

**Yttrande över regeringens utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen, Promemoria M2020/00428**

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig över regeringens utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen¹ (Miljödepartementet, Miljöprövningsenheten, dnr M2020/00428). Våra synpunkter koncentreras till frågan om den svenska implementeringen av artikel 9, om allmänhetens tillgång till rättslig prövning (p. 28–30 i rapportutkastet).

Fakultetsnämnden har även tidigare yttrat sig angående Sveriges genomförande av Århuskonventionen.² De synpunkter som då framfördes gör sig i viss mån alltjämt gällande. Detta yttrande begränsas till att avse utvecklingen under den nu aktuella perioden (2017–2021).

Eftersom nu föreliggande rapport bygger på föregående bör den rättspraxis den hänvisar till vara den för tiden sedan föregående partsmöte aktuella. Endast något enstaka av de fall utkastet redogör för gäller perioden efter partsmötet 2017. Nedan följer därför en genomgång av för perioden relevant svensk rättspraxis, strukturerad med utgångspunkt i vad fakultetsnämnden ser som de övergripande utvecklingslinjerna i densamma.³ Även anmälan till Århuskonventionens efterlevnadskommitté, ACCC/C/2019/174 Sweden, som gäller genomförandet av artikel 9, kommenteras kort. Avslutningsvis kommenteras även ett par fall från EU-domstolen, som fakultetsnämnden bedömer kan få konsekvenser för Sveriges genomförande av artikel 9.

Övergripande om genomförandet av artikel 9 i svensk rätt

I rapportutkastet konstateras att genomförandet av artikel 9 i stora delar har skett i rättspraxis.

Fakultetsnämnden föreslår följande tillägg.

Lagstiftningen avseende tillgång till rättslig prövning jämlikt artikel 9 i Århuskonventionen har inte ändrats sedan partsmötet 2017. Alltjämt saknas

¹ FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, UN Doc. ECE/CEP/43 (1998).

² Senast 2017. Remissyttrande 2017-03-24, JURFAK 2016/96.

³ Denna rättspraxis har i stora delar också behandlats av Jan Darpö och fakulteten hänvisar till hans arbete.



en allmängiltig bestämmelse som gör det möjligt för miljöorganisationer att utmana tillsynsbeslut och andra ställningstaganden av myndigheter med miljöanknytning. Som under föregående period har den svenska rättsutvecklingen skett i domstolarna. Den övergripande utvecklingen är att miljöorganisationer med stöd av en konventionskonform tolkning och med hänvisning till EU-rätten tillerkänts klagorätt på fler områden. I korthet har kriterierna för vilka organisationer som har klagorätt också tolkats på ett sätt som innebär att även organisationer med få medlemmar och organisationer vars ändamål är att skydda kulturmiljöintressen omfattas av den mer vidsträckt klagorätten. Denna utveckling mot en mer vidsträckt klagorätt för organisationer speglas i rättspraxis från Högsta domstolen (HD), Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). Emellertid kom under 2020 ett avgörande från HFD som kan tolkas gå i en annan riktning (HFD 2020 ref. 12 Vägledningsmålet). Sammanfattningsvis konstaterar fakultetsnämnden att genomförandet av artikel 9 i svenska domstolar till största del tydligt svarar mot EU-domstolens rättspraxis, men att det i fråga om klagorätten i frågor som rör skogen finns en spretighet och vissa frågetecken kring genomförandet av artikel 9.3. Vi ska återkomma till detta.

Gränserna för vilka organisationer som är klagoberättigade har tydliggjorts

Angående frågan vilka organisationer som är klagoberättigade i visst fall har kriterierna i 16 kap. 13 § MB har varit föremål för tolkning:

- En organisation med huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen har bedömts ha klagorätt med avseende på en dom gällande tillstånd enligt kulturmiljölagen (HFD 2018 ref. 10) och ett detaljplanebeslut enligt plan- och bygglagen (NJA 2020 s. 641 Snäckan 8).
- En organisation som saknar medlemmar men sökt visa att den har allmänhetens stöd genom att bifoga 2500 namnunderskrifter samt en skrivelse från en annan organisation till stöd för talan i målet har av HFD bedömts sakna "allmänhetens stöd" enligt 16 kap. 13 § p. 4 MB, varför den inte ansetts ha klagorätt enligt 2 § rättsprövningslagen (HFD 2018-12-21 i 4840-18).
- En organisation med endast tio medlemmar, men med ett femtio år långt engagemang på lokal, regional och nationell nivå i fråga om skyddet för Sveriges älvar, har bedömts ha "allmänhetens stöd" enligt 16 kap. 13 § p. 4 MB. Organisationen har därmed ansetts ha klagorätt (HD 2020-09-30 i T 5637-19).

I och med ovanstående har kretsen klagoberättigade organisationer utsträckts utöver de organisationer som uttryckligen täcks av 16 kap. 13 § MB. Sedan tidigare har HD konstaterat att kriterierna i 16 kap. 13 § endast ska tjäna som



hållpunkter i bedömningen av vem som ska anses berättigad att klaga, jmf. NJA 2012 s. 921.

Fakultetsnämnden har i tidigare yttrande angående Sveriges genomförande av Århuskonventionen ifrågasatt numerärbegränsningen i 16 kap. 13 § p. 4 MB.⁴ HD:s tolkning av skrivningen ”allmänhetens stöd”, som visar att ett sådant kan föreligga också när antalet medlemmar är lågt, gör enligt fakultetsnämnden skrivningen i p. 4 mindre problematisk. Tolkningen av ”allmänhetens stöd” i fallet är i linje det övergripande syftet att ge miljöorganisationer en vidsträckt klagorätt och vad EU-domstolen uttalade i fråga om begränsningar av klagorätten som utgår från antal medlemmar i C-263/08 DLV, nämligen att sådana begränsningar endast får användas i den mån det behövs för att fastställa att en organisation existerar och är aktiv.

Både HD och HFD framhåller i besluten ovan att det är allmänhetens stöd till organisationen som sådan, och inte saken som talan gäller, som ska visas, jmf. NJA 2012 s. 921. Organisationer som uppstår ad hoc har inte klagorätt.

I anslutning till ovanstående bör nämnas att Sverige anmälts till Århuskonventionens efterlevnadskommitté i anledning av hur kriterierna i 16 kap. 13 § är utformade och tillämpas. I ACCC/C/2019/174 Sweden gör ClientEarth Polen gällande att 16 kap. 13 § p. 3–4 MB strider mot bl.a. artiklarna 9.2 och 9.3 i konventionen. Vad gäller p. 3 är det kravet på att en organisation ska ha varit aktiv ”i Sverige” som anmälaren vänder sig emot. Enligt juridiska fakultetsnämnden torde detta klart strida mot icke-diskrimineringskravet i artikel 3.9 i konventionen.⁵ Emellertid var det inte på denna grund HFD avvisade ClientEarths talan i ovan nämnda HFD 2018-12-21 i 4840-18. Kriteriet har inte heller, såvitt vi känner till, lagts till grund för avvisning i något annat fall.⁶ Vad gäller p. 3 gör ClientEarth Polen gällande att den praxis som finns gällande tolkningen av kriteriet ”allmänhetens stöd” är för strikt och kriteriet som sådant för vagt (jmf. ovan nämnda HFD 2018-12-21 i 4840-18). Juridiska fakulteten noterar här att ovan nämnd rättspraxis pekar i en annan riktning, nämligen att en helhetsbedömning görs i fråga om när ”allmänhetens stöd” är för handen.

Klagorätten har vidgats till att avse beslut fattade med stöd av annan lagstiftning än MB och i andra fall än när det uttryckligen framgår av lagtexten

Som framgår av rapportutkastet har klagorätten vidgats till att avse beslut fattade med stöd av annan lagstiftning än MB och i andra fall än när det uttryckligen framgår av lagtexten. I anslutning till det bör enligt juridiska fakultetsnämnden följande rättspraxis nämnas:

⁴ Remissyttrande 2017-03-24, JURFAK 2016/96, s. 5.

⁵ Detta framhölls redan i remissyttrande 2017-03-24, JURFAK 2016/96.

⁶ Mark- och miljödomstolen i Vänersborg uttalade i ett avgörande att kriteriet inte gäller. Se MMD Vänersborgs tingsrätts dom 2015-10-09 i M 1494-15.



- Miljöorganisationer har, med hänvisning till en konventionskonform tolkning av plan- och bygglagen, ansetts ha klagorätt med avseende på beslut om bygglov, när detta aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet (NJA 2020 s. 190 Bygglövet i Svartrå).
- Miljöorganisationer har, med hänvisning till en konventionskonform tolkning av plan- och bygglagen, ansetts ha klagorätt med avseende på andra detaljplanebeslut än de som uttryckligen omfattas av klagorätten enligt lagen (MÖD 2018-12-21 i P 10684-17 Detaljplan för Väbeln; MÖD 2019-05-08 i P 4498-18 Detaljplan i Kristineberg; MÖD 2019-11-25 i P 10362-18 Detaljplan för Brädstapeln).
- Miljöorganisationer har, med hänvisning till en konventionskonform tolkning av förvaltningslagen, ansetts ha klagorätt med avseende en nätkoncession för linje för en luftledning enligt ellagen (MÖD 2019-02-26 i M 2080-18).
- Miljöorganisationer har ansetts ha klagorätt med avseende på ett ställningstagande av en länsstyrelse att inte vidta tillsynsåtgärder i samband med avverkning av skog (MÖD 2017-10-11 i M 7306-17).⁷

I ett fall som enligt fakultetsnämndens bedömning omfattas av artikel 9.3 har klagorätt för en miljöorganisation inte ansetts föreligga:

- En miljöorganisation har ansetts inte ha klagorätt med avseende på en vägledning utfärdad med anledning av en anmälan om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen. (HFD 2020 ref. 12 Vägledningsmålet).⁸
 - HFD menade att vägledningen inte omfattas av 9.3
Århuskonventionen då administrativa underlåtenheter enligt konventionen ska kunna överklagas enkom när det finns en skyldighet att agera på visst sätt enligt den nationella rätten eller EU-rätten. Någon sådan plikt att vidta viss åtgärd finns inte enligt skogsvårdslagstiftningen eller i andra föreskrifter, enligt HFD.
 - Miljöorganisationens klagorätt bedömdes enligt nationell rätt. Vägledningen ansågs utgöra ett förvaltningsbeslut, men inte vara ett överklagbart beslut, eftersom det enligt HFD inte hade påvisbara effekter för dem som berörs av det.

En annan utveckling har samtidigt ägt rum i MÖD:

⁷ Redan före nu aktuell period förelåg rättspraxis från MÖD i fråga om att tillsynsbeslut, inklusive s.k. nollbeslut i vilka tillsynsmyndigheten beslutar att avstå från att vidta någon tillsynsåtgärd, får överklagas trots att denna beslutskategori inte nämns i 16 kap. 13 § MB. Se MÖD 2012:47, MÖD 2012:48 och MÖD 2014:30. Nu nämnda avgörande är det första genom vilket klagorätt beviljas i fråga skoglig verksamhet.

⁸ Avgörandet har fått genomslag i förvaltningsdomstolarna. Se t. ex. KamR Göteborg i 5705-20 NSF/Nora ./ Skogsstyrelsen 2020-10-19; KamR Sundsvall i 2222-20 NSF/Jämtland-Härjedalen ./ Skogsstyrelsen 2020-10-13; FR Luleå i 2600-20 mfl *Laevas sameby*./ SKS 2021-01-15, FR Luleå i 2636-20 *Semisjaur-Njarg sameby* ./ SKS 2021-01-25, de senare båda överklagade av Svenska Samernas Riksförbund till Kammarrätten i Sundsvall.



- En miljöorganisation har ansetts ha klagorätt med avseende på ett samrådsprotokoll enligt 12 kap. 6 § MB i anledning av en avverkningsanmälan enligt 14 § skogsvårdslagen (MÖD 2020-10-28 i mål M 13871-19).
 - o MÖD konstaterar att beslut enligt 12 kap. 6 § MB inte räknas upp såsom överklagbart i 16 kap. 13 § MB. MÖD redogör därefter för tidigare praxis varigenom beslut att underlåta tillsyn omfattas av 9.3 Århuskonventionen (MÖD 2014:30) om det i den nationella lagstiftningen, inbegripet unionsrättslig miljölagstiftning, finns bestämmelser som styr myndighetens handlande i fråga (HFD 2020 ref. 12). MÖD förklarar därefter att Skogsstyrelsen inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § får meddela förelägganden i syfte att begränsa eller motverka skada på naturmiljön, eller, om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för att skydda naturmiljön. Vid prövningen inom ramen för 12 kap. 6 § ska 2 kap. MB och artskyddsförordningen beaktas, i syfte att bedöma om det föreligger risk för skada på viss art. Med hänsyn till detta föreligger en skyldighet för prövningsmyndigheten att bedöma risken för skada, och under vissa förutsättningar, att förelägga om åtgärder. Därmed täcks en underlåtenhet att förelägga om åtgärder av 9.3, enligt MÖD.

HFD 2020 ref. 12 får anses gå i en annan riktning än rättsutvecklingen i fråga om miljöorganisationers klagorätt i övrigt. Avgörandet får till följd att ställningstagandet att något ingripande inte är behövligt i anledning av en avverkningsanmälan som inte görs till föremål för samråd enligt MB, inte kan överklagas. Att ett sådant ställningstagande inte skulle omfattas av artikel 9.3 när artskyddsförordningen och unionsrättslig miljölagstiftning, vars efterlevnad Skogsstyrelsen är satt att tillse inom ramen för sin tillsyn, kan enligt fakultetsnämnden ifrågasättas utifrån både konventionen och unionsrätten.⁹

Fakultetsnämnden konstaterar att HFD och MÖD gör olika bedömningar i fråga om Århuskonventionens tillämplighet och kommer till olika slut i mål som båda rör underlåtenhet att vidta skyddsåtgärder i anledning av en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen. Såsom rättsläget nu ser ut, är klagorätten i förhållande till Skogsstyrelsens ställningstaganden i anledning av en avverkningsanmälan beroende av om samråd hålls i ärendet. Fakultetsnämnden ställer sig frågande till riktigheten och ändamålsenligheten

⁹ Jmf. C-240/09 VLK; Agnes Hellner, Arguments for Access to Justice. Supra-individual Environmental Claims Before Administrative Courts, 2019, s. 275 f. Fakultetsnämnden hänvisar även till Jan Darpös analys, "Om allmänhetens stöd och icke-beslut i skogen", JP Miljönet, 2020-11-23; "Konsulenterna och knäroten. Om Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden", Förvaltningsrättslig tidskrift, 1, 2021, s. 101–137; "Soppa eller soppar i skogen? Om EU-rätten och artskyddet i skogsbruket Del 2", Infotorg juridik, 2021-04-13.



i denna ordning. Sedd i ett större perspektiv kan spretigheten ses som en problematisk konsekvens av avsaknaden av en generell bestämmelse avseende den berörda allmänhetens möjligheter att överklaga miljöbeslut.¹⁰

Kort om EU-domstolens rättspraxis

C-826/18 LB kan enligt fakultetsnämnden komma att få betydelse för det fortsatta genomförandet av artikel 9 Århuskonventionen. Sedan tidigare gäller att klagorätten enligt artikel 9.2 inte får begränsas på så sätt att endast den som deltagit i det förfarande som föregått det överklagade beslutet får klaga på detsamma.¹¹ I C-826/18 LB fann EU-domstolen att något hinder inte finns för att inom ramen för 9.3 tillämpa ett sådant krav på föregående deltagande. Fakultetsnämnden noterar att rätten att överklaga detaljplanebeslut enligt 13 kap. 11 § 1 st. plan- och bygglagen är villkorad av att synpunkter förts fram under granskningstiden. I de fall en detaljplan omfattas av 9.2 Århuskonventionen kommer ett sådant krav i konflikt med konventionen.¹² I C-826/18 LB fann EU-domstolen vidare att, för det fall nationell rätt ger enskilda en rätt att delta i beslutsprocessen som går utöver vad artikel 6 Århuskonventionen kräver, ska de även ha en rätt att klaga enligt artikel 9.3 Århuskonventionen. Detta väcker frågan om det finns situationer i vilka en bredare krets har en rätt att delta i beslutsprocessen, och därmed även ska ha en rätt till rättslig prövning.¹³

Även nyligen avgjorda C-473/19 Skydda skogen är av betydelse för genomförandet av artikel 9. Avgörandet betonar vikten av transparens och möjligheter för den berörda allmänheten att komma till tals.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetsadjunkt Agnes Hellner. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer

¹⁰ Se vidare Jan Darpö, ”Soppa eller soppar i skogen? Om EU-rätten och artskyddet i skogsbruket Del 2”, Infotorg juridik, 2021-04-13.

¹¹ C-263/08 DLV.

¹² Se vidare Åsa Marklund Andersson, ”Klagorätt enligt Århuskonvention – analys”, JP Miljönet, 2021-03-26.

¹³ Åsa Marklund Andersson, ”Klagorätt enligt Århuskonvention – analys”, JP Miljönet, 2021-03-26.