



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2020-04-01 i mål nr M 3429-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. UA

2. JA

3. JA

4. RA

5. LB

6. NB

7. Caravan Club Skaraborgssektionen

8. RC

9. EE

Dok.Id 1679778

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

10. LE

11. EFL

12. BG

13. VG

14. SG

15. UH

16. KH

17. MH

18. RJ

19. J-ÅJ

20. KJ

21. UJ

22. BK

23. JK

24. CL

25. CLK

26. ML

27. SL

28. GM

29. LO

30. HS

31. JS

32. LS

33. KS

34. YT

35. SW

36. IW

Ombud för 1–36: PN

37. PN

Motparter

1. EnBW Sverige AB

Ombud: advokaterna CRA och KH

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län

SAKEN

Enskilds klagorätt avseende miljöprövningsdelegations beslut att inte på eget initiativ ta upp fråga om återkallelse av tillstånd eller omprövning av villkor för vindkraftsverksamhet

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet. Mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut står därmed fast.

BAKGRUND

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län gav i beslut den 23 september 2015 tillstånd till vindkraftsverksamhet på fastigheterna A och B i Tidaholms kommun. Tillståndet omfattade uppförande och drift av maximalt tre vindkraftverk med vardera en totalhöjd av högst 180 m samt tillhörande anläggningar. Tillståndet har fått laga kraft.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län ansvarar för tillsynen över verksamheten.

En sammanslutning av närboende gav den 28 februari 2019 till miljöprövningsdelegationen in en begäran om inhibition och omprövning av tillståndet. Miljöprövningsdelegationen beslutade den 5 april 2019 att avvisa begäran. De närboende överklagade till mark- och miljödomstolen, som i dom den 28 maj 2019 upphävde avvisningsbeslutet och återförvisade ärendet till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning.

Den 11 juli 2019 beslutade miljöprövningsdelegationen att inte återkalla eller ompröva tillståndet för den aktuella vindkraftsverksamheten. De närboende överklagade miljöprövningsdelegationens beslut till mark- och miljödomstolen som i beslut den 1 april 2020 avvisade överklagandena med hänvisning till att sakfrågan, om anledning finns att ta upp fråga om omprövning eller återkallelse, inte kan anses beröra klagandena på ett sådant sätt att de har klagorätt.

De närboende har nu överklagat mark- och miljödomstolens beslut till Mark- och miljööverdomstolen och gjort gällande att de har rätt att överklaga miljöprövningsdelegationens beslut.

Mark- och miljööverdomstolen har i dom denna dag i mål nr M 318-20 prövat motsvarande frågor om rätt för enskild att överklaga miljöprövningsdelegations beslut att inte ompröva villkor i tillstånd för vindkraftverk.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

UA, JA, JA, RA, LB, NB, Caravan Club Skaraborgssektionen, RC, EE, LE, EFL, BG, VG, SG, UH, KH, MH, RJ, J-ÅJ, KJ, UJ, BK, JK, CL, CLK, ML, SL, GM, LO, HS, JS, LS, KS, YT, SW, IW och PN (PN m.fl.) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen i första hand ska återkalla eller upphäva tillståndsbeslutet, i andra hand återförvisa ärendet till mark- och miljödomstolen, i tredje hand återförvisa ärendet till en annan miljöprövningsdelegation och i fjärde hand återförvisa ärendet till Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har avstått från att yttra sig i målet.

EnBW Sverige AB – som trätt i LKs ställe som verksamhetsutövare enligt tillståndet till vindkraftsverksamheten – har motsatt sig att mark- och miljödomstolens beslut ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

PN m.fl. har anfört i huvudsak följande.

De är bosatta och bedriver verksamhet 614–4 500 m från vindkraftsanläggningen och är därför berörda av miljöprövningsdelegationens beslut att inte ompröva tillståndet. Enligt förarbetena till miljöbalken ska sakägarbegreppet tillämpas generöst. I såväl miljöskyddslagen som miljöskadelagen, två av miljöbalkens föregångare, stadgades att sakägare är den ”som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten” (prop. 1997/98:45, del I s. 484). Därutöver torde ägare till

närliggande fastigheter i enlighet med 2 kap. 15 § regeringsformen och Europakonventionen ha en särskilt stark klagorätt även avseende ett lagakraftvunnet tillstånd. I praxis har boende 1,6–3 km från en vindkraftsanläggning tillerkänts klagorätt avseende tillståndsbeslutet.

EnBW Sverige AB har anfört i huvudsak följande.

Avgörande för om en enskild har rätt att överklaga ett beslut är enligt 16 kap. 12 § miljöbalken beslutets rättsliga och faktiska verkningar för den enskilde samt dennes behov av rättsskydd. Den praxis som finns avseende sakägarbegreppet kopplat till vindkraft avser samrådsskyldighet samt klagorätt i samband med en tillståndsprocess. Denna praxis kan inte tillämpas i förevarande fall.

Bestämmelsen i 24 kap. 11 § miljöbalken om att endast de uppräknade myndigheterna ska kunna begära omprövning eller återkallelse av ett tillstånd har sin grund i att det inte bedömdes som lämpligt att sakägare och andra enskilda fick möjlighet att begära omprövning. På samma sätt har lagstiftaren valt att tillståndsmyndigheten ska kunna inleda en omprövning på egen hand utan krav på eventuell samrådsskyldighet med enskilda från myndighetens sida. Utifrån bestämmelsens beskrivna ändamål att enskilda intressen ska tillvaratas av myndigheter bör en strikt tolkning göras av om en enskild ska ha rätt att klaga på ett beslut om att inte ompröva ett tillstånd. Det är de angivna myndigheternas sak att tillvarata sakägarnas och allmänhetens intressen. Mark- och miljööverdomstolen har visserligen kommit fram till att ett myndighetsbeslut att inte begära återkallelse av tillstånd kan överklagas av de som är berörda men någon skyldighet för myndigheten att föra en sådan talan föreligger inte.

För att en omprövning eller återkallelse av ett tillstånd ska ske ska det bland annat vara fråga om olägenheter av väsentlig betydelse, att verksamhetsutövaren vilselett prövningsmyndigheten eller brutit mot erhållet tillstånd. Det krävs starka skäl för att en återkallelse eller omprövning ska ske. Verksamhetsutövaren måste kunna förlita sig på att kunna bedriva sin verksamhet i enlighet med tillståndet om inte allvarlig misskötsamhet eller väsentliga olägenheter uppstår. Rekvisitet väsentlig olägenhet ska också

vara styrande vid bedömningen om en enskild ska anses ha klagorätt av ett beslut om att inte ompröva eller återkalla ett tillstånd.

Av överklagandet framkommer inte på vilket sätt de påstådda bristerna under tillståndsprocessen skulle medföra en olägenhet för de närboende. Det har inte heller framkommit på vilket sätt miljöprövningsdelegationens beslut ger rättsliga eller faktiska verkningar för de närboende som gör att de lider rättsförlust om de inte ges rätt att överklaga beslutet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS SKÄL

Förutsättningar för återkallelse och omprövning av ett lagakraftvunnet tillstånd för miljöfarlig verksamhet finns i 24 kap. 3 och 5 § miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser kan återkallelse aktualiseras endast i vissa kvalificerade fall, bl.a. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet. Omprövning av villkor kan ske under något mindre strikta förutsättningar men kräver t.ex. att det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts, eller att förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

I 24 kap. 11 § miljöbalken finns särskilda bestämmelser om hur återkallelse respektive omprövning kommer till stånd. Enligt bestämmelsen får en ansökan om prövning som avses i 24 kap. 3–9 § miljöbalken göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. En ansökan får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken. Har tillståndet meddelats av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen.

Efter att regleringen i 24 kap. 11 § miljöbalken tillkom har vissa organisatoriska förändringar gjorts hos länsstyrelserna. Miljöprövningsdelegationen är administrativt

hemmahörande under en länsstyrelse men är numera självständig i sin beslutsfunktion i förhållande till länsstyrelsen. Miljöprövningsdelegationen är också i vissa fall gemensam för olika länsstyrelser. Numera är alltså miljöprövningsdelegationen som tillståndsmyndighet organisatoriskt skild från länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. Detta har bl.a. lett till att länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet har rätt att överklaga miljöprövningsdelegationens beslut (se MÖD 2015:5). Dessa organisatoriska förändringar har dock inte medfört några justeringar i 24 kap. 11 § miljöbalken.

Någon rätt för en enskild att ansöka om återkallelse eller omprövning hos domstol eller tillståndsmyndighet föreskrivs inte i 24 kap. 11 § miljöbalken. Regleringen utgår i stället från att enskilda som är berörda av en miljöfarlig verksamhet och som vill få till stånd en återkallelse eller omprövning av villkoren för en verksamhet som bedrivs med stöd av ett lagakraftvunnet tillstånd är hänvisade till att vända sig till tillsynsmyndigheten.

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken åligger det tillsynsmyndigheten att på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse och fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga. Av 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken följer att om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt det som sägs i 24 kap. 11 §.

Miljöbalken saknar bestämmelser om överklagbarhet av beslut av detta slag. Inte heller förarbetena till miljöbalken ger någon vägledning i denna fråga. Mark- och miljööverdomstolen har emellertid med hänvisning till allmänna förvaltningsrättsliga principer ansett att beslut av myndigheter att inte vidta tillsynsåtgärder efter klagomål i princip är överklagbara och att de kan överklagas av den som är sakägare i förhållande till den verksamheten som klagomålet avser. Även beslut av en tillsynsmyndighet att inte ansöka om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. miljöbalken har, i motsats till

vad som fram till dess i doktrin ansågs vara fallet, av Mark- och miljööverdomstolen bedömts vara överklagbart (se MÖD 2011:46).

Sedan den nyss nämnda praxisen tillkom har en ny förvaltningslag (2017:900) trätt i kraft. I 41 § förvaltningslagen återfinns numera en uttrycklig bestämmelse om överklagbarhet där det anges att ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt förarbetena till förvaltningslagen ger bestämmelsen uttryck för de principer som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är i grunden avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Det måste vara fråga om påverkan av någorlunda kvalificerat slag. (Se prop. 2016/17:180 s. 252–253.) Bestämmelsen innebär alltså en kodifiering av de principer som Mark- och miljööverdomstolen har utgått från i sina tidigare avgöranden.

Förutsättningarna för enskilda att överklaga miljöprövningsdelegationens beslut att inte på eget initiativ återkalla eller ompröva ett lagakraftvunnet tillståndsbeslut ska ses mot denna bakgrund.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Som bolaget har framhållit är det av vikt att den som innehar ett lagakraftvunnet tillstånd för miljöfarlig verksamhet kan förlita sig på att verksamheten också kan bedrivas i enlighet med tillståndet och de villkor som föreskrivs där. Att återkallelse och omprövning endast får ske om vissa i lag särskilt angivna förutsättningar föreligger utgör ett uttryck för denna princip. Det understryks också av att enskilda sakägare inte räknas upp bland de som får ansöka om återkallelse eller omprövning. Samtidigt innebär de principer som har lagts fast avseende enskildas ställning inom ramen för klagomålsärenden hos tillsynsmyndigheten, att enskildas intressen fortsatt erkänns även avseende verksamheter som bedrivs med stöd av lagakraftvunna tillstånd. Att, med utgångspunkt i miljöprövningsdelegationens egen initiativrätt, ge enskilda sakägare en ovillkorlig rätt att initiera ett återkallelse- eller omprövningsärende hos miljöprövningsdelegationen skulle dock riskera att allvarligt äventyra verksamhetsutövarens möjligheter att bedriva den tillståndsgivna verksamheten under förutsebara former. Med hänsyn till de

krav som ställs på tillsynsmyndigheten att utreda och, vid behov, agera med utgångspunkt i enskildas klagomål och då tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas till domstol kan en sådan ordning inte heller anses påkallad för att den enskilde ska kunna tillvarata sin rätt. Genom att enskilda hänvisas till att vända sig till tillsynsmyndigheten säkerställs vidare att miljöprövningsdelegationen får tillgång till ett tillräckligt beslutsunderlag för prövningen; att inhämta erforderligt underlag åligger tillsynsmyndigheten, inte tillståndsmyndigheten.

I linje med Mark- och miljööverdomstolens praxis om enskild sakägares rätt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut förutsätter ett sådant synsätt dock att enskilda sakägare får överklaga miljöprövningsdelegationens beslut för det fall delegationen avslår tillsynsmyndighetens ansökan om återkallelse eller omprövning när ansökan skett med anledning av ett klagomål som inletts av den enskilde sakägaren. Mark- och miljööverdomstolen understryker att det då blir tillsynsmyndighetens ansökan som kommer att utgöra ramen även för överklagandeprocessen, så att målet begränsas till de frågor som tillsynsmyndigheten har utrett och bedömt kunna utgöra grund för återkallelse eller omprövning. En sådan ordning kan inte anse utgöra ett alltför stort ingrepp i verksamhetsutövarens rättstrygghet.

Mot denna bakgrund konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att miljöprövningsdelegationen inte har någon skyldighet att med anledning av enskilds begäran ta upp frågan om återkallelse eller omprövning av ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Någon ansökan om återkallelse eller omprövning av bolagets tillstånd för vindkraftsverksamhet har inte givits in till miljöprövningsdelegationen av någon av de myndigheter som anges i 24 kap. 11 § miljöbalken. Enskilda närboende och övriga intressenter har möjlighet att vända sig till länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet med sina klagomål och därigenom få dem prövade liksom i förlängningen underställda miljöprövningsdelegationen. Under dessa förhållanden har de enskilda sakägarna i detta fall inte rätt att överklaga miljöprövningsdelegationens beslut. Det var därför rätt av mark- och miljödomstolen att avvisa överklagandet. Överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Karin Wistrand, tekniska rådet Yvonne Eklund samt hovrättsråden Ulf Wickström, referent, och Ralf Järtelius.

Föredragande har varit Linnea Haglund.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

PROTOKOLL
2020-04-01
Handläggning i
parternas utelavaro

Aktbilaga 11
Mål nr M 3429-19

RÄTTEN

Rådmanen Kristian Andersson; även protokollförare

PARTER

Klagande

1. UA

2. JA

3. JA

4. RA

5. LB

6. NB

7. Caravan Club Skaraborgssektionen

8. RC

9. EE

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänersborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se www.domstol.se/vanersborgs-tingsratt/		måndag – fredag 08:00–16:00

10. LE

11. EFL

12. BG

13. VG

14. SG

15. UH

16. KH

17. MH

18. RJ

19. J-ÅJ

20. UJ

21. KJ

22. BK

23. JK

24. CL

25. CLK

26. ML

27. SL

28. GM

29. LO

30. HS

31. JS

32. LS

33. KS

34. YT

35. SW

36. IW

37. PN
Även ombud för
1-36

Motpart

1. LK

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslut 2019-07-11 i ärende nr 551-23080-2019, se bilaga 1

SAKEN

Fråga om återkallelse eller omprövning av tillstånd till vindkraftsverksamhet på fastigheterna A och B i Tidaholms kommun; nu fråga om avvisning.

Handlingarna i målet genomgås, varvid följande antecknas.

BAKGRUND

Miljöprövningsdelegationen (MPD) gav i beslut den 23 september 2015 tillstånd till vindkraftsverksamhet på fastigheterna A och B i Tidaholms kommun. Tillståndet omfattade uppförande och drift av maximalt tre vindkraftverk med vardera en totalhöjd av högst 180 meter samt tillhörande anläggningar. Beslutet om tillstånd överklagades till mark- och miljödomstolen som genomförde vissa

ändringar i tillståndsvillkoren och avslag överklagandena i övrigt. Mark- och miljööverdomstolen gav inte prövningstillstånd. Arbetsgruppen Hökensås Vind inkom den 28 februari 2019 till MPD med en begäran om inhibition och omprövning av tillståndet. MPD beslutade den 5 april 2019 att avvisa Arbetsgruppens begäran. Arbetsgruppen överklagade MPD:s avvisningsbeslut till mark- och miljödomstolen, som i dom den 28 maj 2019 återförvisade ärendet till MPD för fortsatt handläggning. Den 11 juli 2019 beslutade MPD att den inte avsåg att återkalla eller ompröva tillståndet för den aktuella vindkraftverksamheten. MPD:s beslut har nu överklagats till mark- och miljödomstolen.

I mark- och miljödomstolen har klargjorts att Arbetsgruppen Hökensås Vind inte är en självständig person, utan en samlingsbeteckning på ett antal personer som anser sig berörda av den vindkraftsverksamhet som kan komma att bedrivas till följd av det givna tillståndet. Det är numera klarlagt att det är dessa enskilda personer som påkallat prövning hos MPD, och som nu har överklagat dess beslut till domstolen.

YRKANDEN M.M.

Klagandena har yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av MPD:s beslut i första hand återkallar eller upphäver tillståndsbeslutet för aktuella vindkraftverk, i andra hand att domstolen återförvisar ärendet till en annan MPD med uppmaning att inleda en omprövning enligt 23 kap. 3 § MB genom att särskilt granska samrådets selektivitet och genomförande och i tredje hand att domstolen återförvisar ärendet till samma MPD med än mer strikta krav på särskild granskning av samrådets selektivitet och genomförande.

Till stöd för sin talan har klagandena hänvisat till vad som anförts vid länsstyrelsens ursprungliga prövning av tillstånd till vindkraftsverksamheten och därutöver väsentligen anført att samrådet inför tillståndsbeslutet inte skett på ett korrekt sätt, vare sig i materiellt eller formellt hänseende och att MKB:n varit bristfällig.

Mark- och miljödomstolen meddelar följande

BESLUT

Överklagandena avvisas.

SKÄL FÖR BESLUT

Av 16 kap 12 § första stycket 1 miljöbalken framgår att bl.a. överklagbara beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det gått denne emot. MPD:s nu aktuella beslut får i sig anses överklagbart. Dock anser domstolen att sakfrågan, om anledning finns att ta upp fråga om omprövning eller återkallelse av aktuellt tillstånd, inte i sig kan anses beröra klagandena. Domstolen anser därmed inte att MPD:s beslut angår klagandena på sådant sätt att de har klagorätt. Överklagandena ska därför avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (MMD-11)

Överklagande senast den 22 april 2020

Kristian Andersson