416*
NJA 1882 s. 499 *175, 185*
NJA 1883 s. 304 *117*
NJA 1884 s. 304 *97*
NJA 1884 s. 429 *86*
NJA 1884 s. 546 *97*
NJA 1886 s. 289 *86*
NJA 1889 s. 385 *97, 116, 117, 417, 425*
NJA 1889 s. 520 *117*
NJA 1891 s. 129 *425*
NJA 1891 s. 438 *97*
NJA 1893 s. 296 *177*
NJA 1893 s. 549 *97*
NJA 1894 s. 87 *86*
NJA 1896 s. 334 *117*
NJA 1898 s. 452 *113*
NJA 1900 s. 189 *97, 98, 417, 425*
NJA 1901 s. 64 *117*
NJA 1901 s. 293 *176*
NJA 1903 s. 365 *416, 417*
NJA 1904 s. 119 *178*
NJA 1904 s. 205 *91*
NJA 1907 s. 84 *97*
NJA 1907 s. 211 *113*
NJA 1908 s. 113 *180*
NJA 1908 s. 289 *113*
NJA 1908 s. 380 *97*

NJA 1910 s. 604 *417*
NJA 1911 s. 175 *97*
NJA 1911 s. 574 *101, 416*
NJA 1912 s. 320 *178*
NJA 1912 s. 392 *189*
NJA 1913 not A 402 *116*
NJA 1913 s. 25 *113*
NJA 1913 s. 167 *113*
NJA 1913 s. 491 *190, 192*
NJA 1914 s. 67 *416*
NJA 1914 s. 423 *116, 117, 417, 425*
NJA 1914 s. 487 *117*
NJA 1914 s. 517 *117*
NJA 1915 s. 253 *180*
NJA 1915 s. 388 *192*
NJA 1917 s. 183 *91*
NJA 1917 s. 577 *176*
NJA 1918 s. 56 *97*
NJA 1920 s. 268 *116*
NJA 1921 s. 136 *274, 276*
NJA 1922 s. 149 *268*
NJA 1925 s. 241 *91, 97*
NJA 1925 s. 539 *91, 97*
NJA 1927 s. 73 *91*
NJA 1929 s. 488 *97*
NJA 1930 s. 351 *259*
NJA 1934 s. 405 *62*
NJA 1934 s. 656 *101, 116, 416*
NJA 1936 s. 552 *416*
NJA 1939 s. 634 *116, 416*
NJA 1940 s. 199 *416*
NJA 1940 s. 508 *416*
NJA 1940 s. 540 *384, 409, 410*
NJA 1940 s. 651 *101, 416*
NJA 1945 s. 458 *384, 407, 408*
NJA 1945 s. 687 *313, 315, 319*
NJA 1947 s. 57 *416*
NJA 1949 s. 18 *287*
NJA 1949 s. 738 *286*
NJA 1950 s. 89 *207, 384, 407*
NJA 1952 s. 141 *416*
NJA 1957 s. 787 *287*
NJA 1958 s. 215 *250, 308, 313, 315, 317, 320, 322, 359*
NJA 1959 s. 81 *307, 336, 364, 407, 410*
NJA 1959 s. 540 *307, 310, 384, 407, 409, 410*
NJA 1960 s. 122 *275*
NJA 1960 s. 726 *251, 313, 316, 317, 318, 320, 338*
NJA 1961 not A 1 *276*
NJA 1961 s. 444 *309*
NJA 1962 s. 730 *384, 410*
NJA 1963 s. 162 *416, 421*
NJA 1964 s. 460 *275, 276, 286*
NJA 1965 s. 182 *250, 313, 315, 319*
NJA 1965 s. 359 *313, 316*
NJA 1966 s. 327 *313, 314, 318, 324*
NJA 1967 s. 415 *308, 309, 312, 323, 338*
NJA 1967 s. 508 *307, 313, 318, 384*
NJA 1969 s. 105 *309, 320*
NJA 1969 s. 476 *313, 314, 318, 324*
NJA 1970 s. 299 *275*
NJA 1970 s. 387 *313*
NJA 1971 s. 8 *251, 299, 313, 315, 317, 319, 359, 411*
NJA 1973 not C 143 *309*
NJA 1973 s. 1 *426*
NJA 1973 s. 1, I och II *418*

NJA 1973 s. 1 (I och III) *418*
NJA 1973 s. 399 *310*
NJA 1975 s. 155 *426*
NJA 1975 s. 238 *310*
NJA 1977 s. 477 *299, 300, 305, 307, 308, 312, 316, 320, 321, 328, 409, 410*
NJA 1977 s. 558 *349, 360, 384, 409*
NJA 1978 s. 615 *261*
NJA 1979 s. 541 *310, 323*
NJA 1981 s. 622 *426*
NJA 1982 s. 653 *286*
NJA 1982 s. 742 *307, 310, 313, 316, 321*
NJA 1986 s. 422 *426*
NJA 1987 s. 648 *286*
NJA 1988 s. 684 *313, 314, 317, 318, 324*
NJA 1989 s. 529 *323, 324, 332, 397, 544*
NJA 1989 s. 621 *253*
NJA 1991 s. 28 *407*
NJA 1991 s. 37 *263*
NJA 1991 s. 704 *277*
NJA 1993 s. 331 *274, 278, 280*
NJA 1993 s. 645 *136*
NJA 1994 s. 162 *138*
NJA 1994 s. 751 *415, 418, 426, 427, 430, 466, 524*
NJA 1995 s. 322 *207, 305, 311, 312, 316, 320, 321, 327, 328, 329, 330, 339, 384, 397, 413, 439, 521, 522, 544*
NJA 1996 s. 198 *235, 311, 384*

Rättsfall från hovrätterna

Svea Hovrätt (dom 14.1.1853) *98*
SvJT 1975 ref s. 73 *310*

RH 54:80 *374*
RH 61:80 *222*
RH 86:24 *374*
RH 88:50 *253*
RH 94:30 *207, 311*

Rättsfall från tingsrätterna

Stockholms tingsrätts, avd. 9, Fastighetsdomstolen, dom 1998-01-30 i mål nr F-9–7-93 *427*

Regeringsrättens Årsbok (RÅ)

RÅ 1909 ref 57	*179*	RÅ 1987 not 527	*445*
RÅ 1961 s. 143	*462*	RÅ 1990 not 298	*407*
RÅ 1968 s. 92	*445*	RÅ 1990 ref 75	*345, 431, 433, 434, 436, 437, 525*
RÅ 1972 Jo 19	*447*		
RÅ 1972 ref s. 19	*447, 451*		
RÅ 1977 Bb 377	*445, 447, 451*	RÅ 1991 ref. 54	*447, 451*
RÅ 1977 2:39	*453, 454*	RÅ 1993 ref 97	*435, 442, 525, 548*
RÅ 1978 Bb 46	*445*		
RÅ 1978 Bb 210	*437*	RÅ 1994 not 734	*448*
RÅ 1978 Bb 319	*447*	RÅ 1994 ref 96 II	*307, 311, 413, 522*
RÅ 1979 Bb 100	*447*		
RÅ 1979 Bb 101	*541*	RÅ 1997 not 109	*451*
RÅ 1979 2:4	*449*	RÅ 1997 not 256	*450*
RÅ 1981 Bb 151	*447, 451*	RÅ 1997 not 257	*451*
RÅ 1982 Bb 141	*451*	RÅ 1997 ref 38	*342, 345, 433, 434, 435, 437*
RÅ 1983 2:85	*446, 448, 453, 471*		

Beslut från regeringen

Regeringsbeslut 1990-03-22, Miljödep dnr 4–3937/89 *451*

Koncessionsnämnden

B 227/92	*432, 437*	B 114/93	*442*
B 267/92	*433, 437*	B 162/94	*433*
B 1/93	*432, 434*	B 200/94	*433*
B 32/93	*433, 442*	B 12/95	*433*
B 33/93	*433, 442*	B 121/95	*442*
B 34/93	*433, 442*	B 186/95	*433*

Europadomstolen

López Ostra v Spanien (41/1993/436/515) *160, 516*

EG-domstolen

C-321/95 Stichting Greenpeace Council m.fl. v Kommissionen och Spanien *478*

Utländska avgöranden

Australian Conservation Foundation Incorporated v The Commonwealth of Australia (1980) 146 CLR 493 *497*
De Nieuwe Meer (HR 27 juni 1986, Nederlandse Jurisprudentie 1987, 743) *484*
Kuunders (HR 18 december 1992, Nederlandse Jurisprudentie 1994, 139) *484*
Murray v Whakatane District Council (1997) NZRMA 433 *504*
Northwatch v Ontario (Director, Ministry of the Environment and Energy) *491*
Onus v Alcoa of Australia Ltd (1981) 149 CLR 27 *497*
Oschlak v Richmond River Council (1998) HCA 11 *500*
Re: Hunter (1995), 18 C.E.L.R. 22 (Swaigen) *491*
Rt. 1980 s. 569 *481*
Östre Landsret U.1994.780/2 Ö *481*

Sakregister

access to justice 112, 558
actio popularis 348, 403, 442, 534, 552
adekvat kausalitet (se även orsakssamband) 329, 439
Agenda 21 474
allemansrätt 111, 125, 342, 345, 348, 418 f., 422, 433, 437, 452
allmän farled 81, 107, 169, 178, 196, 201 f., 205, 215, 268
allmän flottled 107, 111, 169, 178, 196, 201 f., 205, 215, 268
allmänningsskog 314, 318 f.
annans rättsställning 257, 265, 310, 312, 323 f., 332, 334, 340, 366
arrendator 42, 170, 172, 178, 186 f., 270 f., 290
avloppsvatten 148, 271
avtalsfrihet 239, 248, 356, 359

besvär (se även överklagande) 60, 85, 120, 429
beviskrav 191, 223, 284, 286, 330, 434
Bill of Rights 489, 515
brygga 47, 174, 269, 285
byggande i vatten 47, 54, 80, 198 f.
båtled 67, 167, 169
båttrafik 350

CEPA 489
chikanösa processer 464, 532
common law 486, 496

deldom 226, 228
dikning 106, 110, 173 f., 197, 201
dispens 461, 464, 468 f.
dispositionsprincipen 243 f., 246, 266, 331, 356, 424
domvilla 262 f., 266

EBR 489–496
ECO 492 f.
eftergivande 226, 257 f.
EG-rätt 472, 477, 545
EPA 498–501
ersättning (se även skadestånd) 42, 107, 133, 139, 151, 172 f., 188, 203 f., 216, 225, 258 f., 301, 317 f., 323, 325, 331 f., 337, 340, 358, 365, 436, 439
estetiska synpunkter 207
EU 145, 157 f., 374, 472, 477, 531, 533, 545
Europakonventionen 160, 516, 531
expropriation 139, 291, 294 f., 297, 299, 303, 319 f.

fastighetsdomstol 139
fastighetsägare 41, 207, 270, 290, 293, 295, 313, 324, 331, 334, 350, 360, 416, 435
fideikommiss 270

fiske 57, 67, 107, 141, 166, 172, 178, 197, 200, 206, 215, 310, 348
formularprocess 37
friluftsliv 94, 125, 128, 205
förberedelse 225
förbudstalan 99, 137, 233 f., 242, 344, 414 f., 420, 423, 425 f., 428, 465 f., 544
förmögenhetsskada 317, 346
förlikning 247, 258 f.
förprövning (se även tillståndsplikt) 168, 171, 178
förrättningsmål 231
förvaltningsprocess (se även polititmål) 59 f., 84 f., 119 f., 142 f., 150, 413 f., 429 f., 465
förverkande 219

granne 67, 80, 169, 456, 469
grupptalan 463, 485, 549
gruva 56, 115, 141

huvudförhandling 226
hälsoskydd (hälsovård) 55, 94 f., 102, 116, 130, 206, 215

ideella värden 207
ideella organisationer 151, 156, 456, 462, 464, 491
industrialism 86, 94, 154, 173, 194, 394
information 128, 211, 352, 475, 477, 519
inteckningshavare 172, 175 f., 178, 290

jordägare (markägare, se även fastighetsägare) 45, 70, 78, 166 f., 173, 177, 290

Kammarkollegiet 216, 219, 308 f., 312, 396 f., 407 f., 460 f.
kemiska produkter 137, 457 f.
kompetenskonflikter 71, 117, 149, 155
kulturminne 450
kumulation 150, 231, 429, 467
kungsådra 47, 56, 67, 78, 81 f., 107, 168 f., 171, 178, 195 f., 206
kungörelse 67, 213, 225, 229 f., 236, 333 f., 455

lagtolkning 371 f.
landbo 45, 167
legal blackmail 546, 559
liberalism 73, 82, 87 f., 95, 154, 171, 174, 394
likformighetsprincipen 246
länsstyrelse 124, 397, 440, 459 f.

markavvattning 197, 268 f., 272 f.
materiell bifallsförutsättning 185, 252, 256, 294 f., 297, 302, 320, 326, 418
medgivande 226, 245, 257 f.
mellandom 226 f., 230
merkantilism 52 f., 74, 154, 171, 393
miljöfarlig verksamhet 135, 148 f., 342 f., 347 f., 350, 359, 457, 466
miljökonsekvensbeskrivning 126, 147, 351 f., 477
miljöorganisationer 123, 147, 160, 397, 431, 445, 449 f., 458, 461, 463, 475–503, 533, 548
mänskliga rättigheter 516

Naturvårdsverket 122, 136, 396 f., 440, 444, 456, 459 f.
nyttjanderättshavare 172, 175 f., 178, 207, 271 f., 293, 296, 306, 313, 327, 416, 451

officialfakta 247

officialprövning 213, 229, 238, 243, 245, 263, 271, 276, 330, 333, 335, 339, 356 f., 364, 406 f., 468, 520, 536
oförutsedda skador 107, 216, 255, 406 f.
omprövning 140, 214 f., 255, 264, 406, 440, 460, 468
organisationstalan 463
orsakssamband 186, 355, 435 f., 438

passivitetstalan 533
PCE 506
personskada 198, 257, 346
plan (planverksamhet, planeringssynpunkter etc) 21, 92 f., 124, 126, 128, 140, 156, 205
politimål 61
prejudicialfrågor 277
preklusion 107, 170, 241
processekonomi 222 f., 226–230, 236–239, 243, 256, 259, 261, 278, 281 f., 335–340, 355, 357 f., 362 f., 365, 524
processförutsättning 181, 184, 193, 221 f., 229, 237, 243, 255 f., 274, 296–302, 320 f., 327, 330, 333, 352, 355, 363, 365, 399, 418
processhinder (se även rättegångshinder) 181, 189, 254, 261, 286, 319, 415, 465, 523
processledning
– materiell 213, 244, 356
– processuell 213, 244

relator actions 487, 497, 539
renhållning 457 f.
rennäring 309, 314 f.
resning 262, 265, 283 f., 448
RIO-deklarationen 474
RMA 502–506
rätt till elektrisk kraft 306, 327
rättegångshinder 191, 227 f., 243, 307, 349
rättegångskostnad 106, 177, 182 f., 213, 249–253, 289, 304, 312, 322, 338 f., 353, 355, 357 f., 361, 365 f., 408, 494
rättighetsbegreppet 158, 373
rättskraft 107, 229, 232–236, 240 f., 255–262, 265 f., 304, 333 f., 340, 357, 365, 421
rättsskydd 158 f., 362, 401, 443, 516, 530
rättsskyddsprincipen 374
rättssäkerhet 143, 253, 364

sakkunnig 406
sakrätt 42, 199, 207, 291, 305, 328
sakskada 257, 317 f., 346
samer 314, 318
samfällighet 273
samråd 147, 351 f., 354, 404, 454 f., 470 f., 519
sanitär olägenhet 102, 130 f., 148, 174
servitut 42, 64, 71, 170, 188, 271, 306, 327
sic tuo utere... 46, 63
skadestånd (se även ersättning) 48, 68, 101, 167, 170, 240, 298, 313, 326 f., 329, 356 f., 359, 411, 423, 477
skogsvård 55 f., 69 f., 78 f., 113 f., 129, 457
skyddsåtgärder 101, 247, 255, 358
SLAPP-suits 542 f., 556 f.
socialism 89, 155
stadsbyggande 58 f., 64 f., 75 f., 80, 90 f., 127 f.
strandskydd 448, 451 f., 455, 460, 467, 469 f.
strandägare 178, 203, 269, 285 f.

strålningsskydd 132 f., 457, 469
stängselgenombrott 125, 447, 451, 469
särskild rätt 291 f., 295, 297–299, 306 f., 310, 313, 319 f., 325–328, 334, 355, 416, 431, 435, 451, 453, 468
särskilda rättsmedel 262, 357

tillståndsplikt (förprövning) 54, 68, 82 f., 91, 107, 115, 127, 133, 136, 140, 148 f., 154, 179, 213, 233, 344, 429, 436, 441, 446, 469, 475
tillsyn 123, 136, 145, 217, 439 f., 459, 526, 528 f.
tredje man 222 f., 229 f., 241, 247, 256–266, 304 f., 333 f., 339 f., 355, 357 f., 365, 427
tredjemansskada 181, 317, 320, 346
tvångsrätt 167 f., 170, 188, 257, 277–282, 287 f., 325, 331, 334
täkt 451–455, 460, 469 f.

underhåll 217
uppdämning 83, 107, 168–172, 177, 188
utrivning 54, 68, 149, 167, 170 f., 173, 179, 182, 188

vattenavledning 106, 110, 173, 202
vattenförorening 112
vattenverksamhet 148, 150, 342 f., 347 f., 350, 353, 465
virkesutdrivning 315, 317
vårdslös processföring 464

yrkesfiskare 311 f., 342, 348, 435, 437 f.

åborätt 270
återkallelse 440, 460, 468

äganderätt 33 f., 62, 67, 166, 255, 260, 276 f., 295, 307, 319 f., 431, 453, 468

överklagande 133, 143, 151, 214, 221, 230, 322 f., 335 f., 339, 342 f., 362 f., 399–403, 410, 415, 429, 431, 433, 435, 437–450, 457 f., 461 f., 466 f., 471 f., 477, 479, 488, 490 f., 520, 530, 541, 549

Talerätt i miljömål behandlar enskilda personers och organisationers möjligheter att föra talan vid domstol och förvaltningsmyndigheter för att ta till vara enskilda och allmänna miljörättsliga intressen. För att enskilda personer och organisationer skall ha rätt att föra talan krävs enligt allmän uppfattning att de är sakägare. I boken analyseras och diskuteras sakägarbegreppets innehåll och betydelse för talerätten. Också det förvaltningsrättsliga kravet på att vara *berörd* för att ha klagorätt tas upp till behandling.

Talerätt i miljömål är den första monografin som behandlar miljörätten från ett processuellt perspektiv. Undersökningen innehåller såväl historiska tillbakablickar som internationella jämförelser. Begränsningarna i enskilda personers och organisationers rätt att föra talan i miljömål sätts genom en kritisk analys av uttalanden i rättspraxis, lagförarbeten och doktrin i relation till brister i de miljörättsliga reglernas genomslagskraft i samhället, inte minst när det gäller tillvaratagandet av allmänna intressen.

Roberth Nordh är verksam som hovrättsråd i Hovrätten över Skåne och Blekinge.

IUSTUS FÖRLAG

ISSN
0282-2040

ISBN
91-7678-420-7