

Målnummer: M7960-14 **Avdelning:** 6

Avgörandedatum: 2015-03-05

Rubrik: Enskilds rätt att överklaga ----- Mark- och miljööverdomstolen har vid en prövning av enskilds rätt att överklaga ett beslut med anledning av en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 miljöbalken och om tillstånd enligt ett förordande om landskapsbildsskydd tolkat 16 kap. 12 § miljöbalken på ett sätt som innebär att ägaren av den fastighet som berörs av beslutet har haft rätt att överklaga detta. Bedömningen av klagorätten har bl.a. gjorts mot bakgrund av Århuskonventionens krav på en effektiv tillgång till rättslig prövning.

Lagrum: 12 kap. 6 § och 16 kap. 12 § miljöbalken (1998:808)

Rättsfall:

- NJA 2012 s. 921, C-240/09, C-263/08

- MÖD 2012:47

- MÖD 2012.48

REFERAT

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2014-08-04 i mål nr M 2363-14, se bilaga

MOTPARTER

1. Länsstyrelsen i Skåne län
2. Myndighetsnämnden i Simrishamns kommun

SAKEN

Avvisning

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

BAKGRUND

Simrishamns kommun lämnade till Länsstyrelsen i Skåne län in en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inför planerade schaktningsarbeten och nedläggning av VA-ledningar vid Rörum på

fastigheten X m.fl. i Simrishamns kommun. Kommunen ansökte samtidigt om tillstånd enligt förordnandet om landskapsbilds-skydd samt om strandskyddsdispens. Länsstyrelsen i Skåne län (nedan länsstyrelsen) beslutade den 12 mars 2014 att lämna Simrishamns kommun tillstånd enligt förordnandet om landskapsbildsskydd med villkoret att marken ska återställas efter genomförda åtgärder. Med anledning av kommunens anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken föreskrev länsstyrelsen vissa försiktighetsmått till skydd för hasselmusens livsmiljö i området. Vad gäller strandskyddet gjorde länsstyrelsen bedömningen att någon dispens inte behövdes för åtgärderna.

Å J överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen som avvisade överklagandet. Nu har Å J överklagat avvisningsbeslutet till Mark- och miljööverdomstolen.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Å J har, som hans talan får förstås, yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva avvisningsbeslutet och tillerkänna honom klagorätt.

Länsstyrelsen i Skåne län och Simrishamns kommun har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Å J har anfört följande. Det finns ett rikt djurliv med bland annat fladdermus och hasselmus på hans fastighet. Länsstyrelsen har till och med fått pengar från EU till ett projekt som heter Bush Life och som ska stärka de biologiska värdena i miljöer knutna till buskmarker och äldre träd. I den planerade ledningsgatan står hasselbuskar och även "eketräd" står nära och kan skadas. Det växer dessutom många fridlysta arter i denna ledningsgata. Det finns andra vägar att gå för att gräva ned vatten- och avloppsrör.

Simrishamns kommun har anfört att det får förutsättas att mark- och miljödomstolen fattat ett lagenligt och korrekt beslut. I övrigt har kommunen inte haft något att tillföra i avvisningsfrågan.

Länsstyrelsen har yttrat sig och uppgett bl.a. följande.

De beslutade försiktighetsmått bedöms tillräckliga för att förhindra störning eller skada på hasselmusen och dess fortplantningsområden och viloplatsar.

Verksamhetsutövaren kan, genom att följa de beslutade försiktighetsmått, förlägga den nya ledningen i den befintliga ledningsgatan utan att påverka naturmiljön och områdets arter på ett negativt sätt. Om arbetsföretaget ska genomföras under hasselmusens aktiva period eller om buskage behöver tas bort i ledningsgatan behöver förekomsten av hasselmöss inom området undersökas genom en inventering.

Länsstyrelsen känner inte till att det skulle förekomma fladdermöss inom

den aktuella fastigheten. Även om så skulle vara fallet bedöms de aktuella åtgärderna, under iakttagande av de beslutade försiktighetsmått, inte störa eller skada några fladdermusarter, deras fortplantningsområden eller viloplatsen.

Det stämmer att länsstyrelsen har fått pengar från EU till projektet Bush Life. Fastigheten X ingår dock inte i projektet varför ledningsdragningen inte kommer att påverka åtgärder inom detta projekt.

Länsstyrelsen har vidare inga uppgifter om eller indikationer på att det skulle finnas några fridlysta växter inom området för schaktningen. Marken är sedan tidigare påverkad av grävningens arbeten i samband med nedläggning av elledningar och länsstyrelsen har därför bedömt att schaktning även denna gång kan tillåtas i ledningsgatan.

Å J har genmält att han som ägare har bättre kännedom än länsstyrelsen om huruvida det finns fridlysta växter i hans skog. Även om hans skog inte ingår i området som projektet Bush Life innefattar är hasselmössen som finns i hans skog värda att bevara. Även om marken redan påverkats av grävningens arbeten i samband med nedläggning av elledningar har såren vuxit igen och ledningsgatan syns inte längre. Han är rädd om sin skog som den är i dag samt dess växt- och djurliv.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om länsstyrelsens beslut i anledning av anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och om tillstånd enligt ett förordnande om skydd för landskapsbilden angår Å J på ett sådant sätt att han är att se som sakägare och därmed har haft rätt att överklaga beslutet.

Utgångspunkter

Det finns ingen entydig och klar definition av begreppet sakägare. För att någon ska vara sakägare i förhållande till ett beslut krävs att beslutet angår denne på ett mera konkret sätt. Detta brukar uttryckas som att beslutet ska påverka dennes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt har erkänts av rättsordningen. Att så är fallet kan bekräftas av att man tillhör en krets med vilken samråd ska hållas eller att man på något annat sätt har intressen som ska beaktas vid prövningen. I tiden före miljöbalkens tillkomst fanns i de olika sektorslagarna skilda sakägarbegrepp, men när balken infördes framhölls att man nu skulle ha ett enhetligt sakägarbegrepp som tog sin utgångspunkt i det sakägarbegrepp som tillämpats enligt miljöskyddslagen.

Tolkningen av vem som skulle ses som sakägare skulle vara generös (prop. 1997/98:45 del 1 s. 482 ff.).

Bestämmelserna om enskildas klagorätt i miljömål finns i 16 kap. 12 § miljöbalken som ansluter till 22 § förvaltningslagen (1986:223). Där framgår alltså att överklagbara domar och beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot.

Enligt praxis är det den som kan utsättas för en skada eller olägenhet som inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig som har rätt att överklaga (se exempelvis NJA 2012 s. 921). Högsta domstolen framhöll här att denna avgränsning av enskildas klagorätt är förenlig med Århuskonventionen.

I mål om strandskyddsdispens, tillstånd enligt landskapsbildsförordnande, Natura 2000 och beslut efter en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har avgränsningen av vilka enskilda som har rätt att överklaga tolkats snävt (se t.ex. MÖD 2001:29, MÖD 2004:55, MÖD 2013:32 och MÖD 2007:6). Genom MÖD 2011:46 utvidgades utrymmet för enskildas klagorätt till att även omfatta situationen där en myndighet beslutat att inte inleda omprövning av villkor i ett tillstånd. Domstolen påpekade där att det är en allmän förvaltningsrättslig princip att enskild har rätt till domstolsprövning av förvaltningsmyndighets beslut om den enskilde är berörd och beslutet har gått honom eller henne emot. Det underströks också att denna princip är förenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Århuskonventionens betydelse för bedömningen av klagorätten
Sedan de tidigaste avgörandena från Mark- och miljööverdomstolen av frågorna om enskildas klagorätt i mål om strandskydd och landskapsskyddsförordnande (se ovan) har Sverige tillträtt Århuskonventionen (FN-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Även EU är sedan år 2005 part till konventionen vilket innebär att konventionen är en del av unionens rättsordning. Konventionen syftar bland annat till att ge berörda enskilda och miljöorganisationer en bred tillgång till rättslig prövning och ser det som angeläget att allmänheten har tillgång till effektiva rättsliga mekanismer. Konventionen innehåller flera bestämmelser om tillgång till rättslig prövning, däribland artikel 9.3 vilken är aktuell i det här målet.

Av artikel 9.3 följer 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". Bestämmelsen har således i fråga om vilken typ av beslut som omfattas ett mycket vidsträckt tillämpningsområde - det omfattar i princip alla beslut som rör miljön. När det gäller frågan om vilka som tillerkänns denna vidsträckt prövningsmöjlighet anger artikeln att en viss begränsning är tillåten eftersom det får uppställas kriterier som allmänheten måste uppfylla för att få komma till tals. Parterna kan således utan att komma i konflikt med konventionen göra vissa avgränsningar av vilka som kan överklaga men de kriterier som ställs upp måste, enligt allmänna traktaträttsliga principer, vara förenliga med konventionens syfte (jfr MÖD 2012:47 och 48). Det kan här även noteras att EU-domstolen i sin dom i det s.k. DLV-målet (mål nr C-263/08) vid bedömningen av vilka krav som får ställas upp i nationell lagstiftning i fråga om miljöorganisationers klagorätt, konstaterade att möjligheterna att ställa upp krav är begränsade. Domstolen pekade på att det visserligen hade överlåtit till de nationella lagstiftarna att fastställa eventuella krav som ska vara uppfyllda för att en icke-statlig miljöorganisation ska anses ha talerätt men att sådana krav

måste säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning. Domstolen framhöll också att de nationella bestämmelserna inte får innebära en risk för att de gemenskrätsliga bestämmelserna (som utgjorde ett genomförande av konventionen) - innebärande en rätt för personer som har ett tillräckligt intresse av att ifrågasätta ett projekt, eller vars rättigheter kränks av projektet att föra talan i behörig rättsinstans - förlorar all ändamålsenlig verkan.

Artikel 9.3 har inte direkt effekt i unionsrättslig mening men 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 rättigheter enligt unionsrätten (se EU-domstolens dom i mål nr C- 240/09).

Vid en tillämpning av artikel 9.3 råder det inget tvivel om att det beslut som fattats av länsstyrelsen inom ramen för samrådet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och i fråga om landskapsskyddsförordnandet är ett sådant beslut som avses i artikeln. Frågan är dock om den avgränsning av klagorätten som hitintills gällt enligt praxis är förenlig med Århuskonventionens krav.

Vid bedömningen av klagorättens omfattning i fråga om bl.a. strandskyddsdispens, landskapsskyddsförordnande och beslut efter anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har en avgörande betydelse lagts vid vad som bedömts vara det skyddsvärda intresset med den rättsregel som varit aktuell vid prövningen. En sådan utgångspunkt kan ses som ett uttryck för den s.k. skyddsnormsläran. Följaktligen har enskilda inte kunnat komma till tals i exempelvis mål om strandskydd eftersom syftet med strandskyddsreglerna inte är att skydda enskilda utan allmänna intressen. Det kan ifrågasättas om en strikt tillämpning av skyddsnormsläran är förenlig med dagens syn på frågan om klagorätt på miljörättens område. Avgränsningen är också tveksam ur ett Århuskonventionsperspektiv och behöver mot den bakgrunden analyseras närmare i varje enskilt fall.

Bedömning

Tillgång till rättslig prövning i Århuskonventionens mening innebär ett krav på såväl en omfattande rätt till prövning som att det är fråga om en effektiv prövning. Kravet på en effektiv prövning innebär bl.a. att enskilda som är berörda av ett beslut avseende en viss verksamhet eller åtgärd måste kunna komma till tals i något sammanhang där de frågor som har betydelse för deras rättsställning prövas. Om en fråga avgörs i ett sammanhang där man med hänvisning till skyddsintresset hos en viss rättsregel som enskild inte kan komma till tals, men där detta avgörande senare läggs till grund för bedömningen i en annan prövning kan det ifrågasättas om konventionens krav är tillgodosedda. Detta gäller även om det inte finns något formellt hinder mot att frågan bedöms på nytt i samband med den senare prövningen, men där det första avgörandet de facto innebär att frågan har avgjorts.

Det beslut som Å J överklagat till mark- och miljödomstolen avser

schaktningsarbeten och nedläggande av VA-ledningar på hans fastighet och innebär dels att tillstånd lämnas enligt förordnandet om landskapsbildsskydd, med vissa villkor, dels ett beslut inom ramen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om vissa försiktighetsmått till skydd för hasselmusens livsmiljö i området. Som redan konstaterats är beslutet sådant att det i och för sig omfattas av artikel 9.3 i konventionen.

För att verksamhetsutövaren ska få rätt att lägga ned de aktuella ledningarna på Å Js fastighet krävs utöver de ovan nämnda besluten även ett beslut om ledningsrätt. I förhållande till ett sådant beslut har Å J rätt att, i egenskap av sakägare enligt fastighetsrättsliga regler, överklaga. Av bestämmelser i ledningsrättslagen (1973:1144) följer att prövningen av frågan om ledningsrätt kan upplåtas innebär att en bedömning av påverkan på både allmänna och enskilda intressen ska göras. Inom ramen för den prövningen kan Å J därmed föra fram argument som avser dessa intressen. Någon formell bundenhet till länsstyrelsens beslut i fråga om förordnandet om skydd för landskapsbilden eller till följd av samrådet finns inte. Av Lantmäteriets beslut (den 10 juni 2014, ärendenummer M13579) framgår dock att någon självständig prövning i förhållande till de frågor som prövats av länsstyrelsen inte har gjorts. Lantmäteriet har i stället, med hänvisning till länsstyrelsens beslut, slagit fast att dubbla prövningar av samma fråga inte ska ske. Det första beslutet har därmed haft direkt betydelse för den vidare prövningen. Lantmäteriets beslut har, sedan Å Js överklagande avslagits av mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen inte gett prövningstillstånd, vunnit laga kraft.

Den planerade verksamheten berör Å J i egenskap av ägare av fastigheten X. Förutsättningarna för att verksamheten ska få komma till stånd måste kunna prövas på talan av honom i något sammanhang för att en sådan verklig prövning som förutsätts i Århuskonventionen ska ha skett. Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att Å J genom att utestängas från prövningen av länsstyrelsens beslut inte fått sin konventionsenliga rätt till tillgång till rättslig prövning tillgodosedd. Det kan också ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med bestämmelserna i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Beslutet angår honom och det har gått honom emot. Han har därför haft rätt att, i enlighet med 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken, överklaga beslutet. Mark- och miljödomstolens beslut ska således upphävas och målet visas åter till den domstolen för prövning av överklagandet i sak.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Lars Dirke samt hovrättsråden Vibeke Sylten, Peder Munck och Åsa Marklund Andersson, referent.

Föredraganden har varit Olga Johansson.

BILAGA

VÄXJÖ TINGSRÄTT, MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN, SLUTLIGA BESLUT

KLAGANDE

Å J

MOTPART

1. Länsstyrelsen i Skåne län
2. Simrishamns Kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2014-03-12; ärendenr 521-28565-2013

SAKEN

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken samt tillstånd enligt förordnande om landskapsbildsskydd för schacktningsarbeten och nedläggning av en VA-ledning på fastigheten X m.fl, Simrishamns kommun; nu fråga om avvisning

BESLUT

Mark- och miljödomstolen avvisar överklagandet.

BAKGRUND

Simrishamns kommun har till länsstyrelsen i Skåne län inlämnat en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inför planerade schacktningsarbeten och nedläggning av VA-ledningar vid Rörum på fastigheten X m.fl. i Simrishamns kommun. Kommunen ansökte samtidigt om tillstånd enligt förordnandet om landskapsbildsskydd samt strandskyddsdispens för de planerade arbetena.

Länsstyrelsen i Skåne län (nedan länsstyrelsen) beslutade den 12 mars 2014 att lämna Simrishamns kommun tillstånd enligt förordnandet om landskapsbildsskydd med villkoret att marken ska återställas efter genomförda åtgärder. Med anledning av kommunens anmälan för samråd enligt 12 kap. miljöbalken föreskrev länsstyrelsen vissa försiktighetsmått till skydd för hasselmusens livsmiljö i området. Vad gäller strandskyddet gjorde länsstyrelsen bedömningen att någon dispens inte behövdes för åtgärderna.

Länsstyrelsens beslut har överklagats av Å J till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Å J yrkar, som mark- och miljödomstolen uppfattar överklagandet, att länsstyrelsens beslut upphävs och han anför följande. Som ägare till fastigheten X, tycker han att det finns andra vägar att gå för att gräva ner en VA-ledning istället för att gå genom skogen där det finns ett rikt djurliv av bl.a. hasselmus. Länsstyrelsen har fått pengar från EU till projektet Bush life som ska stärka de biologiska värdena i miljöer knutna till buskmarker och äldre träd. Dessutom står det hasselbuskar i ledningsgatan och han är inte intresserad av att denna t.ex. breddas så att man behöver hugga ner dessa och kanske hans ekar som också står där. I ledningsgatan växer också många fridlysta växter.

SKÄL FÖR BESLUTET

I 16 kap. 12 § första stycket miljöbalken (MB) anges att överklagbara domar eller beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet gått honom eller henne emot. För att en person ska ha rätt att överklaga ett beslut krävs att beslutet antingen påverkar den klagandes rättsliga ställning, eller berör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. Länsstyrelsens prövning i det nu aktuella målet har gjorts enligt bestämmelserna i 12 kap. 6 § miljöbalken samt enligt förordnandet om landskapsbildsskydd. En sådan prövning tar sikte på skyddet av naturmiljön och landskapsbilden i vidsträckt bemärkelse, vilket anses vara ett allmänt intresse. Beslutet innebär endast att länsstyrelsen funnit att de allmänna intressena inte påverkas negativt om de planerade åtgärden utförs. Enskilda har i praxis inte tillerkänts talerätt i de fall tillstånd eller liknande lämnats enligt bestämmelser vars ändamål endast är att skydda allmänna intressen (jfr MÖD 2012:33, MÖD 2001:29 och MÖD 2004:55). Beslutet innebär inget tillstånd att utföra åtgärden på annans mark. Det är en civilrättslig fråga som inte prövas i ett sådant här ärende.

Enligt mark- och miljödomstolen är Å J som markägare inte berörd av samrådsbeslutet eller tillståndsbeslutet på ett sådant sätt att han har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Hans överklagande ska därför avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 430)

Överklagande senast den 25 augusti 2014.

Bengt Johansson

Bruno Bjärnberg

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bengt Johansson, ordförande, och tekniska rådet Bruno Bjärnberg. Föredragande har varit beredningsjuristen Karin Höglund.

Sökord: Klagorätt; Århuskonventionen; EU-domstolen; Samråd;
Landskapsbildsskydd; Ledningsrätt

Litteratur: