

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
4840-18

meddelat i Stockholm den 21 december 2018

SÖKANDE

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

Ombud: Jurist David Loveday
Box 433
129 04 Hägersten

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 7 juni 2018, N2016/05812/FÖF avseende ansökan om tillstånd enligt 15 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln att lägga ut två rörledningar för transport av naturgas på kontinentalsockeln inom svensk ekonomisk zon i Östersjön

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar ansökningsen om rättsprövning.

Dok.Id 199665

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

Både enskilda och juridiska personer har rätt att ansöka om rättsprövning av regeringsbeslut som rör deras civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Härutöver har en miljöorganisation i vissa fall rätt att ansöka om rättsprövning av tillståndsbeslut. Det förutsätter bl.a. att organisationen har minst 100 medlemmar eller att den på annat sätt visar att den har allmänhetens stöd.

Sökanden, stiftelsen Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi (ClientEarth), är en polsk miljöorganisation som har sitt säte i Warszawa. ClientEarth ansöker om rättsprövning av regeringens beslut att ge bolaget Nordstream 2 AG tillstånd att lägga ut två rörledningar för transport av naturgas på kontinentalsockeln inom svensk ekonomisk zon i Östersjön.

YRKANDEN M.M.

ClientEarth yrkar att regeringens beslut ska upphävas. ClientEarth yrkar även att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen, både i sak och beträffande rätten att ansöka om rättsprövning.

Till stöd för att ClientEarth har rätt att ansöka om rättsprövning anför stiftelsen bl.a. följande. Regeringens beslut rör stiftelsens civila rättigheter enligt artikel 6 EKMR och stiftelsen har därmed, i första hand, talerätt enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. I andra hand föreligger talerätt enligt 2 § samma lag eftersom ClientEarth är en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. I tredje hand har stiftelsen talerätt grundad direkt på den EU-rättsliga regleringen och på konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

Enligt 1 § rättsprövningslagen 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 EKMR.

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.

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 Århuskonventionen.

De organisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken är sådana ideella föreningar eller andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen (1), inte är vinstdrivande (2), har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år (3) och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd (4).

Bestämmelserna i 16 kap. 13 § miljöbalken har utformats med beaktande av att både Sverige och EU är parter till Århuskonventionen. Konventionens bestämmelser om rätt till rättslig prövning i miljöfrågor har införts i EU-rätten genom bl.a. ändringar i direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (ursprungligen direktiv 85/337/EEG, ändrat bl.a. genom direktiv 2003/35/EG och kodifierat genom direktiv 2011/92/EU, MKB-direktivet).

Mål nr
4840-18

EU-domstolen har uttalat att de nationella regler som avser att genomföra MKB-direktivet måste säkerställa att miljöorganisationer ges en omfattande rätt till rättslig prövning och att bestämmelserna i direktivet ges en ändamålsenlig verkan (Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, p. 45).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att det åligger den som anser sig ha talerätt att visa att förutsättningarna för talerätt är uppfyllda.

Beträffande rätten för ClientEarth att ansöka om rättsprövning av regeringens beslut noterar Högsta förvaltningsdomstolen vidare följande.

Det klandrade avgörandet får anses vara ett sådant tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen. Det innefattar däremot inte någon prövning av ClientEarths civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR. ClientEarth kan därmed inte tillerkännas talerätt med stöd av 1 § rättsprövningslagen.

En miljöorganisation som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken har talerätt enligt 2 § rättsprövningslagen. ClientEarth har enligt sina stadgar till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- och miljöskyddsintressen och är inte vinstdrivande. Stiftelsen uppfyller därmed de två första kriterierna enligt bestämmelsen i miljöbalken.

Härutöver krävs bl.a. att organisationen har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. ClientEarth har inte gjort gällande att den har några medlemmar. ClientEarth måste därmed på annat sätt visa att verksamheten har allmänhetens stöd.

Möjligheten för organisationer som inte har minst 100 medlemmar att få tillgång till en rättslig prövning infördes främst för att ge även mindre, lokala, föreningar

Mål nr
4840-18

möjlighet att överklaga beslut på miljöområdet (prop. 2009/10:184 s. 64). I förarbetena uttalas att när det gäller organisationer som inte på samma sätt som ideella föreningar har medlemmar, bör det krävas en tydlig och stabil anknytning till allmänheten. Som exempel anges att organisationen bör kunna visa att den har god lokal förankring hos den befolkning som är berörd av den verksamhet eller åtgärd som är i fråga eller att den aktivt har deltagit i den aktuella processen, t.ex. under samrådsförfarandet, och då företrätt en bred allmänhet på olika sätt. Andra omständigheter kan vara att organisationen har ett stort antal bidragsgivare eller stödmedlemmar (a. prop. s. 65 f.).

ClientEarth har åberopat två handlingar till stöd för att stiftelsen har allmänhetens stöd. Den ena är ett polskt upprop, ”Stoppa gasledningen Nord Stream 2” som samlat ca 2 500 underskrifter. Den andra är en skrivelse från Greenpeace Nordic.

Uppropet – som har det uttalade syftet att tillståndet för den svenska delen av gasledningen Nord Stream 2 ska återkallas – är ställt till Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige och berör dels säkerhetspolitiska aspekter på nedläggningen av gasledningen, dels projektets miljöpåverkan. I uppropet berörs däremot inte ClientEarths verksamhet på annat sätt än att det anges att stiftelsen bl.a. har överklagat det tillståndsbeslut som meddelats i Finland.

För den prövning som ska göras är det emellertid allmänhetens stöd för organisationens verksamhet som sådan som ska visas, inte – som i förevarande upprop – allmänhetens stöd för en ansökan i ett enskilt fall (jfr NJA 2012 s. 921 p. 18). Uppropet visar alltså inte att ClientEarths verksamhet har allmänhetens stöd i den mening som är aktuell nu.

I skrivelsen från Greenpeace Nordic ger Greenpeace sitt stöd till ansöknings om rättsprövning. ClientEarth anför att eftersom Greenpeace utgör en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken och har en verksamhet som stöds av mer än 160 000 personer, måste det anses visat att även ClientEarths verksamhet har allmänhetens stöd.

BESLUT

Mål nr
4840-18

Högsta förvaltningsdomstolen kan emellertid konstatera att det som krävs är att det är visat att ClientEarths verksamhet har ett direkt stöd. Att sådant stöd finns framgår inte av skrivelsen från Greenpeace.

ClientEarth har således inte visat att stiftelsen har en sådan tydlig och stabil anknytning till allmänheten som krävs för att verksamheten ska anses ha allmänhetens stöd i den mening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. ClientEarth har därmed inte rätt att ansöka om rättsprövning med stöd av 2 § rättsprövningslagen. Inte heller kan ClientEarth grunda en rätt att ansöka om rättsprövning direkt på den EU-rättsliga regleringen eller på Århuskonventionen (jfr Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, p. 43–45 och Den slovakiska brunbjörnen, C-240/09, EU:C:2011:125, p. 44 och 45).

ClientEarths ansökan om rättsprövning ska därmed avvisas.

Med anledning av det anförda uppstår ingen sådan tolkningsfråga som ger anledning att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet om detta ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Per Classon, Mari Andersson, Kristina Svahn Starrsjö och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Daniel Wållander.