

Målnummer: M8662-14 **Avdelning:** 6
Avgörandedatum: 2015-04-15
Rubrik: Fråga om miljöorganisationers klagorätt ----- En miljönämnd beslutade att godta en anmälan om anläggande och drift av tre vindkraftverk och förelade verksamhetsutövaren att vidta vissa försiktighetsåtgärder. Mark- och miljööverdomstolen har funnit dels att Ornitologiska Klubben Örebro, som överklagat nämndens beslut, är en sådan miljöorganisation som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken, dels att nämndens beslut omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen och att 16 kap. 13 § miljöbalken, i likhet med domstolens tidigare praxis, därmed ska tolkas konventionsenligt. Då det vid prövningen uppkommit frågor som aktualiserat en tillämpning av bestämmelserna i artskyddsförordningen och därmed också en bedömning av frågan om artskyddsdispens har nämndens beslut ansetts omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken. Ornitologiska Klubben Örebro har därmed tillerkänts rätt att överklaga nämndens beslut.

Lagrum: 16 kap. 13 § miljöbalken (1998:808)
Rättsfall:

- MÖD 2012:47
- MÖD 2012:48
- MÖD 2014:30
- NJA 2012 s 921
- EU-domstolens mål C-240/09 och C-263/08

REFERAT

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-09-03 i mål nr M 6715-13, se bilaga

KLAGANDE

Ornitologiska Klubben Örebro

MOTPART

L J

SAKEN

Avvisat överklagande i ärende angående anmälan om nybyggnation av vindkraftverk på fastigheten T i Örebro kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom undanröjer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Örebro län beslut den 24 oktober 2013, dnr 505- 6599-2012, om avvisning och återförvisar målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Ornitologiska Klubben Örebro (föreningen) har, såsom det får förstås, yrkat att föreningen ska tillerkännas klagorätt och att Mark- och miljööverdomstolen därför ska undanröja Länsstyrelsen i Örebros läns beslut om avvisning och återförvisa målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

L J har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN

Föreningen har hänvisat till vad som anförts i mark- och miljödomstolen samt tillagt i huvudsak följande. Mark- och miljödomstolen har inte tagit ställning till om miljönämndens beslut är ett sådant beslut som får överklagas av en miljöorganisation. Mark- och miljödomstolen har i ett annat mål tillåtit ett överklagande från föreningen avseende ett beslut om tillstånd till vindkraftverk på en annan fastighet i Örebro kommun.

L J har anført i huvudsak följande. Föreningen hade inte rätt att överklaga nämndens beslut eftersom det är ett tillsynsbeslut. Sådana beslut omfattas inte av 16 kap. 13 § miljöbalken. Föreningen uppfyller inte heller de kriterier som anges i nämnda bestämmelse.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Allmänt om miljöorganisationers klagorätt

16 kap. 13 § miljöbalken

Rätten för miljöorganisationer att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken regleras i 16 kap. 13 § miljöbalken. I bestämmelsen anges dels vissa kriterier som en organisation (ideell förening eller annan juridisk person) ska uppfylla för klagorätt, dels vilka typer av beslut som kan överklagas. De kriterier som organisationen ska uppfylla är att dess

huvudsakliga ändamål ska vara att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, att organisationen inte ska vara vinstdrivande, att verksamheten ska ha bedrivits i Sverige under minst tre år och att organisationen ska ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt visa att verksamheten har allmänhetens stöd. De typer av beslut som enligt bestämmelsen får överklagas är överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Praxis avseende miljöorganisationers klagorätt

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden haft att ta ställning till miljöorganisationers klagorätt och tillämpningen av 16 kap. 13 § miljöbalken (se MÖD 2012:47, MÖD 2012:48, Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr M 11609-13 och MÖD 2014:30). I nämnda avgöranden har Mark- och miljööverdomstolen konstaterat att det vid tillämpningen av 16 kap. 13 § miljöbalken finns särskild anledning att beakta Århuskonventionen (Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Århuskonventionen, som såväl Sverige som EU är parter till, fastställer vissa grundläggande krav på allmänhetens delaktighet i miljöfrågor och innehåller flera bestämmelser om allmänhetens tillgång till rättslig prövning. Bl.a. följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Av nämnda avgöranden följer att om en dom eller ett beslut överklagas av en sådan miljöorganisation som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken och domen eller beslutet är av sådan karaktär som anges i artikel 9.3 i Århuskonventionen, ska en konventionsenlig tolkning av miljöorganisationens klagorätt göras.

Den angivna praxisen från Mark- och miljööverdomstolen anknyter till EU-domstolens dom i mål C-240/09 där domstolen uttalade sig i fråga om artikel 9.3 i Århuskonventionen och dess tillämpning på nationell nivå såvitt avsåg ett mål som gällde undantag från regler i art- och habitatdirektivet. EU-domstolen fann att artikeln i konventionen inte har direkt effekt i unionsrättslig mening men att artikeln innebär att det ankommer på en nationell domstol att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den stämmer överens med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, så att en miljöorganisation ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

Har föreningen rätt att överklaga nämndens beslut?

Är föreningen en sådan miljöorganisation som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken?

Av utredningen framgår att föreningen är en ideell förening som bildades 1946 och som har till ändamål att öka medlemmarnas kunskaper i ornitologi, samt aktivt verka för fågelskydd, naturvård och miljöskydd. Av utredningen framgår också att föreningen har 37 ordinarie medlemmar samt att det därutöver finns ytterligare 20 personer som har anknytning till föreningen.

Högsta domstolen har i NJA 2012 s. 921 uttalat att tillämpningen av 16 kap. 13 § miljöbalken ska vara generös och ske med beaktande av Århuskonventionen och bestämmelsens bakomliggande syfte, d.v.s. att ge miljöorganisationer en omfattande och lättillgänglig möjlighet att överklaga. Detta även i de fall där återverkningarna på miljön inskränker sig till lokala förhållanden. Högsta domstolen har vidare framhållit att en bedömning ska göras av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och kriterierna ska då snarare ses som hållpunkter för bedömningen än som krav av självständig betydelse som i sig kan utesluta en rätt att överklaga. Det kan även noteras att EU-domstolen i sin dom i det s.k. DLV-målet (mål nr C-263/08) vid bedömningen av vilka krav som får ställas upp i nationell lagstiftning i fråga om miljöorganisationers klagorätt, konstaterade att möjligheterna att ställa upp krav är begränsade. Domstolen pekade på att det visserligen har överlåtits till de nationella lagstiftarna att fastställa eventuella krav som ska vara uppfyllda för att en icke-statlig miljöorganisation ska anses ha talerätt men att sådana krav måste säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att föreningen bedrivit verksamhet under lång tid och förutom årsmöten har regelbundna möten med olika aktiviteter kopplade till föreningens verksamhet. Föreningen har under flera år ordnat med utställningar på temat fågelskådning dit allmänheten bjudits in och som besökts av cirka 500 besökare årligen. Förutom i det aktuella vindkraftsärendet har föreningen regelbundet engagerat sig vid samrådsförfaranden gällande ärenden som berör miljö- och naturvårdsintressen. Enligt Mark- och miljööverdomstolen mening uppfyller därmed föreningen kravet på stöd från allmänheten. Föreningen är således en sådan miljöorganisation som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken.

Omfattas nämndens beslut av klagorätten enligt 16 kap. 13 § miljöbalken?

Nämnden har i det beslut som föreningen har överklagat godtagit Lars-Håkan Jonssons anmälan om anläggande och drift av tre vindkraftverk och förelagt denne att vidta vissa försiktighetsåtgärder. Liksom i de ovan nämnda avgörandena från Mark- och miljööverdomstolen utgör nämndens beslut i processuell mening det som brukar kallas ett tillsynsbeslut. Beslutet

är vidare sådant att det omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen.

Beslut om tillsyn omfattas inte av formuleringen i 16 kap. 13 § miljöbalken men är inte heller uttryckligen undantagna. Av den ovan redovisade praxisen framgår att Mark- och miljööverdomstolen, med beaktande av rättsutvecklingen på det unionsrättsliga området, funnit att miljöorganisationer ska ges klagorätt vad avser vissa tillsynsbeslut som kan anses ha koppling till beslut om tillstånd och dispens.

Föreningen har gjort gällande att den planerade verksamheten medför allvarliga risker för en rad fågelarter och nämndens beslut innefattar också en bedömning av den planerade verksamhetens inverkan på bl.a. fåglar. Det innebär att det vid prövningen har uppkommit frågor som aktualiserar en tillämpning av bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845) och därmed också en bedömning av frågan om artskyddsdispens. Beslut om dispens nämns i 16 kap. 13 § miljöbalken. I enlighet med redovisad praxis och mot bakgrund av vad som följer av såväl Århuskonventionen som unionsrätten ska miljöbalkens bestämmelse tolkas på så sätt att nämndens beslut ska ses som ett beslut om dispens. Nämndens beslut omfattas således av klagorätten enligt 16 kap. 13 § miljöbalken.

Sammanfattning

Eftersom nämndens beslut omfattas av klagorätten enligt 16 kap. 13 § miljöbalken och föreningen uppfyller de krav för rätt att överklaga som följer av den bestämmelsen har föreningen haft rätt att överklaga nämndens beslut. Mark- och miljödomstolens dom ska alltså ändras på så sätt att länsstyrelsens avvisningsbeslut undanröjs och målet visas åter till länsstyrelsen för handläggning i sak.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Lars Borg, tekniska rådet Mikael Schultz, hovrättsrådet Åsa Marklund Andersson och tf. hovrättsassessorn Rickard Forsgren, referent.

BILAGA

NACKA TINGSRÄTTS, MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN, DOM

KLAGANDE

Ornitologiska Klubben Örebro

MOTPARTER

Miljönämnden i Örebro kommun
Box 33200

701 35 Örebro

L J

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Örebro län beslut den 24 oktober 2013 i ärende nr 505-6599-2012, se bilaga 1

SAKEN

Avvisat överklagande i ärende angående anmälan om nybyggnation av vindkraftverk inom fastigheten T i Örebro kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Miljönämnden i Örebro kommun (nämnden) beslutade den 19 juli 2012 att godta anmälan om nybyggnation av vindkraftverk på fastigheten T i Örebro kommun och att förelägga L J att vidta vissa försiktighetsåtgärder vid anläggandet och drivandet av de tre planerade vindkraftverken.

Ornitologiska Klubben Örebro (föreningen) överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) och yrkade att nämndens beslut skulle upphävas.

Länsstyrelsen beslutade den 24 oktober 2013 att avvisa föreningens överklagande.

YRKANDEN M.M.

Föreningen har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen och yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa målet till länsstyrelsen för prövning i sak. Till stöd för sitt överklagande har föreningen anfört i huvudsak följande.

Föreningen bildades av en grupp fågelintresserade i dåvarande Örebro Biologiska förening. För medlemskap i föreningen förutsattes bland annat att medlemmarna också tecknade medlemskap i den nybildade riksorganisationen Sveriges Ornitologiska Förening (SOF). Huvuddelen av föreningens medlemmar har sedan dess varit medlemmar i SOF. Mycket av föreningens verksamhet fokuserades i början på att förbättra livsvillkoren för fågellivet vid det nuvarande naturreservatet Oset och verka för naturskyddet i området genom biotopförbättrande åtgärder och att uppföra

ett fågeltorn för allmänhetens behov. Till detta kom kontinuerliga kontakter med kommunen och berörda myndigheter för att säkra områdets naturvärden till gagn för bland annat fågel- och naturintresserade kommunmedborgare. Föreningens insatser utvecklades till en registrering av fågellivet vid Oset under många år och regelbundna fågelguidningar under maj månad. Insatser har också gjorts för att säkra och utveckla naturvärdena i naturreservatet Kvismaren. Den utåtriktade verksamheten fokuseras sedan år 1976 på en fortlöpande egenproducerad utställning för allmänheten som besöks av närmare 500 personer per år. Föreningen har regelbundna träffar under höst, vinter och vår. En viktig del av föreningens arbete för fågelliv och naturvård i länet består av att som remissinstans lämna synpunkter på skilda natur- och miljöfrågor, bland annat översiktsplaner, planer för vattenvård och vindkraft och enskilda ärenden som berör miljö- och naturvårdsintressen.

L J och nämnden har beretts tillfälle att yttra sig över vad föreningen anfört. L J har därvid anfört att han delar länsstyrelsens bedömning och anser att överklagandet ska avslås. Nämnden har inte hörts av.

DOMSKÄL

Vad mark- och miljödomstolen har att pröva är länsstyrelsens beslut att avvisa föreningens överklagande.

En miljöorganisations rätt att överklaga domar och beslut regleras i 16 kap. 13 § miljöbalken. Där fastställs dels vilka typer av beslut organisationer får klaga på, dels kriterier för vilka organisationer som får överklaga.

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att det kan ifrågasättas om nämndens beslut överhuvudtaget är ett sådant beslut som får överklagas av en miljöorganisation, då beslutet i miljöprocessuell mening är att betrakta som ett tillsynsbeslut. Vad sedan gäller frågan om föreningen uppfyller de kriterier som uppställs för att denna ska tillerkännas klagorätt instämmer mark- och miljödomstolen i den bedömning länsstyrelsen gjort. Vad föreningen anfört vid mark- och miljödomstolen föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 24 september 2014. Prövningstillstånd krävs.

Magnus Hjort

Ingrid Johansson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Magnus Hjort och tekniska rådet Ingrid Johansson. Föredragande har varit beredningsjuristen Anna Lindberg.

Sökord: Miljöorganisation; Århuskonventionen; Klagorätt
Litteratur: