



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060208

DOM
2012-11-15
Stockholm

Mål nr
M 2908-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, beslut 2012-03-05 i mål M 197-12, se bilaga

KLAGANDE

Naturskyddsföreningen Härryda

MOTPARTER

1. Härryda kommun
435 80 Mölnlycke

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

SAKEN

Avvisat överklagande

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1032142

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

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade den 22 december 2011 att med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken förelägga Härryda kommun att vidta skyddsåtgärder vid ingrepp i livsmiljöer för åkergroda (*Rana arvalis*) på fastigheten X i Härryda kommun. I beslutet angavs att länsstyrelsen ansett att ärendet inte ska hanteras som en artskyddsdispens utan i stället som samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Naturskyddsföreningen i Härryda (föreningen) överklagade beslutet och anförde bl.a. att ärendet borde behandlas som ett dispensärende. Mark- och miljödomstolen avvisade föreningens överklagande. Föreningen har överklagat avvisningsbeslutet.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Föreningen har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens beslut om avvisning och återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för förnyad prövning. Föreningen har även yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen rörande frågan om miljöorganisationers talerätt i ärenden som rör arter skyddade enligt Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur- och växtarter (art- och habitatdirektivet).

Härryda kommun och **Länsstyrelsen i Västra Götalands län** har bestritt ändring av mark- och miljödomstolens beslut.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Föreningen har till stöd för sitt överklagande anført i huvudsak följande. Mark- och miljödomstolens beslut är inte förenligt med Århuskonventionen och EU-rätten. Både konventionen och EU:s direktiv 85/337/EEG ger organisationer rätt att föra talan och överklaga sådana beslut som det är fråga om i målet. Att artikel 9 i Århuskonventionen ger stöd för rätten att överklaga har flera remissinstanser framfört i samband med en ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken. Även Lagrådet har vid flera tillfällen framfört att det är osäkert om Sverige uppfyller Århuskonventionens krav. Det är tydligt att flera instanser och utredningar anser att Århuskonventionen ska tolkas så att miljöorganisationer har rätt att överklaga alla typer av tillsynsbeslut.

Århuskonventionen har undertecknats och godkänts av EU och är därmed en integrerad del av unionens rättsordning. Det innebär att konventionen gäller och ska tillämpas även vid svensk rättstillämpning. Föreningen anser att konventionen är tillämpbar i det nu aktuella målet och att föreningen därmed borde ha erkänts rätt att överklaga. Svenska domstolar är skyldiga att tillämpa EU-rätten. Enligt föreningens mening har den talerätt som miljöorganisationer har enligt EU-rätten direkt effekt med avseende på beslut som det överklagade. EU-domstolen har i praxis slagit fast att medlemsstaterna inte får införa processuella regler som gör det omöjligt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten. Art- och habitatdirektivet som ger ett strikt skydd för vissa djurarter riskerar att förlora verkan om den nationella processrätten inte säkerställer rätten till rättslig prövning. EU-domstolen har nyligen slagit fast organisationers rätt till rättslig prövning av beslut som rör art- och habitatdirektivet (mål nr C-240/09). I det nu aktuella fallet vid fastigheten X i Härryda kommun berörs höga naturvärden med bl.a. en lokal för åkergröda som är strikt skyddad enligt art- och habitatdirektivet.

Härryda kommun har anfört att gällande svensk miljölagstiftning inte innefattar någon uttrycklig rätt för miljöorganisationer att överklaga tillsynsbeslut. Artikel 9.3 i Århuskonventionen har inte direkt effekt och EU-domstolens utslag ger inte stöd för en ytterligare utvidgning av talerätten till att omfatta aktuell typ av tillsynsbeslut. En ytterligare utvidgning av talerätten medför vidare risk för en mycket tungrodd hantering av ärenden som har ett stort samhällsintresse och angelägna åtgärder kan komma att bromsas upp under svåröverskådlig tid. Det är många intressen som ska vägas samman och i det aktuella ärendet finns miljöaspekter i motstående riktning att beakta såsom möjligheten att tillfredsställande kunna ta om hand förorenat dagvatten och förhindra nedsmutsning av vattendrag – i detta fall Härryda kommuns ordinarie dricksvattentäkt. Någon reservvattentäkt finns inte, vilket ytterligare förstärker behovet av de aktuella åtgärderna.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har anfört att man delar Härryda kommuns bedömning att svensk lagstiftning inte möjliggör för naturskyddsföreningar m.fl. att överklaga tillsynsbeslut och att Århuskonventionen inte är tillämplig i detta fall.

Samrådsärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är av en typ där t.ex. Naturskyddsföreningen inte kan anses ha ett sådant intresse att de bör ha talerätt. Syftet med samrådsärenden är att reglera åtgärder som inte kräver tillstånd eller dispens enligt annan lagstiftning på ett sådant sätt att genomförandet av åtgärden får så liten negativ inverkan på naturmiljön som möjligt. Om miljöorganisationer ges klagorätt i denna typ av ärenden innebär det i praktiken att samtliga beslut som fattas med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken kan överklagas av miljöorganisationer. Samråden hanterar ofta åtgärder som har stor samhällsnytta och den byråkratiska processen kring samrådsärenden kommer att synnerligen kompliceras om miljöorganisationer ges talerätt. Detta speglar inte syftet med Århuskonventionen, eftersom samråd inte anses vara ärenden av stort allmänintresse, och inte heller syftet med samrådet där kontentan är att ingreppet ska ske så skonsamt som möjligt.

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. Några inskränkningar i klagorätten anges inte. 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 samrådsärendet som länsstyrelsen 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 ett föreläggande om skyddsåtgärder fattat i ett ärende som rör en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. 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

Länsstyrelsen har i ett beslut om föreläggande föreskrivit ett antal försiktighetsåtgärder för den verksamhet som Härryda 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. Länsstyrelsens beslut har dock en nära koppling till beslut om dispens, som direkt nämns i 16 kap. 13 § miljöbalken. Föreningen har gjort gällande att den anmälda verksamheten ska prövas som ett ärende om dispens från artskyddsförordningen eftersom verksamheten berör en art som är skyddad enligt såväl nationella som unionsrättsliga bestämmelser.

Bestämmelser om artskydd finns i art- och habitatdirektivet och är genomförda i svensk rätt genom bestämmelser i bl.a. 8 kap. miljöbalken och i artskyddsförordningen (2007:845). 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 dispens enligt artskyddsförordningen. Föreningen, som uppfyller de kriterier som ställs upp i 16 kap. 13 § miljöbalken, har därför haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut ska således upphävas.

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. hovrättassessorn Hanna Granberger. Avgörandet är enhälligt.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Oscar Lindberg.



VÄNERSBORGS
TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

PROTOKOLL
2012-03-05
Handläggning i
Vänerns borg

Aktbilaga 4
Mål nr
M 197-12

Handläggning i parternas utevaro

RÄTTEN

Rådsmannen Susanne Mörkås

PROTOKOLLFÖRARE

Beredningsjuristen Sara Nordström

PARTER

KLAGANDE

Naturskyddsföreningen Härryda

MOTPARTER

1. Härryda kommun
435 80 Mölnlycke

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2011-12-22, dnr 525-3471-2011, angående föreläggande om skyddsåtgärder i samband med anläggande av dagvattendamm på fastigheten X, Härryda kommun, bilaga 1.

SAKEN

Föreläggande om skyddsåtgärder; nu fråga om avvisning

Målet föredras, varvid mark- och miljödomstolen antecknar följande.

Länsstyrelsen i Västra Götaland län beslutade den 22 december 2011 att, med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken, förelägga Härryda kommun att vidta skyddsåtgärder vid ingrepp i livsmiljöer för åkergroda (*Rana arvalis*) på fastigheten X i Härryda kommun, se bilaga 1.

Dok.Id 193631

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 09:00-16:00

Som skäl angavs bl.a. följande. Länsstyrelsen har beslutat att inte hantera ärendet som en artskyddsdispens utan istället som ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Åkergrodans gynnsamma bevarandestatus påverkas inte negativt. Länsstyrelsens bedömer att den kvarvarande delen av våtmarken samt de två nya våtmarkerna innebär att åkergrodans fortplantningslokal i området inte förstörs eller att arten utsätts för en sådan störning att arbetena är att betrakta som förbjudna enligt artskyddsförordningen. Länsstyrelsen har inte stöd i lag för att kräva att kommunen ska vidta skyddsåtgärder för bäcksländan (*Nemoura dubitans*). Det är önskvärt att kommunen beaktar förekomsten av bäckslända och vidtar försiktighetsåtgärder så att den kan fortleva i området.

Naturskyddsföreningen i Härryda har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkar att beslutet ska upphävas och återförvisas till länsstyrelsen för förnyad prövning då frågan ska behandlas som ett dispensärende. Som skäl anförs bl.a. följande. Kommunen eller länsstyrelsen har inte genomfört några egna biologiska undersökningar eller bedömningar i området varför underlaget är bristfälligt. I kommunens underlags- och utredningsmaterial saknas helt konsekvensbedömningar när det gäller projektet och åtgärdernas påverkan på miljön. Ärendet borde ha prövats som en ansökan om dispens enligt 4 § artskyddsförordningen. De skrivelser som kommunen har skickat till länsstyrelsen uppfyller dock inte kraven på vad som en ansökan ska innehålla varför kommunen bör inkomma med en ny ansökan till länsstyrelsen. Kommunen har heller inte redovisat alternativa lokaliseringar vilket är en brist i ärendet. Förekomsten av bäckslända i området har inte beaktats.

Mark- och miljödomstolen fattar följande

BESLUT

I frågor som rör skydd av allmänna intressen ankommer det framförallt på myndigheter att se till att dessa intressen tillgodoses. Därutöver har även miljöorganisationer i viss utsträckning talerätt.

Miljöorganisationernas talerätt i 16 kap 13 § miljöbalken är begränsad till beslut om tillstånd, godkännande eller dispens samt frågor om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken samt frågor enligt 10 kap. miljöbalken. Undantagna från klagorätten är frågor om tillsyn (jfr MÖD 2007:17).

I det aktuella målet har länsstyrelsen beslutat om ett föreläggande i enlighet med 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsens beslut utgör ett sådant tillsynsbeslut som inte omfattas av miljöorganisationernas talerätt enligt 16 kap 13 § miljöbalken.

Överklagandet ska därför avvisas.

Mark- och miljödomstolen avvisar Naturskyddsföreningen Härrydas överklagande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 430)

Överklagande senast den 26 mars 2012.

Som ovan

Sara Nordström

Protokollet uppvisat/