

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 18 december 2012

Mål nr

Ö 4925-11

KLAGANDE

1. JAT

2. M

3. CB

4. EB

5. BD

Ombud: PM

6. CD

7. Föreningen för Åhuskustens bevarande

Ombud: PM

8. LH

Dok.Id 74081

HÖGSTA DOMSTOLEN
Riddarhustorget 8

Postadress
Box 2066
103 12 Stockholm

Telefon 08-561 666 00
Telefax 08-561 666 86
E-post:
hogsta.domstolen@dom.se
www.hogstadamstolen.se

Expeditionstid
08:45-12:00
13:15-15:00

9. IK

10. BL

11. NEL

12. BL

13. FL

14. WL

15. KM

Ombud: PM

16. PM

17. BN

Ombud: PM

18. EMB

19. TR

Ombud: PM

20. LRR

Ombud: PM

21. RBS

22. AS

23. GS

24. SS

25. NÅS

26. Skånes Ornitologiska Förening

27. KS

28. DS

29. MS

30. DT

31. NEW

32. BÅB

33. EÅ

MOTPART

Taggen Vindpark AB
c/o L Wallenstam Byggnads AB
401 84 Göteborg

Ombud: Jur.kand. JSW

SAKEN

Tillstånd till prövning i Mark- och miljööverdomstolen av mål om tillstånd till vindkraftverk m.m.

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, beslut 2011-10-14 i mål
M 5757-11

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta domstolen avvisar överklagandena hit av CB, EB, IK, BL, NEL, AS och NEW.

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

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

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

De enskilda klagandena och Föreningen för Åhuskustens bevarande har yrkat att Högsta domstolen ska upphäva det avvisningsbeslut som Mark- och miljööverdomstolen har meddelat och visa målet tillbaka dit för fortsatt handläggning.

Skånes Ornitologiska Förening har yrkat att Högsta domstolen ska meddela tillstånd till målets prövning i Mark- och miljööverdomstolen.

Taggen Vindpark AB har motsatt sig att hovrättens beslut ändras.

Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd angående punkten 1 i Mark- och miljööverdomstolens beslut, som innebar att vissa överklaganden dit avvisades, och har förklarat frågan om prövningstillstånd vilande angående punkten 2 i beslutet, som innebar att Mark- och miljööverdomstolen inte meddelade tillstånd till prövning av det överklagande som Skånes Ornitologiska Förening hade gjort dit.

SKÄL

Bakgrund och frågorna i Högsta domstolen

1. Mark- och miljödomstolen har gett bolaget tillstånd att uppföra och driva en grupstation 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 Högsta domstolen 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 Högsta domstolen. 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 Högsta domstolen med anledning av det överklagande som Skånes Ornitologiska Förening har gjort hit.

Parter som inte överklagade tillståndsdomen

4. CB, EB, IK, BL, NEL, AS och NEW har i sina överklaganden till Högsta domstolen 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 Högsta domstolen 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 Högsta domstolen – 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 miljöbalken. 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 Högsta domstolens 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 § miljöbalken. 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 prövad 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 icke-statliga 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

C-263/08, Djurgården–Lilla Värtans Miljöskyddsförening, REG 2009, s. I-9967. Jämför också EU-domstolens dom den 8 mars 2011 i mål C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK.

10. I 2009 års förhandsavgörande tog EU-domstolen ställning till frågor som aktualiserades i ett mål vid Högsta domstolen. I det målet var en tidigare lydelse av 16 kap. 13 § miljöbalken 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 försäkran 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 Högsta domstolen sedan avgjorde målet (NJA 2010 s. 419).

11. Det är mot den nu angivna bakgrunden som bestämmelserna i 16 kap. 13 § miljöbalken 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 icke-statliga miljöorganisationer – har rätt att överklaga bl.a. sådana tillståndsbeslut som omfattas av MKB-direktivet. Reglerna i 16 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken ska alltså i sådana fall ges ett innehåll som överensstämmer med unionsrätten. Det förhållandevis vidsträckta 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 C-115/09, 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. Högsta domstolen 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 § miljöbalken 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 Högsta domstolen med anledning av det överklagande som Skånes Ornitologiska Förening har gjort. Mark- och miljööverdomstolens beslut ska därför stå fast i den delen.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Marianne Lundius, Gudmund Toijer (referent), Agneta Bäcklund, Ingemar Persson och Lars Edlund
Föredragande justitiesekreterare: Christina Ericson