

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 24 november 2011

Mål nr

Ö 48-10

KLAGANDE

Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag, 556001-5835

Box 952

971 28 Luleå

Ombud: Advokat TC

MOTPART

Naturvårdsverket

106 48 Stockholm

SAKEN

Tillstånd till prövning i hovrätt av mål om omprövning av villkoren för tillstånd till verksamheten inom Kiirunavaara gruvindustriområde

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Svea hovrätts, Miljööverdomstolen, beslut 2009-11-30 i mål M 4639-09

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Med ändring av Miljööverdomstolens beslut meddelar Högsta domstolen tillstånd till målets prövning i Mark- och miljööverdomstolen.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag har yrkat att Högsta domstolen ska meddela tillstånd till målets prövning i Mark- och miljööverdomstolen.

Naturvårdsverket har motsatt sig att beslutet ändras.

SKÄL

Reglerna för prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen i miljömål

1. Frågan är om det ska beviljas tillstånd till målets prövning i Mark- och miljööverdomstolen. Den frågan ska bedömas enligt 49 kap. 14 § rättegångsbalken, när en mark- och miljödomstol är första instans. Detta framgår av 4 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Motsvarande hänvisning till rättegångsbalkens regler om prövningstillstånd fanns tidigare i 23 kap. 2 § första stycket andra meningen miljöbalken. Det är den bestämmelsen som Miljööverdomstolen har tillämpat i detta mål.
2. Prövningstillstånd ska enligt lagtexten i 49 kap. 14 § rättegångsbalken meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (ändringsdispens), det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (granskningsdispens), det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att

överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).

3. Allmänt tillämpliga regler för tvistemål gäller alltså när Mark- och miljööverdomstolen är andra instans och tar ställning till om provnings-tillstånd ska meddelas. Frågan är om reglerna bör ges en särskild tolkning och tillämpning på det miljörättsliga området.

4. Det generella kravet på provningstillstånd i Miljööverdomstolen som andra instans infördes den 1 november 2008 som ett led i det utvidgade och förändrade systemet för provningstillstånd i hovrätt. De skäl som låg bakom ändringarna för tvistemål ansågs ha bärkraft oavsett måltyp, också i fall då målen handlades av tingsrätt i särskild sammansättning (prop. 2004/05:131 s. 181 f.). Lagmotiven ger emellertid inte någon närmare ledning för reglernas uttolkning just inom miljörätten.

Granskningsdispens

5. Av betydelse är dock vad lagstiftaren sade om granskningsfallen. I propositionen framhölls att behovet av möjlighet till dispens blev särskilt tydligt när systemet skulle gälla även omfattande och komplicerade tvistemål. Bland annat pekades det på ”mål om tekniska eller ekonomiska förhållanden” (a. prop. s. 186). Detta talar för att granskningsdispens ska vara något vanligare i miljömål än i en del andra typer av mål, eftersom miljömålen jämförelsevis ofta är svårbedömda ur teknisk och ibland ekonomisk synvinkel. Det ska emellertid tas hänsyn till att de för miljörätten specifika frågeställningarna har lett till att miljömålen har samlats vid ett begränsat antal domstolar med särskild sammansättning. Vad som utgör omfattande eller komplicerade mål måste bedömas i det ljuset. Intresset av att miljömålens alla aspekter beaktas av domstolarna tillgodoses i första hand genom den särskilt

utformade domstolsorganisationen och genom att det ställs höga krav på mark- och miljödomstolarnas domskäl i omfattande och komplicerade mål. Det kan ändå vara motiverat att ge granskningsdispens något oftare i miljömål än när det gäller andra måltyper.

6. Granskningsdispensen är tänkt som ett slags ”säkerhetsventil”. I detta ligger självfallet att också Mark- och miljööverdomstolen ska ge granskningsdispens när så behövs för att det tillräckligt tillförlitligt ska kunna bedömas om ett mål är rätt avgjort eller inte. Redan den bedömning som görs vid tillståndsprövningen ska ta sikte på såväl rättsliga som mer tekniska och ekonomiska frågor i ett överklagat mål.

Prejudikatdispens

7. Vid tillståndsprövningen finns det naturligtvis skäl att väga in vad som i olika lagstiftningssammanhang har uttalats om prejudikatbildningen på det miljörettsliga området. Det har flera gånger framhållits att Mark- och miljööverdomstolen är ensam andra domstolsinstans, med ett rikstäckande domsområde. Domstolen har överblick över rättstillämpningen och därmed goda möjligheter att välja ut frågor av prejudikatintresse och bidra till rättsbildningen inom hela miljörettens område. Det har poängterats att Mark- och miljööverdomstolen har både lagfarna och tekniska ledamöter, något som ger domstolen särskilda förutsättningar att lämna vägledning i rättsfrågor också då de är nära förbundna med frågor av mer teknisk och ekonomisk karaktär. (Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 461 f. och del 2 s. 231, jfr s. 485 f. och s. 501 f., SOU 2004:38 s. 102 ff., SOU 2009:10 s. 502 ff. och s. 507 samt prop. 2009/10:215 s. 178 och s. 180 f.)

8. Uttalandena har visserligen främst tagit sikte på mål där Mark- och miljööverdomstolen är sista instans (5 kap. 5 § lagen om mark- och miljö-

domstolar). Men de bör i allt väsentligt ges betydelse också i mål där Mark- och miljööverdomstolens avgöranden kan överklagas till Högsta domstolen. Att märka är då att reglerna om prejudikatdispens i hovrätt har till syfte bl.a. att möjliggöra överklaganden till Högsta domstolen av mål med prejudikatintresse (jfr SOU 2009:10 s. 480 och s. 483 samt prop. 2009/10:215 s. 177 f. och s. 180, se även prop 2004/05:131 s. 173).

9. Slutsatsen av det nu sagda är att Mark- och miljööverdomstolen har ett betydande ansvar för prejudikatbildningen inom miljörättens område både genom egna avgöranden och genom att möjliggöra en prövning i Högsta domstolen. Detta bör vägas in vid tillståndsprövningen.

Bedömningen av överklagandet i detta fall

10. Målet i miljödomstolen har i detta fall gällt en omprövning av tillståndsvillkoren för bolagets verksamhet inom Kiirunavaara gruvindustriområde. Naturvårdsverket yrkade bl.a. i fråga om utsläpp av kväve att halten ammoniakkväve ($\text{NH}_3\text{-N}$) inte fick överstiga 0,005 mg/l vid utloppet från klarningsmagasinet. Bolaget motsatte sig att Naturvårdsverkets yrkande bifölls. Länsstyrelsen i Norrbottens län föreslog att den av Naturvårdsverket yrkade begränsningen skulle gälla som ett riktvärde.

11. Miljödomstolen fastställde – med stöd av miljöskyddslagen – ett slutligt villkor för utsläpp av kväve som innebar att halten ammoniak (icke joniserat ammonium, NH_3) inte fick överstiga 0,005 mg/l vid utloppet från klarningsmagasinet. I domskälen anfördes att bolaget inte hade visat att en begränsning av den högsta halten ammoniakkväve skulle leda till kostnader som översteg vad som skäligen kunde fordras för att förebygga en olägenhet. Det fanns således, enligt miljödomstolen, inget hinder för att meddela ett villkor i huvudsaklig överensstämmelse med vad Naturvårdsverket hade yrkat. Enligt

domstolen skulle dock begränsningen knyta an till den nivå som gäller för särskilt skyddade fiskvatten.

12. Bolaget anförde i sitt överklagande till Miljööverdomstolen att miljödomstolens villkor innebar en skärpning av utsläppsbegränsningarna med 20 % i förhållande till Naturvårdsverkets yrkande, eftersom domen tog sikte på en viss mängd ammoniak medan yrkandet gällde samma mängd ammoniakväve. Bolaget ansåg att miljö kvalitetsnormerna för fiskvatten endast innebar att en halt om 0,005 mg ammoniak per liter vatten skulle eftersträvas medan gränsvärdet var högre. I Miljööverdomstolen åberopade bolaget en kompletterande utredning om riskerna för ammoniaktoxicitet nedströms klarningsmagasinet och om de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för rening av ammoniumkväve.

13. Miljödomstolen har alltså utformat tillståndsvillkoret på ett annat sätt än Naturvårdsverket har yrkat. Det har inte funnits några processuella hinder för detta. Av domskälen framgår det emellertid inte om miljödomstolen har ansett de olika utformningarna vara i sak likvärdiga eller om syftet har varit att åstadkomma en striktare begränsning av utsläppet. Det är inte heller klart i vad mån de olika utformningarna har skilda miljömässiga eller ekonomiska följder. Bolaget har i Miljööverdomstolen fört in nytt material som gäller bl.a. dessa frågor och som är förhållandevis detaljerat och omfattande. Något hinder mot att åberopa materialet först i Miljööverdomstolen har inte förelegat.

14. Mot den nu angivna bakgrunden går det inte att tillräckligt tillförlitligt bedöma riktigheten av det slut som miljödomstolen har kommit till utan att målet tas upp till en fullständig prövning i Mark- och miljööverdomstolen. Det ska därför meddelas tillstånd till målets prövning där enligt 49 kap. 14 § 2 rättegångsbalken (granskningsdispens).

I avgörandet har deltagit: justitieråden Leif Thorsson, Ella Nyström, Gudmund Toijer (referent), Göran Lambertz och Martin Borgeke
Föredragande justitiesekreterare: Carola Thelin