
Högsta domstolen

NJA 2012 s. 921 (NJA 2012:87)

| | | | |
|------------------------|--|-------------------|---|
| Målnummer: | Ö4925-11 | Avdelning: | 1 |
| Domsnummer: | | | |
| Avgörandedatum: | 2012-12-18 | | |
| Rubrik: | Mark- och miljödomstolen har gett tillstånd till en gruppstation med vindkraftverk till havs, cirka 11-12 km från kusten. Boende på kusten har med hänsyn till det stora avståndet inte ansetts vara berörda av tillståndet och har därför inte haft rätt att överklaga tillståndsdomen. En ideell förening har inte heller haft rätt att överklaga, eftersom föreningen ansetts inte bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att den representerar allmänheten för att bevaka allmänna naturskydds- och miljöskyddsintressen. | | |
| Lagrum: | <ul style="list-style-type: none">• 16 kap. 12 § och 13 § miljöbalken (1998:808)• Artikel 11 Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) | | |
| Rättsfall: | <ul style="list-style-type: none">• EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, REG 2009, s. I-9967• EU-domstolens dom den 8 mars 2011 i mål C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK• EU-domstolens dom den 12 maj 2011 i mål C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV.• NJA 2004 s. 590 I och II• NJA 2010 s. 419 | | |

REFERAT

Växjö tingsrätt, mark och miljödomstolen

Taggen Vindpark AB ansökte vid Växjö tingsrätt, mark och miljödomstolen, om tillstånd för att uppföra och driva vindkraftverk i Hanöbukten i Kristianstads och Sölvesborgs kommuner.

Mark och miljödomstolen (rådmannen Anders Bengtsson och tekniska rådet Bertil Norén samt de särskilda ledamöterna StenInge Arnesson och Pergöran Andersson) lämnade i dom den 10 juni 2011 på anförda skäl, med i huvudsak bifall till ansökan, med stöd av miljöbalken och på de villkor som angavs i domen Taggen Vindpark AB tillstånd att:

a) uppföra och driva en gruppstation för vindkraft om högst 83 vindkraftverk med en total höjd om maximalt 170 meter, varav högst fem vindkraftverk för utveckling, allt med en sammanlagd effekt om maximalt 300 MW med utformning Layout bred och i övrigt fritt placerade inom med rött markerat område punkterna 1-8 enligt nedan [här uteslutet].

b) uppföra högst två transformatorstationer och högst tre mätmaster samt lägga ner och bibehålla elkablar mellan vindkraftverken samt från vindkraftparken till fastlandet allt inom allmänt vattenområde och på fastigheten Kristianstad Åhus 535:1 inom gällande strandskyddsområde i havet.

c) rätt att gräva ner eller på annat sätt anbringa elkablarna i vatten för vindkraftparken ner till ca 1 meter under havsbotten.

Svea hovrätt, Mark och miljööverdomstolen

Mark och miljödomstolens dom överklagades i Svea hovrätt av Föreningen för Åhuskustens bevarande och Skånes Ornitologiska Förening samt 32 enskilda personer.

Mark och miljööverdomstolen (hovrättsrådet Liselotte Rågmark, tekniska rådet Staffan Lagergren, hovrättsrådet Vibeke Sylten, som inte deltog i beslutet avseende prövningstillstånd, och hovrättsassessorn Anita Seveborg, referent) anförde följande i beslut den 14 oktober 2011.

Skäl

Klagorätt

Överklagbara domar och beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot (16 kap. 12 § första stycket MB). HD har i NJA 2004 s. 590 uttalat att rätten att vara part och att överklaga ska tillkomma varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet för vilken tillstånd söks, om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig.

De enskilda som överklagat miljödomstolens dom, klagandena nr 3-34, har anfört att de äger fastigheter utmed eller nära kusten längs Hanöbukten och att de bebor dessa permanent eller på fritiden. De har i huvudsak åberopat att etableringen av vindkraftparken kommer att påverka landskapsbilden på ett negativt sätt. De har också åberopat att de kommer att störas av buller samt av blinkande ljus som verken kan behöva förses med för att förhindra kollisioner med flyg.

Avståndet mellan kusten och platsen för den planerade vindkraftparken är 11-12 kilometer. Mark och miljööverdomstolen finner att den påverkan på landskapsbilden som uppkommer till följd av den ansökta vindkraftparken inte är en sådan olägenhet för de enskilda intressena att den kan ligga till grund för deras klagorätt. Mark och miljööverdomstolen finner vidare att risken för att de kommer att störas av buller och ljus på grund av den ansökta verksamheten med hänsyn till avståndet är obetydlig. Mot bakgrund härav kan de enskilda klagandena inte anses berörda av den sökta verksamheten på sådant sätt att de har rätt att överklaga miljödomstolens dom. Deras överklaganden ska därför avvisas.

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd (16 kap. 13 § 1 stycket MB).

Mark och miljööverdomstolen konstaterar att Föreningen Åhuskustens bevarande varken har bedrivit verksamhet under minst tre år eller har minst 100 medlemmar. Mark och miljööverdomstolen finner inte att de på annat sätt visat att verksamheten har tillräckligt stöd från allmänheten. Föreningen uppfyller därför inte förutsättningarna för att som ideell förening eller annan juridisk person få överklaga mark och miljödomstolens dom. Dess överklagande ska därför avvisas.

Prövningstillstånd

Mark och miljödomstolens dom har överklagats av Skånes Ornitologiska Förening.

Det överklagade avgörandet får prövas av Mark och miljööverdomstolen bara om Mark och miljööverdomstolen har meddelat prövningstillstånd.

Prövningstillstånd ska meddelas

- om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark och miljödomstolen har kommit till,
- om det inte utan att prövningstillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark och miljödomstolen har kommit till,
- om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre domstol, eller
- om det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Mark och miljööverdomstolen har gått igenom utredningen i målet och kommit fram till att det inte finns skäl att meddela prövningstillstånd i detta fall.

Beslut

1. Mark och miljööverdomstolen avvisar överklagandena av klagandena nr 1 samt 3-34.
2. Mark och miljööverdomstolen meddelar inte prövningstillstånd vad avser överklagandet av Skånes Ornitologiska Förening. Mark och miljödomstolens avgörande står därför fast.

Högsta domstolen

Mark och miljööverdomstolens beslut överklagades av Föreningen för Åhuskustens bevarande och Skånes Ornitologiska Förening samt 31 enskilda parter, varav sju inte hade överklagat mark och miljödomstolens dom.

De enskilda klagandena och Föreningen för Åhuskustens bevarande yrkade att HD skulle upphäva det avvisningsbeslut som Mark och miljööverdomstolen hade meddelat och visa målet tillbaka dit för fortsatt handläggning.

Skånes Ornitologiska Förening yrkade att HD skulle meddela tillstånd till målets prövning i Mark och miljööverdomstolen.

Taggen Vindpark AB motsatte sig att hovrättens beslut ändrades.

HD meddelade prövningstillstånd angående punkten 1 i Mark och miljööverdomstolens beslut och förklarade frågan om prövningstillstånd vilande angående punkten 2 i beslutet.

Målet avgjordes efter föredragning.

Föredraganden, justitiesekreteraren Christina Ericson, föreslog i betänkande att HD skulle meddela följande beslut.

Skäl

Bakgrund

1. Taggen Vindpark AB fick tillstånd av Växjö tingsrätt, mark och miljödomstolen, att uppföra och driva en gruppstation för vindkraft om högst 83 vindkraftverk med en total höjd om maximalt 170 meter och en sammanlagd effekt om maximalt 300 MW.
2. Mark och miljööverdomstolen avvisade alla överklaganden utom det från Skånes Ornitologiska Förening. Beträffande detta överklagande meddelade Mark och miljööverdomstolen inte prövningstillstånd.
3. HD meddelade prövningstillstånd i avvisningsfrågorna. Frågan om prövningstillstånd rörande målet i övrigt förklarades vilande.

Lagregleringen

4. Överklagbara domar eller beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet går honom eller henne emot enligt 16 kap. 12 § första stycket punkt 1 MB. HD uttalade i NJA 2004 s. 451 (I och II) att rätten att vara part och att överklaga ska tillkomma varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet för vilken tillstånd söks, om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig.

5. Vidare får enligt 16 kap. 13 § MB överklagbara domar eller beslut m.m. överklagas av en ideell förening eller annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit sin verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. Tidigare fanns ett krav på minst 2 000 medlemmar, men bestämmelsen justerades år 2010 efter att detta krav underkänts av EU-domstolen i ett förhandsavgörande, se C263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening.

6. Enligt Århuskonventionen, som både Sverige och Europeiska gemenskaperna tillträdde år 2005, har miljöorganisationer och enskilda rätt att få tillgång till miljöinformation, delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Konventionen bygger på en insikt om att miljöarbetet måste vara förankrat hos allmänheten och att det kan förbättras genom allmänhetens påverkan på myndigheter och beslutsfattare. Det förutsätter i sin tur att allmänheten har kunskap om tillståndet i miljön och har kanaler för att medverka i beslut som har betydelse för miljön (prop. 2009/10:184 s. 57). Konventionens parter är skyldiga att säkerställa att myndigheter tillhandahåller miljöinformation till den som begär det. Allmänheten ska ges rätt att få information och vissa praktiska möjligheter att påverka ett beslut. Vidare ska den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ha tillgång till rättslig prövning av miljöbeslut, se artikel 9 i konventionen. Med berörd allmänhet avses både enskilda och intresseföreningar.

7. För att leva upp till Århuskonventionens krav på tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor ska den nationella rätten så långt det är möjligt tolkas så att målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen och målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten uppfylls, se EU-domstolens dom i mål C240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK.

Principer för klagorätt

8. För att enskilda ska få överklaga en dom krävs alltså att domen ska ha gått honom eller henne emot enligt 16 kap. 12 § MB. Även rätten att överklaga förvaltningsrättsliga beslut är reglerad på samma sätt, se 22 § förvaltningslagen och 33 § förvaltningsprocesslagen. Detta innebär att risken för skada eller olägenhet inte enbart ska vara teoretisk eller helt obetydlig, se bl.a. NJA 2004 s. 590, RÅ 1997 ref. 38 och 1990 ref. 75. Enligt Århuskonventionen ska Sverige garantera att berörd allmänhet får möjlighet till domstolsprövning av handlingar som de anser strider mot den nationella miljölagstiftningen (artikel 9.3). Berörd allmänhet är den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet (artikel 2.5).

9. Vad är då en risk för skada eller olägenhet som inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig? Om en ny småbåtshamn ska anläggas på andra sidan en ca 200 meter bred vik, har fastighetsägare ansetts utsatta för en sådan beaktansvärd risk för skada eller olägenhet (NJA 2004 s. 590 I). Omfattande arbeten i en hamn medför en sådan risk för fastighetsägare i anslutning till aktuell vik, ca 250-450 meter från den ansökta vattenverksamheten. En fastighetsägare vars fastighet inte låg i anslutning till den aktuella viken och nästan 700 meter därifrån ansågs inte berörd (NJA 2004 s. 590 II).

10. Miljööverdomstolen (numera Mark och miljööverdomstolen) har i ett antal avgöranden prövat denna fråga när det gäller vindkraftetableringar av varierande storlek och placering. I MÖD 2005:33 ansågs enskilda berörda. De bodde ca 1,6-3 km från verken som skulle placeras högt i landskapet och de enskilda hade uttryckt oro för buller och solblink/skuggningar samt anfört att

anläggningen skulle komma att utgöra ett dominerande inslag i miljön. Miljööverdomstolen ansåg att risken för olägenhet inte var endast teoretisk eller helt obetydlig.

11. Däremot ansåg Miljööverdomstolen i MÖD 2009:29 att de fastighetsägare som bodde vid kusten 8-9 km från de ca 30 vindkraftverk som skulle placeras till havs inte var behöriga att klaga eftersom risken för olägenhet var enbart teoretisk eller helt obetydlig samt att påverkan på landskapsbilden inte utgjorde en sådan olägenhet som gav klagandena rätt att överklaga miljödomstolens dom.

12. Även Regeringsrätten har bedömt frågan såvitt avsåg rätt att klaga på bygglov för vindkraftverk i 1992 ref. 81 där enskilda klagande boende på ett avstånd av ca 550 meter och inom synhåll från verken hade rätt att överklaga. I RÅ 2010 ref. 74 ansågs ett rymdobservatorium berört av bygglov för ett vindkraftverk ca 16-17 km från observatoriet; omständigheterna var speciella, verksamheten mycket känslig för störning och specialreglerad.

13. Påverkan på landskapsbilden är inte en sådan olägenhet som kan ligga till grund för enskildas klagorätt, men kan liksom andra allmänna intressen åberopas av den som på annan grund har rätt att klaga (prop. 1997/98:45 del 1 s. 486 samt RÅ 1994 ref. 39).

14. En negativ påverkan på landskapsbilden berör emellertid generellt de närboende mer än tillfälliga besökare som endast påverkas i sitt allemansrättsliga nyttjande av platsen. Eventuellt kan det påverka värdet på närliggande fastigheter negativt, på samma sätt som oro för störningar i form av buller och ljus. Om detta ska ge den enskilde rätt att klaga får bedömas enligt de kriterier som ställts upp, dvs. om risken för störning/olägenhet är reell eller enbart teoretisk eller helt obetydlig.

15. Befogad oro för störningar och därmed rätt för en enskild att överklaga ett miljörättsligt beslut föreligger enligt praxis när den enskilde bor eller verkar ca 450 meter till 3 km från störningskällan. Avståndet är beroende av verksamheten och dess närmare utformning samt om det föreligger särskilda omständigheter; i sådana fall kan ett betydligt längre avstånd accepteras. Hur förhåller sig denna praxis till Århuskonventionen och EU-rättslig praxis? Lagstiftaren har valt att inskränka klagorätten till de som faktiskt berörs, vilket är tillåtet så länge det inte leder till att reell möjlighet till domstolsprövning saknas.

Särskilt om klagorätt enligt 16 kap. 13 § - föreningar m.fl.

16. För att en förening ska ha rätt att klaga krävs inte att domen eller beslutet har gått föreningen emot. Däremot uppställs vissa krav på föreningens syfte, verksamhetstid och antalet medlemmar. Under remissbehandlingen av förslaget till justering av 16 kap. 13 § MB, som skedde efter EU-domstolens dom i C263/08, framfördes en del kritik och även synpunkten att inte heller de föreslagna reglerna föreföll överensstamma med Århuskonventionen (prop. 2009/10:184, s. 62 ff.).

17. EU-domstolen har uttalat att det inte kan uteslutas att ett krav att en miljöskyddsförening har ett minsta antal medlemmar är relevant såsom en försäkran att föreningen verkligen existerar och bedriver verksamhet, se C263/08 punkt 47. Antalet får dock inte fastställas till en nivå som strider mot ändamålet med unionsrätten.

18. Kravet på ett minsta antal medlemmar har alltså behållits i paragrafens nya lydelse, men justerats kraftigt. Antal medlemmar ger en god fingervisning om organisationen har allmänhetens stöd. En förening med färre än 100 medlemmar måste kunna visa att den ändå har god lokal förankring hos berörd befolkning eller att den aktivt har deltagit i den aktuella processen, t.ex. under samrådsförfarandet och då företrätt en bred allmänhet på olika sätt. Andra alternativ är att visa att organisationen har ett stort antal stödmedlemmar eller bidragsgivare. (Prop. 2009/10:184 s. 66.)

19. Av EU-domstolens praxis, se bl.a. C263/08 och C240/09, följer att nationella regler inte får utformas så att unionsrättens effektiva miljöskydd äventyras. I den utsträckning det är möjligt måste dessutom nationella domstolar tolka nationell processrätt så att den överensstämmer med målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen samt säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten (C240/09 punkt 49 och 51).

HD:s bedömning av överklagandena från de enskilda

20. Taggen Vindpark AB har i den överklagade domen fått tillstånd av mark och miljödomstolen att anlägga en vindkraftpark till havs, ca 12 km från Åhus. De enskilda anför att de är klagoberättigade och att påverkan på deras intressen är betydande då det stora antalet verk blir synliga, bryter horisonten och påverkar områdets värde för rekreation samt har en inverkan på deras civila rättigheter genom att värdet av deras fastigheter sjunker. Eftersom verken är så höga kommer de vara försedda med vitt högintensivt blinkande ljus, sannolikt med störande inverkan på boendemiljön. Vidare är de oroliga för stor negativ påverkan under byggtiden i form av buller, grumling av vattnet m.m.

21. De enskilda har åberopat en rapport från Svensk Vindenergi (2010) "Vindkraft i sikte" till styrkande av att vindkraftetableringar har direkt påverkan på fastighetspriser i omgivningen. Av rapporten framgår att marknadspriset synes ha påverkats negativt inom en radie av 5 km från ett vindkraftverk på Orust. I Naturvårdsverkets rapport (6497, maj 2012) "Vindkraftens påverkan på människors intressen", refereras till fyra studier, bl.a. den från Svensk Vindenergi som klagandena har åberopat. I rapporten konstateras att det överlag saknas statistiskt signifikant stöd för att närhet till vindkraftverk har negativ effekt på fastighetsvärden. Om vindkraftverk har negativ påverkan på fastighetspriser är därför svårt att bedöma och det som i så fall har betydelse är negativt påverkad utsikt, buller och ljuseffekter.

22. De omständigheter som de enskilda har åberopat innebär sammantaget att det finns viss risk för att de kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den planerade verksamheten. Det är osäkert om etableringen medför någon negativ påverkan på fastighetspriser i omgivningen, och övriga störningar i form av buller, ljus och grumlingar m.m. under anläggningstiden bedöms som så små att risken är enbart teoretisk eller helt obetydlig. I denna bedömning har hänsyn tagits till det stora avståndet från land till vindkraftparken. De enskilda som har klagat i målet är således inte berörd allmänhet enligt Århuskonventionen eftersom de inte uppfyller nationella krav i denna del. En sådan avgränsning är inte oförenlig med konventionens syfte. Mark och miljööverdomstolens beslut ska därmed fastställas i denna del.

23. C.B., E.B., I.K., B.L., N.E.L., A.S. och N.E.W. överklagade inte mark och miljödomstolens dom. På grund härav och då Mark och miljööverdomstolen inte prövat målet i sak, utan endast avvisat överklagandena, har de inte haft rätt att överklaga Mark och miljööverdomstolens beslut (jämför NJA 2007 s. 786 och RÅ 2002 ref. 58). Deras överklaganden ska därför avvisas.

HD:s bedömning av överklagandet från Föreningen för Åhuskustens bevarande

24. Föreningen för Åhuskustens bevarande är en ideell förening. Den har ett totalt medlemmar och har bedrivit sin verksamhet sedan januari 2010. Föreningen uppfyller således varken kriterierna för antalet medlemmar eller verksamhetstid. Frågan är om föreningen på annat sätt har visat att den har allmänhetens stöd och om det i så fall är tillräckligt för att för att få klaga.

25. Föreningen har åberopat namninsamlingslistor med knappt 900 namn till styrkande av att den har allmänhetens stöd. Listorna har rubriken "Bevara Hanöbukten - stoppa vindkraftsparken!" och är såvitt framgår företrädesvis från tiden innan föreningen bildades. Föreningens verksamhet berörs inte på något sätt i texten till listorna. Namninsamlingen visar att det finns ett stort stöd bland allmänheten för föreningens motstånd mot vindkraftetableringar i Hanöbukten, däremot knappast för föreningen som sådan. Föreningen har vidare framhållit att några av dess företrädare har deltagit i de samråd som hölls inför ansökningen. Av samrådsdokumenten framgår dock inte annat än att

de enskilt har deltagit såsom berörd allmänhet och inte som företrädare för föreningen (som då inte var bildad).

26. Föreningen har inte kunnat visa att den har allmänhetens stöd, även om allmänheten delar dess uppfattning i fråga om vindkraftetableringar på platsen. Föreningen har inte heller deltagit i samråd m.m. och medlemsantalet är mycket begränsat. Den uppfyller därmed inte miljöbalkens krav för att få överklaga. Inte heller är föreningen berörd allmänhet enligt Århuskonventionen eftersom den inte uppfyller nationella krav i denna del. En sådan avgränsning är inte oförenlig med konventionens syfte. Mark och miljööverdomstolens beslut ska fastställas även i denna del.

HD:s avgörande

HD fastställer Mark och miljööverdomstolens beslut i avvsningsfrågan.

HD avvisar C.B:s, E.B:s, I.K:s, B.L:s, N.E.L:s, A.S:s och N.E.W:s överklaganden.

HD meddelar inte prövningstillstånd i målet i övrigt. Mark och miljööverdomstolens beslut står därför fast i denna del.

HD (justitieråden Marianne Lundius, Gudmund Toijer, referent, Agneta Bäcklund, Ingemar Persson och Lars Edlund) meddelade den 18 december 2012 följande beslut.

Skäl

Bakgrund och frågorna i HD

1. Mark och miljödomstolen har gett bolaget tillstånd att uppföra och driva en gruppstation med högst 83 vindkraftverk och en total höjd om maximalt 170 m i Hanöbukten inom Kristianstads och Sölvesborgs kommuner. Domen överklagades av Föreningen för Åhuskustens bevarande, Skånes Ornitologiska Förening och 32 enskilda personer. Mark och miljööverdomstolen avvisade alla överklagandena utom det som hade gjorts av Skånes Ornitologiska Förening (punkten 1) och meddelade inte tillstånd till prövning av det sist nämnda överklagandet (punkten 2).

2. Mark och miljööverdomstolens beslut har överklagats av de båda föreningarna och av 24 av de enskilda parterna. Därutöver har domen överklagats av ytterligare sju enskilda parter.

3. Målet i HD gäller främst fyra frågor. Den första frågan är om de enskilda parter som inte överklagade mark och miljödomstolens dom om tillstånd ändå kan överklaga Mark och miljööverdomstolens beslut till HD. En andra fråga som domstolen ska ta ställning till är om de andra enskilda parterna har ett sådant intresse i saken att de hade rätt att överklaga tillståndsdomen eller om det var riktigt av Mark och miljööverdomstolen att avvisa deras talan där. Den tredje frågan gäller om Föreningen för Åhuskustens bevarande är en sådan organisation som får överklaga bl.a. tillståndsdomar enligt miljöbalken. Mark och miljööverdomstolen har avvisat den föreningens överklagande med hänvisning till att föreningen har bedrivit sin verksamhet under för kort tid samt till att föreningen har för lågt medlemsantal och inte har visat att den ändå har tillräckligt stöd från allmänheten. Den fjärde frågan är om det ska meddelas prövningstillstånd i HD med anledning av det överklagande som Skånes Ornitologiska Förening har gjort hit.

Parter som inte överklagade tillståndsdomen

4. C.B., E.B., I.K., B.L., N.E.L., A.S. och N.E.W. har i sina överklaganden till HD anfört att bolaget inte borde ha fått tillstånd till verksamheten. De överklagade emellertid inte mark och miljödomstolens dom där tillståndet gavs. Mark och miljööverdomstolen har inte ändrat tillståndsdomen i något avseende med anledning av de överklaganden som andra parter gjorde dit; domstolen avvisade överklagandena med ett undantag och meddelade inte tillstånd till prövning av det återstående överklagandet. De nu nämnda klagandena har

därför inte rätt att överklaga Mark och miljööverdomstolens beslut och deras överklaganden till HD ska avvisas (jfr NJA 2007 s. 786 och RÅ 2002 ref. 58).

Parter som överklagade tillståndsdomen

5. Frågan är då om de enskilda parter som överklagade tillståndsdomen - och som har överklagat också till HD - hade rätt till detta och om Föreningen för Åhuskustens bevarande var klagoberättigad till Mark och miljööverdomstolen.

6. Av betydelse för de enskilda klagandena är bestämmelserna i 16 kap. 12 § första stycket 1 MB. Det anges där att överklagbara domar eller beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått henne eller honom emot. Vem beslutet angår ska enligt lagmotiven avgöras med tillämpning av ett sakägarbegrepp som, när det gäller den processuella sidan, är enhetligt för miljöbalken (prop. 1997/98:45 Del 1 s. 483 ff.). Enligt HD:s praxis ska rätten att vara part och att överklaga tillkomma varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för någon annan olägenhet genom den verksamhet som det sökta tillståndet avser, om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig (NJA 2004 s. 590 I och II).

7. Ideella föreningar som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds eller miljöskyddsintressen och som inte är vinstdrivande får överklaga bl.a. domar om tillstånd med stöd av 16 kap. 13 § MB. Som förutsättningar för detta anges att föreningen dels har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, dels har minst 100 medlemmar eller på något annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. Motsvarande regler gäller också för andra juridiska personer.

8. Bestämmelserna i 13 § har utformats med ledning av den tolkning som EU-domstolen har gjort av de s.k. Århusreglerna, och den nu aktuella lydelsen trädde i kraft den 1 september 2010. Reglerna utgår från den FN/ECE-konvention som undertecknades i Århus år 1998 och som handlar om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Konventionens bestämmelser har införts i unionsrätten bl.a. genom ändringar i ett direktiv ("MKB-direktivet") om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (ursprungligen direktiv 85/337/EEG, ändrat bl.a. genom direktiv 2003/35/EG och kodifierat genom direktiv 2011/92/EU). MKB-direktivet är tillämpligt på den verksamhet som nu aktuellt tillstånd avser.

9. Ett övergripande syfte med Århusreglerna är att allmänheten ska ges en rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön (artikel 1 i konventionen, direktiv 2003/35, skäl 6, och prop. 2009/10:184 s. 57 ff.). Enligt MKB-direktivet ska allmänheten kunna få tillgång till miljöinformation och på ett tidigt stadium ges reella möjligheter att medverka i processer på miljöområdet (artikel 6.2 och artikel 6.4). Direktivet föreskriver också en rätt till överklagande. Medlemsstaterna ska inom ramen för sin lagstiftning se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet har kränkts, när det utgör en förutsättning, kan få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut prövat av en domstol eller ett annat oberoende organ. Det har överlåtit till medlemsstaterna att fastställa vad som utgör ett tillräckligt intresse, också när det gäller ickestatliga organisationer, men de nationella bestämmelserna måste säkerställa att rätten till en rättslig prövning är omfattande och att MKB-direktivets regler om detta får en ändamålsenlig verkan. Av EU-domstolens rättstillämpning framgår det också att rätten till en oberoende överprövning inte inskränks av att det är en domstol som har prövat tillståndsfrågan redan i första instans. Också i sådana fall ska de berörda personerna eller organisationerna ha rätt att överklaga. Se artikel 11 och EU-domstolens dom (förhandsavgörande) den 15 oktober 2009 i mål C263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, REG 2009, s. I9967. Jämför också EU-domstolens dom den 8 mars 2011 i mål C240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK.

10. I 2009 års förhandsavgörande tog EU-domstolen ställning till frågor som aktualiserades i ett mål vid HD. I det målet var en tidigare lydelse av 16 kap. 13 § MB tillämplig, och ideella föreningars rätt att överklaga förutsatte då utan

undantag att föreningen hade minst 2 000 medlemmar. EU-domstolen ansåg att krav på ett lägsta medlemsantal skulle kunna vara relevant som en försäkring om att föreningen verkligen existerade och bedrev verksamhet. Medlemsantalet fick emellertid inte genom nationell lag fastställas till en nivå som stred mot ändamålen med MKB-direktivet, i synnerhet målet att göra domstolsprövningen lättillgänglig (p. 47). EU-domstolen framhöll att direktivet inte tog sikte bara på verksamhet av regional eller nationell betydelse utan också på mer begränsad verksamhet, som lokala föreningar var bättre skickade att ta hand om (p. 50). Rätten till en rättslig prövning fick därför inte förbehållas föreningar med minst 2 000 medlemmar. Denna begränsning av rätten till rättslig prövning beaktades inte, när HD sedan avgjorde målet (NJA 2010 s. 419).

11. Det är mot den nu angivna bakgrunden som bestämmelserna i 16 kap. 13 § MB ska tolkas och tillämpas. Genom 2010 års lagändringar sänktes kravet på ett lägsta medlemsantal till 100. Samtidigt fick organisationerna en alternativ möjlighet att visa på allmänhetens stöd för verksamheten när antalet medlemmar var lägre. Som skäl för att behålla ett principiellt krav på lägsta medlemsantal, något som ett par av remissinstanserna hade ifrågasatt, anfördes att det på så sätt blev möjligt att skapa en väl avvägd bestämmelse. Genom det kriterium som ställdes upp, hade hänsyn tagits till både verksamhetsutövarens intresse av effektiva processer och allmänhetens intresse av miljödemokrati. Ett kriterium som knöts till ett angivet antal medlemmar ansågs också vara lätt att tillämpa. Till detta kom alltså att en organisation även på andra sätt skulle kunna visa på allmänhetens stöd, exempelvis genom god lokal förankring hos den befolkning som är berörd av den verksamhet eller åtgärd som är i fråga, att organisationen aktivt har deltagit i processen och då företrätt en bred allmänhet, mycket omfattande verksamhet eller ett stort antal bidragsgivare eller stödmedlemmar. (Se prop. 2009/10:184 s. 64 och s. 66.)

12. Århusreglerna innebär sålunda att den berörda allmänheten - fysiska personer såväl som ickestatliga miljöorganisationer - har rätt att överklaga bl.a. sådana tillståndsbeslut som omfattas av MKB-direktivet. Reglerna i 16 kap. 12 och 13 §§ MB ska alltså i sådana fall ges ett innehåll som överensstämmer med unionsrätten. Det förhållandevis vidsträckt sakägarbegrepp som tillämpas enligt miljöbalken och den därtill kopplade rätten för enskilda att överklaga måste anses ligga väl i linje med talerätten enligt Århusreglerna. Så som reglerna har tolkats i EU-domstolens hittillsvarande praxis saknas därför skäl att med hänvisning till unionsrätten utvidga tillämpningen av 12 § första stycket 1 och vad som där sägs om enskildas rätt att överklaga.

13. När det gäller miljöorganisationernas rätt att överklaga innebär Århusreglerna att det kan behöva göras nyanserade bedömningar, som endast i begränsad utsträckning lämnar utrymme för fasta och absoluta krav på exempelvis verksamhetstid och medlemsantal som kan upprätthållas i alla situationer. Tillämpningen av 13 § ska därför ske mot bakgrund av syftet att ge organisationerna en omfattande och lättillgänglig möjlighet att överklaga. Detta ska gälla även i fall då återverkningarna på miljön inskränker sig till lokala förhållanden.

14. Vid en bedömning av enskildas och organisationers rätt att överklaga finns det skäl att se också till de samlade verkningarna av 12 och 13 §§. Motiven till miljöbalken får förstås så att en enskild part måste vara berörd som sakägare för att få överklaga, låt vara att han eller hon kan välja att i sådana fall åberopa (enbart) allmänna intressen. Oavsett hur överklagandet utformas i ett särskilt fall skulle det sålunda vara det enskilda, inte det allmänna intresset som grundar klagorätten som sådan (prop. 1997/98:45 Del 1 s. 486). Det talar för en generös bedömning av miljöorganisationernas rätt att överklaga, eftersom de kan grunda sin klagorätt just på att de företräder allmänna intressen, också i situationer där inga enskilda kan föra fram sådana intressen (jfr EU-domstolens dom den 12 maj 2011 i mål C115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV).

15. Om en organisation svarar mot de uppställda kriterierna i 16 kap. 13 §, har den rätt att överklaga. Om den däremot inte svarar mot kriterierna, får det göras en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Kriterierna får alltså aldrig ses isolerade från det bakomliggande syftet, nämligen att fastställa om organisationen är verksam på ett sådant sätt att den kan anses representera allmänheten, närmast för att bevaka allmänna naturskydds eller miljöskyddsintressen. Därför får kriterierna ses som hållpunkter för bedömningen, inte som krav av självständig betydelse som i sig kan utesluta en rätt att överklaga. En sådan rätt för organisationerna att överklaga ligger väl i linje med MKB-direktivets ändamål.

Frågan om de enskilda parterna hade rätt att överklaga tillståndsdomen

16. De enskilda klagandena har anfört flera skäl till stöd för att de har haft rätt att överklaga tillståndsdomen i detta fall. Bland annat har de påtalat att vindkraftsparken kommer att vara störande genom buller, blixtrande ljus och blinkande varningssignaler. Det framgår emellertid att vindkraftsparken är tänkt att anläggas till havs, 11-12 km från kusten. Även om det vägs in i bedömningen att vindkraftsparken är omfattande, måste det stora avståndet till land anses innebära att olägenheterna för de enskilda klagandena är helt obetydliga i rättslig mening. Det har inte heller kommit fram stöd för vad klagandena har åberopat om att vindkraftsparken på ett märkbart sätt kommer att leda till sänkta marknadsvärden på deras fastigheter, ett förhållande som annars hade kunnat ge dem rätt att överklaga mark och miljödomstolens dom om tillstånd. Det har anförts också att vindkraftsparken, inte minst genom sin höjd, kommer att begränsa det fria synfältet över havet och på så sätt påverka landskapsbilden negativt. HD instämmer i Mark och miljööverdomstolens bedömning att detta förhållande inte i sig kan ge de enskilda klagandena en rätt att överklaga. Tillståndsdomen kan därför inte anses angå dem på ett sådant sätt att de har haft rätt att överklaga den.

Frågan om Föreningen för Åhuskustens bevarande hade rätt att överklaga tillståndsdomen

17. Utredningen om Föreningen för Åhuskustens bevarande är sparsam. Som utgångspunkt för bedömningen kan det konstateras att föreningen synes ha endast ett tiotal medlemmar och att den har varit verksam under ganska kort tid, sedan januari 2010. Den uppfyller alltså inte kriterierna i 16 kap.13 § MB om medlemsantal och verksamhetstid.

18. Frågan blir då vilka slutsatser som kan dras av omständigheterna i övrigt. Det är oklart hur stor uppslutning som finns kring föreningen i sig, även om det finns ett stort lokalt engagemang hos allmänheten i de frågor som rör vindkraftsparken. Föreningen har presenterat ett upprop med rubriken "Bevara Hanöbukten - stoppa vindkraftsparken!" som har undertecknats av cirka 900 personer. Av utredningen framgår dock inte att uppropet hade någon anknytning till föreningen. Något stöd från allmänheten för föreningen som företrädare för motståndet mot vindkraftsparken kan inte läsas in i uppropet. Föreningen kan mot den bakgrunden inte anses bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att den representerar allmänheten för att bevaka allmänna naturskydds och miljöskyddsintressen. Det var därför riktigt att Mark och miljööverdomstolen avvisade föreningens överklagande dit.

Överklagandet av Skånes Ornitologiska Förening

19. Det finns inte skäl att meddela prövningstillstånd i HD med anledning av det överklagande som Skånes Ornitologiska Förening har gjort. Mark och miljööverdomstolens beslut ska därför stå fast i den delen.

HD:s avgörande

HD avvisar överklagandena hit av C.B., E.B., I.K., B.L., N.E.L., A.S. och N.E.W.

HD avslår de andra överklagandena av Mark och miljööverdomstolens beslut om avvisning (punkten 1).

HD meddelar inte prövningstillstånd i målet i övrigt. Mark och miljööverdomstolens beslut står därför fast i den delen (punkten 2).

HD:s beslut meddelat: den 18 december 2012.

Mål nr: Ö 4925-11.

Lagrum: 16 kap. 12 och 13 §§ MB, artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKBdirektivet).

Rättsfall: NJA 2004 s. 590 I och II, NJA 2010 s. 419 samt EU-domstolens domar den 15 oktober 2009 i mål C263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, REG 2009, s. I9967, den 8 mars 2011 i mål C240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK, och den 12 maj 2011 i mål C115/09, Bund für umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV.

Sökord: Miljömål; Talerätt; Överklagande; MKB-direktivet
