



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060208

DOM
2014-03-18
Stockholm

Mål nr
M 11609-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, beslut 2013-11-25 i mål nr M 3207-13, se bilaga

KLAGANDE

Naturskyddsföreningen Norra Älvsborg

MOTPARTER

1. Kilanda cementgjuteri AB

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 1127991

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 (länsstyrelsen) beslutade den 25 augusti 2011 att förelägga Kilanda cementgjuteri AB (bolaget) försiktighetsåtgärder i samband med utfyllning i delar av Kollanda mosse. Under våren 2013 fick länsstyrelsen in ett antal anmälningar om att arbeten hade utförts på en större yta än vad som angetts i länsstyrelsens beslut. Det inkom även klagomål angående bolagets exploatering av mossen.

Vid en kontrollräkning av ytan på kartan som hade bifogats beslutet visade det sig att ytan på kartan var större än den yta som angetts i beslutet. Länsstyrelsen beslutade därför den 29 augusti 2013 att förelägga bolaget att mäta upp det tidigare beslutade utfyllnadsområdets utsträckning och avgränsa området med ett fast förankrat staket. I redogörelsen för ärendet angav länsstyrelsen att beslutet endast rörde det tidigare meddelade beslutet, d.v.s. ytan som exploaterats och de skyddsåtgärder som hade meddelats. Länsstyrelsens angav också att det inte fanns lämpliga skyddsåtgärder att vidta med anledning av redan företagen avverkning och att länsstyrelsen inte ämnade vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

Naturskyddsföreningen Norra Älvsborg (föreningen) överklagade beslutet och anförde bl.a. att ärendet borde behandlas som ett dispensärende. Mark- och miljödomstolen avvisade föreningens överklagande. Föreningen har nu överklagat avvisningsbeslutet.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Föreningen har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva avvisningsbeslutet och återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för förnyad prövning.

Bolaget och **länsstyrelsen** har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Föreningen har åberopat samma omständigheter och utvecklat sin talan på i huvudsak samma sätt som vid mark- och miljödomstolen med följande förtydliganden och tillägg.

Enligt mark- och miljödomstolen innebär inte länsstyrelsens beslut en förnyad prövning i förhållande till artskyddsbestämmelserna. Då beslutet inte heller innebär någon utvidgning av området är det enligt mark- och miljödomstolen fråga om en ren tillsynsfråga. I beslutet gör dock länsstyrelsen en korrigerande av den areal som får fyllas ut samt tar beslut om ett fast förankrat staket. Staketet är ett förbjudet ingrepp enligt artskyddsförordningen eftersom det i sig kan påverka åkergradans och de skyddade fåglarnas rörelser i området. Dessutom innebär uppsättningen av ett flera hundra meter fast förankrat staket i en känslig miljö en störning som är att anse som dispenspliktig. Enligt beslutet anges inte någon tidsfrist för uppsättningen av staketet, vilket innebär att det kan komma att uppföras under tidsperioder som stör åkergradans och flera fågelarters parning, uppfödning eller övervintring. Därmed är själva staketuppsättningen en dispenspliktig åtgärd enligt artskyddsförordningen. Föreningen gör således gällande att det överklagade beslutet därmed inte enbart avser en tillsynsåtgärd, utan även tillstånd till åtgärder som kan jämföras med dispens från artskyddsförordningen.

Som mark- och miljödomstolen konstaterar är länsstyrelsens skrivning om att den inte ämnar vidta några ytterligare åtgärder i ärendet att uppfatta som en sådan underlåtenhet som anges i artikel 9.3 i Århuskonventionen. Således har föreningen rätt att klaga på beslutet. Ärenden som rör artskydd kan inte överklagas av enskild, då det rör sig om ett allmänt intresse. Det är därmed inte möjligt för någon att få till stånd en rättslig prövning av vare sig tillsyn eller underlåtenhet i förhållande till artskyddsförordningen enligt svensk rätt. Det är därför av största vikt att miljörättsorganisationer tillerkänns talerätt i frågor av förevarande slag.

Bolaget har inte anfört något i frågan om föreningens rätt att överklaga länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsen har såvitt avser frågan om föreningens klagorätt anfört följande.

Länsstyrelsen delar inte föreningens åsikt om att länsstyrelsen i nu överklagat tillsynsärende beslutat om en ny storlek för utfyllnadsområdet. I beslutet görs endast ett förtydligande av vilken yta som får fyllas ut. Vad gäller uppsättandet av staketet delar inte länsstyrelsen föreningens åsikt om att staketet skulle ha dispensprövats enligt artsskyddsförordningen. I beslutet anges en tidsfrist som är anpassad efter lek- och häckningstid för fåglar och groddjur i området. Vidare består staketet av ett grovmaskigt nät och hindrar därmed inte framkomligheten för vare sig groddjur eller fåglar i området i så stor grad att det kan anses vara dispenspliktigt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

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.

Bedömning

Frågan i målet är om föreningen har haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Målet avser i sak prövningen av ett beslut där bolaget har förelagts att mäta upp det tidigare beslutade utfyllnadsområdets utsträckning och att avgränsa området med ett fast förankrat staket. I beslutet anges även att länsstyrelsen inte avser vidta några ytterligare åtgärder i ärendet. Beslutet är fattat med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken och med hänvisning till samrådsbestämmelserna i 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett sådant beslut utgör i miljöprocessuell mening vad som brukar kallas ett tillsynsbeslut.

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. Mark- och miljööverdomstolen har dock i senare praxis funnit att, mot bakgrund av rättsutvecklingen på det unionsrättsliga området, miljöorganisationer ska ges klagorätt vad avser vissa tillsynsbeslut som kan anses ha en koppling till beslut om tillstånd och dispens (MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48). Mot bakgrund av denna senare praxis får avgörandet från 2007 anses ha förlorat i aktualitet. Det förhållandet att föreningen företräder allmänna intressen medför också att bedömningen av deras rätt att överklaga bör vara generös (se NJA 2012 s. 921).

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att även om det nu aktuella ärendet är att betrakta som ett tillsynsärende aktualiserar länsstyrelsens beslut frågan om dispens från artskyddsförordningen liksom frågor med koppling till bl.a. art- och habitatdirektivet. Beslut om dispens nämns uttryckligen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Länsstyrelsen har i sitt beslut, förutom att förordna om att bolaget ska vidta vissa åtgärder, även angett att man inte har för avsikt att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet. Detta beslut är utan tvekan ett beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Att länsstyrelsen i sin redogörelse för ärendet angivit att beslutet endast rör det tidigare meddelade beslutet förändrar inte denna bedömning.

Mot bakgrund av det anförda finner Mark- och miljööverdomstolen att föreningen ska tillerkännas klagorätt. Föreningen, som även i övrigt 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 och målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Roger Wikström, tekniska rådet Mikael Schultz, hovrättsrådet Åsa Marklund Andersson, referent, och tf. hovrättsassessorn Ulrika Stenström.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Linda Mossberg Karlström.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

PROTOKOLL
2013-11-25
Handläggning i
parternas utelager

Aktbilaga 5
Mål nr M 3207-13

RÄTTEN

Rådsmannen Susanne Mörkås och tekniska rådet Joen Morales

FÖREDRAGANDE TILLIKA PROTOKOLLFÖRARE

Beredningsjuristen Eveline Savik

KLAGANDE

Naturskyddsföreningen Norra Älvsborg

MOTPARTER

1. Kilanda cementgjuteri AB

2. Länsstyrelsen Västra Götalands län
403 40 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Göteborg, föreläggande 2013-08-29
i ärende nr 515-27284-2013, se bilaga 1

SAKEN

förnyad uppmätning av område på fastigheten X i Ale kommun; nu fråga
om avvisning

Målet föredras och mark- och miljödomstolen antecknar följande.

Naturskyddsföreningen Norra Älvsborg (nedan föreningen) har, som den får förstås, i första hand yrkat att det nu överklagade beslutet upphävs samt att prövningen av tillåtligheten av åtgärderna tas om. I andra hand har föreningen yrkat att den yta som får fyllas ut maximeras till de fyra hektar som anges i beslutet den 25 augusti 2011. Föreningen har också yrkat följande. Kravet på staket får inte ersättas utan ska istället komplettera kravet på bullerskydd i beslutet från den 25 augusti 2011. Bullerskyddet ska utformas som en bullervall med plantering av på platsen förekommande blandskog med i huvudsak lövträd och buskage. Den planerade utvidgningen och iordningställandet av

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

befintlig damm ska utformas av en groddjursexpert. Som ytterligare kompensatorisk åtgärd bör en ”blöt lagg” med ett antal mindre pölar utföras på andra sidan bullerskyddet. Föreningen har även yrkat att domstolen interimistiskt ska besluta att fortsatt utfyllnad inte får ske samt begärt syn.

Vidare har föreningen anfört bl.a. följande. Talerätt föreligger numera enligt Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 november 2012 i mål 2908-12. Frågan om utfyllnadsytan innehåller så många oklarheter och olika kartunderlag att hela processen bör tas om. Utfyllnad i det aktuella området har pågått under några år. Området är av riksintresse för naturvård (NRO Risveden) och för friluftslivet (FP 8 Risvedenområdet) samt hyser ett rikt fågelliv. I översiktsplanen är mossen utpekad som både grönstruktur och som särskilt värdefullt naturområde. Det är utpekad som särskilt känsligt enligt 3 kap. 3 § miljöbalken. Ärendet borde inte avgjorts enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utfyllnad av små vattensamlingar utgör tillståndspliktig vattenverksamhet. Fördjupande av dike utgör också markavvattning. Om området ska utökas från 4 ha till 6,5 ha bör ärendet också hanteras som en dispens från artskyddsförordningen avseende hela området. Småvattensamlingarna inom utfyllnadsområdet är viktiga som lekvatten för små groddjur, även torra år då mindre vattensalamander förekommer. Ju närmare laggen pölarna ligger desto fler groddjur förekommer. Lekvatten bör av hänsyn till skyddade arter inte tas bort förrän man vet hur den kompensatoriska dammen fungerar. Utfyllnaden skadar åkerrodans viloplats. Det är verksamhetsutövaren som ska visa att skyddade arter, inklusive häckande fåglar, inte skadas. Mossen som ingår i flera riksintressen har stor betydelse och den 80 år gamla torvtäkten skapar förutsättning för förhöjda naturvärden. Om utfyllnad pågår under lång tid kommer det att bli fråga om en utdragen bullerstörning för mossens fåglar. Bullerplanket utgör i sig en påtaglig skada. Länsstyrelsen har inte övervägt rimligheten av en utfyllnad i aktuell storleksordning (2 – 300 000 m³) med olämpliga massor i förhållande till verksamhetsutövarens behov och produktion.

Mark- och miljödomstolen meddelar följande

BESLUT

Mark- och miljödomstolen avvisar Naturskyddsföreningens Norra Älvsborg överklagande.

Skäl

Mark- och miljödomstolen ifrågasätter inte att föreningen i sig är en sådan miljöorganisation som enligt 16 kap. 13 § miljöbalken har rätt att överklaga vissa beslut.

I rättsfallet MÖD 2007:17 bedömde den dåvarande Miljööverdomstolen emellertid att tillsynsbeslut inte omfattas av miljöorganisationers talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen har i rättsfallet MÖD 2012:47 tagit upp frågan om miljöorganisationers rätt att överklaga och därvid funnit att ett beslut om föreläggande om skyddsåtgärder som meddelats med stöd av 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. 3 § miljöbalken som stämmer överens med både artikel 9.3 och unionsrätten ska göras. Eftersom målet även innefattat en fråga om dispens från artskyddsförordningen har det vid en sådan tolkning varit möjligt att se det överklagade beslutet som ett beslut som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken. Naturskyddsföreningen bedömdes därmed ha talerätt.

I ett liknande fall, Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 november 2012 i

mål M 3163-13, har domstolen gjort samma bedömning men då i ett anmälnings-
ärende som av domstolen ansågs kunna ses som ett beslut om tillstånd i enlighet med
miljöbalkens bestämmelser om Natura 2000.

I detta fall, som något berör frågor om artskydd, har länsstyrelsen som tillsyns-
myndighet fått en anmälan om att olovliga åtgärder vidtagits på den aktuella platsen.
Invändningarna i anmälan rör brott mot föreskrivna skyddsåtgärder, vilka länsstyrelsen
föreskrev efter anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Föreningen har
också begärt att detta samrådsförfarande ska tas om.

Länsstyrelsen har i det nu överklagade beslutet förelagt bolaget att mäta upp det
tidigare beslutade utfyllnadsområdets utsträckning och att avgränsa området med
ett fast staket samt begärt att bolaget ska skicka in bilder som visar att detta utförts.
Länsstyrelsen har i redogörelsen för ärendet angett att beslutet endast rör det tidigare
meddelade beslutet, d.v.s. ytan som exploateras och de skyddsåtgärder som meddelats.
Länsstyrelsen har emellertid också i sin bedömning angett att det inte finns lämpliga
skyddsåtgärder att vidta med anledning av en företagen avverkning och att
länsstyrelsen inte ämnar vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

Frågan är om länsstyrelsens beslut i detta enskilda fall är av den karaktären att
föreningen ska tillerkännas talerätt.

Mark- och miljödomstolen anser inte att det kan bedömas som en, i förhållande till
det tidigare beslutet, förnyad fråga om prövning i förhållande till artskydds-
bestämmelserna. Eftersom det nu överklagade beslutet heller inte innebär någon
utvidgning av det område som får fyllas ut anser mark- och miljödomstolen att
ärendet i länsstyrelsen avsett en ren tillsynsfråga.

Länsstyrelsens skrivning om att den inte ämnar vidta några ytterligare åtgärder i
ärendet kan visserligen omfattas av sådan underlåtenhet som anges i artikel 9.3 i
Århuskonventionen. Domstolen anser dock att det skulle föra för långt att, i ljuset av
Århuskonventionen, tolka 16 kap. 13 § miljöbalken till att omfatta även en tillsyns-
myndighets underlåtenhet att vidta ytterligare åtgärder i ett tillsynsärende.

Mark- och miljödomstolen anser att Mark- och miljööverdomstolens ovan refererade avgöranden från 2012 inte ger stöd för att tillerkänna en miljöorganisationer talerätt i detta fall. Eftersom det är fråga om ett tillsynsbeslut ska föreningens överklagandet avvisas (MÖD 2007:17).

Vid denna utgång finns inte skäl att på nytt pröva föreningens inhibitionsyrkande eller att företa syn.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 430)

Överklagande senast den 16 december 2013.

Eveline Savik

Protokollet uppvisat/