



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060103

DOM
2014-10-02
Stockholm

Mål nr
M 5983-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, beslut 2014-05-28 i mål nr M 1960-14, se bilaga

KLAGANDE

Älvräddarnas Samorganisation

MOTPART

Länsstyrelsen i Kalmar län

SAKEN

Klagorätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens beslut och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1164021

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

BAKGRUND

Hösten 2013 hemställde Älvräddarnas samorganisation (organisationen) om att Länsstyrelsen i Kalmar län skulle bedriva tillsyn mot ägaren till dammen vid Åby kvarn (fastigheten X) i Emån avseende laglighet och tillstånd för anläggningen. Organisationen anförde bl.a. att dammen utgör ett miljöproblem med framför allt vandringshinder för fisk som effekt samt att området inom vilket dammen ligger är skyddat som Natura 2000-område. Efter att länsstyrelsen den 10 april 2014 beslutat att avsluta ärendet utan vidare åtgärd överklagade organisationen beslutet till mark- och miljödomstolen och yrkade bl.a. att verksamhetsutövaren vid Åby kvarn skulle föreläggas att antingen styrka lagligheten hos dammen eller att ansöka om tillstånd till verksamheten. Den 28 maj 2014 avvisade mark- och miljödomstolen organisationens överklagande. Organisationen har nu överklagat mark- och miljödomstolens beslut.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Älvräddarnas samorganisation har yrkat att mark- och miljööverdomstolen ska undanröja mark- och miljödomstolens beslut och återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Till stöd för sin talan har organisationen bl.a. anført att ärendet avser tillsyn av en dammanläggning vars existens negativt påverkar skyddsvärden som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv 92/43/EEG. Emån har med stöd av direktivet utsetts till ett s.k. Natura 2000-område. EU-rättsliga regler om talerätt för miljöorganisationer ska därmed beaktas. Det följer även av artikel 9 i Århuskonventionen att miljöorganisationer ges en omfattande rätt att begära prövning av en myndighets beslut i miljöfrågor. 16 kap. 13 § miljöbalken måste tolkas med utgångspunkten att Sveriges unionsrättsliga förpliktelser ska uppfyllas. Organisationen har därför klagorätt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Med stöd av 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar och 15 § andra stycket 2 lagen (1996:242) om domstolsärenden har Mark- och miljööverdomstolen avgjort målet utan föregående skriftväxling.

Århuskonventionen och miljöorganisationers talerätt

Sedan år 2005 är Sverige part till konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor – Århuskonventionen. Även EU är part till Århuskonventionen, som därmed är en del av unionens rättsordning. Konventionen innehåller bl.a. bestämmelser om tillgång till rättslig prövning i miljöprocesser. I artikel 9.3 anges att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Allmänheten utgörs av såväl fysiska som juridiska personer som föreningar, organisationer och grupper (artikel 2.4). Konventionens bestämmelser har sin motsvarighet i svensk rätt genom regler bl.a. i miljöbalken.

Klagorätten för miljöorganisationer regleras i 16 kap. 13 § miljöbalken. Där fastställs dels kriterier för vilka organisationer som får överklaga, dels vilka typer av beslut som organisationerna får klaga på. Det som går att överklaga är överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, 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. Regler som ger miljöorganisationer rätt att överklaga vissa beslut enligt andra lagar finns också, men de är inte aktuella i detta mål.

Artikel 9.3 i Århuskonventionen innehåller två led. Enligt det första får en konventionspart sätta upp kriterier för vilka som har rätt att få tillgång till rättslig prövning enligt artikeln. Dessa kriterier måste enligt allmänna traktaträttsliga tolkningsprinciper vara förenliga med konventionens syfte. I det andra ledet framgår omfattningen av klagorätten. Den ska omfatta handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen. Det första ledet motsvaras, såvitt nu är aktuellt, i svensk rätt av de kriterier som finns i 16 kap. 13 § miljöbalken i fråga om en organisations syfte, storlek, varaktighet m.m. Det andra ledet återfinns i den uppräkningslista av domar och beslut som också anges i nämnda lagrum. Denna uppräknings

innehåller inte någon hänvisning till tillsynsbeslut utöver dem som avser 10 kap. miljöbalken.

Vid Sveriges tillträde till Århuskonventionen diskuterades frågan om genomförandet av artikel 9.3 i konventionen och bl.a. Lagrådet fann att det var tveksamt om Sverige kunde anses uppfylla konventionens krav eftersom miljöorganisationer inte hade rätt att överklaga tillsynsbeslut (se Lagrådets yttrande, prop. 2004/05:65 s. 313 f).

Regeringen bedömde dock att artikel 9.3 i konventionen inte innebar något krav på att miljöorganisationer måste kunna överklaga sådana beslut (a. prop. s. 96). Såväl Lagrådet som andra aktörer har senare upprepat sin kritik mot det svenska genomförandet av konventionen i detta avseende (se t.ex. Lagrådets yttranden, prop. 2005/06:56 s. 32 och prop. 2006/07:95 s. 210). Någon ändring av lagstiftningen har dock inte skett annat än i fråga om tillsynsbeslut enligt 10 kap. miljöbalken.

EU-rätten

EU-domstolen har i mål C-240/09 haft anledning att uttala 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.

Bedömning

Det beslut som organisationen klagat på är fattat med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken och utgör i processuell mening vad som brukar kallas ett tillsynsbeslut. Beslut om

tillsyn omfattas inte av formuleringen i 16 kap. 13 § miljöbalken men är inte heller uttryckligen undantagna. I ett tidigare avgörande från Miljööverdomstolen (MÖD 2007:17) konstaterade domstolen att miljöorganisationers klagorätt inte omfattar tillsynsbeslut. Mark- och miljööverdomstolen har dock i senare praxis funnit att, mot bakgrund av rättsutvecklingen på det unionsrättsliga området, miljöorganisationer ska ges klagorätt vad avser vissa tillsynsbeslut som kan anses ha en koppling till beslut om tillstånd och dispens (MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48). Mark- och miljööverdomstolen har vidare konstaterat att avgörandet från 2007 har förlorat i aktualitet (Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr M 11609-13). Det förhållandet att organisationen företräder allmänna intressen medför också att bedömningen av deras rätt att överklaga bör vara generös (se NJA 2012 s. 921).

Länsstyrelsen har i sitt beslut angett att man inte har för avsikt att vidta tillsynsåtgärder i enlighet med vad organisationen begärt. Länsstyrelsen har därför avslutat ärendet utan vidare åtgärd. Ett sådant s.k. nollbeslut är i princip överklagbart och omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att även om det nu aktuella ärendet är att betrakta som ett tillsynsärende innefattar det frågor om tillstånd till vattenverksamhet liksom frågor med koppling till art- och habitatdirektivet. Beslut om tillstånd nämns uttryckligen i 16 kap. 13 § miljöbalken. I enlighet med den praxis som redovisats ovan och mot bakgrund av vad som följer av såväl Århuskonventionen som unionsrätten ska miljöbalkens bestämmelse tolkas på så sätt att länsstyrelsens beslut ska ses som ett beslut om tillstånd. Organisationen, som uppfyller de kriterier som följer av 16 kap. 13 § miljöbalken, har därför haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut ska således undanröjas och målet visas åter till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Lars Dirke, hovrättsråden Håkan Åberg och Åsa Marklund Andersson, referent, samt tf. hovrättsassessorn Henrik Jonsson.

Föredragande har varit Anna Zilla.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

SLUTLIGT BESLUT Mål nr M 1960-14
2014-05-28
meddelat i Växjö

KLAGANDE

Älvräddarnas Samorganisation

MOTPART

Länsstyrelsen Kalmar län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen Kalmar läns beslut 2014-04-10; ärendenr 535-7067-13

SAKEN

Hemställan om tillsyn av vattenverksamhet vid damm på fastigheten X i Mönsterås kommun; nu fråga om klagorätt.

BESLUT

Mark- och miljödomstolen avvisar Älvräddarnas Samorganisations överklagande.

Dok.Id 290762

Postadress
Box 81
351 03 Växjö

Besöksadress
Kungsgatan 8

Telefon
0470-560 100
E-post: mmd.vaxjo@dom.se

Telefax
0470-560 125

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

-

BAKGRUND

Den 16 september 2013 hemställde Älvräddarnas samorganisation om att Länsstyrelsen i Kalmar län skulle bedriva tillsyn mot ägaren till dammen avseende laglighet och tillstånd för anläggningen. Länsstyrelsen beslutade den 10 april 2014 att avsluta ärendet utan vidare åtgärd. Därefter har Älvräddarnas samorganisation överklagat till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Älvräddarnas samorganisation har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen förelägger verksamhetsutövaren vid Åby kvarn att komma in med handlingar som styrker lagligheten hos dammen, samt handlingar som visar vilken verksamhet som bedrivs.

För det fall inga handlingar inkommer har de i andra hand yrkat att ägaren av dammen föreläggs att komma in med en ansökan enligt 11 kap. miljöbalken (1998:808,MB).

I tredje hand har de yrkat att mark- och miljödomstolen återförvisar ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning enligt ovan.

Till grund för talan har de anfört i huvudsak följande. Dammen är att betrakta som en vattenanläggning utan kopplad verksamhet. I deras begäran till länsstyrelsen begärde de att få ta del av ”samtliga domar”, tillstånd och andra handlingar, inkluderat eventuell korrespondens mellan länsstyrelsen och dammägare för Åby kvarn vid Fliseryd samt uppgift om vem som är ägare av denna damm. Det är uppenbart att länsstyrelsen inte har hittat några som helst handlingar som styrker lagligheten hos dammen i Åby kvarn, inte heller några handlingar som visar med vilken rätt ägaren bedriver eventuell verksamhet eller vad denna verksamhet består i. Dammen utgör ett pågående miljöproblem med framförallt vandringshinder som effekt. Dammkroppens påverkan på sedimentering och därmed också bottenfaunan utgör tillsammans med vandringshinderproblematiken skäl för att ärendet ska prioriteras. Området har en bevarandeplan enligt 17 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken och är alltså skyddat enligt Natura 2000 samt har också skydd enligt 4 kap. 6 § MB gällande vattenkraft. Nedre delen av Emån är

upptagen som Ramsarområde. I flera på senare tid avgjorda mål är det klart att tillsynsmyndigheten ska inhämta underlag för med vilken rätt en viss vattenverksamhet bedrivs. Om sådana handlingar inte presenteras av verksamhetsutövaren, har flera domslut i överinstans visat att det är rimligt att tillsynsmyndigheten begär att verksamhetsutövaren inlämnar en ansökan för vattenverksamhet enligt miljöbalkens senast visst datum.

SKÄL FÖR BESLUTET

Av 16 kap. 13 § MB framgår att överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt miljöbalken, 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, 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.

Bestämmelsen innebär att en organisation som uppfyller de kriterier vilka uppställs enligt paragrafens punkterna 1-4 har rätt att överklaga b.la. domar, beslut om tillstånd samt godkännanden eller dispenser enligt miljöbalken. När det gäller beslut rörande tillsyn, är sådana organisationer enbart klagoberättigade om tillsynsbeslutet rör frågor som regleras i 10 kap. MB, exempelvis frågor om ansvar vid förorening eller miljöskada. Även kan en organisation tillerkännas klagorätt för det fall ett beslut angår ett område som skyddas enligt 7 kap. MB och där beslutet rör ett upphävande av ett sådant område. I MÖD 2012:48 ansåg dock mark- och miljööverdomstolen att det då förevarande överklagade beslutet var att jämställa med ett tillståndsmål och tillerkände på så vis en miljöorganisation klagorätt.

I det nu aktuella målet rör det sig om ett överklagat tillsynsbeslut som inletts genom Älvräddarnas samorganisations skrivelser till länsstyrelsen. Domstolen kan inte finna att sakfrågan är sådan att något av undantagen från huvudregeln om att klagorätt ej tillkommer en miljöorganisation när det gäller tillsynsbeslut, är tillämpliga. Inte heller finner domstolen att den nu förevarande situationen är att jämföras med den som bedömdes i ovan nämnda rättsfall. Sammanfattningsvis finner inte domstolen att Älvräddarnas samorganisation kan tillerkännas klagorätt i nu aktuellt mål och överklagandet ska därför avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 430)

Överklagande senast den 18 juni 2014.

Lena Stjernqvist

Mats Käll

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Lena Stjernqvist, ordförande, och tekniska rådet Mats Käll. Föredragande har varit beredningsjuristen Charlotte Scholz.