



LUND UNIVERSITY

Tjugo år med Århuskonventionen

-Rättsutveckling och konsekvenser

Bengtsson, Ingemar; Norén, Eric; Sjöstrand, Malin; Treschow, Anna

2024

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Bengtsson, I., Norén, E., Sjöstrand, M., & Treschow, A. (2024). *Tjugo år med Århuskonventionen: - Rättsutveckling och konsekvenser*. (3 uppl.) (s. 1-43). (RES Working Papers; Vol. 2024, Nr 3). Real Estate Science, Department of Technology and Society, Lund University.

Total number of authors:

4

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



Tjugo år med Århuskonventionen

- Rättsutveckling och konsekvenser¹

Ingemar Bengtsson, Eric Norén, Malin Sjöstrand & Anna Treschow²

Working Paper 2024:3

ISRN LUTVDG/TVLM 24/5570SE

Division of Real Estate Science

Department of Technology and Society

Lund University

¹ Rapporten är utarbetad inom projektet *Århuskonventionens tillämpning och dess konsekvenser för äganderätt och näringsfrihet i Sverige*, finansierat av KSLA – Kungliga skogs- och lantbruksakademin.

² Ingemar Bengtsson, fil.dr. & universitetslektor LU/LTH (projektledare); Eric Norén tekn.dr. & universitetsadjunkt LU/LTH; Malin Sjöstrand, jur.dr. & universitetslektor LU/LTH; Anna Treschow jur.kand. LU/LTH (affilierad forskare).

Sammanfattning

Efter cirka 20 år med Århuskonventionen har tillämpningen av konventionen haft tid att utvecklas. Införlivandet av konventionen i svensk rätt var från början en komplex uppgift då det inte bara handlar om konventionen i sig själv utan också hur den kan integreras med grundlag, miljöbalk och speciallagar. Till denna komplexitet kommer utvecklingen av riktlinjer på myndigheter och praxis i domstolar, samt att konventionen själv utvecklas över tiden. Sammantaget motiverar denna komplexitet studier av hur Århuskonventionen har införlivats i svensk rätt och vad detta har kommit att betyda för berörda verksamheter.

Rapporten har två syften: att beskriva gällande rätt angående Århuskonventionens tillämpning i svensk rätt vilket inbegriper att analysera hur utvecklingen av rättstillämpningen har gått till i förhållande till övergripande legalitetsprinciper; att analysera hur konventionen påverkar ekonomisk verksamhet i Sverige. Rapporten begränsar sig till en av konventionens tre pelare, nämligen talerätten.

En genomgående insikt från arbetet är att Århuskonventionens funktion i svensk rättstillämpning är en mycket komplex historia som få, om någon, har en heltäckande bild av. Konventionen griper in i svensk rättstillämpning på flera olika sätt, i olika lagar, i utveckling av praxis och direkt i myndighetsutövningen. Bilden kompliceras ytterligare av att konventionen i sig själv också är i rörelse och utvecklas och att denna utveckling till stora delar sker utanför nationella lagstiftande församlingar. Komplexiteten innebär en utmaning när materia ska sammanfattas och kommuniceras till läsaren. För att få till en så kompakt framställning som möjligt sammanfattade vi de 14 viktigaste observationerna i en punktlista, vilka vi grupperade i tre huvudgrupper: talerättens utveckling; förklaringarna till utvecklingen; effekterna av utvecklingen. Eller med andra ord, vad har skett, hur har det gått till och vad har konsekvenserna blivit.

Vi såg att talerätten över tiden har utvidgats, på tre olika sätt. Dels genom att fler verksamheter omfattas, dels genom att fler organisationer omfattas av talerätten samt genom att fler myndighetsbeslut har kommit att omfattas av talerätten. Vi såg också att det råder en viss oklarhet angående i vilken domstol konventionen ska prövas och att olika domstolar tolkar konventionen olika. Utvecklingen är inte enkel att förklara på ett entydigt sätt, men vi kan konstatera att den nationella lagstiftaren inte har varit påtagligt aktiv i processen, efter att konventionen antogs. På nationell nivå innebär det att tillämpningen till stora delar har utvecklats i domstolar och på myndigheter, vilket gör den svårare att fånga och beskriva jämfört med om den hade utvecklats genom utredning och proposition. Det innebär också att den demokratiska kontrollen över utvecklingen blir otydlig eftersom varken domstolar eller myndigheter, till skillnad från riksdag och regering, är föremål för allmänna val. På internationell nivå innebär Efterlevandekommitténs centrala roll på motsvarande sätt att den demokratiska kontrollen över utvecklingen är otydlig. De viktigaste negativa konsekvenserna, enligt oss, är att enskilda verksamhetsutövare har hamnat i kläm när ett regelverk utformat med stora företag och riskfylld verksamhet i åtanke tillämpas även på enskildas pågående markanvändning, och att konsekvenserna för enskilda inte proportionalitetsprövas.

I den rättsekonomiska analysen koncentrerade vi oss på två av upptäckterna i den rättsdogmatiska analysen: att enskilda tvingas försvara myndigheters beslut; att proportionalitetsbedömningar saknas. Slutsatsen är att tillämpningen av konventionen utvecklats på ett för den enskilde belastande sätt utan att konsekvenserna av detta har varit föremål för genomtänkt proportionalitetsbedömning. Proportionalitetsbedömning skulle behöva göras dels med avseende på den enskildes situation, dels med avseende på bredare samhällspåverkan, som påverkan på möjligheten till självförsörjning, miljömål och samhällsekonomisk effektivitet.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte.....	6
1.2.1. Avgränsningar.....	6
1.3. Metod.....	7
1.4. Disposition.....	7
2. Århuskonventionen	7
2.1. Organisation inom konventionen.....	8
2.2. Konventionens regler om talerätt.....	9
3. Århuskonventionens införlivande i svensk rätt	10
3.1. Ratificeringens direkta påverkan på svensk normgivning	10
3.2. Beslut enligt svensk rätt som ansågs omfattas av konventionen	13
3.3. Vilka skulle ha talerätt?.....	14
3.4. Andra utredningar som berör talerätten.....	16
4. Århuskonventionens tillämpning i Sverige idag – exemplet de gröna näringarna.....	17
4.1. Generellt om talerätten enligt svensk nationell rätt.....	17
4.1.1. Århuskonventionens påverkan på talerätten i svensk rätt.....	18
4.1.2. Talerätten relaterad till gröna näringar, exemplet skogsbruk.....	20
5. EU och Århuskonventionen.....	27
5.1. EU-inträdets inverkan på inhemsk rätt.....	27
6. Sammanfattning av resultat.....	29
6.1. Talerättens utveckling	30
6.2. Förklaring till utvecklingen.....	31
6.3. Konsekvenserna av utvecklingen.....	31
7. Konsekvensanalys samt behov av vidare forskning och åtgärder.....	32
7.1. Enskilda tvingas försvara myndigheters beslut.....	33
7.1.1. Tillståndspliktig verksamhet och pågående markanvändning.....	34
7.2. Proportionalitetsbedömningar saknas.....	36
7.3. Avslutning.....	38
Referenser.....	39
Offentligt tryck.....	39
Direktiv.....	39
Departementsserien	39
Europaparlamentet.....	39

FN:s ekonomiska kommission	39
Motioner	40
Myndighetspublikationer.....	40
Propositioner.....	41
Rättspraxis och andra avgöranden	41
Statens offentliga utredningar	42
Litteratur	42

1. Inledning

Det är snart 20 år sedan Sverige ratificerade Århuskonventionen och tillämpningen av konventionen har haft tid att utvecklas. Införlivandet av konventionen i svensk rätt har varit en komplex uppgift då det inte bara handlar om konventionen i sig själv utan också hur den kan integreras med grundlag, miljöbalk (1998:808, MB) och speciallagar. Till denna komplexitet kommer utvecklingen av riktlinjer på myndigheter och praxis i domstolar, samt att konventionen själv utvecklas över tiden. Sammantaget motiverar denna komplexitet studier av hur Århuskonventionen har införlivats i svensk rätt och vad detta har kommit att betyda för berörda verksamheter.

Århuskonventionen syftar enligt artikel 1 till att skydda allas rättighet att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande. Konventionen består av tre olika delar (pelare): (a) allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter, (b) allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om miljön, samt (c) allmänhetens rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Varje part till konventionen utvärderar löpande hur de tillämpar den, i Sverige ansvarar Miljödepartementet för dessa utvärderingar. Förenklat kan dessa sägas beskriva vad Sverige har gjort för att uppfylla konventionens olika delar. Det handlar om förändring i lagstiftning och andra regelverk. Dessa officiella utvärderingar studerar dock inte *hur* tillämpningen av konventionen ser ut, exempelvis *hur* myndigheter utformar riktlinjer eller *hur* domstolar dömer. Att nu, efter snart 20 år med Århuskonventionen, undersöka *hur* den tillämpas när den gått vägen genom lagstiftning, myndighetsutövning och domstolsavgöranden är en angelägen uppgift. De officiella utvärderingarna studerar inte heller konsekvenserna av tillämpningen av konventionen. Eftersom konventionen handlar om att ge någon part, det som benämns allmänheten, vissa rättigheter innebär konventionen nödvändigtvis också att andra parter belastas med skyldigheter. Det är intressant att få kunskap om hur dessa skyldigheter påverkar berörda verksamheter, exempelvis om det är en liten eller stor börda.

I den här rapporten kommer vi att undersöka dels hur tillämpningen av Århuskonventionen ser ut i Sverige idag och hur vägen hit har sett ut, dels vilka konsekvenser detta leder till för berörda verksamheter och samhället i stort. Undersökningen kommer av resurs- och utrymmesskäl att avgränsas till vissa delar av konventionen och till vissa verksamheter och delar av samhället.

1.1. Bakgrund

Den tidigare nämnda komplexiteten i processen att införliva konventionen i svensk rätt kan förväntas leda till oförutsedda utfall, varken lagstiftning eller -tillämpning sker automatiskt eller i överensstämmelse med en allomfattande plan, utan sker konkret i mängder med separata beslut, som delvis sker parallellt och delvis följer på varandra. Den ackumulerade effekten av alla separata beslut beror inte bara på summan av besluten utan också av produkten av dem, alltså hur de samverkar. Det samlade resultatet är mycket svårt att helt förutse på förhand, för att inte säga omöjligt. Överallt där mänskligt beslutsfattande är inblandat kommer ett mått av oförutsebarhet att föreligga. Ett spår som är mycket intressant att följa handlar därför om hur väl dagens tillämpning speglar de intentioner som fanns när konventionen ratificerades. I rapporten har vi tagit som utgångspunkt att dessa intentioner är oförändrade, om inte annat framgår av senare riksdagsbeslut. Inför arbetet med rapporten funderade vi på hur man resonerade i samband med konventionens införlivande i svensk rätt. Utöver att studera förarbeten ställde vi därför också frågor till tre personer med insyn i processen och sakkunskap i ämnet, särskilde utredaren Fredrik von Arnold, experten Stefan Rubensson och professor emeritus Ulf Jensen. Både von Arnold och Rubensson var involverade i införlivandeprocessen och kan därför ge en kompletterande bild av hur tankegångarna då gick. Jensen är expert i fastighetsrätt och kan ge ett

fastighetsrättsligt perspektiv på konventionen. I sitt intervjusvar anger Fredrik von Arnold³ att *”...man ej avsågt/trodde att de gröna näringarna skulle påverkas utan att konventionen avsåg större industrianläggningar.”* Han uttrycker även att *”...de resultat vi ser nu definitivt är oväntade”* samt *”...anser det vara djärvt att lägga så mycket i händerna på Efterlevandekommittén”*.⁴ Efterlevandekommittén är ett organ under Århuskonventionen som beskrivs närmare längre fram i artikeln. Vidare anger Fredrik von Arnold att han anser *”...det vara konstigt att rättsutvecklingen lett till att tillsynsmyndigheternas översyn idag ej anses tillräcklig för att anses uppfylla kraven i konventionen.”* I sitt intervjusvar anger Stefan Rubenson att konventionens skrivningar rörande talerätt *”sågs mest som en fråga som rörde de nya medlemsstaterna i EU, då det ansågs att allmänheten hade goda möjligheter att få tillgång till miljöinformation genom tryckfrihetsförordningen, TF, och en bred möjlighet att överklaga tillstånd och en del andra beslut enligt förvaltningslagen och MB”*.⁵ Ulf Jensen, professor em. i fastighetsvetenskap, anger i sitt intervjusvar att *”talerätten skapar byråkratiska hinder. Ibland förefaller det som om organisationerna överklagar endast för att bromsa markägarens användning av sin egendom.”*⁶

Norge ratificerade Århuskonventionen 2003. Ole Kristian Fauchald var delaktig vid både förhandlingarna och senare därpå följande lagstiftningsprocesser som representant för det norska miljödepartementet. Han anger i sitt intervjusvar att anslutningen till konventionen medförde mer omfattande lagändringar än vad som hade förutsetts under förhandlingarna.⁷ Däremot berördes inte jord- och skogsbruket av förändringarna vilket inte heller var avsikten. Fauchald menar att Århuskonventionens skrivningar har fått begränsad betydelse i Norge på grund av risken för höga rättegångskostnader. Han anger att endast få tvister prövas i Norge med Århuskonventionen som grund och att risken för höga kostnader är det som begränsar talerätten i praktiken.

1.2. Syfte

Rapporten har två syften, ett positivt och ett normativt. Det positiva syftar till att beskriva gällande rätt och dess utveckling över tiden, vilket inbegriper att dokumentera hur Århuskonventionen initialt integrerades i svensk rättstillämpning, hur praxis har utvecklats över tiden och hur dagens tillämpning förhåller sig till de ursprungliga intentionerna vid införlivandet av Århuskonventionen i svensk rätt. Det normativa syftet handlar dels om att analysera hur utvecklingen av rättstillämpningen har gått till i förhållande till övergripande legalitetsprinciper, dels om att analysera hur konventionen påverkar ekonomisk verksamhet i Sverige. För att göra rapporten mer konkret och dess resultat enklare att relatera till har vi också som delsyfte att analysera och klarlägga hur den svenska tillämpningen av Århuskonvention påverkar verksamheter inom de gröna näringarna.

1.2.1. Avgränsningar

För att begränsa studiens omfattning fokuserar vi rapporten på konventionens tredje pelare, talerätten, och hur denna utövas i den svenska kontexten. Både enskilda och organisationer kan tillerkännas talerätt men vi fokuserar här på miljöorganisationers rätt att företräda allmänna intressen med hänvisning till Århuskonventionen. Frågan om allmänhetens talerätt är intressant att studera, bland annat för att den har

³ Den 28 oktober 2016 beslutade regeringen att förordna före detta lagmannen Fredrik von Arnold som särskild utredare för en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen.

⁴ Fredrik von Arnold, tidigare lagman och utredare av skogsvårdslagen. Intervju av Anna Treschow via mejl/telefon, 2023-10-30.

⁵ Stefan Rubensson, Jur. Kand. och miljörechtsexpert JP Infonet. Intervju av Anna Treschow via mejl 2023-10-30.

⁶ Ulf Jensen, professor emeritus Lunds universitet. Intervju av Anna Treschow via mejl 2023-10-30.

⁷ Ole Kristian Fauchald, professor och avdelningschef institutionen för offentlig rätt Oslo universitet. Intervju av Anna Treschow via mejl 2023-10-30.

varit omdiskuterad, exempelvis på grund av myndigheters och verksamhetsutövares farhågor för missbruk.⁸ I Ds 2004:29, *Århuskonventionen*, uttryckte Miljödepartementet att dessa risker begränsades genom då gällande krav på demokratisk associationsform, nationell kännedom/anknytning, sakkunskap, antal medlemmar samt verksamhetstid för de organisationer som skulle kunna komma ifråga för talerätt i miljöfrågor enligt Århuskonventionen. Dessa krav har sedan förändrats succesivt. Antalet mål där miljöorganisationer är part har också ökat på senare tid vilket ytterligare motiverar en studie av frågan.⁹

Ett delsyfte med rapporten är att analysera hur Århuskonventionen påverkar verksamheter inom de gröna näringarna och rapporten fokuserar därför på artikel 9.2 och artikel 9.3 i konventionen, eftersom det är dessa som handlar om miljöorganisationers talerätt och idag påverkar de gröna näringarna.

1.3. Metod

Forskningen har bedrivits ur rättsvetenskapligt och rättsekonomiskt perspektiv. Vad gäller det rättsvetenskapliga perspektivet har rättsdogmatisk metod använts för att uppfylla rapportens positiva syften. Vi har studerat förarbeten, lagtext, praxis och doktrin inom området. Därutöver har publicerad dokumentation av myndigheternas egna uppföljningar och utvärderingar av konventionens tillämpning studerats. Vi har tittat på praxis rörande organisationers talerätt främst från svenska domstolar och EU-domstolen från tiden efter Sveriges tillträde till konventionen.

Det rättsekonomiska perspektivet har använts för att uppfylla rapportens normativa syfte och har bestått i att studera hur rätten och dess tillämpning påverkar det ekonomiska utfallet i samhället, ur både individuellt och samhällsligt perspektiv. Det rättsekonomiska perspektivet inbegriper studerandet av äganderätten som ett rättighetsknippe och analyser av hur knippet i realiteten påverkats av utvecklingen av rättstillämpningen.

Eftersom konventionens originalspråk är engelska, franska och ryska är det ibland bli nödvändigt att jämföra den svenska översättningen med en eller flera av dessa språkversioners tolkning av konventionen.¹⁰ I arbetet har vi utgått från den svenska översättningen.

1.4. Disposition

Inledningsvis presenterar vi Århuskonventionen, dess olika delar och aktörer. Därefter följer ett kapitel som beskriver hur man resonerade i Sverige vid tiden för ratificeringen samt relevanta delar av den svenska rättsutvecklingen. I närmast följande kapitel fokuserar texten på frågor om talerätt och hur den svenska tillämpningen av talerättsreglerna utvecklats över tid samt hur detta idag påverkar enskilda aktörer, särskilt inom de så kallade gröna näringarna. Därpå följer ett kapitel som kort redogör för hur EU påverkar konventionens tillämpning i Sverige. Rapporten avslutas med två kapitel med sammanfattande slutsatser och diskussion, först ett som sammanfattar de juridiska resultaten och sedan ett som diskuterar de juridiska resultaten ur ett rättsekonomiskt perspektiv.

2. Århuskonventionen

Århuskonventionen syftar enligt artikel 1 till att skydda allas rättighet att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande. Konventionen ska främja transparens i beslutsprocesser, tillgång till information och en möjlighet för allmänheten att vara delaktig i miljöprocesser av olika slag.

⁸ Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, Femte upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2021, s. 447

⁹ Se figur 1 och figur 2.

¹⁰ SOU 2017:81. Utredningen om en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen, *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*, Wolters Kluwer, Stockholm, s. 211.

Konventionen antogs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE) efter initiativ vid en miljöministerkonferens i Sofia 1995. I arbetet med förslaget till konvention deltog cirka 30 nationer. Flera internationella och regionala miljöorganisationer bildade en koalition som deltog aktivt under förhandlingsprocessen. Denna koalition deltog i arbetet på samma villkor som övriga delegater i förhandlingarna. I slutskedet av förhandlingarna deltog även EU-kommissionen.¹¹ Konventionen undertecknades av Sverige 1998, trädde i kraft 2001 och ratificerades av Sverige år 2005.¹²

Konventionen består av tre olika pelare, allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter; allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om miljön; och allmänhetens rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Det är den senare pelaren, tillgång till rättslig prövning, som vi fokuserar på i denna text.

För att en stat ska kunna ratificera konventionen måste den leva upp till konventionens bestämmelser. Idag har konventionen 47 parter, stater från Europa och Centralasien. Även EU har ratificerat Århuskonventionen. Sverige är därmed bundet av både konventionen och EU-rättens krav och tolkningar av konventionens innehåll. Ett av Århuskonventionens särdrag är att det är parternas skyldigheter i förhållande till allmänheten som regleras av konventionen och inte förhållandet mellan parterna.¹³

2.1. Organisation inom konventionen

Konventionens parter möts vart fjärde år, ett Meeting of the Parties,¹⁴ där det beslutas hur konventionen ska genomföras och utvecklas. En särskild arbetsgrupp, Working Group of the Parties, möts årligen för att utvärdera hur konventionen genomförs och för att utveckla konventionsarbetet. Inom konventionen finns arbetsgrupper för var och en av konventionens pelare: arbetsgruppen om tillgång till rättslig prövning (The Task Force on Access to Justice) är den som hanterar frågor rörande den tredje pelaren.¹⁵ Arbetsgruppen håller regelbundna möten och har som syfte att dela information, verka strategiskt, utbilda jurister, ta fram informationsmaterial med mera.¹⁶ Arbetsgruppens ordförande är sedan 2008 den svenske professorn i miljö rätt, Jan Darpö.¹⁷

Det är Efterlevandekommittén (the Aarhus Convention Compliance Committee,¹⁸ ACCC) som enligt artikel 15, ska se till att konventionen efterlevs. Denna är sammansatt av nio specialister från partsländerna som får nomineras av parterna och av organisationer. Ordförande i kommittén var mellan 2011 och 2020 svensken Jonas Ebbesson, professor i miljö rätt.¹⁹ Ebbesson var också ledamot mellan 2005 och 2021.²⁰

Då konventionstexten är tämligen allmänt hållen och lämnar stort utrymme för tolkning har Efterlevandekommittén författat tolkningsmaterial vilket fått stort inflytande över utvecklingen av

¹¹ Ds 2004:29, *Århuskonventionen*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm, s. 23.

¹² SOU 2017:81, s. 211.

¹³ Prop. 2004/05:65, *Regeringens proposition 2004/05:65 Århuskonventionen*, Regeringen, Stockholm s. 20; Ds 2004:29, s. 23.

¹⁴ Unece, *List of participants – 7th session of the Meeting of Parties to the Aarhus Convention*, 2021, https://unece.org/sites/default/files/2022-07/LoP_MoP7_final_0507.pdf [hämtad 2024-07-01].

¹⁵ Unece, *Task Force on Access to Justice*, <https://unece.org/env/pp/aarhus-convention/tfaj> [hämtad 2024-07-01]

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Uppsala universitet, Jan Darpö, <https://www.uu.se/en/contact-and-organisation/staff?query=N94-859> [hämtad 2024-07-01]

¹⁸ Unece, *the Aarhus Convention Compliance Committee – Background*, <https://unece.org/env/pp/cc/background> [hämtad 2024-07-01]

¹⁹ Stockholms universitet, Jonas Ebbesson, <https://www.su.se/profiles/ebbes-1.183752> [hämtad 2024-07-01]

²⁰ Unece, *the Aarhus Convention Compliance Committee – Committee Members*, <https://unece.org/env/pp/cc/committee-members> [hämtad 2024-07-01]

konventionens tolkning och tillämpning.²¹ Dess främsta bidrag till tolkningen och tillämpningen av Århuskonventionen får sägas vara framtagandet av riktlinjer.²² Dessa är inte bindande för parterna men beaktas i både svensk och EU-rättslig praxis som vägledande för tolkningen av konventionen och de åberopas ofta i samband med utredningar och domstolsavgöranden både i EU och i Sverige. Därutöver hanterar Efterlevandekommittén särskilda ärenden om påstådda brister i uppfyllandet av förpliktelser under konventionen. Anmälningar om bristande efterlevnad kan komma från vem som helst inklusive allmänheten och organisationer. Kommittén kan även granska ärenden på eget initiativ. Ärenden om bristande efterlevnad utreds och prövas av kommittén som sedan redovisar sina ställningstaganden. Kommitténs beslut är inte heller de juridiskt bindande för parterna till konventionen, men utgör beslutsförslag och underlag vid partsmöten. När kommitténs ställningstaganden sedan har bekräftats av partsmötet blir dessa en del av den internationella rätten och parterna anses bundna av dem. Efterlevandekommittén har således stort inflytande på Århuskonventionens tolkning och tillämpning.²³ Den form av kontroll eller efterlevnadsmekanism som finns i Århuskonventionen är en ovanlig konstruktion för internationella konventioner, vilket enligt betänkandet beror på att Århuskonventionen är avsedd att garantera allmänhetens rättigheter i förhållande till de stater som är parter och inte förhållandet mellan parterna.²⁴

Vid sidan av Efterlevandekommitténs eget arbete sker även ett periodiskt uppföljningsförfarande där staterna själva besvarar frågor om hur konventionen efterlevs.²⁵ Naturvårdsverket är den myndighet i Sverige som har ansvar för samordningen och uppföljningen av Århuskonventionen. Detta innebär bland annat att myndigheten hanterar sammanställning och spridning av miljöinrapporteringen som sker enligt konventionens första pelare. Det är även Naturvårdsverket som regelbundet rapporterar sin bild av den svenska efterlevnaden av konventionen till Efterlevandekommittén. De uppföljande rapporterna och mycket annan information finns på myndighetens hemsida. Informationen riktar sig till såväl allmänheten, miljöorganisationer och enskilda verksamhetsutövare.

2.2. Konventionens regler om talerätt

Det är framför allt artikel 9.2 och artikel 9.3 i konventionen som handlar om miljöorganisationers talerätt i olika sammanhang som kan beröra de gröna näringarna och som därför är av störst intresse att studera närmare i den här artikeln.

Artikel 9.2 syftar till att parterna ska tillgodose att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 (beslut om vissa verksamheter i bilaga 1), prövad av domstol eller av något annat oberoende och opartiskt organ.

Frågan vad som utgör ett tillräckligt intresse eller en kränkning av en rättighet ska bedömas enligt nationell rätt, men bedömningen ska ske med syftet att ge allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen. Organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller vissa kriterier ska anses ha ett sådant tillräckligt intresse och de ska även anses ha rättigheter som kan kränkas. I artikel 2.5 anges att uttrycket *berörd allmänhet* avser *den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse*

²¹ Unece, *Text of the Convention*, <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text> [hämtad 2024-07-01]

²² Unece, *The Aarhus Convention – An Implementation Guide*, United Nations, andra upplagan, 2014.

²³ Jämför SOU 2017:81, s. 212.

²⁴ Ds 2024:29, s. 27.

²⁵ Unece, *ACCC/C/2013/81 Sweden*, https://unece.org/env/pp/cc/acc.c.2013.81_sweden [hämtad 2024-07-01]

av ett beslut på miljöområdet. I samma artikel preciseras att *icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.*

Artikel 9.2 omfattar beslut som rör tillståndspliktiga större verksamheter som exempelvis verkar inom energisektorn, metall- och mineralindustri, kemisk industri och avfallshantering med mera och större tillståndspliktiga verksamheter inom de gröna näringarna. Vilka verksamheter som omfattas finns noggrant angivet i särskild bilaga.²⁶

Enligt artikel 9.3 ska varje part, utan att det påverkar tillämpningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till 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. I viss doktrin har innebörden av artikel 9.3 tolkats som att allmänheten har rätt att få *alla* handlingar och underlåtenheter överprövade av domstol.²⁷

Talerätten gäller efter EU-inträdet inte bara den nationella miljölagstiftningen, utan även tillämplig EU-rätt.²⁸ Vad som avses med allmänheten är såväl fysiska som juridiska personer som föreningar, organisationer och grupper. Detta framgår av artikel 2 i Århuskonventionen, som har rubriken *Definitioner*. I artikel 2.4 anges att uttrycket *allmänheten* avser *en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer*. Konventionens bestämmelser har sin motsvarighet i svensk rätt genom regler i 16 kap. 13 § MB.

Artikel 9.2 och 9.3 innehåller således 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; att omfatta handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen.

3. Århuskonventionens införlivande i svensk rätt

Sverige undertecknade Århuskonventionen i juni 1998 men ratificerade konventionen först år 2005. I förarbetena till ratificeringen, Ds 2004:29 och Prop. 2004/05:65, behandlades frågan om Sveriges tillträde till konventionen och hur ett tillträde förväntades påverka Sverige. Två EG-direktiv som togs fram som ett led i gemenskapens tillträde till konventionen behandlades också.²⁹

3.1. Ratificeringens direkta påverkan på svensk normgivning

För att Sverige skulle kunna ratificera konventionen och även leva upp till EG-rättens krav behövde den nationella rätten anpassas efter både konventionens och direktivens bestämmelser. I vissa delar ansågs konventionens bestämmelser mer långtgående än direktiven och i andra delar var förhållandet det motsatta.³⁰ Gemensamt för direktiven och konvention är att det anges att sökande som anser att deras begäran om miljöinformation har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte behandlats riktigt ska kunna få detta rättsligt prövat.

²⁶ Bilaga I, Århuskonventionen, tillgänglig via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A22005A0517%2801%29> [hämtad 2024-07-01]

²⁷ Jämför Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, Femte upplagan, Iustus förlag, Uppsala 2023, s. 199. Där kompletteras återgivandet av bestämmelsen med formuleringen *"alla handlingar"*.

²⁸ Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, s. 199.

²⁹ Dir. 2003/4/EG, *Om allmänhetens tillgång till miljöinformation*; Dir. 2003/35/EG, *Om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetande av vissa planer och program avseende miljön*.

³⁰ Ds 2004:29, s. 27.

Såväl enligt konventionen som enligt direktiven finns möjlighet till undantag från vissa bestämmelser. Det undantag som enligt direktivet om tillgång till miljöinformation är möjligt med hänsyn till medlemsstatens konstitutionella ordning innebär för svensk del till exempel att ett beslut av regeringen att vägra lämna ut information inte behöver omfattas av rätten till överprövning av domstol. I konventionen finns inget sådant undantag. Enligt det andra direktivet om allmänhetens deltagande får allmänheten en rätt att få beslut, handlingar och underlåtenheter avseende miljöfrågor prövade av domstol. I konventionstexten motsvaras detta av reglerna i artikel 9.3.

I departementspromemorian Ds 2004:29, framförs, att de rättigheter som konventionen ger allmänheten redan är garanterade i svensk rätt.³¹ Trots detta föreslogs ändå vissa anpassningar som bedömdes nödvändiga för att leva upp till både konventionen och direktivens krav. De nämnda justeringarna gällde vissa sekretessfrågor, miljöorganisationers möjlighet att föra talan mot tillståndsbeslut beträffande ett antal större verksamheter, tillgången till miljöinformation hos vissa aktörer samt miljöorganisationers möjligheter att överklaga tillståndsbeslut enligt annan lagstiftning än MB. I promemorian förordades ratificering och man uttalade att de principer om öppenhet som utgör grunden för konventionen sedan länge varit självklara i svensk offentlig förvaltning.³² Promemorian föreslog att Sverige skulle ratificera konventionen med den ovan nämnda reservationen beträffande bestämmelserna om tillgång till domstolsprövning vid begäran om viss information, då man ville undvika en grundlagsändring med hänsyn till tryckfrihetsförordningens regler om att regeringens och statsråds beslut om utfående av allmän handling inte kan överklagas.³³

Det bedömdes lämpligt att inledningsvis anta att artikel 9.3 är tillämplig vid efterlevnad av MB samt föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av balken. Därutöver håller promemorian öppet för att det kan bli senare förändringar efter det EG-direktiv som tidigare har nämnts. Promemorian anger att det måste finnas en miljörättslig bestämmelse som slår fast en plikt för en myndighet att handla på ett visst sätt för att en underlåtenhet ska kunna vara överklagbar. I promemorian anges även att det kan vara svårt att avgränsa vad som egentligen är miljörättslig lagstiftning. Det konstateras att det därmed är upp till varje part att göra lämpliga avgränsningar av vad som avses i den egna lagstiftningen.³⁴

Regeringen gjorde en liknande bedömning som sedan kom till uttryck i propositionen, nämligen att de prövningsförfaranden som krävs enligt konventionen och direktivet motsvaras av svenska prövningsförfaranden och att svenska regleringar av allmänhetens möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut för miljöfarliga verksamheter överensstämmer med kraven i konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande.³⁵ Enligt konventionen ska den berörda allmänhet som har tillräckliga skäl eller, i annat fall gör gällande att en rättighet har kränkts, ha rätt att få ovan nämnda frågor prövade. Vad som utgör tillräckliga skäl eller utgör en kränkning av en rättighet ska avgöras på grundval av de kriterier som anges i nationell rätt och i enlighet med syftet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till överprövning inom konventionens ramar. Konventionsparterna har alltså möjlighet att begränsa den allmänhet som skall ha talerätt genom att den får avgöra vad som utgör tillräckliga skäl. Begränsningen får dock inte vara så snäv att den strider mot konventionens syfte eller principer.³⁶

Flera remissinstanser ansåg att man kunde ifrågasätta om kriterierna för miljöorganisationers talerätt enligt MB kunde anses uppfylla kraven i konventionen. Lagrådet konstaterade att det endast torde vara ett fåtal

³¹ Ds 2004:29, s. 4.

³² Ibid., s. 35.

³³ Ibid., s. 36.

³⁴ Ibid., s. 106

³⁵ Prop. 2004/05:65, s. 78, 81.

³⁶ Ibid., s. 81.

föreningar, och sällan några lokala, som skulle få talerätt enligt MBs bestämmelse. Lagrådet ifrågasatte även om den svenska bestämmelsen stämde överens med Århuskonventionens mål om att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning.³⁷ Regeringen ansåg emellertid, till skillnad från nämnda remissinstanser, att MBs regler i 13 kap. 16 § om miljöorganisationers möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut överensstämde med kraven i Århuskonventionen och direktivet om allmänhetens deltagande. Vidare uttalades i propositionen att svensk rätt överensstämde med konventionens krav beträffande möjligheter att få myndigheters beslut prövade, men att ytterligare överväganden beträffande miljöorganisationers möjlighet att föra talan mot beslut skulle kunna behövas i samband med genomförandet av ett kommande EG-direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Det regelverk som förelåg vid propositionens färdigställande bedömdes inte hindra tillträde till Århuskonventionen.³⁸

För att åstadkomma överensstämmelse med konventionens krav på att miljöorganisationer skall ha rätt att få ett tillståndsbeslut prövat beträffande alla de verksamheter som räknas upp i konventions- respektive direktivbilagorna, föreslogs att det skulle införas en sådan rättighet i väglagen (1971:948) med flera lagar, genom en hänvisning till reglerna om miljöorganisationers talerätt i 16 kap. 13 § MB. Regeringen föreslog att Sverige i samband med ratifikationen av Århuskonventionen skulle anmäla en reservation, dels att Sverige inte hade genomfört konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling, dels att reglerna om miljöorganisationers talerätt i vissa avseenden måste kompletteras.³⁹

De formella möjligheterna för miljöorganisationer att driva och delta i rättsprocesser hade utvidgats redan i samband med MBs införande 1999. De krav som då ställdes för att en organisation skulle kunna överklaga var att det var en ideell förening (ingen annan organisationsform godkändes då transparens ansåg saknas och det inte kunde säkerställas vilka intressen som i realiteten företrädades) med minst 2 000 medlemmar som hade varit verksam i minst tre år. Nivån hade satts för att föreningen skulle kunna sägas företräda en bredare allmänhet samt ha resurser och kompetens att driva ärenden på ett ändamålsenligt och kompetent sätt. Inför ratificeringen av Århuskonventionen bedömdes detta leva upp till konventionens krav. Därefter har lagstiftningen sänkt trösklarna och rättspraxis flyttat gränsen ytterligare för vilken typ av organisationer som anses företräda allmänheten och därmed omfattas av talerätt.

Sammanfattningsvis var bedömningarna om behovet av regelförändringar vid ratifikationen, i korthet följande:⁴⁰

- Svensk rätt uppfyller kraven i Århuskonventionen på att allmänheten ska få delta i vissa tillståndsprocesser.
- Svensk rätt uppfyller konventionens krav vad gäller rätt till rättslig prövning i samband med avslag på begäran om information. I samband med ratifikationen bör Sverige göra en reservation beträffande artikel 9.1 såvitt den innebär att regerings- och statsrådsbeslut i fråga om utlämnande av allmän handling ska kunna överprövas av domstol.
- De prövningsförfaranden som krävs enligt konventionen motsvaras av svenska prövningsförfaranden.
- Svenska regleringar av vilken allmänhet som har möjlighet att föra talan mot tillståndsbeslut beträffande miljöfarliga verksamheter överensstämmer med kraven på området i konventionen.

³⁷ Prop. 2009/10:184, s. 59.

³⁸ Prop. 2004/05:65, s. 94.

³⁹ Ibid., s. 2.

⁴⁰ Ds 2004:29; Prop. 2004/05:65.

Skälen för bedömningen: Enligt konventionen, artikel 9.2, ska den *berörda allmänhet som har tillräckliga skäl eller, i annat fall gör gällande att en rättighet har kränkts* ha rätt till att få ovan nämnda frågor prövade. Vad som utgör tillräckliga skäl eller utgör en kränkning av en rättighet avgörs på grundval av de kriterier som anges i nationell rätt och i enlighet med syftet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till överprövning inom konventionens ramar. Konventionsparterna har alltså möjlighet att begränsa den allmänhet som ska ha talerätt genom att den får avgöra vad som utgör tillräckliga skäl. Begränsningen får dock inte vara så snäv att den strider mot konventionens syfte eller principer.

- Svenska regleringar i MB av miljöorganisationers möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut överensstämmer med kraven i konventionen. Några mindre justeringar föreslogs rörande miljöorganisationers möjligheter att föra talan, däribland: Den grupp av miljöorganisationer som har möjlighet att föra talan mot domar eller beslut enligt MB ska också kunna föra talan mot tillståndsbeslut enligt väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, ellagen (1997:857), luftfartslagen (1957:297) och minerallagen (1991:45).

3.2. Beslut enligt svensk rätt som ansågs omfattas av konventionen

Enligt artikel 9.2 är det den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 som ska kunna fås prövad av domstol. Om tillståndsmyndigheten inte följer reglerna i artikel 6 ska allmänheten med andra ord ha möjlighet att begära att dess agerande överprövas. Artikel 9.2 innebär således en rätt till prövning av den materiella giltigheten av ett tillståndsbeslut.⁴¹ Enligt såväl konventionen som direktivet krävs också att ett beslut kan prövas i ett processuellt hänseende (i enlighet med artikel 6 i konventionen). När en myndighet inte handlar enligt de nationella regler som kräver ett visst handlande från myndighetens sida under beslutsprocessen ska det vara möjligt att få det överprövat. De beslut, handlingar och underlåtenheter som konventionen och direktivet talar om skulle enligt propositionen t.ex. kunna röra sig om att en myndighet fattar ett beslut om att allmänheten ska få lämna synpunkter under en inte tillräckligt lång tid, kontaktar berörda för samråd i ett för sent skede av processen (handling), eller inte kungör den information som den skall inför ett tillståndsbeslut (underlåtenhet).⁴² I artikel 9.3 rör det sig om handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen.

När det rör sig om annat än formella beslut från myndigheter – *handlingar och underlåtenheter* – ansåg regeringen att medlemmar av allmänheten hade möjlighet att anmäla överträdelser och andra förhållanden till myndigheten för åtgärder och att myndigheterna hade relativt omfattande möjligheter att ompröva sina beslut. Ren passivitet från en myndighets sida kunde dock inte bli föremål för överklagande enligt propositionen.⁴³ Det skulle i stället krävas att det rörde sig om ett beslut i form av ett uttalande som har någon form av rättslig eller faktisk verkan, det vill säga som var bindande för eller påverkade partens eller någon annans rättsställning eller berörde ett intresse som erkänts i rättsordningen. Regeringen konstaterade att även den situationen att en myndighet inte fattat något beslut om att inte vidta en åtgärd faller under konventionen, men att det utan ett överklagbart beslut inte gick att vända sig till domstol för överprövning av en myndighets underlåtenhet. Det svenska systemet, menade regeringen vara tillfyllest då det i stället för domstolsprövning byggde på tanken att tillsynsmyndigheter skulle agera om miljörättsliga bestämmelser inte

⁴¹ Prop. 2004/05:65, s. 78.

⁴² Ibid., s. 79.

⁴³ Ibid., s. 120.

följdes. Myndigheternas verksamhet kontrolleras av riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) och allmänheten, inklusive miljöorganisationer, har alltid möjlighet att anmäla överträdelse av olika miljöbestämmelser till tillståndsmyndigheter för kontroll.⁴⁴

I frågan om genomförandet av artikel 9.3 i konventionen fann Lagrådet att det var tveksamt om Sverige kunde anses uppfylla konventionens krav även på den grunden att miljöorganisationer inte hade rätt att överklaga tillsynsbeslut.⁴⁵ Regeringen bedömde dock att artikel 9.3 i konventionen inte innebar något krav på att miljöorganisationer måste kunna överklaga sådana beslut.⁴⁶ Lagrådet har senare upprepat sin kritik mot det svenska genomförandet av konventionen i detta avseende. Någon ändring av lagstiftningen verkar dock inte skett annat än i fråga om tillsynsbeslut enligt 10 kap. MB.⁴⁷

Regeringen sammanfattade sina synpunkter på vad som skulle kunna överklagas med att Artikel 9.3 har en något oprecis utformning. Man ansåg att de krav som anges i artikeln är vaga och att det därför var svårt att slutligt ange vilka krav som kunde ställas på lagstiftningen i dessa frågor. Som tidigare nämnts, var dock regeringen av uppfattningen att den svenska lagstiftningen formellt sett redan uppfyllde kraven i artikel 9.3.⁴⁸

3.3. Vilka skulle ha talerätt?

Enligt regeringen överensstämde den svenska regleringen av allmänhetens möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut för miljöfarliga verksamheter, med undantag för miljöorganisationer, med kraven i konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande.⁴⁹

Den svenska regleringen gav talerätt bland annat i fråga om domar och beslut, (exempelvis om tillstånd och tillsyn), som meddelats med stöd av bestämmelser i MB och som går att överklaga enligt 16 kap. MB. Sådana domar och beslut får enligt 16 kap. 12 § 2 st. MB överklagas av den som beslutet angår, det vill säga den som beslutet riktar sig till och den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom det som beslutet avser. När det gäller tillsynsbeslut har anmälare som berörs av den störning som påtalats rätt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut. Enligt tidigare förarbeten är det svårt att tydligt avgränsa vilka som är sakägare, menar regeringen, men en person måste vara berörd på ett konkret sätt av ett beslut för att ses som sakägare. Frågan om vem som i varje enskilt fall anses vara sakägare har överlämnats till rättstillämpningen att avgöra. Ett på förhand fixerat sakägarbegrepp för varje situation skulle enligt propositionen vara mycket svårt att ange och knappast heller lämpligt. Sakägarbegreppet ska enligt propositionen tillämpas generöst. Till ledning för tolkningen av MBs sakägarbegrepp fungerar den gamla miljöskyddslagens sakägarbegrepp, som utgångspunkt. Regeringsrätten har uttalat att sakägare är i princip varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamhet som avses i ett tillståndsbeslut. Synen på vem som ska ses som sakägare har förändrats sedan MBs tillkomst, inte minst i praxis.⁵⁰

Vad gällde de nationella kriterierna för vilken allmänhet som skulle ha talerätt enligt 9.3 var utgångspunkten alltså att det i svensk rätt generellt sett är sakägare som har talerätt. I promemorian betonas att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i den nationella lagstiftningen ska tillerkännas talerätt samtidigt som

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Se Lagrådets yttrande, prop. 2004/05:65, s. 313 ff.

⁴⁶ Prop. 2004/05:65, s. 96.

⁴⁷ Se till exempel prop. 2004/04:65, s. 32 och Prop. 2006/07:95, *Ett utvidgat miljöansvar*, s. 210.

⁴⁸ Prop. 2004/05:65, s. 124.

⁴⁹ Ibid., s. 81.

⁵⁰ Ibid. s. 82.

hänsyn måste tas till relevanta EU-direktiv. Ibland provas vissa miljöfrågor som faller under konventionen enligt andra lagar och förordningar än MB. Ibland provas verksamheten både enligt MB och enligt annan lag. Enligt 42 § FL, som mer generellt reglerar vem som kan klaga på ett myndighetsbeslut, får överklagbara beslut överklagas av *den beslutet angår* om beslutet gått denne emot (se även 33 § FPL). Då det är tillåtet att ställa upp nationella kriterier för talerätt ansåg regeringen i propositionen att svensk rätt även i detta hänseende levde upp till konventionens och direktivets krav.⁵¹

Regeringen ansåg att den svenska regleringen av miljöorganisationers talerätt var förenlig med konventionens krav och med de krav som ställdes i direktivet om allmänhetens deltagande i miljöprocesser. Ett antal remissinstanser var av annan åsikt och ansåg att den dåvarande regleringen i 13 kap. 16 § MB var för snäv för att uppfylla kraven.⁵² Den dåvarande regleringen i nämnda regel gav ideella föreningar rätt att överklaga domar och beslut om bland annat tillstånd, om de enligt sina stadgar hade till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Det krävdes för talerätt även att föreningen bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och hade minst 2 000 medlemmar. Därutöver uppställdes krav för parts- och processbehörighet, bland annat att det fanns en behörig ställföreträdare som kunde föra organisationens talan. Andra associationsformer än ideella föreningar hade inte motsvarande talerätt.⁵³

I såväl promemorian som propositionen uttalas att miljöprövningar anses tidskrävande, vilket talade emot att alltför många grupperingar skulle ges rätt att överklaga. Associationsformen ansågs spela roll då till exempel stiftelser inte ansågs vara tillräckligt öppna och demokratiska då det saknas tillräckligt insyn i verksamheten för att det ska vara lämpligt med en rätt att föra allmänhetens talan. Samma resonemang ansågs härvidlag gälla vid såväl överklaganden enligt MB som enligt lagen om grupprättegång.

Vad gällde kravet på viss verksamhetstid så ansågs det i båda förarbetena viktigt att organisationer som kunde väcka grupptalan men också gavs talerätt i miljöfrågor skulle ha sådan stadga, ekonomisk stabilitet, sakkunskap och allmän förankring att de förväntades kunna utföra talan på ett sakkunnigt och rationellt sätt.⁵⁴ Vad avser frågan om nybildade organisationer skulle ges talerätt anfördes att det var logiskt att en organisation som verkat under en längre tid har samlat på sig större kunskap men också att det faktum att verksamheten hade bedrivits under en längre tid innebär att organisationer inte skapats enbart för att under en kort tid driva en viss fråga.

Redan innan 2004 hade frågor om icke diskriminering av utländska miljöskyddsorganisationer diskuterats. Det krav som ställdes var att de skulle ha drivit sin verksamhet i Sverige i 3 år, samma krav som för andra miljöskyddsorganisationer, och det ansågs nödvändigt att även dessa skulle ha bedrivit verksamhet i Sverige under tillräckligt lång tid för att erhålla talerätt med motiveringen att det var nödvändigt att känna till det specifika landets förutsättningar. Kravet på ett relativt stort antal medlemmar motiverades med att många medlemmar ansågs tyda på att det fanns en god uppslutning kring organisationen och dess arbete. Konventionen ansågs inte ställa krav avseende antal medlemmar.⁵⁵

Frågor om associationsform, verksamhetstid och medlemsantal diskuteras i förarbetena, då det ansågs finnas få miljöorganisationer som levde upp till kraven. I diskussionen hänvisades till en tidigare proposition, prop. 2001/2002:107, där det angavs att ingenting hittills hade tytt på att klagorätten hade missbrukats av miljöorganisationer men samtidigt fanns inte några uppgifter om i vilken utsträckning handläggningstider

⁵¹ Prop. 2004/05:65, s. 83.

⁵² Ibid., s. 84.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., s. 87-; Ds 2004:29, s. 99.

⁵⁵ Prop. 2004/05:65, s. 87-; Ds 2004:29, s. 100

vid domstolar redan förlängts till följd av att miljöorganisationer överklagat. Det saknades utredning om vilka konsekvenser en utvidgning av talerätten skulle kunna medföra. Av promemorian framgår synen att Århuskonventionen inte kräver att miljöorganisationer alltid ska ha möjlighet att föra talan utan att parterna har möjlighet att fritt sätta upp kriterier för vem som ska kunna överklaga beslut. Detta ansågs skilja paragraf 9.3 från överklaganden av beslut om tillstånd för de verksamheter som finns i konventionsbilagan. I propositionen lämnar man en öppning för kommande ändringar beträffande talerätten, beroende på andra EU- direktiv och kommande krav eller tolkningen i praxis.⁵⁶ Eftersom regeringen lämnade en öppning för framtida justeringar, nöjde sig Lagrådet med att påpeka att det kunde anses ovisst huruvida Sverige uppfyllde konventions- och direktivkraven.⁵⁷

3.4. Andra utredningar som berör talerätten

De politiska diskussionerna om Århuskonventionen har varierat över tid. Förekomsten av riksdagsmotioner beskriver både debatten och ståndpunkterna väl.⁵⁸ Konventionen har även aktualiserats i utredningar och propositioner, varav två har lämnat särskilt stort avtryck, även om de inte lett vidare till ny lag.

I november 2015 tillsattes utredningen SOU 2017:81 – *Rättslig översyn av skogsvårdslagen*. Charlotte Riberdahl fick uppdraget att leda utredningen och den skulle ha varit klar hösten 2016. Sedan Riberdahl i Almedalen uttalade sig om utmaningarna med att så många är ägare av en så viktig resurs som skogen, entledigades hon och Fredrik von Arnold utsågs till ny utredare.⁵⁹ Jan Darpö och Jonas Ebbesson var verksamma i utredningen där de refereras till så som professorer i miljö rätt och inte som medlemmar av Efterlevandekommittén och Task Force Access to Justice.⁶⁰

Enligt direktiven skulle utredningen bland annat identifiera behov av att tydliggöra bestämmelserna om överklagande av beslut i SVL med anledning av Århuskonventionen mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i det så kallade Änokmålet (HFD 2014 ref. 8).⁶¹ Utredningen diskuterar möjligheten att införa ett överklagandeförbud för alla utom för skogsägaren, men avskriver detta med motiveringen att det skulle kunna underkännas i senare domstolsprövningar enligt både nationell rätt och EU-rätt. Utredaren föreslår att beslut om avverkning i fjällnära skog, samt i ädellövskog ska kunna överklagas samt även förelägganden eller förbud i samband med avverkningsanmälningar. De sistnämnda hade vid den tidpunkten ännu inte varit föremål för prövning. Övriga avverkningsanmälningar, som inte föranlett förelägganden eller beslut från myndigheter, ansågs vara omöjliga att överklaga då de inte ansågs innebära beslut. De ansågs inte heller vara att betrakta som så kallade nollbeslut. Utredningen menade att om alla anmälningar om avverkning skulle kräva ett beslut som skulle kunna prövas i domstol *”finns det enligt utredarens uppfattning en påtaglig risk för att Skogsstyrelsen skulle få ett omfattande arbete att hantera dessa. Även domstolarna skulle få en utökad arbetsbörda.”*⁶² Hur markägarnas situation skulle påverkas togs inte ställning till. Inte heller andra intressekonflikter hanteras eller nämns. Utredningen kom fram till att nollbeslut inte skulle utgöra ett skäl för klagorätt enligt Århuskonventionen då vem som helst kan påkalla en granskning av enskildas och myndigheters ageranden genom att till exempel anmäla en misstänkt överträdelse av en miljöbestämmelse till Skogsstyrelsen.

⁵⁶ Prop. 2004/05:65, s. 90-; Ds 2004:29, s. 101, 108-.

⁵⁷ Lagrådets yttrande i Prop. 2004/05:65, s. 314.

⁵⁸ Se till exempel motionerna 2016/17:2450, 2019/20: 3106 och 3107, 2021/22:3432, 2022/23:977, 2023/24:380.

⁵⁹ SOU 2017:81, s. 3.

⁶⁰ Ibid., s. 28, 212-.

⁶¹ Dir. 2015:121, *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*

⁶² SOU 2017:81, s. 235.

I betänkandet föreslås att den överklagandehänvisning som finns i 40 § SVL ändras så att det framgår att Skogsstyrelsens beslut får överklagas av sådana ideella föreningar eller andra juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § MB och att allmän förvaltningsdomstol skulle vara prövningsinstans.⁶³ Betänkandet har inte lett till lagstiftning.

Under 2016 presenterade Miljö- och energidepartementet en promemoria med långtgående utvidgning av klagorätten enligt MB.⁶⁴ Efter hård kritik lades promemorian på hög i väntan på behandling. Utan att ha lett till politiska beslut verkar ändå tankegångarna i promemorian ha influerat den fortsatta utvecklingen mot utvidgning av talerätten. I promemorian, som hänvisar till Efterlevandekommitténs slutsatser, syns förslag på radikal minskning av antal personer som krävdes för att en miljöorganisation skulle anses uppfylla kraven för talerätt. Vidare föreslogs en utökning av klagorätten, så att överklagbara domar och beslut enligt MB eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken i fråga om tillstånd, godkännande, dispens eller tillsyn eller som innebär ett försämrat områdesskydd omfattas. Detta kan tolkas som att det inte bara ska vara beslut som ska kunna överklagas utan även så kallade nollbeslut, det vill säga när myndigheten avstår från ett föreläggande/beslut till exempel i ett tillsynsärende. Förslagen speglar den utveckling som senare skett på området. Av promemorian framgår dock att artikel 9.3 ger parterna möjlighet att göra snävare tolkningar av talerätten än vad som medges under artikel 9.2.⁶⁵ Förslagen i promemorian ledde fram till Prop. 2016/17:200 *Miljöbedömningar*, men den har inte lett till någon lagstiftning.

4. Århuskonventionens tillämpning i Sverige idag – exemplet de gröna näringarna

Förändringen av talerätten i Sverige har skett i flera steg, både genom lagändringar och ändrad rättstillämpning. Utvecklingen har på senare tid alltmer påverkat de gröna näringarna, främst skogsbruket. Skogsstyrelsen anger att det finns stor risk för att antalet överklaganden kommer att öka väsentligt framöver.⁶⁶ Nedan följer en beskrivning av utvecklingen.

4.1. Generellt om talerätten enligt svensk nationell rätt

I svensk rätt finns regler om vem som får klaga på ett myndighetsbeslut i bland annat 42 § förvaltningslagen (2017:900, FL), 33 och 34 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) och i 16 kap. MB. Miljöorganisationers talerätt regleras i 16 kap. 13 § MB, vilken har fått sin nuvarande utformning som följd av Sveriges tillträde till konventionen, mer om denna nedan.

Utgångspunkten för talerätt, eller med andra ord för att räknas som sakägare, är i svensk rätt att någon är berörd av saken, och att det finns ett beslut som angår denne och som går denne emot. Detta innefattar både den som beslutet riktas mot och personer i omgivningen. Det kan vara både fysiska och juridiska personer. Kretsen personer som kan klaga kan avgränsas på olika sätt och av olika skäl, men en viktig faktor är hur beslutet kan påverka olika personer, vilken effekt det kan få och vilka intressen som berörs.⁶⁷ En annan utgångspunkt har varit att det endast är myndigheters beslut som kan överklagas, inte andra typer av myndighetsutövning. Innan Århuskonventionen var det därför inte möjligt att till domstol överklaga myndighets underlåtenhet att fatta beslut. Det svenska systemet byggde i stället på att vem som helst kunde anmäla missförhållanden till myndigheter som då kunde pröva frågan enligt gällande regelverk.

⁶³ Ibid., s. 17.

⁶⁴ Ds 2016:25, *Miljöbedömningar*

⁶⁵ Ds 2016:25, s. 149.

⁶⁶ Skogsstyrelsen, Dnr 2023/433 – *Skogsstyrelsens årsredovisning 2023*.

⁶⁷ Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, s. 202.

4.1.1. Århuskonventionens påverkan på talerätten i svensk rätt

De senaste åren har antalet rättsprocesser baserade på talerätt enligt Århuskonventionen ökat väsentligt. Det gäller i många fall processer rörande skogsbruksåtgärder, vilka som huvudregel räknas som pågående markanvändning och alltså inte är tillståndspliktiga. Det rör sig vanligen om åtgärder som kräver en anmälan men inte tillstånd, förutom om det rör vissa åtgärder i fjällnära skog. De beslut som fattas i dessa sammanhang är ofta att betrakta som tillsynsbeslut. De fall där Skogsstyrelsen väljer att inte fatta beslut alls har kommit att betraktas som *nollbeslut* och har på senare tid också kunnat överklagas.⁶⁸

Den svenska linjen att det är myndighetsbeslut som kan överklagas av någon direkt berörd har därmed förändrats med hänvisning till att det av konventionen framgår att även en myndighets underlåtenhet att agera kan prövas och att talerätt därmed inte uppkommer bara i fråga om myndighetsbeslut. Ett krav är att myndighetens underlåtenhet kan anses strida mot lagen. Även myndighetsagerande som inte utgör formella beslut, utan som är råd eller anvisningar kan idag angripas rättsligt, om myndighetens åtgärd är ägnad att uppfattas som bindande för adressaten. Att råden och anvisningarna är bindande är av central betydelse för överklagandemöjligheten – I HFD 2020 ref 12 ansågs råd och anvisningar från myndighetens sida inte utformade så att de skulle uppfattas som bindande och kunde därför inte överklagas.⁶⁹

Skogsstyrelsen har angett antalet rättsprocesser som skäl för att ändra sin myndighetsutövning, ”[a]ntalet avverkningsärenden som överklagas och blir föremål för prövning i mark- och miljödomstolarna har ökat. Att allt fler ärenden måste gå till domstol tolkas normalt som ett tecken på otydliga regelverk, i det här fallet handlar det om både nationella och EU-regelverk.”⁷⁰ Enligt Jan Darpö år 2021 är dock klagofrekvensen låg i skogsvårdsfrågor. Han skriver att etablerade miljöorganisationer kan överklaga beslut enligt skogsvårdslagen (1979:429, SVL) till förvaltningsdomstol, vilket nästan aldrig sker. I några fall fattas beslut om artskydd under MB och då är överklagandefrekvensen något högre, om än på en väldigt låg nivå.⁷¹

Darpö baserar sin undersökning på åren 2018–2019. För att erhålla aktuell information efterfrågade vi uppgifter från Skogsstyrelsen om antal överklaganden som inkommit med stöd av 16 kap. 13 § MB. Skogsstyrelsens svarade via mejl att de enbart kan söka fram antal författade yttranden till domstol som skett med anledning av MB och tillägger att sannolikt är majoriteten författade med anledning av bestämmelsen. Antalet yttranden som Skogsstyrelsen upprättat framgår av figur 1.

⁶⁸ Med ”nollbeslut” åsyftas att myndigheters underlåtenhet att fatta beslut ibland betraktas som ett beslut – ett nollbeslut, och att det därför under vissa omständigheter blir möjligt att överklaga.

⁶⁹ HFD 2020 ref 12; Se även Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, s. 204.

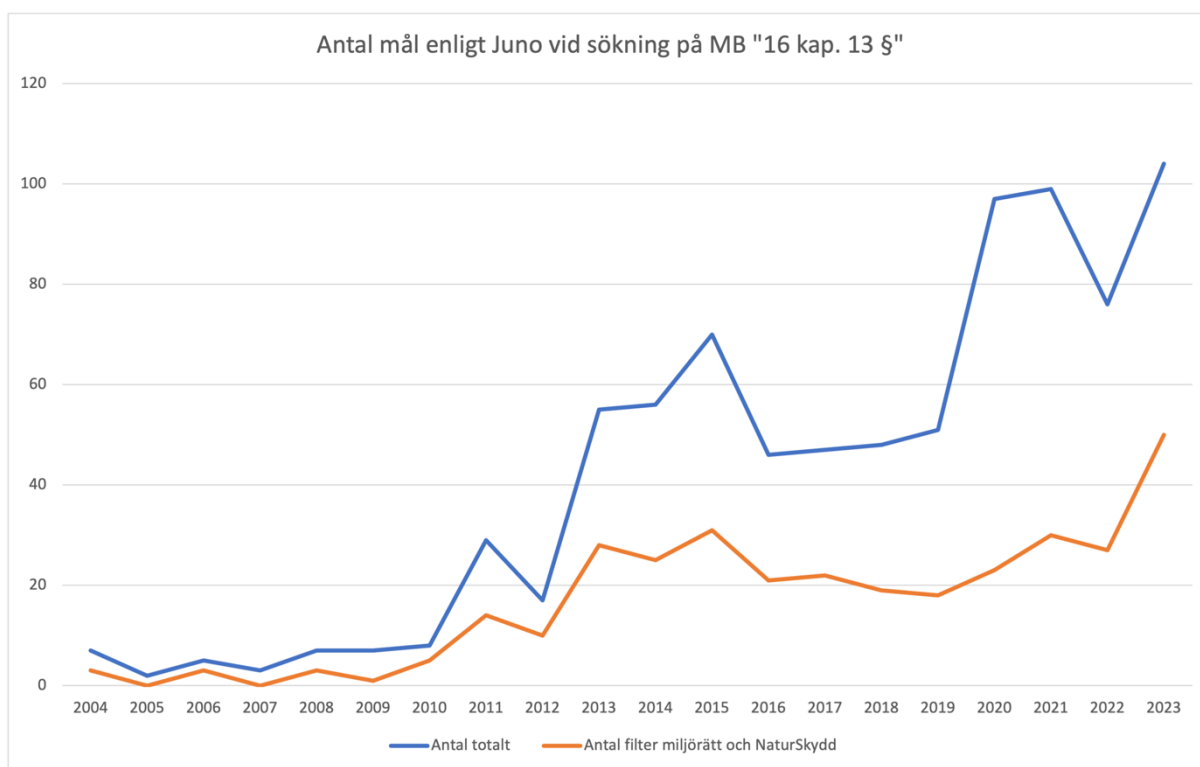
⁷⁰ Skogsstyrelsen, *Dnr 2019/3489 – Omvärldsanalys 2021/22*, promemoria 2022-02-11, s. 16; Se även Dir. 2024:16 *En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs*, Regeringskansliet, 2024, s. 13.

⁷¹ Jan Darpö, ”Konsumenten och knäroten – Om handläggning av artskyddsärenden.” *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1, 2021: 101–137, s. 102.



Figur 1 Skogsstyrelsens yttrande till domstol i samband med överklaganden med stöd av MB.⁷²

För att ytterligare erhålla en bild av hur ofta 16 kap. 13 § MB tillämpas genomfördes en sökning i rättsinformationsdatabasen JUNO. Sökterm var MB "16 kap. 13 §" och källa var praxis; mål där paragrafen är omnämnd och som finns lagrade i databasen. Resultatet framgår av figur 2 där både totalt antal träffar redovisas samt träffar filtrerade på ämnesområdena miljö rätt och naturskydd.



Figur 2 Sökräffar i rättsdatabasen JUNO vid sökning på MB "16 kap. 13 §".

⁷² Information via mejl från Skogsstyrelsen om antal yttranden till domstol med anledning av MB, 2023-05-24 samt 2023-12-14

Ytterligare sökningar skulle behövas för att ge en säkrare bild av utvecklingen, men figur 1 och 2 tyder ändå på att Skogsstyrelsen hade fog för att anta att antalet fall skulle komma att öka. Det ser onekligen ut som att antalet fall har ökat och har en fortsatt trend att öka.

4.1.2. Talerätten relaterad till gröna näringar, exemplet skogsbruk

”Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en entydig definition av sakägarbegreppet. Ibland uttrycks det på det enkla sättet att sakägare är den som saken angår. Klart är dock att en person på ett mer konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att anses som sakägare.”⁷³

Den syn på sakägarbegreppet och talerätten som manifesteras i citatet ur propositionen har länge varit förhärskande i svensk rätt och finns uttryckligen stadgad i 40–42 §§ FL och 16 kap. 12 § MB. I och med MBs tillkomst uppkom möjligheter för miljöorganisationer att få talerätt, även om de kan sägas inte vara konkret berörda av ett beslut. Innan vi redogör för hur utvecklingen av talerätten har gått till behöver vi först förklara några avgörande begrepp.

Skillnaden mellan pågående markanvändning och tillståndspliktiga verksamheter

I de gröna näringarna förekommer både tillståndspliktiga och icke tillståndspliktiga verksamheter. En tillståndsansökan enligt 18 kap. 16 § MB ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). En sådan ska innehålla en detaljerad beskrivning av den planerade verksamheten med tekniska detaljer samt all information som behövs för att göra en bedömning av verksamhetens påverkan på hälsa och miljö. Sökanden ska även redovisa förslag på förebyggande åtgärder och försiktighetsåtgärder samt åtgärder för kontroll av verksamheten och dess utsläpp. Ansökan ska delges berörda myndigheter och parter och göras tillgänglig för allmänheten. Därpå följer ett samrådsförfarande om miljökonsekvensbeskrivningen som är öppet för berörda parter, inbegripet allmänheten. Det står vem som helst fritt att lämna in en skriftlig inläga till samrådsförfarandet.

Mycket av jord- och skogsbrukets verksamheter utgör icke tillståndspliktig verksamhet och samlas under begreppet *pågående markanvändning*.⁷⁴ Sådan markanvändning kräver vanligen inte tillstånd och myndigheter har heller inte rätt att ställa krav på miljökonsekvensbeskrivningar eller andra utredningar för att den ska få fortgå. Ytterst skyddas pågående markanvändning av bestämmelsen om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen (RF). I vissa fall kan en åtgärd däremot vara anmälningspliktig, såsom vissa åtgärder inom skogsbruket. Skogsbruket regleras av en egen speciallagstiftning, SVL, som är tillämplig på det som anses vara skogsmark. Nu gällande SVL är från 1979 och reglerar såväl skötselfrågor som frågor om naturvård. Det krävs normalt inget tillstånd för att avverka skog men åtgärden ska anmälas till Skogsstyrelsen enligt 14 § SVL i de fall åtgärden faller inom ramen för skogsvårdsförordningen (1993:1096) 15 §. Skogsbrukaren ska enligt 14 § 3 p. SVL i anmälan informera myndigheten om ”vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen” i samband med avverkningsanmälan. Enligt propositionen kan det aldrig bli fråga om att ställa högre krav på uppgiftslämnandet än vad som följer av respektive skogsägares kunskaper på området.⁷⁵ Rätten att överklaga beslut regleras i 40 § SVL. Där framgår att beslut enligt lagen, samt föreskrifter som har meddelats enligt lagen, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Forumfrågan

En del av de överklaganden som enligt SVL skulle hamna i förvaltningsrätterna hamnar idag i stället i mark- och miljödomstolarna. Ett av skälen till utvecklingen är att en avverkningsanmälan enligt 14 § SVL, med

⁷³ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, s. 483.

⁷⁴ Jämför NJA 2015 s. 323 *Bunkeflo strandängar*.

⁷⁵ Prop. 1992/93:226 *Om en ny skogsvårdspolitik*, s. 73.

hänvisning till 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd, gör att en anmälan om skogsavverkning ska ses som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Den regeln tillkom för att underlätta för skogsbruket genom *en väg in* till myndigheterna.⁷⁶ Efter hand har den gjort att MBs regler har kommit att tillämpas i stället för speciallagstiftningen i SVL. Dessutom är det tänkt att MB och andra tillämpliga lagar ska tillämpas parallellt.⁷⁷ I MÖD 2017:29 tydliggör Mark- och miljööverdomstolen detta, och påpekar att detta innebär att en tillsynsmyndighet kan meddela förelägganden och förbud med stöd av MB även om en verksamhet har godtagits i en prövning enligt en annan lag.

Utvecklingen har även inneburit att Skogsstyrelsens avverkningsärenden som överklagats av miljöorganisationer har kommit att prövas av mark- och miljödomstol. I en del fall har samma ärende prövats enligt båda systemen.⁷⁸ Att samma anmälningsärende plötsligt kan prövas av två olika domstolar samtidigt beror på att Skogsstyrelsen i allt större utsträckning tillämpar MB i stället för SVL.⁷⁹ Det är tydligt att frågan om talerätt hanteras olika i dessa olika fora. Detta har uppmärksamats av både Skogsstyrelsen och regeringen och måste anses leda till bristande förutsebarhet för alla parter samtidigt som det finns risk för en praxis som blir olika beroende på vilken instans som avgör saken.⁸⁰

Talerättens utveckling

Rätten att överklaga i allmänhet regleras som nämnts främst i 40–42 §§ FL medan rätten att överklaga i frågor som rör miljön återfinns i 16 kap. 12–14 §§ MB samt i 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. MB förlitar sig främst på ett offentligrättsligt system för genomdrivandet. I detta system ingår myndigheters hantering av tillstånd, tillsyn och utdömande av sanktioner med mera. I MBs regler fastställs dels kriterier för vilka organisationer som får överklaga, dels vilka typer av beslut som organisationerna får klaga på. Här ingår beslut som rör tillstånd, godkännande och dispens. Frågor som rör försvaret är uttryckligen undantagna.

Regeln i 16 kap. 13 § MB om miljöorganisationers talerätt tillkom i samband med MB. Dessförinnan hade miljöorganisationer inte någon generell talerätt förutom i frågor som rörde dem själva som till exempel fastighetsägare eller dylikt. Det förekom däremot att miljöorganisationer uppträdde som ombud för sakägare.⁸¹ Den regel som infördes var densamma som den som fanns vid Sveriges ratificering av Århuskonventionen, försedd med ett strängt krav om 2 000 medlemmar för att kvalificera en miljöorganisation till talerätt. Regeringen ville, genom att ge miljöorganisationerna talerätt, ta tillvara det starka intresse och djupa engagemang som dessa hade i miljöfrågor. Ett ytterligare skäl var att sådana organisationer hade talerätt i Norge och Danmark och att ett införande av talerätt för miljöorganisationer stämde väl med tankegångarna på det internationella planet.⁸² Regeringen ansåg emellertid att inte alla organisationer kunde tillerkännas rätt att överklaga beslut enligt MB, utan att en begränsning lämpligen

⁷⁶ "en väg in" är ett begrepp som syftar på att verksamhetsutövaren bara ska behöva ha kontakt med en myndighet för ett ärende.

⁷⁷ Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, s. 57.

⁷⁸ Skogsstyrelsen, *Dnr 2022/1204 – Sammanställning angående förändringar i handläggning i artskyddsärenden*, s. 1–2.

⁷⁹ Skogsstyrelsen, "Högt tryck på artskyddsärenden tvingar till hårda prioriteringar". *Skogsstyrelsens hemsida*. Senast uppdaterad 21 december 2023. Hämtad 28 oktober 2024. <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/hogt-tryck-pa-artskyddsarenden-tvingar-till-harda-prioriteringar/>; Skogsstyrelsen, "Efter nya domar: skogsägare behöver ta mer hänsyn till fridlysta arter". *Skogsstyrelsens hemsida*. Senast uppdaterad 10 februari 2022. Hämtad 28 oktober 2024. <https://www.skogsstyrelsen.se/pressmeddelanden/ReadArticle?id=3315877>

⁸⁰ Skogsstyrelsen, *Dnr 2022/1204 – Sammanställning angående förändringar i handläggning i artskyddsärenden*, s. 2; Se även Dir 2024:16, s. 17.

⁸¹ Prop. 1997/98:45, s. 487.

⁸² Ibid., s. 488.

borde ske. I diskussionen om vad som kunde vara lämpliga kriterier för taleberättigade organisationer ansåg regeringen att ideella föreningar, som var öppna för allmänheten och där allmänheten alltså kunde bli medlem och påverka borde tillerkännas talerätt, och att förhållandevis stränga krav borde ställas. De hänvisade till Grupptalanutredningen som anfört att:

”[Å]lder och medlemsantal kunde sägas vara trubbiga instrument att använda för att finna lämpliga organisationer, men att några bättre parametrar är svåra att finna. Det förhållandet att en organisation har verkat under en inte alltför kort tid är ett bevis på att det föreligger stadga och livskraft i organisationen och dess verksamhet. Ett någorlunda stort medlemsantal tyder dessutom på att det finns en god uppslutning kring organisationen och dess arbete.”⁸³

Slutsatsen blev att de organisationer som tillerkändes rätt att överklaga domar och beslut borde ha varit verksamma i minst tre år och ha minst 2 000 medlemmar.⁸⁴

I domen C-263/08 den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun skrev EU-domstolen att den svenska bestämmelsen som krävde att en miljöorganisation hade över 2 000 medlemmar inte var förenlig med EU-rätten, närmare bestämt artikel 10a i rådets direktiv 85/337/EEG, det så kallade MKB-direktivet. Därför vidtogs det åtgärder för att ändra bestämmelsen i 16 kap. 13 § MB som en följd av det och andra gemenskapsrättsliga avgöranden.⁸⁵ Bestämmelsen ger numera miljöorganisationer, såväl ideella föreningar som andra juridiska personer, med 100 medlemmar talerätt. Det ansågs att ett krav på ett mindre antal medlemmar kunde behållas, men att ett medlemsantal på 100 personer som utgångspunkt kunde ses som ett lämpligt antal. Åtminstone 100 personer kunde krävas för att visa att organisationen hade god uppslutning hos allmänheten och kravet ställdes så att det inte skulle utesluta lokala organisationer.⁸⁶ Det finns i paragrafen även en möjlighet för en organisation att ”*på annat sätt visa att den har allmänhetens stöd*”, vilket kan visas till exempel genom ett stort antal bidragsgivare eller stödmedlemmar.⁸⁷

Miljöorganisationernas överklaganderätt skulle från införandet omfatta sådana typer av mål och ärenden som domar och beslut om *tillstånd*, *godkännande* och *dispens* enligt MB. Bestämmelsen har sedan dess förtydligats och utvidgats till att omfatta ytterligare beslutstyper. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador och prop. 2006/07:95 föranledde ett utvidgande av miljöorganisationers talerätt till att även avse beslut i frågor om tillsyn enligt 10 kap. MB. Beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. MB kom att omfattas genom Prop. 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. I 16 kap. 14 § MB infördes även en rätt för friluftorganisationer att överklaga beslut i fråga om strandskydd.⁸⁸

Såväl FLs regler om klagorätt som 16 kap. 13 § MB har i flera avgöranden tolkats extensivt, i ljuset av Århuskonventionen och EU-lagstiftningen. Med extensivt menas i detta sammanhang att FL och 16 kap. 13 § MB är ganska specifika med vad som gäller men att man i praxis tillåtit föreningar som inte ordagrant bör ha klagorätt att ändå få det. Miljöorganisationer har även fått rätt att klaga på avgöranden som berör miljöfrågor men som inte regleras i MB eller andra lagar på miljöområdet.⁸⁹

⁸³ Ibid., s. 489.

⁸⁴ Ibid., s. 490.

⁸⁵ Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, s. 208.

⁸⁶ Prop. 2009/10:184 *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer*, s. 64, 76.

⁸⁷ Ibid., s. 66.

⁸⁸ Ibid., s. 60.

⁸⁹ Se HFD 2014 ref 8; MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48 som båda hänvisar till EU-domstolen i mål C-240/09.

Efter hand har mark- och miljödomstolarna blivit alltmer generösa med att ge talerätt i olika frågor med hänvisning till Århuskonventionen och EU-rätten. Då detta initialt främst rörde tillståndspliktiga och offentliga verksamheter, påverkades varken egendomsskyddet eller de gröna näringarna av utvecklingen. I mål MÖD 2012:47, som rörde en kommuns verksamhet som en förening ansåg påverka arten åkergröda, ansåg länsstyrelsen att ärendet inte skulle hanteras som ett dispensärende enligt artskyddsförordningen utan som ett 12:6-samråd enligt MB och hade föreskrivit ett antal försiktighetsåtgärder. Trots hänvisning till tidigare praxis med annan bedömning (MÖD 2007:17) anser domstolen att även om beslut om tillsyn inte omfattas av formuleringen i 16 kap. 13 § MB, är de inte heller uttryckligen undantagna. Domstolen menar även att den har ett eget ansvar för att, i den utsträckning det är möjligt, se till att Sveriges unionsrättsliga förpliktelser uppfylls. Mot den bakgrunden gör domstolen bedömningen att ärendet är att betrakta som ett tillsynsärende som har en nära koppling till beslut om dispens, som direkt nämns i 16 kap. 13 § MB. Eftersom bestämmelser om artskydd finns i art- och habitatdirektivet som är genomförda i svensk rätt genom bestämmelser i 8 kap. MB och i artskyddsförordningen (2007:845) måste målet anses beröra en fråga som regleras i unionsrätten vilket domstolen menar innebär både förpliktelser enligt Århuskonventionens bestämmelser om klagorätt och en materiell EU-rättslig förpliktelse i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-240/09. Vid en tillämpning av klagorättsbestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken finner Mark- och miljööverdomstolen därmed att en tolkning som stämmer överens med både artikel 9.3 och med unionsrätten ska göras och att det är möjligt att då se beslutet i anmälningsärendet även som ett beslut om dispens enligt artskyddsförordningen. Föreningen hade därför haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut.

På liknande sätt resonerades rörande asfaltering av en flygplats i kommunal regi i målet MÖD 2012:48. Inom ramen för ett sådant ärende fattar tillsynsmyndigheten de beslut som anmälan bedöms kräva. Domstolen ansåg att förfarandet utgjorde ett tillsynsärende i miljöprocessuell mening. Domstolen menade även att miljö- och räddningsnämndens beslut hade en nära koppling till beslut om tillstånd, som nämns i 16 kap. 13 § MB, eftersom den klagande miljöorganisationen gjorde gällande att den anmälda verksamheten krävde tillstånd enligt bestämmelserna om Natura 2000 då verksamheten kunde påverka ett område som är skyddat enligt bestämmelser i art- och habitatdirektivet. Då Natura 2000-områden grundar sig på EU-rättsliga bestämmelser anser domstolen att målet berör unionsrätten och medför en förpliktelse i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-240/09. Genom en tolkning av klagorättsbestämmelsen i 16 kap. 13 § MB mot bakgrund av artikel 9.3 och unionsrätten ansåg domstolen att det är möjligt att se beslutet i anmälningsärendet även som ett beslut om tillstånd i enlighet med MBs bestämmelser om Natura 2000. Föreningen ansågs därför haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut.

Ovan beskrivna rättsutveckling rörande tillståndspliktiga verksamheter och/eller verksamheter i offentlig regi har fortsatt, till exempel MÖD 11609-13, men undantag finns. Ett sådant är ett mål som avgjordes av Högsta domstolen, NJA 2012 s. 921. Målet rörde tillstånd för ett bolag att uppföra och driva 83 vindkraftverk med en total höjd om maximalt 170 meter och en sammanlagd effekt om maximalt 300 MW ca 12 km från Åhus. Här ansåg domstolen att en förening inte uppfyllde MBs krav för att få överklaga. Föreningen ansågs varken uppfylla kriterierna för antalet medlemmar eller verksamhetstid. Domstolen behandlade frågan om föreningen på annat sätt har visat att den har allmänhetens stöd och om det var tillräckligt för att få klaga, men så befanns inte vara fallet. Föreningen ansågs inte utgöra berörd allmänhet enligt Århuskonventionen eftersom den inte uppfyllde nationella krav i denna del. En sådan avgränsning ansågs inte oförenlig med konventionens syfte. Även i målet MÖD 5983-14, som gällde tillstånd för damm där ett överklagat tillsynsbeslut ingetts till länsstyrelsen av en miljöorganisation, uttrycktes att sakfrågan var sådan att inget av undantagen från huvudregeln om att klagorätt ej tillkommer en miljöorganisation när det gäller tillsynsbeslut, var tillämpliga. Domstolen fann att organisationen inte skulle ges klagorätt i målet.

Sammanblandningen av pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet

Efter hand har rättstillämpningen rörande *offentliga och tillståndspliktiga verksamheter överförts även på enskild pågående markanvändning*. Ett ärende som kraftigt påverkat den svenska tillämpningen av talerätten enligt Århuskonventionen var det så kallade Änokmålet, HFD 2014 ref. 8. Frågan gällde om Svenska Naturskyddsföreningen hade rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog då just avverkning i fjällnära skog är föremål för en speciell variant av tillståndsplikt enligt SVL. Denna skiljer sig dock från den typ av grundläggande tillstånd enligt MB som vanligen avses med begreppet tillstånd eftersom tillämpningen av SVL inte får medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Fastighetsägarna hade ansökt om tillstånd till förnygringsavverkning i fjällnära skog och Skogsstyrelsen hade beslutat tillåta viss avverkning men Naturskyddsföreningen överklagade beslutet. I närheten fanns ett naturreservat och Natura 2000-områden. I förvaltningsrätten ansågs föreningen ha talerätt i enlighet med Århuskonventionens artikel 9.2 och artikel 6 p. 1b. Förvaltningsrätten ansåg att avverkningen inte borde tillåtas. Kammarrätten ansåg att man först borde avgöra om det var fråga om sådan verksamhet som enligt artikel 6 p. 1b kan ha en betydande påverkan på miljön och därefter avgöra om en förening uppfyller kriterierna för talerätt. Kammarrätten ansåg inte att skogsavverkningen var en sådan verksamhet som innebär en sådan betydande miljöpåverkan som avses i konventionen och att Svenska Naturskyddsföreningen därför inte varit berättigad att överklaga Skogsstyrelsens beslut. Högsta förvaltningsdomstolen gav Naturskyddsföreningen klagorätt med hänvisning till Århuskonventionen 9.3 och EU-praxis. I domen slogs fast att besluten inte omfattades av artikel 9.2, då förnygringsavverkningen varken är en sådan tillståndspliktig verksamhet som anges i bilagan och därmed omfattas av 6.1. a eller innebär en sådan betydande miljöpåverkan som avses i konventionens 6.1.b. Däremot ansågs besluten omfattas av artikel 9.3. HFD hänvisade till ACCC, till Jan Darpö och till ett antal domar från EU-domstolen och angav att artikel 9.3 var tillämplig på ett mycket bredare spektrum av handlingar och försummelser än artikel 9.2 och att artikel 9.3 även omfattade lagstiftning som enligt sin rubrik inte behandlar miljöfrågor.⁹⁰ Det ansågs istället räcka att ifrågasätta bestämmelse (det överklagade beslutet) på något sätt är relaterad till miljön. HFD förklarade att det är tillräckligt med ett påstående om att en handling eller försummelse skulle kunna strida mot nationell lagstiftning relaterad till miljön, för att artikel 9.3 ska kunna tillämpas. Detta eftersom SVL har regler med anknytning till miljö och lagen, i viss utsträckning, ska tillämpas parallellt med MB. Domstolen landade även i slutsatsen att Svenska Naturskyddsföreningen uppfyllde de krav för talerätt som uppställs i MB trots att hänvisningar till denna paragraf saknas i SVL. Med en ytterligare motivering om att avverkningsområdena låg i närheten av ett Natura 2000-område och avverkning därmed skulle kunna strida mot unionens miljölagstiftning ansågs Svenska Naturskyddsföreningen, i enlighet med Århuskonventionens krav, omfattas av talerätt enligt MB, i strid med då gällande svenska bestämmelser.⁹¹

I vissa fall kan förvaltningsdomstolarna sägas ha varit en aning återhållsamma i tolkningen av innebörden av svenska åtaganden rörande talerätt i miljöfrågor. Ett tydligt exempel är ett mål som rörde fråga om överklagbarhet av en vägledning i samband med en avverkningsanmälan. En miljöorganisation överklagade och hävdade att Skogsstyrelsens beslut stred mot både SVL och unionens miljölagstiftning. HFD kom i fallet HFD 2020 ref. 12 fram till att beslutet inte var överklagbart då sådana beslut inte är bindande för markägaren och naturvårdsintressen kan tillgodoses även på andra sätt.⁹² Även i kammarrättsavgöranden

⁹⁰ Efter domen hänvisas till ett antal rättsfall och svenska förarbeten samt till Unece 2014, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, s. 130 ff och 201 ff; Unece, *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee 2004-2011* s. 65 ff; Jan Darpö, "Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning." *Europarättslig Tidskrift* 2013, s. 217 ff och 481 ff; Hans Ragnemalm *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 9 uppl., Stockholm: Jure, 2012.

⁹¹ Reichel, Jane & Wenander, Henrik, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Upplaga 1, Norstedts juridik, Stockholm, 2021, s. 240.

⁹² HFD 2020 ref. 12.

förekommer liknande slutsatser. Som exempel kan nämnas att Kammarrätten i Göteborg ansåg till exempel med hänvisning till rättsfallet HFD 2020 ref. 12 att Skogsstyrelsens ställningstagande att inte vidta någon ytterligare tillsynsåtgärd med anledning av en markägares anmälan om avverkning inte utgjorde ett överklagbart beslut.⁹³

HFD har även visat att det finns begränsningar avseende vilka organisationer som kan tillåtas företräda allmänheten.⁹⁴ I målet ansökte en polsk miljöorganisation med säte i Warszawa om rättsprövning av ett regeringsbeslut. Organisationen menade att den var sådan som avses i 16 kap. 13 § MB och därför hade talerätt. HFD ansåg att det visserligen rörde en fråga där miljöorganisationer enligt Århuskonventionens artikel 9.2 och nämnda paragraf kan ha talerätt, men att det ålåg organisationen att visa att den uppfyllde kriterierna i paragrafen. Miljöorganisationen hade som huvudsakligt ändamål att tillvarata miljöskyddsintressen, och den var inte vinstdrivande, så de två första kriterierna var uppfyllda. Härutöver krävs att organisationen har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att den har allmänhetens stöd, något som inte ansågs uppfyllt i målet. Organisationen hade inte gjort gällande att den hade några medlemmar. Två handlingar åberopades till stöd för att visa allmänhetens stöd för organisationen. Det rörde sig om ett polskt upprop med samma ändamål som organisationens ansökan om rättsprövning och det andra var en skrivelse från Greenpeace Nordic som uttryckte stöd för ansökan om rättsprövning. HFD påpekade att det som ska visas, är att organisationen har allmänhetens stöd, inte allmänhetens stöd för en viss fråga eller ansökan, varför organisationen inte hade talerätt i målet.

I målet NJA 2020 s. 845 anförde emellertid HD, beträffande miljöorganisationers talerätt, att bedömningen, av om en förening eller annan juridisk person är en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § MB vid bedömningen av frågan om en viss organisation har allmänhetens stöd, ska vara generös. Kriterierna ska ses som hållpunkter för bedömningen och inte som krav av självständig betydelse som i sig kan utesluta en rätt att överklaga. HD kom fram till att Kommittén Rädda Västerdalälven sedan dess bildande 1968 i enlighet med dess ändamål arbetat aktivt med bevarandet av miljön i berörda vattendrag vilket medförde att den ansågs ha visat att den har allmänhetens stöd för sin verksamhet, trots att den inte kunnat visa att mer än tio medlemmar varit aktiva i verksamheten sedan bildandet.

Den utvidgade talerätten

De senaste åren har talerätten således utvidgats i domar från såväl HD som MÖD och HFD rörande bland annat avverkning i fjällområde,⁹⁵ jaktbeslut,⁹⁶ strandskyddsdispens,⁹⁷ försiktighetsåtgärder,⁹⁸ tillstånd till nybyggnation enligt kulturmiljölagen,⁹⁹ och i fallet NJA 2020 s. 190, beslut om bygglov. I det sist nämnda fallet gavs en miljöorganisation talerätt i ett bygglovsärende rörande en fastighet belägen mellan två naturreservat, varav det ena ett Natura-2000 område. Här tolkades 42 § FL och 13 kap. 8 § plan- och bygglagen i ljuset av Århuskonventionens artikel 9.3. Högsta domstolen slog fast att 42 § FL ska ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om sådana bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet.

⁹³ Kammarrätten i Göteborg KR 5705-20 och 515-21.

⁹⁴ HFD 2018 not 40.

⁹⁵ HFD 2018 ref. 8.

⁹⁶ HFD 2015 ref. 79.

⁹⁷ MÖD 2013:6.

⁹⁸ MÖD 2015:17.

⁹⁹ HFD 2018 ref. 10.

Som figur 1 och 2 visar har Århuskonventionens förändrade tillämpning även fått stor påverkan på vanliga skogsbruksåtgärder. Förändringen avseende talerättens omfattning,¹⁰⁰ i det sammanhanget, sammanfaller i tid med myndigheternas nya riktlinjer för artskydd i skogen.¹⁰¹ Riktlinjerna antogs första gången år 2016 och har uppdaterats 2022.¹⁰² Samtidigt har även myndighetsprojekt med målet att få hanteringen av artskyddet i skogen att mer likna det som gällde för uppförande av tillståndspliktiga vindkraftverk initierats.¹⁰³

Ett exempel på den utvidgade talerätten i fråga om dispens från artskyddsförordningen och föreläggande om försiktighetsåtgärder är MÖD 2020:45 som byggde på att Skogsstyrelsen krävde 12:6-samråd i samband med skogsbruksåtgärder i så kallade nyckelbiotoper. Denna hantering har senare konstaterats felaktig, bland annat eftersom nyckelbiotoperna därmed fick rättsverkningar för den enskilde. *"Föreskriftens utpekande av att anmälan om samråd alltid ska ske för alla skogsbruksåtgärder inom områden som enligt Skogsstyrelsens metodik uppfyller kraven för att utgöra en viss naturmiljö saknar därmed stöd i lag. [...] Det är inte heller möjligt för regeringen att ge Skogsstyrelsen rätt att föreskriva om samråd på detta sätt."*¹⁰⁴ Den felaktiga hanteringen medförde att anmälan hanterades på annat sätt än genom avverkningsanmälan enligt SVL. Trots att beslut enligt 12 kap. 6 § MB inte räknas upp bland de avgöranden som organisationer enligt bestämmelsen får klaga på enligt 16 kap. 13 § MB gav Mark- och miljööverdomstolen Naturskyddsföreningen talerätt med hänvisning till Århuskonventionen och en konventionskonform tolkning av detta lagrum. Domstolen motiverade sitt beslut med att prövningsmyndigheten, vid prövning av en anmälan för samråd, har skyldighet att överväga om det finns anledning att meddela ett föreläggande eftersom artskyddsförordningen är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna. Domstolen ansåg därmed att Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut omfattades av artikel 9.3.

I MÖD 2021:11 etablerades kopplingen mellan avverkningsanmälan enligt SVL och ett samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Domstolen bedömde att Naturskyddsföreningen enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har haft rätt att överklaga beslutet att inte ingripa enligt 12 kap. 6 § MB. Skogsstyrelsens ställningstagande ansågs utgöra ett beslut som är möjligt för en miljöorganisation att överklaga, och eftersom beslutet inte fattades enligt SVL utan enligt MB, ska det enligt 21 kap. 1 § andra stycket MB överklagas till MMD. Domstolen ansåg att då Skogsstyrelsen har skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på skyddade arter, och under vissa förutsättningar förelägga om åtgärder, anses beslutet innefatta att Skogsstyrelsen tagit ställning till att något ingripande inte behövdes med stöd av 12 kap. 6 § MB. Avgörandet innebär att ett beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan enligt SVL kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, s. 210.

¹⁰¹ Skogsstyrelsen, *Dnr 2022/1756 – Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*, version 2.0, 2023-12-01; Naturvårdsverket, *Dnr Nu-04718-22 – Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*, version 2.0, 2023-12-01.

¹⁰² Forskargruppen har tidigare studerat effekter av myndigheternas riktlinjer, se Treschow, A. *et al.* (2021) 'Konflikterna i skogen: – en analys av regelkonflikter och myndighetsagerande', *Juridisk Publikation*, 2021(1), s. 83–113.

¹⁰³ Naturvårdsverket, *Artskydd och beslutsprocesser*, <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/miljoforskning/forskningssatsningar-samhalle/miljolagstiftningen-som-styrmedel/artskydd-och-beslutsprocesser/> [hämtad 2024-07-01]; Jan Darpö och Jonas Sandström, *Artskydd och beslutsprocesser*. Slutrapport från PROSPEC – Ett interdisciplinärt forskningsprogram om integreringen av naturvetenskaplig kunskap och riskvärdering i förvaltning och domstolsprövning, Naturvårdsverket, 2021.

¹⁰⁴ SOU 2020:73, *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 707.

¹⁰⁵ Dir 2024:16, s. 13.

En parallell prövning av en planerad avverkning och vilka hänsyn som bör visas vid avverkningsen kan alltså ske. Här kan domstolarna komma till olika slutsatser och det kan inte uteslutas att de hänsyn som ska visas enligt domstolarna är omöjliga att förena eller att de sammantaget inte är proportionerliga.¹⁰⁶ Denna fråga aktualiseras i till exempel yttranden som inkommit till Miljödepartementet angående rapporteringen om hur Sverige genomför Århuskonventionen.¹⁰⁷ Frågan uppmärksammas även i Dir 2024:16, där regeringen bedömer att det är olämpligt om samma fråga samtidigt prövas av olika domstolar. Utredaren får i uppdrag att göra en översyn för att säkerställa att en anmälan om avverkning inte överklagas till både MMD och förvaltningsdomstol. Utredaren har även fått i uppdrag att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när miljöorganisationer överklagar.¹⁰⁸ Om en enskild part klagar på ett myndighetsbeslut – exempelvis något som rör ett 12:6-samråd – så är beslutsmyndigheten och den enskilde båda parter i mark- och miljödomstol enligt 5 kap. 2 § 1 st. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Om däremot en miljöorganisation överklagar myndighetens beslut blir det i stället den enskilde som får processa mot organisationen, och beslutsmyndigheten blir inte en självklar del av processen vilket blir en annorlunda partssituation enligt samma § 3 st. Dessa miljöorganisationer har inte sällan anställda jurister och erhåller inte sällan offentlig finansiering. Enskilda utövare av pågående markanvändning tvingas försvara myndigheters beslut, samt även avstående från att fatta beslut, i domstol mot miljöorganisationer på egen bekostnad. Detta är en utveckling som är svår att tolka som avsedd av lagstiftaren.

5. EU och Århuskonventionen

Sverige påverkas av talerättens utveckling i EU-praxis. Som tidigare nämnts är även EU part till Århuskonventionen. Olika delar av Århuskonventionens paraply verkar därmed även inom EU genom tolkningsmaterial samt förslag på ändringar av tillämpning och regleringar.

Fram till 1987 saknades uttryckligt stöd för gemensamma miljöskyddsregler i fördraget som då reglerade gemenskapen. Successivt, genom Europeiska enhetsakten kom miljöskyddsåtgärder uttryckligen in på gemenskapens agenda, något som förstärktes genom Maastrichtfördraget 1992 och Amsterdamfördraget 1997. Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009 reviderades EU och vi har nu två grundläggande fördrag som utgör grund för EU; FEU, fördraget om Europeiska unionen som anger grundläggande principer och värden, och FEUF, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som mer uttryckligt reglerar EU:s funktioner och kompetens på olika områden, se till exempel avdelning XX, artikel 191 ff. Här finns miljöskyddsprinciper och ett uttryckligt mandat för EU att vara aktiv i det internationella miljöarbetet. EUs miljölagstiftning finns i ett antal direktiv, som medlemsstaterna är skyldiga att implementera i den nationella rätten, och förordningar som är bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Vidare påverkas medlemsstaternas miljö rätt av EU-domstolens avgöranden.¹⁰⁹

5.1. EU-inträdets inverkan på inhemsk rätt

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen har haft en stor inverkan på flera rättsområden och talerättens utveckling är en av dem. Svenska myndigheter och domstolar måste tillämpa EU:s rättsakter, som även kan innefatta internationella miljöavtal, inom ramen för sin kompetens. På senare år har flera avgöranden från både svenska domstolar och EU-domstolen bidragit till att klargöra på vilket sätt de båda EU-direktiven ska tillämpas i fråga om skogsbruksåtgärder.¹¹⁰ Effekten av avgörandena är bland annat att fler planerade

¹⁰⁶ Ibid., s. 17

¹⁰⁷ Se till exempel remissyttrande från Uppsala universitet från den 5 maj 2021, JURFAK 2021/3.

¹⁰⁸ Dir. 2024:16, s. 18, 21-25.

¹⁰⁹ Jonas Ebbesson 2023, *Miljö rätt*, s. 37-.

¹¹⁰ Se EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19

skogsbruksåtgärder har granskats av Skogsstyrelsen med påtaglig praktisk påverkan vad gäller restriktioner vid skogsavverkning till skydd för arter.¹¹¹

Målet C-263/08 har haft stor betydelse för utvecklingen av miljöorganisationers talerätt i Sverige. Domstolen kom fram till att Lilla Värtans miljöskyddsförening inte kan uteslutas från rätten att begära omprövning på den grunden att föreningen har färre än 2 000 medlemmar då en sådan begränsning ansågs strida mot ett EG-direktiv. Samtidigt har EU-domstolen funnit att artikel 9.3 i konventionen saknar 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 så att den stämmer överens med konventionen, med målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten. Så var fallet i målet C-240/09 som rörde en begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 9.3 i ett mål mellan en slovakisk miljöorganisation och Slovakiens miljöministerium angående organisationens begäran att tillerkännas ställning som part i ett administrativt förfarande avseende beviljande av undantag från bestämmelserna om skydd för arter såsom brunbjörn. Domstolen kom fram till att även om artikel 9.3 inte har direkt effekt enligt unionsrätten kan artikeln inte ges en tolkning som innebär att det blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten, utan att unionsrättens effektiva miljöskydd äventyras. Domstolens förfarande innebär att Århuskonventionen givits en ny innebörd för att uppnå syften inom unionsrätten. Vi har inte funnit att förfarandet och dess konsekvenser varit uppe till diskussion inom EU eller länder anslutna till konventionen. Domstolen anger att det ankommer på de nationella domstolarna 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 står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten.

Efterlevandekommitténs tolkning av artikel 9.3 som fått genomslag i praxis har lett till att artikeln fått tillämpning på verksamheter som faller utanför en strikt tillämpning av artikel 9.2. Detta framgår bland annat av målet C-826/18 som rörde fråga om talerätt för miljöorganisation vid anläggande av större gristall med mera. Domstolen ansåg här att artikel 9.2 inte hindrar att personer som tillhör den allmänhet som avses i artikel 2.4 i konventionen nekas tillgång till rättslig prövning för beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen. Däremot anser domstolen att artikel 9.3 ger dessa personer tillgång till rättslig prövning för att göra gällande mer omfattande rättigheter att delta i beslutsprocesser. Artikel 9.2 ansåg domstolen utgöra hinder för att överklaganden som avses i den artikeln endast kan tas upp till prövning för part som har deltagit i beslutsprocessen som lett fram till antagandet av det överklagade beslutet. Domstolen kommer slutligen fram till att artikel 9.2 ska tolkas så, att den utgör hinder för att överklagande enligt artikel 2.5 endast kan tas upp till prövning om klaganden har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet. Domstolen uttrycker däremot att artikel 9.3 inte utgör hinder för att det som villkor för överklagande krävs att klaganden har deltagit i förfarandet för förberedande av det överklagade beslutet, såvida det inte förhåller sig så att klaganden inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i detta förfarande. Den tolkningen innebär en vidare tillämpning för överklaganden av verksamheter med mindre miljöpåverkan som medlemsstaterna lämnat utan krav på tillstånd och även för verksamheter som utgör grundlagsskyddad pågående markanvändning.

Begreppet *allmänhet* används flera gånger i artikel 6 i Århuskonventionen. Domstolen menar emellertid att det av en samlad tolkning av denna artikel framgår att den endast är tillämplig på den *berörda allmänheten*, det vill säga den enda del av allmänheten vars deltagande i beslutsprocessen är erforderligt. Domstolen fortsätter med att konstatera att artikel 9.2 i Århuskonventionen just har till syfte att säkerställa tillgång till

¹¹¹ Dir. 2024:16, s. 5.

domstolsprövning för att bestrida en handling eller ett beslut som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen endast för den *berörda allmänhet* som uppfyller vissa villkor.

I målet C-873/19 uttrycker domstolen att artikel 9.3 ska tolkas brett, eftersom i Efterlevandekommitténs vägledning anges att:

“[N]ational laws relating to the environment are neither limited to the information or public participation rights guaranteed by the Convention, nor to legislation where the environment is mentioned in the title or heading. Rather, the decisive issue is if the provision in question somehow relates to the environment. Thus, also acts and omissions that may contravene provisions on, among other things, city planning, environmental taxes, control of chemicals or wastes, exploitation of natural resources and pollution from ships are covered by paragraph 3, regardless of whether the provisions in question are found in planning laws, taxation laws or maritime laws.”¹¹²

Domstolen menar att praxis¹¹³ etablerat att även om artikel 9.3 inte har direkt effekt i unionsrätten måste den nationella rätten så långt som möjligt tolkas i enlighet med ovan nämnda krav.¹¹⁴ Slutsatsen blir att även om artikel 9.3 i Århuskonventionen saknar direkt effekt styr den medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa regler för den rätt till domstolsprövning som avses i artikel 47 i stadgan om rätten till effektiva rättsmedel.¹¹⁵

Ett ärende som återkommande återopats rörande svenska förhållanden är avgörandet i målet C-432/21 som rörde statligt ägd mark och felaktigt införlivande av livsmiljödirektivet. Kommissionen gjorde gällande att Republiken Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt livsmiljödirektivet, jämfört med vissa artiklar i FEU och i stadgan samt artikel 6.1 och artikel 9.2 i Århuskonventionen genom att i ny lagstiftning utesluta möjligheten för miljöskyddsorganisationer att överklaga beslut om offentliga skogsbruksplaner till domstol. Domstolen uttryckte att även om Århuskonventionen ger konventionsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att bedöma en verksamhets betydande miljöpåverkan, innebär livsmiljödirektivet, mot bakgrund av rättspraxis, att organisationer inte bara ska ha rätt att begära att myndigheterna i varje enskilt fall prövar huruvida de föreslagna verksamheterna kan ha en sådan betydande påverkan utan även att få saken prövad i domstol. Den lagstiftning som föreskriver en sådan möjlighet till domstolsprövning måste dessutom uppfylla de krav på klarhet och precision som uppställs på miljörättens område i enlighet med EU-domstolens praxis.

6. Sammanfattning av resultat

Den deskriptiva delen av vårt syfte var att beskriva gällande rätt angående Århuskonventionen och dess utveckling över tid. Detta skulle uppnås genom att dokumentera hur Århuskonventionen initialt integrerades i svensk rättstillämpning och hur praxis har utvecklats över tiden. För att göra undersökningen mer hanterbar avgränsade vi oss till konventionens tredje pelare, talerätten. Vi kommer här att försöka sammanfatta de viktigaste resultaten av denna del av studien.

En genomgående insikt från arbetet är att Århuskonventionens funktion i svensk rättstillämpning är en mycket komplex historia som få, om någon, har en heltäckande bild av. Konventionen griper in i svensk

¹¹² Unece, *The Aarhus Convention – An Implementation Guide*, s. 197.

¹¹³ Dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 44 och 87.

¹¹⁴ Dom C-664/15, punkt 45 och 46.

¹¹⁵ Se domar C-585/18, C-624/18 och C-625/18 punkt 162 och där angiven rättspraxis.

rättstillämpning på flera olika sätt, i olika lagar, i utveckling av praxis och direkt i myndighetsutövningen. Bilden kompliceras ytterligare av att konventionen i sig själv också är i rörelse och utvecklas och att denna utveckling till stora delar sker utanför nationella lagstiftande församlingar. Utvecklingen av talerätten enligt Århuskonventionens i de gröna näringarna har följt den allmänna rättsutvecklingen på flera områden. Exempel på detta är att fler typer av ärendehandläggning har kommit att betraktas som beslut.¹¹⁶ Till viss del har den också skett genom praxisutveckling från EU-domstolen. EU-domstolens ställningstaganden verkar i dessa fall till stor del bygga på samma underlag från Efterlevandekommittén som utvecklingen i Sverige.

Komplexiteten innebär att konventionens betydelse idag inte är helt enkel att förstå eller härleda utifrån lagstiftarens intention vid införandet av den. För att förstå hur konventionen påverkar rättsläget idag måste man dessutom studera vad den konkret betyder för de verksamheter på vilka den tillämpas. Detta var en insikt vi hade redan från början och vi valde att fokusera på hur de gröna näringarna, framför allt skogsbruket, påverkas. Genom att se de praktiska konsekvenserna framträder även konventionens juridiska funktion på ett tydligare sätt, det vill säga *hur* den leder till de konsekvenser vi observerar. Analysen av konsekvenserna för de gröna näringarna och samhället i stort återkommer vi till i nästa kapitel. Här ska vi först försöka samla och sortera våra resultat från den rättsdogmatiska studien, det vill säga konventionens juridiska funktion.

Komplexiteten innebär en utmaning när material ska sammanfattas och kommuniceras till läsaren. För att få till en så kompakt framställning som möjligt, här i sammanfattningen, väljer vi att samla de viktigaste observationerna i en punktlista. Denna innehöll 14 observationer. Att bara rada upp dem skulle vara otillfredsställande från en pedagogisk synvinkel, men också ur en vetenskaplig. Det finns inbördes relationer mellan många av observationerna som innebär att man kan öka förståelsen genom att gruppera ihop dem på lämpligt sätt. I arbetet med detta fastnade vi för att gruppera de enskilda observationerna i tre huvudgrupper – talerättens utveckling, förklaringarna till utvecklingen samt effekterna av utvecklingen, eller med andra ord, vad har skett, hur har det gått till och vad har konsekvenserna blivit.

6.1. Talerättens utveckling

Av konventionens tre pelare valde vi att fokusera på talerätten och det vi fann angående dess utveckling kan sammanfattas i följande sex punkter:

- Talerätten omfattar nu andra typer av verksamheter än vad våra folkvalda avsåg vid tillträdet till konventionen, vilket särskilt märks i att distinktionen mellan pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet delvis har suddats ut.
- Kraven på organisationer som ska omfattas av talerätt har reducerats vilket har lett till att fler och andra typer av organisationer efter hand getts talerätt än de som avsågs vid tillträdet till konventionen.
- Talerätten har efterhand utvidgats i mening att fler svenska myndighetsbeslut men även myndigheters rådgivning och avstående från att fatta beslut nu går att överklaga.
- Antalet domstolsprocesser med åberopande av talerätt enligt Århuskonventionen är idag betydligt fler än vad våra beslutsfattare förutsett och ökningstakten ser ut att fortsätta.¹¹⁷

¹¹⁶ Se HFD 2020 ref. 12.

¹¹⁷ Ds 2004:29, s. 118.

- Fler ärenden prövas numera i mark- och miljödomstolar i stället för i allmän förvaltningsdomstol, trots formuleringen i 40 § 1 st. SVL.
- De olika domstolsspåren skiljer sig åt i synen på talerättens omfattning.¹¹⁸

Sammanfattningsvis kan vi se att talerätten över tiden har utvidgats, på tre olika sätt. Dels genom att fler verksamheter omfattas, dels genom att fler organisationer omfattas av talerätten samt genom att fler myndighetsbeslut har kommit att omfattas av talerätten. I kvantitativa termer märks detta genom ett ökat antal fall där konventionen tillämpas. Slutligen ser vi också att det råder en viss oklarhet angående i vilken domstol konventionen ska prövas och att olika domstolar tolkar konventionen olika.

6.2. Förklaring till utvecklingen

Vårt andra tema handlar om *hur* den observerade utvecklingen har gått till. Vår samlade bild är att den är vanskelig att beskriva på ett entydigt sätt då den inte följer den vanliga ordningen med utredning – proposition – lag. Utvecklingen av konventionen förefaller drivas av organ under Århuskonventionens paraply (ACCC och Task Force Access to Justice och dess medlemmar) samtidigt som att tillämpningen i Sverige utvecklas utan större engagemang från lagstiftaren.

- Den beskrivna utveckling har till övervägande del skett utan initiativ eller inblandning från lagstiftaren och ibland även i strid med lagstiftarens intentioner.
- Efterlevandekommittén (ACCC) har haft stort inflytande på utvecklingen, sannolikt tillsammans med andra aktörer under Århuskonventionens paraply, som t.ex. Task Force Access to Justice.
- Ett samlat intryck är att utvecklingen är snårig att följa då flera olika nationella och internationella normgivningslager och typer av praxis samverkar.

Utvecklingen är inte enkel att förklara på ett entydigt sätt, men vi kan i alla fall konstatera att den nationella lagstiftaren inte har varit påtagligt aktiv i processen, efter att konventionen antogs.¹¹⁹ På nationell nivå innebär det att tillämpningen till stora delar har utvecklats i domstolar och på myndigheter, vilket gör den svårare att fånga och beskriva jämfört med om den hade utvecklats genom utredning och proposition. Det innebär också att den demokratiska kontrollen över utvecklingen blir svagare eftersom varken domstolar eller myndigheter, till skillnad från riksdag och regering, är föremål för allmänna val. På internationell nivå innebär Efterlevandekommitténs centrala roll på motsvarande sätt att den demokratiska kontrollen över utvecklingen är otydlig. Kommitténs roll är också något som tidigare lyfts som riskfyllt.¹²⁰ Detta blir särskilt tydligt ur ett svenskt perspektiv eftersom just Sverige gjort små ansträngningar att anpassa konventionens tillämpning till nationella förhållanden. Tillämpningen av Århuskonventionen kan beskrivas som en juridifiering av politiken och mer studier bör genomföras i syfte att bättre förstå vilka intressen som har tillgång till processen och hur dessa påverkar resultatet.

6.3. Konsekvenserna av utvecklingen

I syfte att på djupet förstå vad rättstillämpningen betyder har vi studerat dess praktiska konsekvenser, vilket också gör framställningen mer konkret. En genomgående observation är att enskilda verksamhetsutövare har kommit att påverkas tämligen påtagligt, och negativt, vilket möjligen är förvånande utifrån Århuskonventionens underliggande tanke att stärka människors makt över sina liv. En relaterad observation

¹¹⁸ Se även Agnes Hellner 2021, "Perspektiv på framtidens förvaltningsprocess", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3, s. 603.

¹¹⁹ Se även ibid. s. 593.

¹²⁰ Fredrik von Arnold, tidigare lagman och utredare av skogsvårdslagen. Intervju av Anna Treschow via mejl/telefon, 2023-10-30.

är att de proportionalitetsavvägningar som ska göras när inskränkningar sker i enskildas rättigheter inte motsvaras av att sådana avvägningar faktiskt sker i rättstillämpningen.¹²¹ Vi sammanfattar våra resultat angående konsekvenserna av utvecklingen i följande fem punkter:

- Den *enskilde* hamnar allt oftare i partsställning vid tvist och får försvara *myndigheters* ställningstagande i domstol.
- Omfattningen av domstolsprocesserna har lett till att myndigheterna alltmer prövar pågående markanvändning likt tillståndspliktiga verksamheter när de skjuter över sitt utredningsansvar på enskilda för att föregripa domstolsprövningar.
- När utredningsansvaret skjuts över på den enskilde innebär det en osäkerhet som bäst beskrivs som rättsosäkerhet. Den enskilde kan inte på förhand räkna ut vilka krav som kommer att ställas.
- Nödvändiga proportionalitetsavvägningar saknas såväl i samband med normgivning som i tillämpning gentemot enskilda.
- Effekterna av utvecklingen för både enskilda och allmänna intressen är påtagliga men är ändå outredda.

De viktigaste konsekvenserna, enligt oss, är att enskilda verksamhetsutövare har hamnat i kläm när ett regelverk utformat med stora företag och riskfylld verksamhet i åtanke tillämpas även på enskildas pågående markanvändning, och att konsekvenserna för enskilda inte proportionalitetsprövas. I nästa kapitel kommer vi vidare analysera vad detta betyder ur ett bredare samhällsperspektiv där hänsyn tas både till enskild och kollektiv välfärd.

7. Konsekvensanalys samt behov av vidare forskning och åtgärder

Såväl utformandet av internationella konventioner som implementering och tillämpning av dessa görs vanligen för att främja olika intressen och lösa identifierade samhällsproblem. Så var fallet även vid tillkomsten av Århuskonventionen. Även om syftet var och är att skapa miljömässig och samhällelig nytta uppstår alltid frågan hur dessa nyttor definieras och hur avvägningar mellan olika intressen görs vid varje tidpunkt. Därför är det motiverat att nu, efter cirka 20 år med konventionen, undersöka hur den fungerar idag, både avseende dess juridiska funktion och dess bredare samhälleliga konsekvenser. I vår rapport har vi fokuserat på hur konventionen påverkar förutsättningarna för de verksamheter den berör. Vi framför viss kritik mot hur tillämpningen av konventionen idag går till och hur den har utvecklats. Detta är inte en kritik mot Århuskonventionens intentioner, vilka vi har som utgångspunkt för analysen.

Utöver att rättsdogmatiskt undersöka och beskriva hur konventionens tillämpning i svensk rätt vuxit fram har vi också önskat belysa dess praktiska konsekvenser, det vill säga hur den påverkar människor och verksamheter. För detta syfte har vi tillämpat ett rättsekonomiskt perspektiv och valt att analysera konsekvenserna för verksamheter inom de gröna näringarna. Rättsekonomi är studiet av de ekonomiska (eller samhälleliga) konsekvenserna av lagstiftning och -tillämpning. De gröna näringarna är i sammanhanget tacksamma att användas som exempel eftersom de är påtagligt berörda av konventionens rättsliga tillämpning. Motsvarande analys skulle dock kunna göras även för verksamheter inom andra näringar som berörs, eller kommer att beröras, som exempelvis mineralutvinning, gruvdrift, energiproduktion eller

¹²¹ Se Karin Åhman och Girion Blomdahl 2024, *Rättsstat och miljöskydd – Regleringen och den följande tillämpningen av miljölagstiftningen avseende skogsnäringen ur ett rättsstatsperspektiv*, Stockholm: Ratio.

byggande av infrastruktur och bostäder. En avgörande skillnad är dock att det inom dessa näringar i stor utsträckning handlar om tillståndspliktiga verksamheter, till skillnad från de gröna näringarna som främst bedriver pågående markanvändning som inte är tillståndspliktig. En del av det vi har funnit problematiskt med tillämpningen av konventionen handlar just om att pågående markanvändning har kommit att beröras på ett sätt som vi nog kan slå fast inte var avsett.¹²² Den problematiken berör inte tillståndspliktig verksamhet.

Vår rättsekonomiska analys syftar till att problematisera Århuskonventionens tillämpning i svensk rätt, vilket vi gör genom att först uppmärksamma ett antal juridiska konsekvenser som vi sedan analyserar rättsekonomiskt med avseende på dess bredare effekter på samhället. Vi är övertygade om att en sådan analys är värdefull för lagstiftarna i deras arbete med att granska konventionens tillämpning och eventuellt genomföra de förändringar i ramverket som krävs för önskat utfall. Genom att problematisera tillämpningen av konventionen uppmärksammar vi samhälleligt negativa och/eller oavsedda konsekvenser av densamma. Det ska inte förväxlas med en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning av Århuskonventionen som sådan. Vi bidrar med insikter om problematiska utfall av konventionens tillämpning som är nödvändiga för en sådan helhetsbedömning, men att göra den typen av samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning går utöver vårt syfte.

Den tidigare redogjorda rättsdogmatiska analysen visar på ett antal problematiska juridiska konsekvenser av tillämpningen av Århuskonventionen i svensk rätt. Här ska vi blicka framåt och tala om några av dessa konsekvenser som vi ser som mest angelägna för vidare studier. Sådana studier kan uppfylla två centrala syften, att förstå de samhällsekonomiska konsekvenserna av det juridiska utfallet samt att föreslå åtgärder för att förändra tillämpningen av Århuskonventionen så att de problematiska konsekvenserna för samhället mildras eller uteblir.

7.1. Enskilda tvingas försvara myndigheters beslut

När ärenden prövas i mark- och miljödomstol i stället för förvaltningsdomstol innebär det enligt lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar 5 kap. 2 § första och tredje stycket att den enskilde kan få partsställning i domstolsprocessen. Därmed får enskild person vara den som försvarar myndigheters ställningstagande.¹²³ Detta är uppseendeväckande, av flera anledningar. Dels ter det sig ologiskt att det just i de här fallen ska bli så att den enskilde ska processa i myndighetens ställe när det inte är så i andra liknande fall, som i frågor om bygglov. Dels är det tydligt att det inte var lagstiftarens intention att skapa en process med så ojämnt förhållande mellan parterna. Förhållandet blir tydligt ojämnt när en organisation – många gånger professionell nationell aktör med både anställd personal och åtnjutande av stöd i form av statsbidrag – tvistar mot en enskild skogsbrukare. Frågan om enskildas rättegångskostnader när de försvarar myndigheters ställningstaganden mot miljöorganisationer har också tidigare uppmärksammats och behandlats i ett antal riksdagsmotioner. Det är sammanfattningsvis svårt att se att den här obalansen skulle ligga i linje med Århuskonventionens intentioner och den bör betraktas som en oavsedd konsekvens av hur konventionen kommit att tillämpas i svensk rätt. Intressant att fråga sig är då hur och varför det har blivit så här, och hur det kan rättas till.

De svenska domstolarna har med hänvisning just till rättsutvecklingen på det unionsrättsliga området, givit miljöorganisationer klagorätt vid vissa tillsynsbeslut som kan anses ha en koppling till beslut om tillstånd och dispens.¹²⁴ Även så kallade nollbeslut har vid flera tillfällen ansetts överklagbara med hänvisning till

¹²² Se bland annat konsekvensbeskrivningen i Ds 2004:29, s. 118.

¹²³ Se som exempel Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt dom 2021-10-28 i mål M 3848-21.

¹²⁴ MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48.

artikel 9.3 i Århuskonventionen. Situationen kan uppstå exempelvis inom skogsbruket, angående en avverkningsåtgärd. Skogsbruk utgör pågående markanvändning och kräver inte tillstånd men vissa åtgärder, som föryngringsavverkning över en viss storlek, ska anmälas till Skogsstyrelsen. Pågående markanvändning är ett begrepp som inbegriper normala skogsbruksåtgärder och rätten att bedriva pågående markanvändning är en del av den grundlagsskyddade äganderätten. Efter anmälan har Skogsstyrelsen en tid på sig att avgöra ifall ytterligare krav, utöver generella hänsynskrav, ska ställas på utövaren. Om myndigheten inte finner skäl att ställa ytterligare krav (eller förbjuda åtgärden) kan skogsbrukaren gå vidare med sin planerade åtgärd. Myndighetens avstående från att ställa ytterligare krav på skogsbruksåtgärden är ett exempel på det som idag kallas nollbeslut. Att nollbeslut idag anses överklagandebara kan förklaras med att Århuskonventionen, unionsrätten samt MB tolkas på så sätt att myndighets avstående från negativt beslut ibland ses som ett beslut om tillstånd. Att miljöorganisationer ges rätt att överklaga såväl myndigheters beslut som deras val att inte fatta beslut i ärenden som rör pågående markanvändning var inte den utveckling som emotsågs i förarbetena vid konventionens införlivande i svensk rätt.¹²⁵ Vi ser här att distinktionen mellan de rättsliga begreppen *pågående markanvändning* och *tillståndspliktig verksamhet* i och med ovan beskrivna rättsutveckling verkar flyta samman och det är därför värt att ägna den frågan fördjupad uppmärksamhet, vilket vi gör i nästa avsnitt.

7.1.1. Tillståndspliktig verksamhet och pågående markanvändning

Skogsbruk är en pågående markanvändning som har mycket lång omloppstid, beroende på var i Sverige den bedrivs ligger omloppstiden vanligen runt 70 – 120 år. Kontrasten är stark om vi jämför med en annan grön näring som jordbruk där omloppstiden oftast är högst 1 år. En likhet mellan näringarna är att de båda innefattar bruksåtgärder som utgör mycket tydliga omvandlingar av landskapet, både utseendemässigt och som livsmiljö. Tydligast är det vid bruksåtgärden skörd, eller föryngringsavverkning som det normalt kallas inom skogsbruk. När spannmålet skördas eller skogen slutavverkas påverkas både landskapsbild och biologiska förutsättningar påtagligt. Detta är en naturlig del av jordbruk respektive skogsbruk och en del av det som ryms inom begreppet pågående markanvändning. Begreppen skogsbruk respektive jordbruk är samlingsbegrepp som inrymmer ett antal olika åtgärder som utförs inom en omloppstid. Att bedriva pågående markanvändning inom det övergripande regelverket – med hänsynsregler med mera – har normalt inte bara varit tillåtet på skogs- och jordbruksmark utan en grundlagsskyddad rättighet som markägaren åtnjuter. För skogsbruk håller detta på att ändras och avverkningsåtgärder prövas nu alltmer på ett sätt som liknar prövningen för tillståndspliktiga verksamheter. Förändringen är en konsekvens av hur praxis har utvecklats men det går inte att finna stöd för att det är en förändring som är avsedd av lagstiftaren. Det är nu vi har nytta av jämförelsen med jordbruk. Ingen har ännu föreslagit att det enskilda momentet skörd ska lyftas ut och prövas enskilt. För de flesta är nog tanken absurd. Men ändå är det så att skörden innebär en plötslig och påtaglig förändring av landskapet, både visuellt och som livsmiljö – precis som en traditionell föryngringsavverkning också gör. Den stora skillnaden är förstås omloppstiden. En enskild människa hinner bara uppleva varje period inom skogsbrukets omloppstid en gång, på en och samma plats. Detta är en viktig skillnad som skulle kunna förklara att åtgärder i skogsbruket regleras och kontrolleras på ett annat sätt än åtgärder i jordbruket. Den kan exempelvis förklara att det finns en anmälningsplikt för skörd i skogsbruket men inte i jordbruket, exempelvis anmälningsplikten för vissa avverkningsåtgärder. Det som är nytt är att effekten av en anmälan om skogsbruksåtgärder alltmer börjar närma sig prövningen för tillståndspliktig verksamhet. Det kan även gälla skogsbruksåtgärder som skogsägaren enligt lag är skyldig att utföra vid exempelvis skadedjursangrepp. I och med att enskilda åtgärder, som myndigheterna inte funnit anledning att ifrågasätta, kan överklagas av miljöorganisationer och att den

¹²⁵ HFD 2020 ref. 12.

enskilde skogsbrukaren tvingas driva processen i myndighetens ställe har rättigheten till att bedriva pågående markanvändning i praktiken tydligt vattnats ur.

Vad är då skillnaden på tillståndspliktig verksamhet och icke tillståndspliktig verksamhet och vad motiverar olika regler för dem? I grunden handlar det om att när en ny verksamhet ska startas innebär det en förändring på platsen, med bland annat möjlig – och initialt okänd – miljöpåverkan. Det behöver därför undersökas vilka konsekvenser som sannolikt följer samt vilka *risker* och *osäkerheter* som verksamheten medför. På den grunden prövas det sedan ifall och i så fall under vilka villkor verksamheten ska tillåtas, givet dess förväntade påverkan på miljön och de risker som den medför. Positivt beslut om tillstånd är möjligt för allmänheten att överklaga. Den *ekonomiska* logiken bygger på att ny verksamhet är oprövad och att dess konsekvenser måste undersökas och vägas mot dess nyttor. Den *juridiska* logiken bygger på att det inte finns någon generell rättighet att starta upp nya verksamheter som innebär att mark tas i anspråk. När en verksamhet har prövats och erhållit tillstånd som vunnit laga kraft innebär det en rättskraft som skapar stabilitet för verksamheten då den kan räkna med att få fortsätta bedriva verksamheten inom ramarna för tillståndet. Verksamhet inom tillståndet är inte möjliga att överklaga. Verksamhet inom tillståndet får därmed karaktären av pågående markanvändning vilken verksamhetsutövaren innehar en rättighet att utöva.

Mot bakgrund av skillnaderna mellan pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet gör vi en intressant observation. Å ena sidan är skogsbruk en pågående markanvändning och inte tillståndspliktig, å andra sidan är enskilda åtgärder inom ramen för pågående markanvändning överklagbara av allmänheten, enligt Århuskonventionen. Att skogsbruk utgör pågående markanvändning och inte tillståndspliktig verksamhet bör bero på att lagstiftaren har bedömt att skogsbruk som helhet är säkrare vad gäller miljöpåverkan än de verksamheter som utgör tillståndspliktig verksamhet. Ändå är enskilda åtgärder inom skogsbruket möjliga för allmänheten att överklaga medan motsvarande inte gäller för tillståndspliktiga. Det här utgör en logisk motsättning som inte kan vara lagstiftarens intention, utan måste ses som en oavsedd konsekvens av den ackumulerade utvecklingen av praxis, i vilken Århuskonventionen är en viktig del. Vi kan hävda detta eftersom det vore ologiskt att samtidigt bedöma skogsbruk som säkrare än exempelvis produktion av kemikalier och ge kemikalieproducenten starkare rättigheter än skogsbrukaren att bedriva sin verksamhet. Logiken kräver att den mindre riskfyllda verksamheten har minst lika starka rättigheter till fortsatt drift som den mer riskfyllda verksamheten. Faktum är att idag har skogsägaren en svagare rättighet att få fortsätta bedriva skogsbruk än vad ägaren av kemikaliefabriken har att få fortsätta producera kemikalier. Det innebär att pågående markanvändning inom just skogsbruket förlorat en del av sin ursprungliga rättskraft och för den enskilde markägaren innebär det en minskad rättssäkerhet för sin verksamhet.

Vi konstaterar att dagens situation är det ackumulerade resultatet av en händelsekedja som lagstiftaren varken har haft kontroll över eller intention att genomföra. Att situationen har uppstått utan att det varit avsett från lagstiftarens sida innebär också att situationen har uppstått utanför det demokratiska systemet, med de risker detta medför. Det innebär att utvecklingen inte utsatts för demokratisk prövning och det är därför osäkert både ifall det har allmänhetens stöd och ifall det följer grundläggande principer för en rättsstat. Exempelvis har det redan anförts att begränsningen av rätten att bedriva pågående markanvändning strider mot regeringsformen och dess skydd av privat äganderätt. Om en så central del av de grundläggande samhällsinstitutionerna som den privata äganderätten ska förändras i sitt innehåll bör detta absolut ske i en öppen process med beslut i Riksdagen. Det är inte tillfredsställande för en rättsstat att sådana förändringar genomförs genom utveckling av praxis i domstolarna och/eller av riktlinjer och föreskrifter framtagna på myndigheterna. Domstolar och myndigheter är regelstyrda verksamheter och inte ägnade att göra politiska avvägningar av det slaget. En ytterligare osäkerhet är det samhällsekonomiska utfallet. Eftersom förändringarna inte är avsedda har de heller inte utretts med avseende på dess samlade effekter för samhället,

exempelvis för samhällsekonomin. Med tanke på de långa omloppstiderna i skogsbruk är det en verksamhet som kräver osedvanligt stor framtidstro för att en effektiv nivå av investeringar ska bli genomförda. Detta gäller alla investeringar, både ekonomiskt (som plantering och ungskogsskötsel) och biologiskt motiverade (som kvarhållande av gammal skog eller viktiga kantzoner). Det är en bransch som kräver hög tillit till samhällets institutioner. Vi har därför anledning att anta att all extra osäkerhet som rättstillämpningen skapar kommer att sänka investeringsviljan och därmed den samhällsekonomiska effektiviteten. Både ekonomiska och biologiska värden hotas av minskad tillit.

Vi konstaterar att det är angeläget att lagstiftaren gör en genomlysning av hur rättsläget har utvecklats och säkerställer att rättstillämpningen i framtiden speglar lagstiftarens, och ytterst folkets, vilja samt är förenlig med grundläggande principer för en rättsstat. Praktiskt borde detta gå ut på att återupprätta den tidigare distinkta och relevanta skillnaden mellan pågående markanvändning och tillståndspliktig markanvändning eller, om man finner att distinktionen har blivit obsolet, utforma ett nytt system som är effektivt i att både skydda hälsa och miljö och samtidigt ge goda och stabila förutsättningar för näringsverksamhet. Det finns några generella krav ett sådant system måste uppfylla. Dels måste det ställa tillräckligt hårda krav innan verksamhet med okända konsekvenser tillåts starta, dels måste transaktionskostnaderna för beprövad verksamhet hållas låga. Beprövad verksamhet avser i det här sammanhanget verksamheter vars konsekvenser – såväl positiva som negativa – vi har god kännedom om, exempelvis genom att de har använts under lång tid. Att hålla nere transaktionskostnaderna kräver bland annat att inte onödigt många åtgärder blir föremål för rättslig prövning och att verksamhetsutövarna enkelt kan förutse vilka krav samhället kommer att ställa på olika åtgärder. Båda dessa grundläggande förutsättningar talar för ett system som gör åtskillnad på beprövad respektive oprövad verksamhet. Beprövad verksamhet kan därför förses med generella hänsynsvillkor inom vilka utövaren är fri att bedriva verksamheten, så som det i SVL var tänkt att fungera inom skogsbruket. Ett sätt att juridiskt uppnå detta även fortsättningsvis inom skogsbruket vore att ändra så att färre åtgärder anmälningspliktiga. Exempelvis kunde gränsen för hur stor yta en föryngringsavverkning berör höjas från dagens 0,5 hektar till kanske 2 hektar. Då skulle många av de små skogsägarna, som är särskilt utsatta av processbördan, kunna bedriva sin verksamhet under tryggare former. Samtidigt vore ytorna fortfarande så små att de sannolikt inte medför några betydande miljömässiga risker. Utan anmälningsplikt skulle inte situationen med så kallade nollbeslut uppstå och därmed inte en möjlighet till överklagan. Det här är dock inte ett skarpt förslag från oss, utan bara ett sätt att konkretisera hur effektivare system skulle kunna konstrueras. Det vi är säkra på är att ett system med tydliga rättigheter för verksamhetsutövaren att inom generella ramar fritt bedriva sin verksamhet är effektivare än ett system där enskilda åtgärder prövas processuellt. Det är effektivare av flera anledningar, inte bara på grund av lägre transaktionskostnader. Det handlar också om förutsebarhet och om den innovationskraft som frigörs när entreprenören är fri att välja inriktning och metod för brukandet.

7.2. Proportionalitetsbedömningar saknas

En genomgående observation vi har gjort är att vi hittar mycket få hänvisningar till proportionalitetsbedömningar i de texter vi undersökt. Proportionalitetsbedömningar och avvägningar mellan andra intressen såsom äganderätt, rättssäkerhet, nationell ekonomi och säkerhet samt andra miljöaspekter än de som klagande miljöorganisation företrätt, har i stort lyst med sin frånvaro.

En bedömning enligt proportionalitetsprincipen ska genomföras genom en strukturerad avvägning mellan olika motstående intressen vid alla åtgärder som påverkar någons äganderätt.¹²⁶ Huruvida en tillämpning

¹²⁶ Kammarrätten i Göteborg mål nr 4475-07, dom meddelad 2007-11-01 och C-331/88 The Queen mot Ministry of Agriculture, Fisheries and Food och Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa m.fl, EU:C:1990:391

strider mot proportionalitetsprincipen bör avgöras genom en bedömning av olika omständigheter både i det enskilda fallet och strukturellt.

Vi konstaterade ovan att rättsutvecklingen har lett till att innebörden av begreppet pågående markanvändning har förändrats och att detta i praktiken är att likställa med en omdefiniering av vad äganderätt till mark innebär. Förutom den direkta betydelsen av detta, förändringen i äganderätten, kan vi anta att detta kommer att leda till ett antal konsekvenser för hur äganderätten utövas, eller med andra ord hur skogs- eller lantbruket bedrivs. Detta i sin tur kan vi anta påverkar det framtida produktionsresultatet i näringarna. Därmed får vi konsekvenser inte bara för näringarna själva utan för alla som i något led konsumerar produktion från de inhemska gröna näringarna. Som exempel kan vi nämna produktion av livsmedel, virke, pappersmassa och bioenergi. Men vi har utöver detta även de livsmiljöer som är kopplade till aktivt brukande av mark inom de gröna näringarna, som öppna betesmarker och solbelysta föryngringsytor i skogen.

Föreställningen att analysen av konsekvenser för verksamheten kan stanna vid en analys av vad den betyder för ägaren, det vill säga att det är frågan om ett så kallat enskilt intresse, riskerar leda till att viktiga aspekter förbises. Ägaren av verksamheten har ett ekonomiskt intresse av den, det är korrekt och kan i stort mätas i dess ekonomiska överskott, vanligen kallat vinst. Men nyttan av en verksamhet begränsas inte till ägaren. Inte heller begränsas den till de övriga direkt inblandade, som anställda i verksamheten eller underentreprenörer som alla erhåller ett producentöverskott från sitt deltagande. Produktionen säljs på en marknad och de som köper den erhåller en nytta som överstiger priset för produkten, det som med ekonomisk terminologi kallas konsumentöverskott. Det finns alltså en mängd enskilda personer som drar nytta av produktionen. På så sätt ser vi också att enskild verksamhet i praktiken har ett allmänt intresse, den skapar nytta åt en mängd människor utöver ägaren och de i produktionen direkt involverade. Vi kan nu konstatera att distinktionen mellan ett enskilt och ett allmänt intresse inte är så tydlig som den kan verka vid en ytlig betraktelse.

Nyttan av en enskilt bedriven vinstdrivande verksamhet upplevs av en mängd människor, både sådana som är direkt inblandade i verksamheten och sådana som inte är det. Nyttan av det som brukar räknas som allmänt intresse, som intresset för en specifik biotop, kan beskrivas på ett liknande sätt. Den består av nyttan hos en mängd människor som uppskattar, eller på annat sätt har nytta av, den aktuella biotopen. Skillnaden mellan vad som är enskilt respektive allmänt intresse är alltså inte alls så tydlig som orden i sig själva ger uttryck för. Inom nationalekonomin använder man de mer distinkta begreppen privata och kollektiva nyttigheter, vilka bättre belyser likheter och skillnader mellan olika aggregat av individuella nyttor. Det vore fördelaktigt om man även i juridiken använde dessa mer precisa begrepp. Ditt är det dock en lång väg och det löser inget på kort sikt. På kort sikt handlar det om att få upp proportionalitetsbedömningarna på bordet, att alla konsekvenser undersöks och vägs mot varandra så att en rationell helhetsbedömning kan göras. Det är ett ansvar som de demokratiskt valda församlingarna inte kan undandra sig. Att lämna proportionalitetsbedömningen till myndigheter och domstolar är riskfyllt då dessa snarare har incitament att hitta internt effektiva sätt att avgöra bedömningar än att göra en mer heltäckande konsekvensanalys. Myndigheter och domstolar är budgetstyrda verksamheter som kan förväntas lösa sina uppdrag på ett effektivt sätt inom budgetens ramar. Att göra djupgående proportionalitetsavvägningar är inte nödvändigtvis till hjälp för domstolens eller myndighetens lösande av sin uppgift. Som exempel kan vi ta utvecklingen där myndigheterna fört över alltmer av utredningsansvaret från myndigheten till den enskilde, i strid med lagstiftarens intentioner¹²⁷. Ur myndighetens perspektiv ter detta sig rationellt, då en osäkerhet kan skjutas över på annan part. Den kostnad som uppstår hos den enskilde är en kostnad för samhället men inte för

¹²⁷ Prop. 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken mm*, s. 246; Prop. 92/93:226 *Om en ny skogspolitik*, s. 73.

myndigheten och därför kan det som internt på myndigheten är optimalt samtidigt vara samhällligt suboptimalt.

Det vi har konstaterat om bristande proportionalitetsbedömningar och avsaknad av avvägningar mellan olika intressen har kanske mindre allvarliga konsekvenser när vi är en del av en väl fungerande global marknad. Om vi inte producerar våra egna livsmedel, toalettpapper eller sjukvårdsmateriel är ett mindre problem när detta finns att köpa till i princip samma pris på den globala marknaden. Men de senaste åren, med pandemi och krig i vår närhet tillsammans med en allmän trend av nationalism/protektionism, har aktualiserat behovet av att åtminstone ha en förberedelse för att bli självförsörjande på de viktigaste basprodukterna. Till detta kommer att Sverige för vissa av de här produkterna är en betydande aktör på den globala marknaden och att ett bortdragande av svensk produktion därför kan komma att påverka både pris och tillgänglighet globalt. Alla bedömningar som påverkar verksamhetsutövaren påverkar också produktionen och därmed konsumenterna. Aspekter som självförsörjning och säkerhet bör därför inkluderas i proportionalitetsbedömningen, även när det gäller verksamhet som bedrivs enskilt. Därtill måste de begränsande effekterna för forskning och innovation tas med i beräkningen. Sverige har hittills legat långt framme i ersättandet av varor från fossilindustrin som är en viktig del av den nödvändiga gröna omställningen av samhället.

7.3. Avslutning

I den här rapporten har vi beskrivit hur Århuskonventionen införlivats i svensk rätt och hur praxis har utvecklats över tiden. Vi har funnit några anmärkningsvärda utfall av hur tillämpningen har utvecklats och pekar ut dem som angelägna att studera vidare. Vi har också analyserat några av dessa utfall med avseende på dess bredare konsekvenser för samhället. I samband med detta har vi identifierat vad vi uppfattar som avgörande delar i utvecklingen, även om en genomgående insikt är att utvecklingen inte följer en genomtänkt plan utan är resultatet av en utveckling där flera olika nationella och internationella skeenden griper in i varandra och skapar ett resultat som knappast någon förutsåg vid införlivandet av konventionen. Med tanke på detta kan det ifrågasättas om dagens tillämpning lever upp till rättsstatens krav på legalitet. Då utvecklingen, till påtaglig del, verkar ha skett utan lagstiftarens inblandning borde de objektiva skälen till utvecklingen i skälen studeras särskilt noga. Till sist kommenterar vi den genomgående avsaknaden av avvägningar mellan olika intressen, avsaknaden av proportionalitetsbedömningar, som vi finner extra anmärkningsvärd eftersom de förändringar tillämpningen av konventionen för med sig har så vittgående konsekvenser för stora delar av samhället, både på individuell och kollektiv nivå.

Vi avslutar med en uppmaning till de folkvalda att ta ansvar för upprätthållandet av rättssäkerheten, att nödvändiga proportionalitetsbedömningarna sker samt att Århuskonventionens intentioner uppfylls så som det var tänkt vid införlivandet. Sverige kan arbeta med konventionen på tre nivåer, dels med den svenska implementeringen, dels med utvecklingen av konventionen i sig själv, dels inom EU. Det finns konkreta exempel på åtgärder som skulle kunna förbättra förutsättningarna för de gröna näringarna genom att balansera effekterna av den utökade talarätten, och de börjar med ökad kunskap och förståelse för utvecklingen och dess konsekvenser vilket vi hoppas bidra till med denna rapport. Sverige bör från politiskt håll öka sitt engagemang i Århuskonventionens olika organ och i EU samt i anpassningen av den svenska lagstiftningen efter de möjligheter som finns.

Referenser

Offentligt tryck

Direktiv

Dir. 2003/35/EG. *Om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetande av vissa planer och program avseende miljön.*

Dir. 2003/4/EG. *Om allmänhetens tillgång till miljöinformation.*

Dir. 2015:121. *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen.*

Dir. 2024:16. *En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs.*

Departementsserien

DS 2004:29. *Århuskonventionen.*

DS 2016:25. *Miljöbedömningar.*

Europaparlamentet

Europaparlamentet. (2021). *BETÄNKANDE om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutspr.* Europaparlamentet.

Europaparlamentet. (den 29 Maj 2021). *Verbatim report of proceedings, Wednesday, 19 May 2021 – Brussels 18. Environment: The Aarhus Regulation.* Hämtat från https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-05-19-ITM-018_EN.html den 1 Juli 2024

FN:s ekonomiska kommission

Unece. (2014). *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee 2004-2011.*

Unece. (2014). *The Aarhus Convention – An Implementation Guide.* United Nations.

Unece. (den 20 10 2021). *List of participants – 7th session of the Meeting of Parties to the Aarhus Convention.* Hämtat från Unece: https://unece.org/sites/default/files/2022-07/LoP_MoP7_final_0507.pdf den 01 07 2024

Unece. (u.d.). *ACCC/C/2013/81 Sweden.* Hämtat från https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2013.81_sweden den 1 Juli 2024

Unece. (u.d.). *Task Force on Access to Justice.* Hämtat från <https://unece.org/env/pp/aarhus-convention/tfaj> den 1 juli 2024

Unece. (u.d.). *Text of the Convention.* Hämtat från <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text> den 1 Juli 2024

Unece. (u.d.). *the Aarhus Convention Compliance Comitee – background.* Hämtat från <https://unece.org/env/pp/cc/background> den 1 Juli 2024

Unece. (u.d.). *the Aarhus Convention Compliance Committee – Committee Members.* Hämtat från <https://unece.org/env/pp/cc/committee-members> den 1 Juli 2024

Motioner

- Motion 2017/17:2450. *Skog*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/skog_h4022450/ den 23 08 2024
- Motion 2019/20:3106. *Frihetsreformer för Sveriges landsbygd*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/frihetsreformer-for-sveriges-landsbygd_h7023106/html/ den 23 08 2024
- Motion 2019/20:3107. *Ansvar och resultat för klimat och miljö*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/ansvar-och-resultat-for-klimat-och-miljo_h7023107/ den 23 08 2024
- Motion 2021/22:3432. *Skogspolitik*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/skogspolitik_h9023432/ den 23 08 2024
- Motion 2022/23:977. *Politik för värnad och stärkt äganderätt*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/politik-for-varnad-och-starkt-aganderatt_ha02977/ den 23 08 2024
- Motion 2023/24:380. *Politik för stärkt äganderätt*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/politik-for-starkt-aganderatt_hb02380/html/ den 23 08 2024

Myndighetspublikationer

- Juridiska fakultetsnämnden. (2021). *JURFAK 2021/3*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Naturvårdsverket. (2022). *Dnr Nv-04718-22 – Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*.
- Naturvårdsverket. (den 13 november 2023). *Artskydd och beslutsprocesser*. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/miljoforskning/forskningssatsningar-samhalle/miljolagstiftningen-som-styrmedel/artskydd-och-beslutsprocesser/> den 1 Juli 2024
- Skogsstyrelsen. *Dnr 2022/1756 – Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*.
- Skogsstyrelsen. (2022). *Dnr 2019/3489 – Omvärldsanalys 2021/22*. Promemoria.
- Skogsstyrelsen. (2022). *Dnr 2022/1204 – Sammanställning angående förändringar i handläggning i artskyddsärenden*. Myndighetsrapport.
- Skogsstyrelsen. (2022). "Efter nya domar: skogsägare behöver ta mer hänsyn till fridlysta arter". *Skogsstyrelsens hemsida*. Senast uppdaterad 10 februari 2022. Hämtad från <https://www.skogsstyrelsen.se/pressmeddelanden/ReadArticle?id=3315877> den 28 oktober 2024.
- Skogsstyrelsen. (2023). *Dnr 2023/433 – Skogsstyrelsens årsredovisning 2023*.
- Skogsstyrelsen. (2023). "Högt tryck på artskyddsärenden tvingar till hårda prioriteringar". *Skogsstyrelsens hemsida*. Senast uppdaterad 21 december 2023. Hämtad från <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/hogt-tryck-pa-artskyddsarenden-tvingar-till-harda-prioriteringar/> 28 oktober 2024.
- Stockholms universitet. (u.d.). *Jonas Ebbesson*. Hämtat från <https://www.su.se/profiles/ebbes-1.183752> den 1 Juli 2024

Uppsala Universitet. (u.d.). *Jan Darpo*. Hämtat från <https://www.uu.se/en/contact-and-organisation/staff?query=N94-859> den 1 Juli 2024

Propositioner

Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogsvårdspolitik*.

Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Stockholm.

Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

Prop. 2001/02:107. *Lag om grupprättegång*.

Prop. 2004/05:65. *Regeringens proposition 2004/05:65 Århuskonventionen*.

Prop. 2006/07:95. *Ett utvidgat miljöansvar*.

Prop. 2009/10:184. *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*.

Prop. 2016/17:20. *Miljöbedömningar*.

Rättspraxis och andra avgöranden

EU-domstolen

C-240/09. Lesoochránárske zoskupenie VLK mot Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Europadomstolen.

C-263/08. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening. Europadomstolen.

C-331/88. The Queen mot Ministry of Agriculture, Fisheries and Food och Secretary of State for Health. Europadomstolen.

C-432/21. Commission v Poland () and bonne pratique forestières. Europadomstolen.

C-473/19. Föreningen skydda skogen. Europadomstolen.

C-474/19. Föreningen skydda skogen. Europadomstolen.

C-585/18. A.K. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid högsta domstolen). Europadomstolen.

C-624/. CP (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court). Europadomstolen.

C-625/18. DO (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court). Europadomstolen.

C-664/15. Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation. Europadomstolen.

C-826/18. Stichting Varkens in Nood m.fl. Europadomstolen.

C-873/19. Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur). Europadomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2014 ref 8.

HFD 2015 ref. 79.

HFD 2018 not 40.

HFD 2018 ref. 10.

HFD 2018 ref. 8.

HFD 2020 ref. 12.

Högsta domstolen

NJA 2015 s. 323.

NJA 2020 s. 190.

NJA 2020 s. 845.

Kammarrätterna

KR i Göteborg 4475-07.

KR i Göteborg 515-21.

KR i Göteborg 5705-20.

Mark- och miljödomstolarna

M 3848-21. Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt.

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2012:47.

MÖD 2012:48.

MÖD 2013:6.

MÖD 2015:17.

MÖD 2020:45.

MÖD 2021:11.

Statens offentliga utredningar

SOU 2017:81. *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*. Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*. Stockholm: Norstedts juridik.

Litteratur

Alskog, J. (2020). Skogsstyrelsen ställde fel krav på skogsägare. *Altinget*.

Darpö, J. (2013). Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning. *Europarättslig Tidskrift*.

Darpö, J. (2021). Konsumenten och knäroten – Om skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, ss. 101-137.

Ebbesson, J. (2023). *Miljörätt*. Uppsala: Iustus förlag.

Hellner, Agnes (2021), 'Perspektiv på framtidens förvaltningsprocess', *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3, s. 589-607.

Michanek, G., & Zetterberg, C. (2021). *Den svenska miljörätten*. Uppsala: Iustus.

Ragnemalm, H. (2012). *Förvaltningsprocessrättens grunder*. Stockholm: Jure.

- Sandström, J., & Darpo, J. (2021). *Artskydd och beslutsprocesser. Slutrapport från PROSPEC – Ett interdisciplinärt forskningsprogram om integreringen av naturvetenskaplig kunskap och riskvärdering i förvaltning och domstolsprövning*. Naturvårdsverket.
- Treschow, A. et al. (2021) 'Konflikterna i skogen: – en analys av regelkonflikter och myndighetsagerande', Juridisk Publikation, 2021(1), s. 83–113.
- Wenander, H., & Reichel, J. (2021). *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Åhman, K., & Blomdahl, G. (2024). *Rättsstat och miljöskydd – Regleringen och den följande tillämpningen av miljölagstiftningen avseende skogsnäring ur ett rättsstatsperspektiv*. Stockholm: Ratio.