

<b>Målnummer:</b>	M3163-12	<b>Avdelning:</b>	6
<b>Avgörandedatum:</b>	2012-11-15		
<b>Rubrik:</b>	Miljöorganisationers rätt att överklaga ----- Mark- och miljööverdomstolen har funnit att ett beslut i ett anmälningsärende enligt miljöbalken är ett sådant beslut som omfattas av artikel 9.3 i den s.k. Århuskonventionen och som därmed ska kunna bli föremål för prövning. Domstolen har med stöd av EU-domstolens dom i mål nr C-240/09 ansett att en tolkning av 16 kap. 13 § miljöbalken som stämmer överens med både artikel 9.3 och unionsrätten ska göras. Eftersom målet även innefattat en fråga om tillstånd enligt Natura 2000-reglerna har det vid en sådan tolkning varit möjligt att se det överklagade beslutet som ett beslut som omfattas av 16 kap. 13 §. Naturskyddsföreningen har därmed konstaterats ha rätt att överklaga det aktuella beslutet.		
<b>Lagrum:</b>	16 kap. 13 § miljöbalken (1998:808)		
<b>Rättsfall:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• MÖD 2012:47</li><li>• NJA 2010 s. 419</li><li>• EU- domstolens dom i mål nr C-240/09</li></ul>		

---

**REFERAT****ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, beslut 2012-03-13 i mål M 140-12, se bilaga

**KLAGANDE**

Naturskyddsföreningen i Varberg  
c/o I.W.

**MOTPARTER**

1. Miljö- och räddningsnämnden i Varbergs kommun  
432 80 Varberg

2. Varbergs kommun, Gatunämnden  
432 80 Varberg

**SAKEN**

Avvisat överklagande

---

**MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens beslut och förordnar att mark- och miljödomstolen ska fortsätta handläggningen av Naturskyddsföreningen i Varbergs överklagande.

---

**BAKGRUND**

Varbergs kommun gjorde i juli 2010 en anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken om miljöfarlig verksamhet i form av bl.a. asfaltering av en s.k. rullbana på

Varbergs flygplats. Miljö- och räddningsnämnden i Varbergs kommun accepterade anmälan i beslut den 20 juni 2011 och meddelade ett föreläggande om vissa försiktighetsmått. Naturskyddsföreningen i Varberg (föreningen) överklagade beslutet och anförde bl.a. att den anmälda verksamheten krävde tillstånd enligt reglerna om Natura 2000. Flera närboende överklagade också beslutet. I beslut den 19 december 2011 avvisade Länsstyrelsen i Hallands län föreningens överklagande och avslog överklagandena i övrigt. Föreningen överklagade avvisningsbeslutet, men mark- och miljödomstolen avslog överklagandet. Föreningen har nu överklagat mark- och miljödomstolens avgörande.

När det gäller övriga överklaganden har mark- och miljödomstolen i dom den 23 juli 2012, med ändring av Miljö- och räddningsnämndens samt länsstyrelsens beslut, förbjudit Varbergs kommun att utföra de anmälda åtgärderna. Kommunen har överklagat den domen.

#### YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Föreningen har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva beslutet att avvisa föreningens talan och återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för en prövning av länsstyrelsens beslut i sakfrågan. Föreningen har även begärt att Mark- och miljööverdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Miljö- och räddningsnämnden i Varbergs kommun har meddelat att man avstår från att yttra sig i ärendet.

#### UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Föreningen har till stöd för sitt överklagande anført i huvudsak följande. Föreningen är medveten om begränsningarna i miljöbalken såvitt avser talerätt beträffande den aktuella ärendetypen. Ärendet handlar emellertid om en bedömning av skyddsvärden som omfattas av EU-rätten eftersom de planerade anläggningsarbetena inverkar på ett särskilt skyddat område enligt Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer för vilda djur- och växtarter (art- och habitatdirektivet). Frågan berör även tolkningen av EU:s direktiv 85/337. Detta innebär att även de EU-rättsliga reglerna om talerätt för miljöorganisationer ska beaktas, liksom EU-domstolens dom i mål C-263/08. I det aktuella ärendet förordar länsstyrelsen en tolkning av miljöbalken som innebär dels att en tillståndsprövning enligt 7 kap. miljöbalken undviks formlost, dels att beslutet inte kan överklagas av en miljöorganisation. Detta strider mot vad EU-domstolen uttalat och mot den EU-rättsliga effektivitetsprincipen om att myndighetsbeslut ska kunna bli föremål för rättslig prövning. Liksom i målet om Lilla Värtans miljöförening bör frågan om talerätten även i detta fall tillställas EU-domstolen för förhandsavgörande. Föreningen åberopar även artikel 9 i Århuskonventionen som ger miljöorganisationer omfattande rätt att begära prövning av myndighetsbeslut om miljön.

#### MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen finner inte skäl att inhämta något förhandsavgörande från EU-domstolen.

#### 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 och juridiska personer som föreningar, organisationer och grupper (artikel 2.4). Konventionens bestämmelser har sin motsvarighet i svensk rätt genom regler i bl.a. 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 uppräkningslista 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.

## Utgångspunkter för prövningen

Frågan i målet är om det beslut i anmälningsärendet som Miljö- och räddningsnämnden i Varbergs kommun har fattat är ett beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen och, om svaret på den frågan är ja, om det finns någon bestämmelse i svensk rätt som innebär en möjlighet för en miljöorganisation att överklaga ett sådant beslut.

Målet avser i sak prövningen av en anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Inom

ramen för ett sådant ärende fattar tillsynsmyndigheten de beslut som anmälan bedöms kräva. Ett sådant förfarande utgör ett tillsynsärende i miljöprocessuell mening.

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) har domstolen konstaterat att tillsynsbeslut inte omfattas av miljöorganisationers klagorätt. Det kan emellertid sättas i fråga om inte bedömningen av omfattningen av miljöorganisationers klagorätt bör påverkas av den senare rättsutvecklingen på det unionsrättsliga området. Domstolen har ett eget ansvar för att, i den utsträckning det är möjligt, se till att Sveriges unionsrättsliga förpliktelser uppfylls. Mark- och miljööverdomstolen finner därför att 16 kap. 13 § miljöbalken måste tolkas med detta som utgångspunkt.

#### Bedömning

Miljö- och räddningsnämnden har beslutat godta anmälan om bl.a. asfaltering på Varbergs flygplats och föreskrivit ett antal försiktighetsåtgärder för den verksamhet som Varbergs kommun anmält. Ett sådant beslut utgör, enligt Mark- och miljööverdomstolens mening, tveklöst ett beslut som omfattas av artikel 9.3 i konventionen. Det ska alltså enligt konventionen finnas möjlighet att få till stånd en prövning av beslutets förenlighet med svensk miljölagstiftning.

Ärenden av den karaktär som det är fråga om i detta mål är att betrakta som tillsynsärenden. Miljö- och räddningsnämndens beslut har dock en nära koppling till beslut om tillstånd, som nämns i 16 kap. 13 § miljöbalken. Föreningen har gjort gällande att den anmälda verksamheten kräver tillstånd enligt bestämmelserna om Natura 2000 eftersom verksamheten berör ett område som är skyddat enligt bestämmelser i art- och habitatdirektivet.

De EU-rättsliga bestämmelserna om Natura 2000 i art- och habitatdirektivet är genomförda i svensk rätt genom bestämmelser om särskilt skyddade områden i bl.a. 7 kap. miljöbalken. Målet berör således en fråga som regleras i unionsrätten. Det innebär att det i detta fall inte bara finns en förpliktelse som härrör från Århuskonventionens bestämmelser om klagorätt utan även en materiell EU-rättslig förpliktelse vars effektiva domstolsskydd, i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-240/09, ska säkerställas.

Vid en tillämpning av klagorättsbestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken finner Mark- och miljööverdomstolen alltså att en tolkning som stämmer överens med både artikel 9.3 och med unionsrätten ska göras och att det är möjligt att då se beslutet i anmälningsärendet även som ett beslut om tillstånd i enlighet med miljöbalkens bestämmelser om Natura 2000. Föreningen, som uppfyller de kriterier som ställts upp i 16 kap. 13 § miljöbalken, har därför haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut ska således upphävas. Som en följd av detta ska mark- och miljödomstolen fortsätta handläggningen av föreningens överklagande.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Lars Dirke, tekniska rådet Anna-Lena Rosengården, hovrättsrådet Åsa Marklund Andersson, referent, och tf. hovrättsassessorn Hanna Granberger. Avgörandet är enhälligt.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Oscar Lindberg.

---

#### BILAGA

VÄNERSBORGS TINGSRÄTTS, MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN, BESLUT

Handläggning i parternas utevaro

RÄTTEN

Rådmannen Stefan Nilsson

PROTOKOLLFÖRARE

Beredningsjuristen Eveline Savik

PARTER

KLAGANDE

Naturskyddsföreningen i Varberg  
c/o I.W.

MOTPARTER

1. Varbergs kommun  
Gatuförvaltningen, 432 80 Varberg

2. Miljö- och räddningsnämnden i Varbergs kommun  
432 80 Varberg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens beslut den 19 december 2011 i ärende 505-3986-11, 505-4140-11, 505-4142-11 och 505-4296-11, se bilaga 1

SAKEN

Asfaltering av rullbana på Varbergs flygplats på fastigheten Getterön 2:13 m fl, Varbergs kommun; nu fråga om talerätt

---

Miljö- och räddningsnämnden i Varbergs kommun, nedan nämnden, beslutade den 20 juni 2011 att acceptera anmälan om anläggning av hårdgjord yta m.m. på bana 12/30 på Getteröns flygplats i Varberg. Nämnden förelade kommunens förvaltning om vissa försiktighetsmått bl.a. i fråga om buller och antal flygrörelser.

Länsstyrelsen avvisade överklaganden från bl.a. Naturskyddsföreningen i Varberg samt avslag, efter sakprövning, överklaganden från ett antal närboende.

Naturskyddsföreningen har nu överklagat länsstyrelsens avvisningsbeslut och yrkat att den ska tillerkännas talerätt. Naturskyddsföreningen har anfört bl.a. att föreningen är en sådan organisation som enligt 26 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kan ha ett särskilt intresse i saken och som därför borde ha getts tillfälle att yttra sig över anmälan. Talerätt föreligger därför.

Det antecknas att också ett antal närboende överklagat länsstyrelsens beslut i sak.

Mark- och miljödomstolen meddelar följande

BESLUT

Mark- och miljödomstolen, som i allt väsentligt gör samma bedömning som den länsstyrelsen gjort i denna del och som inte anser att det som nu anförs ändrar den bedömningen, avslår Naturskyddsföreningen i Varbergs överklagande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 430)

Överklagande senast den 3 april 2012.

Som ovan

Eveline Savik

Protokollet uppvisat/

---

**Sökord:** Miljöorganisationer; Klagorätt; Århuskonventionen; EU-domstolen

**Litteratur:**

---