



Miljödepartementet

Rättsenheten

Miljöorganisationers talerätt - ändringar i 16 kap. 13 § miljöbalken

Bakgrund

I 16 kap. 13 § miljöbalken anges att vissa överklagbara domar och beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. För att få en sådan överklaganderätt måste föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

I sin dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 har EG-domstolen slagit fast att den svenska bestämmelsen i miljöbalken som föreskriver ett medlemsantal på 2 000 medlemmar för att en miljöorganisation ska ha rätt att överklaga domar och beslut enligt balken inte är förenlig med artikel 10a i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet). Mot denna bakgrund är det nödvändigt att nu genomföra ändringar i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Den gemenskapslagstiftning som varit föremål för EG-domstolens prövning utgör ett genomförande av vissa av Århuskonventionens bestämmelser.

Århuskonventionen

Allmänt om konventionen

Århuskonventionen – eller konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor – trädde i kraft i oktober 2001. Konventionen vilar på princip 10 i Riodeklarationen från år 1992. Denna princip anger att miljöfrågor hanteras bäst med deltagande från den berörda allmänheten.

Konventionen har f.n. 43 parter. Sverige tillträdde konventionen i maj 2005. Samma år tillträdde konventionen också av den Europeiska gemenskapen.

I konventionen förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter. Varje människa har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. För att åstadkomma dessa rättigheter och skyldigheter säger konventionen att medborgarna måste ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionens bestämmelser utgör en minimistandard för rättigheterna. Enligt konventionen har miljöorganisationer en särskilt viktig roll och de tillerkänns därför samma rättigheter som den berörda allmänheten i övrigt.

Konventionen bygger på en insikt om att miljöarbetet måste vara förankrat hos allmänheten och att det kan förbättras genom allmänhetens påverkan på myndigheter och beslutsfattare. Det förutsätter i sin tur att allmänheten har kunskap om tillståndet i miljön och har kanaler för att medverka i beslut som har betydelse för miljön. Det som gör konventionen unik är att den tydligt slår fast att tillgången till dessa rättigheter och utövandet av dem har betydelse för de möjligheter allmänheten har att kunna påverka sin miljö och att garanterandet av dessa rättigheter är en viktig faktor för skyddet av miljön.

De tre pelarna

De tre grundprinciper som redovisats ovan brukar kallas konventionens tre pelare. Det handlar om

1. allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,
2. allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön och
3. allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Rätten till information och deltagande

Konventionen innebär en skyldighet för parterna att säkerställa att myndigheter tillhandahåller miljöinformation till den som begär det. En begäran om information får dock avslås under vissa särskilt angivna förutsättningar. Det finns även en skyldighet att se till att offentliga myndigheter samlar in och sprider miljöinformation. För att allmänheten ska kunna delta i och få inflytande över beslutsprocesser som rör miljö finns bestämmelser i konventionen om allmänhetens rätt att delta vid beslut som gäller tillstånd till vissa verksamheter. Allmänheten ska ges

rätt att få information och vissa praktiska möjligheter att påverka ett beslut. Allmänheten ska även ges medinflytande också när planer och program som rör miljön utformas och i lämplig utsträckning möjlighet att delta vid utformningen av författningar.

Särskilt om tillgång till rättslig prövning

Konventionen ställer krav på att den berörda allmänheten och miljöorganisationerna ska ha tillgång till rättslig prövning. Den som inte fått ta del av den miljöinformation han eller hon bett om eller som fått förfrågan om information felaktigt hanterad ska ha rätt att få frågan prövad av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ (artikel 9.1). På liknande sätt ska ett beslut som rör sådan verksamhet som omfattas av kraven på deltagande i beslutsprocessen kunna prövas rättsligt både i formellt och materiellt hänseende (artikel 9.2). Konventionen innehåller även bestämmelser om tillgång till rättslig prövning avseende miljöbeslut generellt (artikel 9.3).

Närmare om konventionen och den nu aktuella frågan

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen är konventionens parter skyldiga att se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, har rätt att få sådana beslut som omfattas av artikel 6 prövade av domstol. Icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt tillerkänns uttryckligen denna talerätt och presumeras ha ett tillräckligt intresse och rättigheter som kan kränkas.

De beslut som omfattas av artikel 6 i konventionen utgörs i första hand av tillståndsbeslut avseende större miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt enligt en förteckning i bilaga I till konventionen. Bestämmelsen omfattar, enligt punkt 20 i bilagan, även beslut som rör "all verksamhet som inte räknas upp i förteckningen i bilaga I men där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen". Artikel 6 ska därtill även tillämpas på beslut om verksamheter som inte anges i bilaga I men som kan ha en betydande miljöpåverkan.

Sverige är sedan år 2005 part till konventionen. Det svenska tillträdet föregicks av lagstiftningsarbete som innebar dels en ny lag om miljöinformation, dels ändringar i sekretesslagen, i miljöbalken och i en rad speciallagar.

Flera remissinstanser pekade i samband med Sveriges tillträde till Århuskonventionen på att kriterierna för miljöorganisationers talerätt enligt miljöbalken kunde ifrågasättas. Vidare konstaterade Lagrådet då att det endast torde vara en handfull föreningar, och sällan några lokala, som har talerätt enligt miljöbalkens bestämmelse och Lagrådet ifrågasatte om den svenska bestämmelsen stämmer överens med Århuskonventionens mål

att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning. Lagrådet påpekade att det tedde sig ovisst om Sverige uppfyllde konventionens krav. Lagrådet har därefter vid flera tillfällen upprepat sin kritik mot den svenska implementeringen i detta avseende.

Den dåvarande regeringen konstaterade i prop. 2004/05:65 att det ändamålsenliga i kriterierna i 16 kap. 13 § kunde föranleda viss diskussion i förhållande till konventionens syfte men förklarade att eventuella ändringar i talerätsreglerna lämpligen kunde göras när förslaget till EG-direktiv om tillgång till rättslig prövning färdigbehandlats (a. prop. s. 89 f.). Detta direktivförslag har emellertid inte varit föremål för förhandlingar sedan år 2005. Sedan tillträdet till konventionen har det svenska genomförandet av konventionen förbättrats genom att reglerna om miljöorganisationers talerätt har förtydligats och i viss mån utvidgats och regeringen har, i samband med den ändring som gjordes i 16 kap. 13 § med ikraftträdande den 1 januari 2007, också uttryckt sin avsikt att återkomma i frågan om miljöorganisationers talerätt (prop. 2005/06:182 s. 135).

EG-lagstiftningen

Århuskonventionen har undertecknats av samtliga EU:s medlemsstater och av Europeiska gemenskapen. De flesta av medlemsstaterna, liksom gemenskapen, har även ratificerat konventionen. För genomförandet av konventionen inom gemenskapsrätten har två direktiv och en förordning beslutats. Ett av dessa direktiv utgörs av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 25 juni 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EEG och direktiv 96/61/EG. Detta direktiv innebar således bl.a. en ändring av MKB-direktivet. Det är några av de artiklar i MKB-direktivet som genomför Århuskonventionen som är aktuella i det här ärendet.

I MKB-direktivet motsvaras Århuskonventionens artikel 9.2 av artikel 10a. Artikel 1.2 i MKB-direktivet innehåller en definition av *den berörda allmänheten* som anger att denna utgörs av den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2. Även icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska enligt denna definition anses ha ett sådant intresse. I artikel 10a föreskrivs icke-statliga organisationer som uppfyller kraven i artikel 1.2 har, har rätt till rättslig prövning.

Gällande rätt

Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken får överklagbara domar och beslut överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, när det gäller domar

och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk samt i frågor om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. Överklaganderätten avser även villkor eller andra bestämmelser i domen eller beslutet och även domar eller beslut som är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § i balken eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. För att få överklaga ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar.

Miljöorganisationernas generella talerätt infördes genom miljöbalken. Som skäl för organisationernas talerätt anfördes bl.a. att det hos dessa finns ett starkt intresse och djupt engagemang i miljöfrågor och att detta borde tas tillvara. I förarbetena till miljöbalken pekas även på att det för att uppnå de mål som ställs upp för miljöpolitiken krävs ett engagemang inte bara hos samhällsorgan utan också hos enskilda och att det främst är miljöorganisationernas rätt att överklaga som har betydelse för att öka deras inflytande vid miljörättsliga prövningar. En begränsning av talerätten ansågs dock nödvändig och med hänvisning till att överklaganderätten endast bör tillkomma organisationer som är öppna för allmänheten ställdes krav på att organisationen skulle utgöra en ideell förening. När det gäller ålder och medlemsantal anfördes att det förhållande att organisationen verkat under en inte alltför kort tid är bevis för att det föreligger stadga och livskraft i organisationen och att ett någorlunda stort medlemsantal tyder på god uppslutning kring organisationen (prop. 1997/98:45 Del 1 s. 489 f.).

De typer av mål och ärenden som miljöorganisationernas överklaganderätt skulle omfatta utgjordes när bestämmelsen infördes av domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken. Sedan dess har bestämmelsen förtydligats och även utvidgats till att omfatta ytterligare beslutstyper. Genom den lagändring som skedde efter förslag i prop. 2005/06:182 förtydligades vad som avses med domar och beslut om tillstånd liksom vad som inryms i begreppet tillstånd. Genom prop. 2006/07:95 utvidgades miljöorganisationers talerätt till att även avse beslut i frågor om tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken. Denna ändring föranleddes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Genom prop. 2008/09:119 utvidgades miljöorganisationernas talerätt till att även omfatta beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. En rätt för friluftorganisationer att överklaga beslut i frågor om strandskydd infördes också (16 kap. 14 § miljöbalken).

Målet i EG-domstolen

EG-domstolens avgörande föranleddes av en begäran om förhandsavgörande som framställdes av Högsta domstolen i ett mål mellan Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (föreningen) och Stockholms kommun avseende tillstånd till anläggande av en kraftledningstunnel. Föreningen hade överklagat miljödomstolens tillståndsbeslut till Miljööverdomstolen men där avvisats eftersom föreningen inte uppfyllde kraven på att en förening måste ha minst 2 000 medlemmar för att få överklaga domar och beslut enligt miljöbalken. Föreningen överklagade därefter avvisningsbeslutet till Högsta domstolen. I Högsta domstolen uppkom frågan om den svenska talerätsbestämmelsens förenlighet med Århuskonventionen och gemenskapsrätten i form av MKB-direktivet.

Högsta domstolen riktade därefter en fråga till EG-domstolen bl.a. om MKB-direktivets artiklar 6.4 och 10a kan tolkas så att medlemsstaterna har rätt att vid genomförandet av direktivet föreskriva att små lokalt etablerade miljöskyddsföreningar inte ges en rätt att överklaga.

EG-domstolen konstaterade att artikel 10a, genom en hänvisning till artikel 1.2, överlåter till de nationella lagstiftarna att fastställa eventuella krav som ska vara uppfyllda för att en icke-statlig miljöorganisation ska anses ha talerätt. De nationella regler som införs måste dock säkerställas dels ”en omfattande rätt till rättslig prövning”, dels att de bestämmelser i MKB-direktivet som innebär rätt till rättslig prövning ges en ändamålsenlig verkan. Domstolen menade att de nationella bestämmelserna därmed inte får innebära en risk för att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna förlorar ändamålsenlig verkan. Domstolen framhöll att i nationell rätt kan krav ställas på att en sådan förening som önskar föra talan i domstol mot ett projekt som omfattas av MKB-direktivet enligt sina stadgar har som verksamhetsföremål att främja natur- och miljöskydd. Domstolen konstaterade vidare att det inte kan uteslutas att krav på ett lägsta antal medlemmar skulle kunna vara relevant som en försäkran om att föreningen verkligen existerar och bedriver verksamhet. Antalet medlemmar får dock inte fastställas till en nivå som strider mot ändamålet med MKB-direktivet – inte minst syftet att göra domstolsprövning av sådana verksamheter som omfattas av direktivet lättillgänglig. Domstolen framhöll att MKB-direktivet inte bara rör verksamheter av regional eller nationell betydelse utan även mer begränsade verksamheter som lokala föreningar är bättre skickade att ta hand om men att sådana föreningar är uteslutna från prövning i och med utformningen av den svenska lagstiftningen. Domstolens slutsats blev att artikel 10a i MKB-direktivet ska tolkas så att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning genom vilken rätten till rättslig prövning av ett beslut angående en verksamhet som omfattas av MKB-direktivet förbehålls miljöskyddsföreningar som har minst 2 000 medlemmar.

Högsta domstolen har ännu inte avgjort målet mellan Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening och Stockholms kommun.

Förslag till ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken

Promemorians förslag: De krav som ställs i 16 kap. 13 § miljöbalken för att en miljöorganisation ska ha rätt att överklaga ändras. Kravet på att överklagandemöjligheterna enbart ska vara förbehållna ideella föreningar avskaffas och ersätts med ett krav på att talerätten ska omfatta såväl ideella föreningar som andra juridiska personer. För att få talerätt krävs emellertid att organisationen ska ha till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, att organisationen inte är vinstdrivande, att den har bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år och att den har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. I övrigt föreslås ändringar i bestämmelsen av redaktionell karaktär.

Skälen för promemorians förslag

Med anledning av EG-domstolens avgörande står det klart att den svenska lagstiftningens krav på att miljöorganisationer ska ha lägst 2 000 medlemmar står i strid med gemenskapslagstiftningen. Kravet kan därför inte kvarstå. Ett lägsta antal medlemmar kan föreskrivas men endast för att i så fall syfta till att säkerställa att en förening verkligen existerar och bedriver verksamhet. Vilket antal medlemmar det skulle kunna utgöra har domstolen inte slagit fast.

MKB-direktivet kräver att miljöorganisationer tillförsäkras tillgång till rättslig prövning avseende beslut som omfattas av direktivet. Direktivet lämnar ett utrymme för de nationella lagstiftarna att ställa upp krav för miljöorganisationers talerätt. EG-domstolen har påpekat att de nationella reglerna emellertid måste säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning. Detta utgör också Århuskonventionens övergripande målsättning. Själva rätten till prövning kan inte bli föremål för nationella överväganden utan är ovillkorlig. Frågan gäller vilka krav som får ställas för att den rätten ska få utnyttjas.

När det gäller antalet medlemmar står det således klart att det nuvarande antalet inte kan bibehållas och var en nedre gräns för medlemsantalet går har inte slagits fast. För att se till att talerätt tillerkänns föreningar som faktiskt bedriver vad som kan beskrivas som en verksamhet bör, i fråga om ideella föreningar, något slag numerärt kriterium övervägas. Det medlemsantal som kan komma i fråga får dock inte vara sådant att det hindrar lokala föreningar från att få tillgång till rättslig prövning. Ett medlemsantal på 100 personer kan ses som ett lämpligt avvägt antal eftersom det avspeglar att organisationen har god uppslutning hos allmänheten samtidigt som antalet inte är så högt att lokala organisationer utesluts. Ett medlemsantal på 100 personer får även anses förenligt med EG-domstolens utgångspunkt att antalskriterier skulle kunna accepteras om de avser att utgöra en försäkran om att en förening

verkligen existerar och bedriver verksamhet. Ett krav på högre medlemsantal får anses tveksamt i ljuset av EG-domstolens dom. Ett antal om 100 måste anses säkerställa att de miljöorganisationer som är ideella föreningar tillerkänns omfattande tillgång till rättslig prövning. EG-domstolen har dock särskilt framhållit att lokala miljöorganisationer ska ha tillgång till rättslig prövning. För att tillgodose detta krav är det inte lämpligt att i lagstiftningen föreskriva ett numerärt kriterium som är absolut. Det bör finnas en möjlighet att medge ideella föreningar med något färre medlemmar talerätt om föreningen kan påvisa att den har allmänhetens stöd, exempelvis genom att visa på god lokal förankring eller något annat liknande förhållande såsom t.ex. mycket omfattande verksamhet. En förening på en mycket liten ort kan ha stor uppslutning hos lokalbefolkningen men sakna möjligheter att uppnå ett medlemsantal om 100 medlemmar. Ett medlemsantal som ligger nära detta antal bör därför inte diskvalificera föreningen från talerätt. Eftersom antalskravet avspeglar föreningens lokala förankring bör det dock endast i undantagsfall vara motiverat att frånga kravet på antal medlemmar.

Samtidigt som kravet på antalet medlemmar sänks väsentligt bör även kravet på att en miljöorganisation måste vara en ideell förening se över.

I sitt yttrande till EG-domstolen i det aktuella målet har kommissionen pekat på den omständighet att kraven för prövning enligt svensk rätt också omfattar ett krav på att miljöorganisationen måste utgöra en ideell förening medan direktivet omfattar ”icke-statliga miljöskyddsorganisationer”. Också i den studie avseende genomförandet av Århuskonventionens artikel 9.3 som kommissionen lät genomföra år 2007 ifrågasattes de svenska kriteriernas förenlighet med konventionens krav. Kravet på att en miljöorganisation måste utgöra en ideell förening innebär att exempelvis Världsnaturfonden (WWF) saknar tillgång till rättslig prövning i Sverige. Detta trots att Världsnaturfonden måste anses vara en organisation som har både varaktighet, stadga och god uppslutning. Detsamma gäller exempelvis Greenpeace och Jordens Vänner. Samtidigt som kravet på organisationsformen ideell förening har motiverats med att det garanterar en demokratisk förankring hos föreningens medlemmar kan det ifrågasättas om det är rimligt att utesluta erkända miljöorganisationer. Det är även tveksamt om detta krav kan anses förenligt med gemenskapslagstiftningen. Eftersom det är mycket enkelt att starta en ideell förening kan det även ifrågasättas om kravet på en sådan organisationsform egentligen har någon större betydelse i förhållande till vilket antal organisationer som får talerätt. Kravet innebär snarast en principiellt onödigt avgränsning.

Mot denna bakgrund föreslås därför att rätten att överklaga inte längre enbart ska vara förbehållen miljöorganisationer som är ideella föreningar. På det sättet undviks onödiga gränsdragningseffekter i förhållande till väl

kända seriösa miljöorganisationer och eventuella tveksamheter i förhållande till genomförandet av MKB-direktivets och Århuskonventionens bestämmelser undanröjs. För att avgränsa vilken typ av organisationer som ska komma i fråga på ett konventionsenligt sätt bör de organisationer som tillerkänns talerätt vara juridiska personer som utgör icke vinstdrivande organisationer. Organisationen ska inte ha till syfte är att generera vinst.

För att säkerställa att de organisationer som får talerätt är miljöorganisationer i konventionens och direktivets mening bör det också krävas att organisationens dominerade syfte är natur- eller miljöskydd. En viktig del i miljöorganisationers talerätt är även att organisationerna ska representera allmänheten och ha dess stöd. Genom ett krav på 100 medlemmar för ideella föreningar tillgodoses detta. När det gäller andra organisationer bör det också krävas en stark anknytning till allmänheten. Detta kan exempelvis ske genom att organisationen kan visa på ett stort antal bidragsgivare eller stödmedlemmar. I miljöbalken bör det således anges att såväl ideella föreningar som andra miljöorganisationer ska ha god uppslutning bland allmänheten för att komma i åtnjutande av talerätt. Som angetts ovan kan detta för ideella föreningars del ske genom att föreningen kan visa att den har 100 medlemmar.

Utöver de föreslagna ändringarna i 16 kap. 13 § miljöbalken föreslås några rent redaktionella ändringar i lagtexten.

Frågorna kring miljöorganisationers talerätt har genom åren varit föremål för diskussion i olika sammanhang. Från verksamhetsutövarhåll har framhållits en oro för onödiga överklaganden och tidsutdräkt medan man från andra håll i samhället i stället ansett att de svenska bestämmelserna är alltför snävt utformade och oförenliga med gemenskapslagstiftningens och Århuskonventionens krav. Miljöbalkskommittén redovisade i sitt slutbetänkande (SOU 2005:59 s. 165 ff.) erfarenheterna av den vidgade talerätten för miljöorganisationer i 16 kap. 13 § miljöbalken som infördes i samband med att miljöbalken trädde ikraft. Kommittén kunde då konstatera att miljöorganisationerna endast i ett fåtal fall utnyttjat möjligheterna att överklaga avgöranden och att det inte finns några belägg för missbruk av möjligheterna att överklaga, men att verksamhetsutövarnas farhågor om att organisationernas rätt ska leda till försenade och fördröjade projekt trots detta kvarstod. Erfarenheterna visade att miljöorganisationerna spelar en viktig roll i miljöprövningar genom att bidra med sakkunskap och förmå verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter att motivera sina ställningstaganden tydligt. Miljöorganisationerna har vidare på ett effektivt sätt kanaliserat synpunkter från många sakägare. Kommittén avstod från att lämna förslag till ändringar av bestämmelsen om överklaganderätt och hänvisade till att det i samband med arbetet kring Århuskonventionen pågår överväganden om allmänhetens roll i prövningsprocessen.

Kommittén framhöll även att den inte hade något uttryckligt uppdrag att lämna något förslag i denna fråga.

Av de erfarenheter som kunnat iakttas finns således inget som tyder på överklagandemissbruk eller annan slags obstruktion från miljöorganisationernas sida. Detsamma gäller farhågorna om fördröjningar. Visserligen har endast ett fåtal organisationer uppfyllt kraven på 2 000 medlemmar men samtidigt har rent faktiskt en rad föreningar agerat under en större förenings namn utan att några okynnesöverklaganden eller liknande noterats. När miljöprövningar genomförs berörs normalt ett större eller mindre antal personer. Det beslut som blir ett resultat av miljöprövningarna anses angå dessa enskilda personer på ett sådant sätt att de utgör sakägare. De har därmed rätt att överklaga beslutet. Därutöver finns talerätten för miljöorganisationer. I praktiken överklagas mer kontroversiella beslut av i första hand närboende sakägare. Oavsett miljöorganisationers talerätt kommer därmed processerna att drivas. Som Miljöbalkskommitténs undersökning visat har miljöorganisationer i sådana ärenden inte sällan en roll som innebär att de samlar upp synpunkter från många sakägare och på så sätt bidrar till en mer effektiv process. Överklaganderätten för miljöorganisationer torde därmed inte spela någon större självständig roll i förhållande till antalet prövningar eller prövningens längd.

Ikraftträdande

Lagändringen bör mot bakgrund av EG-domstolens dom träda i kraft så snart det är möjligt.

Konsekvenser

Förslaget om utvidgade talerättskriterier för miljöorganisationer kan komma att leda till en viss ökning av antalet mål och ärenden hos tillståndsmyndigheter och domstolar. Miljöorganisationernas rätt att överklaga är dock fortfarande begränsad genom krav på att föreningen ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år samt krav på att organisationen har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Det kan därutöver förutses att i de flesta fall där ett överklagande sker är det inte en miljöorganisation ensam som överklagar utan överklaganden kommer då även från enskilda sakägare och att en eventuell ökning av antalet överklagade mål torde bli begränsad.

När det gäller frågan om risker för tidsutdräkt kan motsvarande övervägande göras. De erfarenheter som finns av miljöorganisationernas agerande vid miljöprövningar talar snarare för att de har möjlighet att bidra till ökad effektivitet i fall där prövningen berör många sakägare.

Den talerätt som sedan miljöbalkens införande finns för miljöorganisationerna har hittills visat sig utnyttjats endast i ett fåtal fall. Av den undersökning Miljöbalkskommittén genomfört framgår att miljöorganisationernas överklagandemöjligheter endast föranlett cirka ett överklagat mål per år för miljödomstolarnas del (se Miljöbalkskommitténs slutbetänkande SOU 2005:59 s. 165 f.). Någon motsvarande undersökning för den lagstiftning som hänvisar till miljöbalkens bestämmelser om talerätt för miljöorganisationer föreligger inte.

I den mån talerätten kommer till användning torde de positiva konsekvenserna av en ökad talerätt vara desamma som hittills kunnat iakttas, exempelvis att organisationerna tillför värdefulla synpunkter och bidrar till ett förbättrat faktaunderlag. En annan positiv konsekvens som de föreslagna ändringarna i 16 kap. 13 § miljöbalken medför är ett förbättrat genomförande av Århuskonventionen och ett bidrag till en bättre uppfyllelse av konventionens övergripande syften. Ändringen tillgodoser även i ökad utsträckning konventionens tankar om att ett större samhälleligt deltagande från allmänhetens sida leder till en bättre miljö. Eventuella miljökonsekvenser av den föreslagna ändringen kan därmed förväntas bli positiva.

Bilaga

Förslag till ändrad lydelse 16 kap. 13 § miljöbalken.



Lag om ändring i miljöbalken;

SFS

Utkom från trycket
den

utfärdad den 2010.

Enligt riksdagens beslut¹ föreskrivs att 16 kap. 13 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

16 kap.

13 §² När det är möjligt för en part eller sakägare att överklaga en dom eller ett beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, 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, får domen eller beslutet överklagas också av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycken gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Den som vill överklaga med stöd av första stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

Denna lag träder i kraft den

¹

² Senaste lydelse 2009:532.