



PROTOKOLL
2020-09-30
Föredragning i
Stockholm

Aktbilaga 45
Mål nr T 5637-19

JUSTITIERÅD

Anders Eka, Svante O. Johansson, Dag Mattsson (referent), Eric M. Runesson
och Johan Danelius

JUSTITIESEKRETERARE

Rickard Forsgren

PROTOKOLLFÖRARE

Maria Alenfalk

PARTER

Klagande

Kommittén Rädda Västerdalälven
Adress hos ombudet

Ombud: AE

Motpart

Transtrands jordägande socknemän för besparingsskog, 884400-3817
Östvallan 125
780 68 Transtrand

Ombud: Advokat MW

SAKEN

Tillstånd till vattenverksamhet

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2019-09-30 i mål

M 12152-17

Kommittén Rädda Västerdalälven har yrkat att Högsta domstolen ska fastställa mark- och miljödomstolens domslut.

Målet föredras med anledning av kommitténs överklagande.

Föredragande avger betänkande (aktbil. 44).

Högsta domstolen fattar följande

BESLUT (att meddelas den 28 oktober 2020)

Högsta domstolen förklarar att Kommittén Rädda Västerdalälven har rätt att överklaga Mark- och miljööverdomstolens dom.

SKÄL

Bakgrund

1. Norr om Sälen ligger i älven Fulan det tidigare vattenkraftverket Ejforsen. Transtrands jordägande socknemän för besparingsskog har ansökt

om tillstånd enligt miljöbalken att rusta upp kraftstationen där och utföra vissa biotopförbättrande åtgärder.

2. Mark- och miljödomstolen gav Transtrands tillstånd att utföra biotopförbättrande åtgärder men avslog ansökningen i övrigt. Enligt domstolen finns det inte förutsättningar att bevilja tillstånd för kraftstationen med hänsyn till förbudet mot utbyggnad av vattenkraft i älven. Mark- och miljööverdomstolen har funnit att det saknas skäl att avslå ansökningen på den grunden och återförvisat målet till mark- och miljödomstolen.

3. Mark- och miljööverdomstolens dom har överklagats av bl.a. miljöorganisationen Kommittén Rädda Västerdalälven. I Högsta domstolen har frågan uppkommit om kommittén har rätt att överklaga domen.

Miljöorganisationers rätt att överklaga

4. I 16 kap. 13 § miljöbalken finns en särskild reglering av vilken rätt miljöorganisationer har att överklaga avgöranden enligt balken. I paragrafen anges ett antal kriterier för när den rätten föreligger. Regleringen har sin bakgrund i den s.k. Århuskonventionen¹.

5. Kriterierna i 16 kap. 13 § är hållpunkter för bedömningen och inte krav av självständig betydelse som i sig kan utesluta en rätt att överklaga. I ett enskilt fall kan bedömningen därför bli att en organisation har överklaganderätt även om den inte fullt ut uppfyller kriterierna i den paragrafen (jfr ”Taggen Vindpark” NJA 2012 s. 921). Vidare kan en miljöorganisation under vissa förutsättningar ha rätt att överklaga ett avgörande med tillämpning av den allmänna regeln om överklaganderätt, i en situation där avgörandet kan anses angå organisationen trots att den inte är sakägare i traditionell mening

¹ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århus den 25 juni 1998. Se SÖ 2005:28.

(jfr 16 kap. 12 § första stycket 1 och i fråga om plan- och bygglagen bl.a. "Bygglovet i Svarträ" NJA 2020 s. 190).

6. Prövningen av en miljöorganisations överklaganderätt enligt miljöbalken ska i första hand göras utifrån den särskilda reglering som finns i 16 kap. 13 §.

7. Enligt paragrafen tillkommer överklaganderätt ideella föreningar och andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att ta tillvara naturskydds- och miljöskyddsintressen och som inte är vinstdrivande. Som ytterligare förutsättningar föreskrivs att miljöorganisationen ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och att den ska ha minst 100 medlemmar eller på något annat sätt visa att verksamheten har allmänhetens stöd.

8. Såvitt framgått har Kommittén Rädda Västerdalälven betydligt färre än 100 medlemmar. Frågan är då vad som närmare ligger i kriteriet att organisationen på annat sätt ska visa att verksamheten har allmänhetens stöd.

Kriteriet ”allmänhetens stöd”

9. En bärande tanke bakom 16 kap. 13 § miljöbalken är att inte bara myndigheter utan också miljöorganisationer ska företräda de allmänna miljöskydds- och naturskyddsintressena. I förarbetena framhålls att allmänhetens engagemang i miljöfrågor kommer till uttryck genom miljöorganisationer och att det är viktigt att detta engagemang tas tillvara genom en överklaganderätt. De allmänna intressena av skydd för miljö och natur ska på så sätt kunna bevakas också av miljöorganisationer. Med regleringen vill man åstadkomma en rimlig avvägning mellan verksamhetsutövarnas intresse av effektiva processer och allmänhetens intresse av miljödemokrati i form av delaktighet och rättslig prövning. Särskilt värdet av det lokala engagemanget lyfts fram i förarbetena. (Jfr prop. 2009/10:184 s. 63 f. och 76.)

10. Som har framgått är kriteriet i 16 kap. 13 § uppfyllt om organisationen har minst 100 medlemmar. Miljöorganisationens överklaganderätt hänger emellertid inte enbart på antalet medlemmar utan den avgörande omständigheten är att organisationens verksamhet har allmänhetens stöd. Begreppet ”allmänhetens stöd” är i och för sig inte helt tydligt. Utifrån regleringens grundläggande syfte kan det dock sägas närmast innebära att organisationen ska företräda ett förhållandevis utbrett engagemang i miljöskyddsfrågor i det omgivande samhället. Organisationen får inte bara kanalisera vad som kan vara enskilda intressen av skilda slag. Som exempel på allmänhetens stöd nämns i förarbetena god lokal förankring och en mycket omfattande verksamhet. Ytterligare omständigheter som tyder på ett stöd hos allmänheten är enligt förarbetena att organisationen har ett stort antal bidragsgivare eller stödmedlemmar.

11. Det förhållandet att en organisation har många medlemmar är – även om antalet inte når upp till 100 – något som med styrka kan tala för att allmänheten stödjer verksamheten. Samtidigt kan omständigheterna vara sådana att också en organisation med bara ett ganska litet antal medlemmar kan anses ha stöd från allmänheten för sin verksamhet. Det kan vara fallet inte minst för lokala föreningar, där förankringen på orten i praktiken kan uttryckas på annat sätt än genom formellt medlemskap i organisationen.

12. I kravet på allmänhetens stöd måste anses ligga att organisationens anknytning till allmänheten ska vara tydlig och stabil. Vid bedömningen av om en organisation har ett tillräckligt stöd från allmänheten får hänsyn tas till arten och omfattningen av den bedrivna verksamheten, t.ex. i vilken utsträckning organisationen har kontakt med myndigheter i miljöskyddande frågor, hur omfattande de utåtriktade aktiviteterna är och vilket kontinuerligt stöd som organisationen på olika sätt får av allmänheten. Graden av lokal förankring

kan många gånger ha särskild betydelse, dvs. vilken anknytning i övrigt som organisationen har till det omgivande samhället.

13. Det är organisationens miljöskyddande verksamhet som sådan som på detta sätt ska ha allmänhetens stöd, inte organisationens ställningstagande i just den aktuella frågan. Det är alltså inte tillräckligt att organisationen visar att den har stöd från allmänheten för sitt överklagande i ett enskilt fall (jfr ”Taggen Vindpark” p. 18). Att organisationen har bildats uteslutande i syfte att driva en viss uppkommen fråga, t.ex. i ett visst exploateringsprojekt, kan beroende på omständigheterna föranleda tvekan om den bevakar det allmänna miljöskyddet på det sätt som en överklaganderätt förutsätter.

14. Ju längre tid en organisation har varit verksam, desto lättare kan det vara att komma fram till att den har ett tillräckligt tydligt och stabilt stöd från allmänheten för sin verksamhet. Organisationens kunskap och erfarenhet kan då också vara av värde för prövningen av den aktuella saken. Den omständigheten att en organisation bara är några år gammal kan omvänt tala emot att verksamheten har allmänhetens stöd, särskilt om medlemsantalet inte är så högt.

15. Av lagtexten framgår att det är organisationen som ska visa att den har allmänhetens stöd. Det går naturligtvis inte att ställa alltför höga krav i detta avseende. Men organisationen måste vid behov redovisa konkreta omständigheter som kan läggas till grund för en bedömning av vilket stöd från allmänheten som den har för sin verksamhet.

16. Det grundläggande syftet med 16 kap. 13 § är att ge organisationerna en omfattande och lättillgänglig möjlighet att överklaga. Bedömningen av frågan, om en viss organisation har allmänhetens stöd, ska därför vara generös (jfr ”Taggen Vindpark” p. 14). En samlad bedömning av organisationen och dess verksamhet och stöd ska göras med den utgångspunkten.

Bedömningen i detta fall

17. Kommittén Rädda Västerdalälven är en ideell förening som bildades 1968. Vid bildandet bestod kommittén av ledamöter som representerade Malung, Vansbro och Gagnef. Bildandet var enligt kommittén en reaktion mot anläggandet av ett vattenkraftverk i Västerdalälven. Enligt stadgarna har kommittén till ändamål att på alla sätt främja bevarandet av Västerdalälven och dess käll- och biflöden. Kommittén ingår i Älvräddarnas Samorganisation.

18. Av stadgarna framgår att kommittén hade tio medlemmar när den bildades. Det är oklart hur många medlemmar kommittén har nu. Enligt ett stämmoprotokoll deltog bara fem medlemmar på 2019 års stämma.

19. I målet har kommittén redovisat hur den sedan 1968 har varit engagerad i miljöfrågor rörande Västerdalälven. De uppgifter som kommittén har lämnat får anses vara tillräckligt konkreta för att läggas till grund för bedömningen.

20. Det finns inget som tyder på att kommittén skulle ge uttryck bara för några enskilda intressen. I och för sig är det osäkert hur bred uppslutning det egentligen finns kring kommittén och dess verksamhet. Men den lokala förankringen måste ändå sägas vara tillräckligt tydlig och i varje fall klart stabil. Av allt att döma har verksamheten pågått kontinuerligt på orten under mer än 50 år, om än i varierande omfattning.

21. Av redovisningen framgår att kommittén under åren har gett in en rad skrivelser och yttranden i miljöskyddsfrågor och att den på flera sätt har varit verksam på lokal, regional och central nivå i de demokratiska processerna. Kommittén var bl.a. starkt engagerad i samband med det lagstiftningsarbete som ledde fram till förbudet mot vattenkraft i vattendraget och dess synpunkter redovisas i den propositionen. Det framgår också att länsstyrelsen har ansett att kommittén bör delta i samrådsförfarandet för det nu aktuella

projektet i älven och att den på så sätt uppfattas som en miljöorganisation med god förankring. Redovisningen och vad som i övrigt kommit fram talar för att kommittén företräder ett förhållandevis utbrett engagemang på orten när det gäller bevakningen av de allmänna naturskydds- och miljöskyddsintressena.

22. Vid en samlad bedömning – och med särskilt beaktande av den långa tid som den varit lokalt verksam – får kommittén därmed anses ha visat att den har allmänhetens stöd för sin verksamhet.

23. Slutsatsen är alltså att kommittén är en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken och att den därför har rätt att överklaga Mark- och miljööverdomstolens dom.

24. Målet ska överlämnas för bedömning av om prövningstillstånd ska meddelas.

Maria Alenfalk

Föredraget 2020-09-30

Lämnat för expediering 2020-10-26

Anders Eka