

Not 19

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 19 maj 2021 följande beslut (mål nr 5377-20).

Bakgrund

1. Enligt miljöbalken ska regeringen besluta en nationell plan för omprövningar av sådana vattenverksamheter som har tillkommit för produktion av vattenkraftsel. Planen ska ge uttryck för en nationell helhetssyn där verksamheterna på ett samordnat sätt kan fördes med moderna miljövillkor i syfte att nå största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Vid omprövningarna ska bl.a. tillstånden fördes med de villkor som behövs för att kvaliteten på de vatten som verksamheterna påverkar ska uppfylla EU-rättens krav.

2. En verksamhet som omfattas av den nationella planen får under vissa förutsättningar bedrivas till dess att prövningen för moderna miljövillkor är klar trots att verksamheten saknar tillstånd.

3. Regeringen beslutade i juni 2020 att anta en nationell plan för moderna miljövillkor.

Yrkanden m.m.

4. *Älvräddarnas Samorganisation* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas. Som skäl anförs följande.

5. Regeringens beslut strider mot miljöbalken bl.a. genom att vattenverksamheter som normalt omfattas av krav på tillstånd inte behöver ha det förrän omprövningen av miljövillkoren är klar. Under den tiden kan verksamheterna heller inte bli föremål för tillsyn. Beslutet strider mot flera EU-direktiv på miljöområdet eftersom det innebär att Sverige inte kommer att kunna leva upp till de miljömål som föreskrivs i direktiven.

6. Älvräddarna är en sådan miljöorganisation som får ansöka om rättsprövning av regeringens beslut. Beslutet går organisationen emot då det innebär att den inte löpande kan anmäla och driva tillsynsfrågor i domstol eller delta i tillståndsprocesser enligt miljöbalken.

Skälen för avgörandet*Rättslig reglering m.m.*

7. Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta innebär bl.a. att endast beslut i enskilda fall kan rättsprövas (prop. 2005/06:56 s. 22).

8. I 2 § rättsprövningslagen anges att en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

9. Av artikel 9.2 i Århuskonventionen framgår att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränks, när det utgör en förutsättning enligt inhemsk lagstiftning, ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av vissa beslut på miljöområdet prövade av domstol. Med berörd allmänhet avses enligt artikel 2.5 bl.a. miljöorganisationer.

10. De miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken är ideella föreningar eller andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

11. Regeringen har beslutat om en nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraftsproduktion. Av planen framgår att den ska vara vägledande vid kommande omprövningar av miljövillkoren för vattenkraft i hela landet, bl.a. avseende när prövningarna ska ske och vilka verksamheter som bör prövas samordnat. De första ansökningarna om omprövning ska lämnas in under 2022 och de sista under 2037. I planen anges ett riktvärde på nationell nivå för att begränsa den produktionsförlust som miljöanpassningarna kan komma att leda till.

12. Den beslutade planen syftar till att ge ledning inför och att samordna de miljöprövningar som ska göras av befintlig vattenkraft under de närmaste 20 åren. Beslutet är av generell karaktär och inte ett sådant beslut i ett enskilt fall som kan bli föremål för rättsprövning enligt 1 § rättsprövningslagen.

13. Miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får enligt 2 § rättsprövningslagen ansöka om rättsprövning av vissa tillståndsbeslut av regeringen. Älvräddarna är en sådan miljöorganisation. Regeringens beslut är dock inte ett tillståndsbeslut och det kan därmed inte bli föremål för rättsprövning enligt 2 § rättsprövningslagen.

14. Ansökan om rättsprövning ska således avvisas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar ansökan om rättsprövning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Svahn Starrsjö*, *von Essen* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Sofia Hagström.

Regeringen (Miljödepartementet, 2020-06-25):

Skälen för regeringens beslut

Enligt 11 kap. 28 § miljöbalken ska det finnas en nationell plan för omprövningar av sådana vattenverksamheter som har tillkommit för produktion av vattenkraftsel. Omprövningarna ska innebära att verksamheterna förses med moderna miljövillkor. Det betyder bland annat att tillstånden ska ha villkor som behövs för att kvaliteten på de vatten som verksamheterna påverkar ska kunna uppfylla EU-rättens krav. Planen ska

ge en nationell helhetssyn i frågan om att verksamheterna ska förses med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Planen ska beslutas av regeringen.

Havs- och vattenmyndigheten har, i enlighet med 33 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, lämnat ett förslag till en nationell plan för prövning för moderna miljövillkor till regeringen.

Förslaget inkom den 1 oktober 2019 och har tagits fram tillsammans med Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät. De tre myndigheterna är överens om förslaget.

[text här utelämnad]

Slutsats

Med hänsyn till de nu beskrivna åtgärderna och med hänsyn till att genomförandet av planen kommer att följas över en lång tidsperiod med möjlighet att ändra och anpassa planen så att den får avsett resultat, bör myndigheternas förslag antas som nationell plan för moderna miljövillkor.

– Regeringen beslutar att kapitel 2 och bilagorna 2–4 i Havs- och vattenmyndighetens, Statens energimyndighets och Affärsverket svenska kraftnäts förslag, se bilaga 2, ska vara den nationella plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken.¹

I arbetet med att genomföra planen och hålla den uppdaterad enligt 24–31 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska myndigheterna, enligt den ansvarsfördelning som anges i förordningen, bevaka och vidta de åtgärder som behövs för att prövningarnas sammantagna negativa inverkan på en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska hållas till ett minimum och att största möjliga hänsyn tas till riktvärdet om 1,5 terawattimmar.

¹ Bilagan har här utelämnats (red. anm.).