

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 18 juni 2013

Mål nr

T 3158-12

KLAGANDE

1. CB

2. HB

3. PF

Ombud för 1–3: SB

4. SB

5. Brättings Gård AB

6. AF

7. EF

8. Fältbiologerna

Ombud: SA

9. Föreningen Bevara Ojnareskogen

Ombud: OS

10. Gotlands Botaniska Förening

11. MK

12. HL

Ombud: Jur.kand. GHB

13. Naturskyddsföreningen Gotland

Ombud: AH

14. Naturvårdsverket

106 48 Stockholm

15. Region Gotland, miljö- och hälsoskyddsnämnden

621 81 Visby

16. Svenska Botaniska Föreningen

17. Svenska Naturskyddsföreningen

Ombud: Jurist JC

MOTPART

Nordkalk AB, 556073-4054

Lärbro Storugns 2741

624 53 Lärbro

Ombud: Advokat ML

SAKEN

Tillstånd till täktverksamhet m.m.

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

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

M 10582-11

Mark- och miljööverdomstolens dom

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta domstolen avslår yrkandena om att det ska hämtas in ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta domstolen förklarar att Miljööverdomstolens dom den 9 oktober 2009 i mål M 350-09 om tillåtlighet inte får hindra en tillståndsprövning som uppfyller kraven i artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Högsta domstolen meddelar inte prövningstillstånd med anledning av Brättings Gård AB:s och MKs överklagande i frågan om de ska förklaras vara vattenrättsliga sakägare.

Högsta domstolen beviljar prövningstillstånd i målet i övrigt.

Högsta domstolen undanröjer både Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 juli 2012 i mål M 10582-11 i fråga om punkten II utom när det gäller rättegångskostnader och punkten III i domslutet och mark- och miljödomstolens dom den 30 november 2011 i mål M 5418-10 i fråga om punkten 1 i domslutet. Högsta domstolen visar målet tillbaka till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

YRKANDEN M.M. I HÖGSTA DOMSTOLEN

Samtliga klagande har yrkat att Högsta domstolen ska avslå Nordkalk AB:s ansökan.

CB, HB, PF och SB har yrkat att Högsta domstolen inte ska ge någon dispens enligt artskyddsförordningen.

Brättings Gård AB och MK har yrkat att Högsta domstolen ska förklara att de är vattenrättsliga sakägare.

Region Gotland har yrkat att Högsta domstolen ska ändra vissa villkor för tillståndet och höja beloppet för den ekonomiska säkerheten.

Fältbiologerna, Föreningen Bevara Ojnareskogen, HL, Naturskyddsföreningen Gotlands län, Naturvårdverket, Svenska Botaniska Föreningen och Svenska

Naturskyddsföreningen har yrkat att Högsta domstolen ska hämta in ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Nordkalk AB har motsatt sig att något av yrkandena bifalls.

Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd rörande frågan vilken betydelse Miljööverdomstolens lagakraftvunna dom den 9 oktober 2009 i mål M 350-09 om tillåtlighet har vid den aktuella prövningen av tillståndsfrågan. Frågan om prövningstillstånd rörande målet i övrigt har förklarats vilande.

Högsta domstolen har i ett beslut den 17 oktober 2012 förordnat att, till dess något annat beslutas, vidare åtgärder för verkställighet av Mark- och miljööverdomstolens nu överklagade dom inte får ske.

SKÄL

Bakgrund och frågan i Högsta domstolen

1. Den övergripande frågan är om bolaget ska få tillstånd enligt miljöbalken till täkt av kalksten på fastigheten X 1:64 i Gotlands kommun. Som ett led i verksamheten vill bolaget också få tillstånd att leda bort inläckande grundvatten ur kalkbrottet och genomföra åtgärder för att öka grundvattenmängden. Ansökan omfattar dessutom en rätt för bolaget att anlägga och driva ett rullband som ska användas för transport av kalksten från täkten till bolagets verk och hamnanläggning i Storugns.
2. Fastigheten ligger på norra Gotland. Den omfattas inte av något områdeskydd, men täktområdet ligger delvis vid två bevarandeområden, s.k. Natura 2000-områden, nämligen Bästeträsk i norr och Bräntings haid i söder.

3. Det ställs särskilda krav på tillståndsprövningen när en verksamhet på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område, något som följer av miljöbalken och den bakomliggande unionsrätten. Den fråga som nu aktualiseras i Högsta domstolen är om prövningen i detta fall svarar mot dessa krav genom att tillåtlighetsfrågan har avgjorts först och för sig genom en särskild dom och tillståndsfrågan därefter.

Den tidigare handläggningen av bolagets ansökan

4. Prövningen vid domstolarna har alltså skett i flera led. Sålunda fick bolaget år 2006 tillstånd till brytning i två provbrott i den norra delen av fastigheten för att undersöka och testa kalkstenens kvalitet. När bolaget sedan ansökte om tillstånd till verksamheten, lämnades ansökan utan bifall av miljödomstolen. Genom en dom den 9 oktober 2009 förklarade emellertid Miljööverdomstolen att verksamheten var tillätlig i enlighet med bolagets ansökan och åtaganden. Miljödomstolen skulle vidare meddela tillstånd till verksamheten och föreskriva nödvändiga villkor och bestämmelser i övrigt för denna. Miljööverdomstolens dom vann laga kraft.

5. Den fortsatta handläggningen skedde vid mark- och miljödomstolen (tidigare miljödomstolen). Domstolen lämnade bolagets yrkanden utan bifall. I sina domskäl anförde mark- och miljödomstolen att det var osäkert hur långt verkningarna av Miljööverdomstolens dom om tillåtlighet sträckte sig och att frågan om tillståndsvillkoren skulle prövas i hela dess vidd. Vid den prövningen ansåg mark- och miljödomstolen att det inte fanns förutsättningar för att meddela fullständiga villkor för verksamheten.

6. Mark- och miljööverdomstolen (tidigare Miljööverdomstolen) har genom den nu överklagade domen ändrat mark- och miljödomstolens dom och gett bolaget tillstånd enligt miljöbalken till kalkstenstäkt, bortledning av grundvatten ur kalkbrottet och åtgärder för att öka grundvattenmängden samt

anläggande av transportband m.m. I sina domskäl har domstolen anfört att det genom den första domen rättskraftigt avgjordes att den verksamhet som ansökan avsåg var tillåtlig enligt gällande regler. Mark- och miljööverdomstolen har med hänvisning till detta meddelat tillstånd och föreskrivit villkor och försiktighetsmått. Domstolen har också gett dispens från förbuden i artskyddsförordningen (2007:845), när det gäller områden för tåkten, transportbandet och en serviceväg.

Tillstånd till verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område

7. Det krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Tillstånd får lämnas bara om verksamheten – ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder – inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som ska skyddas. Verksamheten får inte heller medföra att den art eller de arter som ska skyddas inom området utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna. (Se 4 kap. 8 § samt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken.)

8. Reglerna i miljöbalken går tillbaka på det unionsrättsliga art- och habitatdirektivet eller sålunda rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, ett direktiv som antogs den 21 maj 1992. Direktivet reglerar den prövning som nationella myndigheter ska göra av planer eller projekt som kan påverka ett särskilt bevarandeområde på ett betydande sätt. Ett godkännande får lämnas först sedan myndigheten har ”försäkrat sig” om att det berörda området inte kommer att ta skada (artikel 6.3).

9. Kraven på myndigheternas prövning har i olika avseenden preciserats genom rättstillämpningen vid EU-domstolen. Klart är därigenom att prövningen inte är begränsad till fall då verksamheten förläggs till själva det

skyddade området. Det är tillräckligt att verksamheten ska bedrivas på en plats som omedelbart gränsar till området och att ”det är möjligt” att verksamheten ”kan” påverka detta (dom den 24 november 2011 i mål C-404/09 mellan Europeiska kommissionen och Spanien som rörde området ”Alto Sil”, punkt 87).

10. Den skyddsmekanism som ska ligga i myndigheternas prövning förutsätter inte heller att det har kunnat ”klarläggas” att planen eller projektet har en betydande påverkan på Natura 2000-området. En prövning ska ske så snart det är ”troligt” att planen eller projektet leder till en sådan påverkan (dom den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, REG 2004, s. I-07405, punkt 41).

11. Som framgår av art- och habitatdirektivet (artikel 6.3) får en plan eller ett projekt godkännas bara om en nationell myndighet har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Myndigheten ska ur ett vetenskapligt perspektiv bedöma planens eller projektets konsekvenser för området. Ett godkännande förutsätter att det ”inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan” på området. (Se målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 55 och 59.) Det ska alltså stå klart att verksamheten inte är skadlig.

12. EU-domstolens rättstillämpning uttrycker på olika sätt att prövningen ska vara allsidig. Den nationella myndigheten har att ta hänsyn till de kumulativa effekter som olika planer och projekt kan få för målsättningen att bevara Natura 2000-området och ska försäkra sig om att det inte uppstår någon långvarig skadlig inverkan på området. Alla aspekter av planerna och projekten ska identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information och kunnande. En prövning svarar inte mot kraven enligt art- och habitatdirektivet, om den innehåller brister eller saknar fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser. Det ska vara möjligt att skingra varje

rimligt vetenskapligt tvivel i fråga om de planerade arbetenas påverkan på området. (Se målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 53-56, Alto Sil-målet, punkt 100, och dom den 11 april 2013 i mål C-258/11, Sweetman, punkterna 41 och 45.)

13. Tillståndsprövningen ska sålunda omfatta alla de effekter som den sökta verksamheten kan få på Natura 2000-området. Detta måste i sin tur anses innebära att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen, och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig. Ett tillstånd förutsätter att myndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på det skyddade området.

14. Frågan är då om prövningen kan delas upp i två led på det sätt som har skett i detta fall med en särskild dom om tillåtligheten och en efterföljande dom om tillstånd. Av betydelse blir då bl.a. vilka rättsverkningar som är knutna till en dom om tillåtlighet.

Särskild dom om tillåtlighet

15. Frågan om en verksamhet är tillåtlig kan i ett ansökningsmål avgöras genom en särskild dom (22 kap. 26 § första stycket och 23 kap. 7 § miljöbalken). Att tillåtlighetsfrågan prövas särskilt gör det enligt lagmotiven möjligt att spara tid och pengar i vissa mål. I likhet med vad som gällde enligt 1983 års vattenlag, får det alltså antas vara processekonomiska skäl som ligger bakom denna möjlighet. Råder det tveksamhet om verksamheten är tillåten, kan såväl domstolen som parterna besparas onödigt arbete, om tillåtligheten av verksamheten avgörs rättskraftigt, innan frågor om villkor m.m. tas upp till detaljbehandling. (Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 246 och prop. 1981/82:130 s. 544.)

16. Den möjlighet som domstol har att meddela en särskild dom om tillåtlighet kan jämföras med den tillåtlighetsprövning som regeringen i vissa

fall gör enligt 17 kap. miljöbalken. När regeringen har tillåtit en verksamhet är den frågan avgjord och ska inte ingå i den efterföljande prövningen av tillståndet. Tillståndsmyndigheten ska alltså begränsa sin prövning till de frågor som regeringen inte har prövat eller med andra ord till det närmare innehållet i tillståndet och villkoren för detta. (Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 443, jfr HFD 2011 not. 26.)

17. Det är alltså processekonomiska skäl som bär upp reglerna om särskilda tillåtlighetsdomar, och domarna ska utgöra rättskraftiga avgöranden. Reglerna i miljöbalken innebär också att en domstol får förordna att målet i övrigt ska vila tills en dom om tillåtlighet har fått laga kraft (22 kap. 26 § tredje stycket). Mot den bakgrunden och om tillåtlighetsdomar ska fylla sin avsedda funktion i den miljörättsliga processordningen, måste utgångspunkten vara att en sådan dom har rättskraft i den meningen att domen ska läggas till grund för den fortsatta prövningen av tillståndsansökan.

18. Rättskraften sträcker sig inte längre än till sådant som har prövats i tillåtlighetsdomen. Det är därför angeläget att domstolen i det enskilda fallet klargör vilka frågor som bedöms. Men hur långt rättskraften sträcker sig är också beroende av vilka frågor som domstolen har att ta ställning till genom en tillåtlighetsdom. I en sådan dom ska i första hand göras en grundläggande intresseavvägning. Vidare ska det normalt göras en bedömning av lokaliseringen och en prövning av om den sökta verksamheten är förenlig med de miljörättsliga reglerna. Redan vid tillåtlighetsprövningen kan domstolen också bedöma om skador och olägenheter för omgivningen kan motverkas genom villkor som i huvudsak stämmer med verksamhetsutövarens ansökan. I och för sig omfattar en tillåtlighetsdoms rättskraft sådana frågor. Men om det görs en mer allmän bedömning av villkoren, kan bedömningen inte anses bindande vid den närmare villkorbestämningen i den efterföljande tillståndsprövningen.

19. Att prövningen delas upp i två etapper – först tillåtlighet och sedan tillstånd – får inte leda till att tillstånd meddelas utan att samtliga frågor som ska ingå i tillståndsprövningen verkligen blir bedömda i något skede. Inte heller i övrigt får möjligheten att meddela en särskild dom om tillåtlighet komma i konflikt med reglerna för tillståndsprövningen. En uppdelning av förfarandet får därför inte genomföras på ett sådant sätt eller ges sådana verkningar att det hindrar en fullständig prövning. Det betyder bl.a. att tolkningen och tillämpningen av reglerna om en särskild tillåtlighetsdom i 22 kap. 26 § miljöbalken måste anpassas till de krav som kan följa av unionsrätten.

20. Som har konstaterats i det föregående (p. 12 och 13) innebär unionsrätten att det ska göras en fullständig, exakt och slutlig bedömning i samlad form, när en ansökan om tillstånd avser en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område. Unionsrätten ska ges ett effektivt genomslag på miljörettens område. Vid tillståndsprövningen ska därför domstolen först ta ställning till om en bedömning som uppfyller unionsrättens krav har skett i tillåtlighetsdomen. Det torde mera sällan vara fallet, med hänsyn till att det närmare innehållet i tillståndet och villkoren för detta återstår att fastställa. Därmed ska den samlade bedömningen göras vid tillståndsprövningen. Tillåtlighetsdomens rättskraft hindrar inte detta. (Jfr EU-domstolens avgöranden den 13 januari 2004 i mål C-453/00, Kühne & Heitz, REG 2004, s. I-00837, punkt 28, den 16 mars 2006 i mål C-234/04, Kapferer, REG 2006, s. I-02585, punkterna 20 och 21, och den 5 oktober 2010 i mål C-173/09, Elchinov, REG 2010, s. I-08889, punkterna 27-32, samt Jörgen Hettne och Ida Otken Eriksson, red., EU-rättslig metod, 2 uppl. 2011, s. 226–232.)

Prövningen i detta fall

21. Tillåtligheten har alltså i detta fall avgjorts genom en särskild dom, varefter Mark- och miljööverdomstolen har gett tillstånd och fastställt tillståndsvillkor i den dom som nu är överklagad. Tillåtlighetsdomen innefattar

inte någon fullständig prövning av den sökta verksamhetens påverkan på miljön i Natura 2000-områdena. Det betyder att en samlad bedömning ska ske vid tillståndsprövningen och att den ska svara mot unionsrättens krav på fullständighet, exakthet och slutlighet.

22. Mark- och miljööverdomstolen har gjort en förhållandevis utförlig prövning i samband med tillståndsgivningen. Samtidigt står det klart att domstolen har ansett att verksamhetens tillåtlighet var rättskraftigt avgjord genom den första domen. Därmed har domstolen begränsat sin prövning till de återstående tillståndsfrågorna och funnit att verksamheten med erforderliga villkor och skyddsåtgärder kan bedrivas utan att Natura 2000-områdena påverkas på ett otillåtet sätt.

23. Den uppdelning som har skett vid handläggningen kan inte anses förenlig med det krav på en samlad prövning som följer av 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken samt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet.

24. Den fråga som ställs i prövningstillståndet bör besvaras i enlighet med vad som nu har anförts.

Prövningstillstånd i Högsta domstolen

25. Mot den nu angivna bakgrunden bör det meddelas tillstånd till målets prövning i de delar där frågan om detta har förklarats vilande, utom när det gäller yrkandet av Bräntings Gård AB och MK om att de ska förklaras vara vattenrättsliga sakägare.

Målet bör återförvisas till mark- och miljödomstolen

26. Bolagets ansökan om att få bedriva en verksamhet som kan påverka Natura 2000-områden ska alltså bedömas vid en samlad prövning. Prövningen bör omfatta också frågan om det ska ges dispens från förbuden enligt

artskyddsförordningen, eftersom den frågan har tagits upp till behandling i Mark- och miljööverdomstolens nu överklagade dom om tillstånd. Prövningen bör ske vid mark- och miljödomstolen. Domarna i tillståndsfrågan bör därför undanröjas och målet återförvisas dit.

Det ska inte hämtas in något förhandsavgörande från EU-domstolen

27. Innehållet i unionsrätten är klart eller klarlagt på de punkter som är aktuella i målet. Tillämpningen ankommer på de nationella domstolarna. Det ska därför inte hämtas in något förhandsavgörande från EU-domstolen.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Stefan Lindskog, Ella Nyström, Gudmund Toijer (referent), Göran Lambertz och Agneta Bäcklund
Föredragande justitiesekreterare: Christina Ericson