



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Alise Forsman

# I ljuset av Århuskonventionen – miljöorganisationers klagorätt ur ett rättsutvecklingsperspektiv

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Marja-Liisa Öberg

Termin: HT 2021

# Innehåll

<b>SUMMARY .....</b>	<b>2</b>
<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR .....</b>	<b>4</b>
<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>5</b>
1.1 INTRODUKTION .....	5
1.2 SYFTE & FRÅGESTÄLLNINGAR .....	6
1.3 AVGRÄNSNINGAR .....	6
1.4 METOD .....	7
1.5 MATERIAL .....	8
1.6 TIDIGARE FORSKNING .....	9
1.7 DISPOSITION .....	10
<b>2. INTERNATIONELL &amp; SUPRANATIONELL RÄTT.....</b>	<b>11</b>
2.1 MILJÖORGANISATIONERS KLAGORÄTT & ÅRHUSKONVENTIONEN .....	11
2.1.1 Rätten till rättslig prövning i miljöfrågor .....	11
2.1.2 Vem kan överklaga? .....	12
2.1.3 Vad kan överklagas? .....	12
2.2 MILJÖORGANISATIONERS KLAGORÄTT & EU-RÄTTEN.....	13
2.2.1 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening .....	14
2.2.2. Den slovakiska brunbjörnen .....	15
<b>3. MILJÖORGANISATIONERS KLAGORÄTT I SVENSK RÄTT .....</b>	<b>17</b>
3.1 KRAVEN PÅ MILJÖORGANISATIONEN.....	17
3.1.1 Kravet på associationsform & behörighet .....	17
3.1.2 Kravet i stadgarna.....	18
3.1.3 Kraven på medlemsantal & tre års verksamhet.....	19
3.1.4 Föreningar som tillvaratar andra intressen än miljöskyddsintressen .....	21
3.2 VAD SOM KAN ÖVERKLAGAS .....	21
3.2.1 Klagorätt enligt miljöbalken.....	22
3.2.2 Klagorätt utanför miljöbalken .....	24
<b>4. AVSLUTNING .....</b>	<b>27</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING .....</b>	<b>29</b>

# Summary

Since the Swedish Environmental Code (1998:808) entered in to force in 1999, environmental non-governmental organizations (ENGOS) have had a statutory right of appeal in environmental matters. It is unique that individuals and their organizations can represent public interests such as environmental protectionary interests, a task usually handled by the state, municipality, or other authorities. This thesis aims to examine how the right of appeal for ENGOS has developed over the past 20 years, with a particular focus on the effect of Sweden's international obligations.

The methods used are traditional Swedish legal dogmatic method and EU legal method, through which the thesis aims to reconstruct and analyze regarding law. The central material for the investigation is the *UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making, and Access to Justice in Environmental Matters* (the Aarhus Convention) to which both Sweden and the EU are parties as of 2005. Further materials analyzed are some of the most impactful rulings of the Court of Justice of the European Union in addition to Swedish law, practice, and preparatory work, mostly based on the Swedish Environmental Code but also other environmental legislation.

Firstly, the analysis describes the requirements that an ENGO must meet to win the right of appeal and looks at how these requirements have been altered in accordance with the principles of the Aarhus Convention. Secondly, the analysis investigates which decisions and rulings can be appealed by ENGOS. The thesis finds that the originally narrow definition has grown into an almost inconspicuous situation where the Swedish courts, more than once, have granted ENGOS the right to appeal even though such standings directly contradict the Swedish law.

The thesis concludes that the Aarhus Convention has had great impact on Swedish legislation in favorable direction for ENGOS over the past 20 years. The findings suggest that the legal situation will continue to develop in accordance with this pattern since Swedish legislation and the Aarhus Convention are still not fully merged. The convention has mainly been impactful via the EUs implementations of it into its secondary law. The thesis therefore suggests that international conventions are more effectful in practice in the member states when also adopted and implemented by the EU itself.

# Sammanfattning

Sedan miljöbalken (1998:808) trädde i kraft 1999 har miljöorganisationer haft en lagstadgad klagorätt i svensk rätt. Det är unikt att enskilda kan företräda allmänhetens intressen så som miljöskyddsintressen, en uppgift som vanligtvis sköts av staten, kommunen eller andra myndigheter. Uppsatsens syfte är att undersöka hur miljöorganisationers klagorätt i Sverige har förändrats sedan miljöbalken infördes, med ett särskilt fokus på hur Sveriges internationella åtaganden har påverkat rättsläget.

Uppsatsen ämnar rekonstruera såväl som analysera rätten med utgångspunkt i rättsdogmatisk metod och EU-rättslig metod. Materialet utgörs av *UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor* (Århuskonventionen) som både Sverige och EU tillträdde 2005, EU-domstolens förhandsavgöranden och svensk lag, praxis och förarbeten, huvudsakligen utifrån miljöbalken men även annan miljörettslig lagstiftning.

I analysen redogörs inledningsvis för de krav som en miljöorganisation ska svara mot för att medges klagorätt och hur dessa har förändrats över tid. Härfter undersöks vad som kan överklagas av miljöorganisationer. Analysen visar att den från början snäva avgränsningen av vilka beslut och domar som omfattades idag har utvidgats så till den grad att det är svårt att ange en exakt definition av klagorättens omfattning. I praxis har miljöorganisationer getts rätt att överklaga även när detta står i direkt strid med lagens ordalydelse.

Sammanfattningsvis har Århuskonventionen haft betydande inverkan på rättsläget och stora förändringar i gynnande riktning för miljöorganisationer har skett de senaste 20 åren. Det finns även tecken på att rättsläget kommer att fortsätta utvecklas i denna riktning eftersom svensk lagstiftning och Århuskonventionen, trots många anpassningar, fortfarande inte stämmer helt överens. Århuskonventionen har främst fått verkningar i svensk rätt via EU-rätten. Slutsatsen blir därför att det är effektivt för internationella konventioners genomslag att även EU är part till och införlivar dessa i sin sekundärrätt.

# Förkortningar

EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
Funktionsfördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1. Inledning

## 1.1 Introduktion

Kan naturen ha rättigheter? Det är en fråga som juridikprofessorn Christoffer Stone ställde sig när han på 70-talet skrev boken ”*Should trees have standings?*”.<sup>1</sup> Många har därefter ställt sig samma fråga och kommit till olika slutsatser. Någon som kom till slutsatsen att naturen varken kan ha rättigheter eller intressen i juridisk mening var juristen Visa Kurki.<sup>2</sup> Trots delade meningar har naturen erkänts som rättssubjekt, eller på annat sätt getts juridiska rättigheter, i en rad länder de senaste åren.<sup>3</sup>

Naturens rättigheter är en global rörelse som syftar till att ändra människans förhållningssätt till naturen och erkänna naturens värde franskilt från dess nytta för människan, ett så kallat ekocentriskt förhållningssätt.<sup>4</sup> För att tillvarata naturens intressen i praktiken behöver dock en fysisk person agera som dess representant. Detta kan ske till exempel genom ställföreträdarskap eller att allmänheten ges kompetens att föra processer å naturens vägnar.<sup>5</sup>

I svensk rätt erkänns inte naturen som ett rättssubjekt, men ges ett värde genom människans rätt till en god och hälsosam miljö, som bland annat kommer till uttryck i miljöbalkens generalklausul.<sup>6</sup> Intresset av en god miljö har en stark ställning i miljörätten och *principen om hållbar utveckling* är en av de mest grundläggande på rättsområdet.<sup>7</sup> Miljöintressen, eller om man så vill naturens intressen, kan åberopas av enskilda eller av organisationer som företräder dessa, så kallade miljöskyddsorganisationer. Det är unikt att enskilda har möjlighet att företräda

---

<sup>1</sup> Stone (1972).

<sup>2</sup> Kurki (2019) s. 127 f.f. Hans teorier om rättssubjekt och -subjektivitet är långt mer utvecklade men han landar bl.a. i denna slutsats.

<sup>3</sup> Berg, Berg & Hultman (2019) s. 44 f.f. Exempelvis USA, Indien, Nya Zeeland och Bolivia.

<sup>4</sup> Ibid. s. 7, 35.

<sup>5</sup> Chapron, Epstein & López-Bao (2019) s. 1393.

<sup>6</sup> Jfr 1 kap. 1 § miljöbalken (1998:808). ”En sådan utveckling bygger på insikten **att naturen har ett skyddsvärde** och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.” (Min kursivering).

<sup>7</sup> Jfr 1 kap. 1 § miljöbalken och 1 kap. 2 § 3 st kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

allmänhetens intressen som i vanliga fall främst representeras av staten eller andra myndigheter.<sup>8</sup>

Miljöorganisationers klagorätt blev lagstadgad i samband med att miljöbalken (1998:808) trädde i kraft den 1 januari 1999. Viss möjlighet för ideella föreningar att klaga på beslut som kränkt något av organisationen representerat intresse fanns redan innan, men endast genom praxis och endast i undantagsfall.<sup>9</sup> Klagorätten för miljöskyddsorganisationer har sedan dess genomgått stora förändringar och kommit att präglas av internationell rätt.

## 1.2 Syfte & frågeställningar

Uppsatsens syfte är att undersöka hur miljöorganisationers klagorätt i Sverige har förändrats sedan miljöbalken trädde i kraft 1999 fram till idag med ett särskilt fokus på hur Sveriges internationella åtaganden har påverkat rättsläget. De frågeställningar som uppsatsen har för avsikt att besvara är följande.

- (1) Vilken klagorätt har miljöorganisationer enligt Århuskonventionen<sup>10</sup>?
- (2) Hur påverkar EU-rätten miljöorganisationers klagorätt under svensk rätt?
- (3) Vilken klagorätt har miljöorganisationer i Sverige och hur har rättsläget förändrats under påverkan av Århuskonventionen och EU-rätten?

## 1.3 Avgränsningar

Att miljöorganisationers deltagande kan vara viktigt för och påverka utgången i ett mål är en nödvändig förutsättning för uppsatsens relevans. Uppsatsen ämnar dock inte utreda vilken eventuell betydelse deltagandet kan ha för utgången i ett mål, utan endast vilka formella krav som ställs för miljöorganisationers rätt att överklaga beslut i miljöprocesser.

---

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:184 s. 66.

<sup>9</sup> Se SOU 1993:27 s. 612–613. T.ex. hade en planteringsintresseförening rätt att överklaga angående sanitära olägenheter från ett kopparverk, en kulturhistorisk förening i fråga om bygglov för en toalettbyggnad i en kulturpark och ett nykterhetsförbund angående serveringstillstånd.

<sup>10</sup> UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århus 25 juni 1998 (SÖ 2005:28).

Eftersom uppsatsen intresserar sig för miljöorganisationers klagorätt grundad på representation av ett allmänt intresse (miljöskyddsintresse) kommer endast organisationernas *allmänna* klagorätt undersökas. Eventuell klagorätt som en organisation kan ha i egenskap av sakägare och rätten att på andra sätt delta i ärenden, lämna synpunkter eller utkräva information i miljöprocesser faller alltså utanför uppsatsens omfattning. Trots att enskilda i vissa fall har rätt att åberopa allmänna intressen faller även enskildas klagorätt utanför.

## 1.4 Metod

För att besvara uppsatsens frågeställningar används rättsdogmatisk metod. Denna går ut på att rekonstruera gällande rätt utifrån de vedertagna rättskällorna i svensk rätt; det vill säga lag, förarbeten, praxis och doktrin.<sup>11</sup> Som en del av den svenska rättsordningen finns även internationell rätt och EU-rätt vilka är centrala för uppsatsens ämne. Internationella överenskommelser i form av bland annat konventioner är några av de viktigaste rättskällorna på den internationella miljörättsens område.<sup>12</sup> Genomförandet av sådana överenskommelser är dock ofta beroende av politiska faktorer till skillnad från EU-rätten som har betydligt mer inflytande i form av olika sanktionssystem samt möjligheten att stifta regler som är direkt bindande för nationella myndigheter och individer.<sup>13</sup>

För att kunna analysera EU-rättens påverkan på miljöorganisationers klagorätt har EU-rättslig metod, som också är en rättsdogmatisk metod men som utgår ifrån ett annat rättssystem, tillämpats. EU-rättens rättskällehierarki kan uppställas enligt följande; primärrätt, sekundärrätt och icke-bindande normgivning. Som utgångspunkt gäller ett tvånivåsystem där regler antas på EU-nivå vilka medlemsstaterna sedan själva implementerar i sina nationella rättsordningar. I vissa fall kan dock reglerna på EU-nivå bli direkt gällande i en medlemsstat, detta gäller bland annat förordningar. Genom EU-domstolens praxis har principer för direkt effekt utvecklats vilket innebär att även direktiv kan bli direkt gällande. I sådant fall

---

<sup>11</sup> Sandgren (2018) s. 49.

<sup>12</sup> Michanek & Zetterberg (2021) s. 81.

<sup>13</sup> Ibid. s. 85.



får unionsrätten företräde framför den nationella rätten.<sup>14</sup> När så inte är fallet har medlemsstaternas domstolar ändå en skyldighet att göra en fördragsenlig tolkning där utrymme finns.<sup>15</sup> Den exklusiva kompetensen att tolka rättsakterna tillfaller EU-domstolen vilket framgår av artikel 19 funktionsfördraget. Om en nationell domstol är osäker på hur en regel ska tillämpas kan den begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen enligt artikel 267 funktionsfördraget.

Uppsatsen anlägger ett rättsutvecklingsperspektiv vilket innebär att gällande rätt kommer att jämföras med tidigare gällande bestämmelser för att urskilja vilka förändringar i rättsläget som skett över tid. Med internationellt perspektiv avses ett särskilt fokus på hur internationella regler har inverkat på rättsläget. Den vetenskapligt bearbetade rättsdogmatiska metoden går som sagt ut på att rekonstruera gällande rätt, men även på att analysera och (kritiskt) granska denna.<sup>16</sup> I denna uppsats har ingen skarp linje kunnat dras mellan rekonstruktion och analys varför dessa sker parallellt. Det är varken genomförbart eller motiverat att rekonstruera rätten utan att också tänga det som analysen fokuserar på, nämligen hur rätten har utvecklats och hur internationella rättskällor påverkar rättsläget.

## 1.5 Material

Uppsatsens material utgörs av Århuskonventionen, vilken både Sverige och EU är part till. EU-rätten, främst direktiv och förhandsavgöranden, utgör därför viktiga tolkningskällor även vad gäller Århuskonventionens effekt i svensk rätt. Prövningen av mål och ärenden enligt miljöbalken regleras genom fjärde avdelningen och 16 kap. 12–14 §§ reglerar särskilt rätten att överklaga. Den mest centrala bestämmelsen för denna uppsats är 16 kap. 13 § som kommit att rama in miljöorganisationers allmänna klagorätt, även när denna aktualiseras enligt andra bestämmelser. När miljöbalken infördes ersatte den 16 lagar på miljörettens område och syftade till att samordna och harmonisera det tidigare fragmenterade

---

<sup>14</sup> Nääv & Zamboni (2018) s. 111.

<sup>15</sup> Michanek & Zetterberg (2021) s. 90–92.

<sup>16</sup> Nääv & Zamboni (2018) s. 35–37.

rättsområdet.<sup>17</sup> Balken innehåller dock på inget sätt alla miljölagar utan en stor del av bestämmelserna återfinns i separata författningar, så kallad sektorslagstiftning.<sup>18</sup>

Att rättsområdet är splittrat leder till att prövning av mål och ärenden som relaterar till miljöintressen sker hos en mängd olika myndigheter. Ett ärende som en miljöorganisation skulle kunna ha rätt att överklaga kan som första instans hamna hos kommunen, länsstyrelsen, Skogsstyrelsen, förvaltningsrätten, mark- och miljödomstolen eller till och med hos regeringen. Dock gäller i stort samma regler för miljöorganisationers klagorätt oavsett hos vilken myndighet målet handläggs. Uppsatsen går inte närmare in på instansordningen men vill uppmärksamma denna eftersom den också påverkar prejudikatbedömningen. Sista instans är i vissa mål Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, men i andra Mark- och miljööverdomstolen varför också dessa avgöranden är de som blir prejudicerande.

För att tillgodose uppsatsens rättsutvecklingsperspektiv har särskilt fokus lagts på förarbeten där det bäst framgår vad som föranlett en lagändring. Likaså är praxis från svenska domstolar och EU-domstolen en mycket viktig källa. Uppsatsen syftar på inget sätt till att återge all praxis på området utan de rättsfall som presenteras har valts för att de hänvisats till i doktrin, praxis eller förarbeten och därför får antas vara de som är mest relevanta för att undersöka rättsutvecklingen. För att navigera rättsområdet, identifiera viktiga rättsfall och sätta ämnet i ett bredare perspektiv har Jonas Ebbessons respektive Gabriel Michanek och Charlotta Zetterbergs läroböcker i miljö rätt varit till stor hjälp.<sup>19</sup>

## 1.6 Tidigare forskning

Miljöorganisationers klagorätt har intresserat jurister på grund av sin unika skärningspunkt mellan folkrätt, EU-rätt och nationell rätt, men även mellan miljö rätt och mänskliga rättigheter.<sup>20</sup> Två svenska jurister som skrivit mycket i

---

<sup>17</sup> Michanek & Zetterberg (2021) s. 76-77.

<sup>18</sup> Ibid. s. 97.

<sup>19</sup> Se *Miljö rätt*, Ebbesson (2015) och *Den svenska miljö rätten*, Michanek & Zetterberg (2021).

<sup>20</sup> Se bl.a. Barritt (2020) om miljö rättvisa, Caranta, Gerbrandy & Müller (2018) om samverkan mellan Europarätten och Århuskonventionen, Lohse, Poto & Parola (2015) en komparativ studie av rätten att delta i miljöprocesser.

ämnet och ofta citeras, även internationellt, är Jan Darpö och Jonas Ebbesson.<sup>21</sup> Trots att det finns mycket skrivet i ämnet är det alljämt relevant att undersöka hur rättsområdet förändras och att analysera den inverkan som särskilt internationell rätt har på miljöorganisationers klagorätt i Sverige. Så sent som i augusti i år trädde nya regler i kraft vilka gav miljöorganisationer rätt att överklaga fler beslut enligt plan- och bygglagen och i juni i år publicerades en utredning i vilken föreslås att tillstyrkansbeslut avseende vindkraftparker ska kunna överklagas av miljöorganisationer.<sup>22</sup>

## 1.7 Disposition

Först redogörs för relevanta bestämmelser inom den internationella och supranationella rätten genom en rekonstruktion och analys av miljöorganisationers klagorätt enligt Århuskonventionen (avsnitt 2.1) och relevanta EU rättsliga bestämmelser (avsnitt 2.2). Därefter följer den huvudsakliga analysen i vilken svensk rätt presenteras med ett särskilt fokus på uppsatsens perspektiv. Avsnittet har delats upp enligt följande: vilka krav som ställs på miljöorganisationen för att den ska kunna få klagorätt (avsnitt 3.1) och vad som kan överklagas (avsnitt 3.2). I den avslutande delen följer sammanfattning och slutsats (avsnitt 4).

---

<sup>21</sup> Se bl.a. Darpö (2013, två artiklar) om svensk praxis på området och Ebbesson (2011) om Århuskonventionens och EU-rättens betydelse för tillgången till miljörättvisa i medlemsstaterna.

<sup>22</sup> Se nedan avsnitt 3.2.2 och SOU 2021:53 s. 107.

## 2. Internationell & supranationell rätt

### 2.1 Miljöorganisationers klagorätt & Århuskonventionen

Konventionen *om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor* eller Århuskonventionen, som är en FN-konvention, öppnades för undertecknande den 25 juni 1998 i Århus, Danmark och trädde i kraft i Sverige den 20 maj 2005. Även EU (dåvarande EG) är part till konventionen vilken godkändes genom beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005. I december 2021 hade konventionen tillträtts och ratificerats av 47 parter, av vilka den stora majoriteten ligger i Europa.<sup>23</sup>

Århuskonventionen vilar på tre pelare som var och en syftar till att ge allmänheten rättigheter gentemot det allmänna. De tre pelarna är i stort sett hämtade rakt av från Riodeklarationens<sup>24</sup> princip 10. Rätten att ta del av miljöinformation (första pelaren), rätten att delta i beslutsprocesser om miljön (andra pelaren) och rätten till rättslig prövning i miljöfrågor (tredje pelaren).<sup>25</sup> Konventionen är unik på så sätt att den är en multilateral, miljörättslig konvention som främst behandlar parternas relation till allmänheten snarare än parternas relation till varandra. Den kan alltså sägas omfatta både miljörättsliga frågor och mänskliga rättigheter.<sup>26</sup>

#### 2.1.1 Rätten till rättslig prövning i miljöfrågor

Det är främst i förhållande till Århuskonventionens tredje pelare, rätten till rättslig prövning i miljöfrågor, som miljöorganisationers klagorätt aktualiseras och relevanta bestämmelser återfinns huvudsakligen i artiklarna 9.2 och 9.3. Dessa skiljer sig åt på flertalet punkter vilket redogörs för här nedan.

Några inledande skillnader som bör uppmärksammas är att det enligt artikel 9.2 tillförsäkras rätten till prövning inför domstol eller annat oberoende och opartiskt

---

<sup>23</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27#1](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27#1) (hämtad 2021-12-01)

<sup>24</sup> Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, juni 1972.

<sup>25</sup> Barritt (2020) s. 8.

<sup>26</sup> Ibid. s. 5, 9.

organ som inrättats genom lag. Samma krav på ett domstolsförfarande ställs inte för prövning enligt artikel 9.3. Det är tillräckligt med någon form av prövning i administrativ ordning. Vidare åtar sig parterna att återge rättigheterna i artikel 9.2 uttryckligen i sin nationella lagstiftning, medan inget motsvarande krav uppställs i artikel 9.3.

### **2.1.2 Vem kan överklaga?**

Enligt artikel 9.2 är det ”den berörda allmänheten”<sup>27</sup> innefattandes enskilda, men även icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och uppfyller eventuella krav som uppställs i nationell rätt, som har klagorätt. De krav som kan uppställas nationellt får dock inte vara oförenliga med målet att den berörda allmänheten ska tillförsäkras en långtgående tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen.<sup>28</sup> Trots att krav kan uppställas i nationell rätt är bestämmelsen på vissa sätt mer generös för miljöorganisationer än för enskilda som tydligare måste visa att ett rättsligt intresse kränkts eller riskerar att kränkas.<sup>29</sup>

För klagorätt enligt artikel 9.3 tillämpas det något bredare begreppet ”allmänheten” jämfört med tidigare nämnda ”den berörda allmänheten”. Här avses en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, grupper bestående av fysiska eller juridiska personer.<sup>30</sup> Ingen skillnad görs mellan enskilda och organisationer och det ställs inte heller något krav på att organisationen måste ha ett miljöskyddsintresse. Däremot finns det ett motsvarande krav på att ”allmänheten” ska uppfylla eventuella krav i nationell lagstiftning.

Sammanfattningsvis är de krav som ställs på miljöorganisationer inte särskilt svåruppnåeliga enligt konventionen i sig, men visst utrymme finns för konventionens parter att ställa egna krav i den nationella lagstiftningen.

### **2.1.3 Vad kan överklagas?**

I artikel 9.2 stadgas rätten att klaga på varje beslut, handling eller underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna i artikel 6. Det vill säga ett antal tillståndsbeslut som

---

<sup>27</sup> Se artikel 2.4 Århuskonventionen för hela definitionen av begreppet.

<sup>28</sup> Se t.ex. ACCC:s uttalande (Fourth session Chisinau, 29 June–1 July) s. 14.

<sup>29</sup> Jfr artiklarna 2.5 och 9.2.

<sup>30</sup> Se artikel 2.4 Århuskonventionen.

rör olika typer av miljöfarliga verksamheter vilka framgår av bilaga 1 till konventionen, samt motsvarande tillståndsbeslut som inte räknas upp i bilagan men som kan antas ha betydande miljöpåverkan.<sup>31</sup> Undantaget härifrån är aktiviteter som rör rikets försvar, förutsatt att överklagan skulle ha negativ inverkan på dessa syften.<sup>32</sup>

Enligt artikel 9.3 kan varje handling eller underlåtenhet, av privatpersoner eller myndigheter, som strider mot bestämmelser i den nationella lagstiftningen relaterad till miljön prövas. Det är en öppet hållen bestämmelse som kan tänkas omfatta många situationer och lämnar stort utrymme för konventionens parter att göra egna tolkningar, exempelvis avseende vad ”lagstiftning som relaterar till miljön” innefattar.

## 2.2 Miljöorganisationers klagorätt & EU-rätten

När EU antog Århuskonventionen 2005 hade dess tredje pelare införlivats i EU:s sekundärrätt bland annat genom anpassningar av direktiv på miljörettens område. Direktiv 2003/35/EG om allmänhetens deltagande<sup>33</sup> antogs för att genomföra förpliktelseerna enligt Århuskonventionen i MKB-direktivet 85/337/EEG (idag 2011/92/EU<sup>34</sup>) och industriutsläppsdirektivet 96/61/EG (idag 2010/75/EU<sup>35</sup>). Av direktiven framgår att det ankommer på medlemsstaterna att inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen införliva reglerna.

Innehållet vad gäller miljöorganisationers rätt att överklaga är mycket likt de i Århuskonventionens artikel 9.2 men i stället för att referera till konventionens bilaga anges att det är direktivets bestämmelser specifikt som åsyftas. Nuvarande artikel 11 i MKB-direktivet och artikel 25 i industriutsläppsdirektivet är sådana direkta avspeglningar av Århuskonventionens artikel 9.2. Någon motsvarighet till

---

<sup>31</sup> Se artikel 6.1.a och 6.1.b Århuskonventionen.

<sup>32</sup> Se artikel 6.1.c Århuskonventionen.

<sup>33</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

<sup>34</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

<sup>35</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

artikel 9.3 finns däremot inte i just dessa direktiv men väl i andra, till exempel artikel 13 i miljöansvarsdirektivet 2004/35/EG<sup>36</sup>. Liknande anpassningar har gjorts i en rad andra direktiv, bland annat ramdirektivet för vatten och livsmiljödirektivet.<sup>37</sup>

Århuskonventionen har via EU-rätten fått stora inverknings i svensk lagstiftning genom att ovan nämnda direktiv har implementerats, inte minst i miljöbalken, men även genom EU-domstolens tolkningar i form av förhandsavgöranden. Två av de mest centrala avgörandena som haft betydelse för rättsutvecklingen redogörs här för nedan.

### 2.2.1 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening

I EU-domstolens avgörande *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening C-263/08*<sup>38</sup> hade en miljöförening nekats rätt att överklaga ett beslut om tillstånd för vattenverksamhet som kunde antas medföra betydande miljöpåverkan, med hänvisning till att föreningen inte uppfyllde kravet på 2 000 medlemmar som var uppställt i nationell (svensk) rätt. Föreningen hade haft rätt att delta i beslutsprocessen men hade sedan inte rätt att överklaga beslutet. EU-domstolen konstaterade att verksamheten som beslutet rörde omfattades av MKB-direktivet och att föreningen därmed hade klagorätt om den kunde anses utgöra *medlemmar av den berörda allmänheten* i direktivets mening.<sup>39</sup> Enligt MKB-direktivet fanns en möjlighet för medlemsstaterna motsvarande den i Århuskonventionen att i nationell lagstiftning uppställa vissa egna krav på miljöskyddsorganisationen.<sup>40</sup>

Ett krav på medlemsantal i sig ansågs inte problematisk om det hade ett legitimt syfte såsom att säkerställa att föreningen faktiskt existerade och bedrev verksamhet. Kravet på 2 000 medlemmar ansågs däremot vara allt för högt ställt och oförenligt med direktivets syfte att tillförsäkra en lättillgänglig domstolsprövning. Vid tillfället för prövningen uteslöts genom kravet alla föreningar i landet utom två. Att de mindre föreningarna kunde vända sig till större för representation eller att

---

<sup>36</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

<sup>37</sup> Ebbesson (2015) s. 105–106.

<sup>38</sup> C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* EU:C:2009:631.

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 32, 39.

<sup>40</sup> Jfr nuvarande artikel 1.2.e MKB-direktivet.

föreningens behov redan tillgodosetts genom att denna fått möjlighet att yttra sig i beslutsprocessen godtogs inte som motargument. Snarare framhöll domstolen vikten av att lokala och därmed mindre föreningar kunde överklaga.<sup>41</sup>

Förhandsavgörandet ledde till att Högsta domstolen valde att bortse från kravet på medlemsantal och gav miljöorganisationen rätt att klaga på beslutet.<sup>42</sup> Efter kritiken mot den svenska lagstiftningen kom en lagändring på området året efter och kravet sänktes till 100 medlemmar.<sup>43</sup>

### 2.2.2. Den slovakiska brunbjörnen

EU-domstolens avgörande *Lesoochranárske zoskupenie* [den slovakiska brunbjörnen] C-240/09<sup>44</sup> gällde en begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Frågan i målet var om en miljöskyddsförening (som uppfyllde alla krav på organisationen i sig) hade rätt att vara part i ett administrativt förfarande avseende bland annat beviljande av undantag från en bestämmelse om skydd för djurarter såsom brunbjörn. Brunbjörnen var skyddad i EU:s livsmiljödirektiv, alltså omfattades talan av unionsrätten. Miljöföreningen hävdade att den hade talerätt i frågan med hänvisning till att artikel 9.3 i Århuskonventionen hade direkt effekt i unionsrättslig mening. Domstolens fråga var om artikeln fått direkt effekt eftersom just artikel 9.3 i Århuskonventionen inte införlivats i livsmiljödirektivet, men EU ändå var part till konventionen.<sup>45</sup>

Som utgångspunkt ansåg EU-domstolen att unionen hade utövat sin behörighet att anta bestämmelser inom det område som omfattades av artikel 9.3. Därmed förelåg ett särskilt intresse av att bestämmelsen skulle tolkas på ett enhetligt sätt. Domstolen ansåg sig därmed vara behörig att tolka innebörden av artikel 9.3 och särskilt att avgöra dess eventuella direkta effekt.<sup>46</sup> Bestämmelsen ansågs inte ha direkt effekt eftersom den inte föreskriver en klar och tydlig skyldighet och dessutom är beroende av ytterligare bestämmelser (t.ex. att föreningen har processbehörighet

---

<sup>41</sup> C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening EU:C:2009:631 p. 47–52.

<sup>42</sup> NJA 2010 s 419 p. 4–5.

<sup>43</sup> Se nedan avsnitt 3.1.3.

<sup>44</sup> C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie* EU:C:2011:125.

<sup>45</sup> Ibid. p. 2, 23

<sup>46</sup> Ibid. p. 26, 42–43.



enligt den nationella rätten). Domstolens slutliga uttalande var att när ett beslut fattas (genom administrativt förfarande eller domstolsprövning) som kan stå i strid med någon unionsrättslig regel så ska de nationella processuella reglerna tolkas, så långt möjligt, i enighet med målen bakom Århuskonventionens artikel 9.3. Det vill säga att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för allmänheten.<sup>47</sup>

De viktigaste prejudikaten var alltså dels att Århuskonventionen i sig är en del av unionens sekundärrätt, dels att artikel 9.3 inte har direkt effekt i unionsrättslig mening. Att detta skulle medföra att bestämmelsen inte fått något större genomslag är dock ett felaktigt antagande. Genom artikelns status som del unionens rättsordning har medlemsstaternas nationella domstolar en skyldighet att när så är möjligt göra en unionskonform – det vill säga Århuskonventions-konform – tolkning av den nationella rätten.

För svenskt vidkommande har detta inneburit att 42 § förvaltningslagen (2017:900) som stadgar att den beslutet angår och gått emot har rätt att överklaga, tolkats EU-konformt vilket lett till att miljöorganisationer getts rätt att klaga på en rad beslut utanför miljöbalken trots att detta inte är möjligt enligt endast svensk lagstiftning.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid. p. 52.

<sup>48</sup> Se nedan avsnitt 3.2.2.

## 3. Miljöorganisationers klagorätt i svensk rätt

Det är i 16 kap. 13 § miljöbalken som miljöorganisationers rätt att överklaga vissa domar och beslut enligt miljöbalken stadgas. Paragrafen är flitigt refererad till även i annan lagstiftning som berör miljön på något sätt (sektorslagstiftning) men inte direkt återfinns i miljöbalken.<sup>49</sup>

Av förarbeten framgår att det fanns farhågor att utökad möjlighet för miljöorganisationer att överklaga i miljöärenden närmast skulle leda till rättshaveri, bland annat genom att tillståndsprocesser skulle dra ut på tiden. Regeringen ansåg dock att intresset av att tillvarata miljöorganisationernas kunskap och engagemang var övervägande, samt att regleringen stämde väl överens med tankegångarna på det internationella planet. I Norge och Danmark till exempel hade miljöorganisationer viss klagorätt. Däremot skulle förhållandevis stränga krav ställas avseende vilka organisationer, såväl som vilka beslut, som omfattades.<sup>50</sup> Miljöorganisationers klagorätt har framför allt kommit att regleras utifrån dessa två faktorer: kraven på miljöorganisationen (3.1) och vad som kan överklagas (3.2).

### 3.1 Kraven på miljöorganisationen

Enligt både EU-rätten och Århuskonventionen kan vissa ytterligare villkor som miljöorganisationen ska uppfylla ställas upp i nationell lagstiftning. I svensk rätt regleras detta främst genom 16 kap. 13 § miljöbalken. Nedan följer en genomgång av bestämmelsens krav och hur dessa har förändrats.

#### 3.1.1 Kravet på associationsform & behörighet

För att börja med det grundläggande krävs för att en juridisk person ska få uppträda som part i mål att denna har parts- och processbehörighet.<sup>51</sup> En organisation har

---

<sup>49</sup> Se nedan not 87.

<sup>50</sup> Prop. 1997/98 del 1 s. 488–490.

<sup>51</sup> 11 kap. 2 § rättegångsbalken (1942:740).

partsbehörighet om den har rättskapacitet, och processbehörighet om den har en behörig ställföreträdare som kan föra organisationens talan. För ideella föreningar är det generellt tillräckligt att det finns stadgar och styrelse.<sup>52</sup> Det krävs också att överklagandet kommer in i tid, det vill säga att samma tidsfrist gäller som för övriga parter och sakägarna, oavsett om miljöföreningen tagit del av beslutet eller inte.<sup>53</sup>

Inledningsvis hade endast ideella föreningar klagorätt.<sup>54</sup> En stiftelse till exempel hade inte motsvarande rätt även om denna uppfyllde övriga krav.<sup>55</sup> I samband med omarbetningen av lagen till följd av EU-domstolens förhandsavgörande *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* C-263/08 fann regeringen att det fanns anledning att utvidga bestämmelsen till att också omfatta andra juridiska personer än ideella föreningar. Inte för att frågan behandlades särskilt i avgörandet, men för att undanröja eventuella tveksamheter i förhållande till MKB-direktivets och Århuskonventionens regelverk.<sup>56</sup> Sedan den 1 september 2010 gäller att en ideell förening eller *en annan juridisk person som inte har till syfte generera vinst* omfattas av bestämmelsen, förutsatt att den uppfyller övriga krav.<sup>57</sup>

### 3.1.2 Kravet i stadgarna

Vidare gäller att organisationen ska ha något miljö- eller naturskyddsintresse inskrivet i sina stadgar, ett krav som varit oförändrat sedan 1999. Utöver stadgarnas lydelse krävs, enligt förarbetena, att organisationen kan visa att den varit verksam i Sverige för att tillgodose sagda ändamål.<sup>58</sup> Det finns alltså ytterligare krav på faktisk verksamhet och ett geografiskt krav på att denna utförts i Sverige. Detta har även bekräftats i praxis.

Mark- och miljööverdomstolen ansåg att en villaägarförening som inte kunde visa att den i sin kontinuerliga verksamhet ägnade sig åt att tillvarata naturskydds- och miljöintressen, trots att detta var inskrivet i stadgarna, inte hade klagorätt enligt 16 kap. 13 § MB.<sup>59</sup> Domstolen motiverade sitt avgörande enligt följande. En del av

---

<sup>52</sup> SOU 1996:103 s. 235.

<sup>53</sup> Se 16 kap. 13 § 4 st miljöbalken.

<sup>54</sup> Prop. 1997/98 del 1 s. 60.

<sup>55</sup> Jfr prop. 2006/07:122 s. 62.

<sup>56</sup> Prop. 2009/10:184 s 60–62.

<sup>57</sup> Jfr 16 kap. 13 § miljöbalken i sin nuvarande lydelse.

<sup>58</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 213.

<sup>59</sup> MÖD 2006:22.

syftet med miljöorganisationers klagorätt är att de tillför sådan speciell kunskap som ger ett bättre faktaunderlag i beslutsfattandet. Om föreningen inte har ägnat sig åt miljöskyddsverksamhet har den inte heller sådan kunskap och klagorätten är därmed inte motiverad. Det ansågs dock inte utgöra något principiellt hinder att en förening också ägnade sig åt annan verksamhet. I detta fall hade villaägarföreningen skrivit in miljöskyddsändamål i sina stadgar uttryckligen i syfte att kunna vinna klagorätt. Domstolen gjorde alltså en ändamålsenlig tolkning som var i linje med de uttalanden som gjorts i förarbetena.

Enligt Århuskonventionens artikel 3.9 förbjuds diskriminering på grund av var en juridisk person har sitt säte eller sin faktiska verksamhet. Det har i doktrin uppmärksammats att kravet på att organisationen ska ha varit verksam i Sverige skulle kunna stå i strid med Århuskonventionen, och därmed även unionsrätten, mot bakgrund av just artikel 3.9.<sup>60</sup> Detta har inte till uppsatsförfattarens kännedom prövats av någon domstol, men skulle kunna innebära att rättsläget ändras längre fram.

### 3.1.3 Kraven på medlemsantal & tre års verksamhet

Miljöorganisationen ska ha varit verksam i minst tre år, vilket framgår direkt i lagtext och har varit oförändrat sedan miljöbalken trädde i kraft. Efter EU-domstolens förhandsavgörande *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening C-263/08* gjordes stora förändringar av 16 kap. 13 § miljöbalken, men kravet på tre års verksamhet behölls intakt. Något direkt övervägande i frågan gjordes inte trots att frågan lyftes av flera remissinstanser.<sup>61</sup>

Kravet på medlemsantal däremot som blev hårt kritiserat sänktes till följd av avgörandet från 2 000 till 100 medlemmar, med möjlighet till undantag om organisationen på annat sätt visar att den har allmänhetens stöd.<sup>62</sup> Exempelvis kan en förening med färre medlemmar anses ha allmänhetens stöd om den har god förankring hos den lokala befolkningen som berörs i frågan, eller om föreningen har agerat som lokal representant för en bred allmänhet i ett tidigare skede av

---

<sup>60</sup> Nagy i Caranta, Gerbrandy & Müller (2018) s. 52–53 och Ebbesson (2015) s. 116.

<sup>61</sup> Prop. 2009/10:184 s. 62. Däribland Växjö tingsrätt (miljödostolen), Uppsala universitet, Länsstyrelsen Uppsala län och Skogsstyrelsen.

<sup>62</sup> Se 16 kap. 13 § miljöbalken i sin lydelse enligt SFS 2010:882.

beslutsprocessen. Som andra exempel ges att föreningen har många bidragsgivare eller stödmedlemmar. Det är miljöorganisationen som har bevisbördan för att den uppfyller detta.<sup>63</sup>

I målet ”Taggen vindpark” hade Högsta domstolen att ta ställning till om en miljöskyddsförening som hade ett fåtal medlemmar och endast varit verksam en kortare tid ändå kunde anses ha allmänhetens stöd.<sup>64</sup> Föreningen ansågs inte ha allmänhetens stöd trots att cirka 900 personer skrivit under en namninsamling som stödde överklagandet. Namninsamlingen ansågs i för sig visa på allmänhetens stöd för saken, men koppling till föreningen var oklar och kunde därmed inte visa på allmänhetens stöd för själva föreningen.

Domstolen uttalade att enskilda kriterier inte i sig fick utesluta en rätt att överklaga utan de snarare skulle ses som hållpunkter för bedömningen mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det som skulle vara avgörande var om organisationen genom sin verksamhet kunde anses representera allmänheten för att bevaka allmänna naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte det exakta antalet medlemmar eller års verksamhet. Domstolen poängterade också att en sådan tolkning låg väl i linje med MKB-direktivets mål.<sup>65</sup>

Möjligheten att på annat sätt visa på allmänhetens stöd har alltså av Högsta domstolen ansetts omfatta även övriga krav på miljöorganisationen, däribland kravet på tre års verksamhet vilket numera utgör gällande rätt. Detta prejudicerande avgörande har medfört att lagtextens strikta krav i praktiken snarare är fingervisningar än någon exakt gräns.

Mark- och miljööverdomstolen ansåg att en ornitologisk förening med 37 medlemmar hade allmänhetens stöd eftersom den regelbundet anordnade aktiviteter och möten med många besökare samt hade varit aktiv i nästan 70 år.<sup>66</sup> Bedömningen gjordes efter de riktlinjer som Högsta domstolen ställt upp i tidigare nämnda mål och Århuskonventionen såväl som EU-rätten beaktades.

---

<sup>63</sup> Prop. 2009/10:184 s. 66.

<sup>64</sup> NJA 2012 s 921 ”Taggen vindpark”.

<sup>65</sup> Ibid. p. 15.

<sup>66</sup> MÖD 2015:17.

I ett annat fall har Högsta domstolen ansett att en förening med mycket få medlemmar hade allmänhetens stöd.<sup>67</sup> Av betydelse var att föreningen kunde visa att den hade varit periodvis aktiv i över 50 år, att den hade uppträtt som remissinstans och att den av länsstyrelsen bjudits in att delta i samrådsförfarandet för projektet. Trots att föreningen endast kunde visa att den hade fem medlemmar ansågs det stå klart att föreningen inte företrädde enskilda intressen och att föreningen hade relevant kunskap och erfarenhet i frågan genom sin mångåriga verksamhet. Domstolen uttalade även att det inte ska ställas allt för höga krav på bevisningen men att en förening vid behov ska kunna visa på konkreta omständigheter som visar vilket stöd den har hos allmänheten.<sup>68</sup>

### **3.1.4 Föreningar som tillvaratar andra intressen än miljöskyddsintressen**

I vissa fall har föreningar som har till ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen eller friluftintressen fått klagorätt. Kulturmiljöföreningar har i praxis getts rätt att klaga på beslut som relaterar till kulturmiljön.<sup>69</sup> Friluftorganisationer har, genom en lagändring 2009, getts rätt att klaga på frågor som rör strandskyddet.<sup>70</sup> Miljöorganisationer hade redan rätt att klaga på beslut om dispens från strandskydd, men en utvidgning av vilka föreningar som omfattades ansågs nödvändig. Eftersom ett av strandskyddets syften var att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och friluftsföreningar ansågs ha god kunskap på området kunde de därmed tillföra värdefull information och ett bättre faktaunderlag till prövningen vilket motiverade denna utvidgning av klagorätten.<sup>71</sup>

## **3.2 Vad som kan överklagas**

Det har sedan miljöbalken infördes ansetts nödvändigt att precisera och avgränsa vad som kan överklagas av miljöorganisationer. Domar i brottmål och tvistemål har

---

<sup>67</sup> NJA 2020 s 845 ”Kommittén Rädde Västerdalälven”.

<sup>68</sup> Ibid. p. 15.

<sup>69</sup> Jfr HFD 2018 ref 10 II ”Kulturmiljömålet” och NJA 2020 s 641 ”Snäckan 8”.

<sup>70</sup> Se 16 kap. 14 § miljöbalken i sin lydelse enligt SFS 2009:532.

<sup>71</sup> Prop. 2008/09:119 s. 81–82.

varit två sådana självklara undantag.<sup>72</sup> Behovet av en definition, i kombination med fragmenterad lagstiftning, har lett till att det är något komplicerat att fastställa exakt vad som omfattas av miljöorganisationers klagorätt. Det ska därför påminnas om att uppsatsen inte gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild utan ämnar redogöra för rättsutvecklingen och speciellt den internationell rättens påverkan.

Lagstiftningstekniskt har klagorätten utformats positivt, alltså att endast de beslut som uttryckligen anges får överklagas. Det har av remissinstanser föreslagits att klagorätten borde definieras negativt, alltså att det anges vilka beslut som *inte* får överklagas i stället för vice versa,<sup>73</sup> eller att regeringen bör göra en gedigen genomgång av och kodifiera praxis.<sup>74</sup>

### 3.2.1 Klagorätt enligt miljöbalken

Enligt miljöbalkens ursprungliga lydelse kunde överklagbara beslut och domar avseende tillstånd, godkännande och dispens enligt balken överklagas. Bestämmelsen kom dock att tolkas snävt i praxis till följd av det inte stod klart vad som inrymdes i de vaga begreppen. Högsta domstolen fann att en miljöskyddsförening inte hade rätt att överklaga en *lagligförklaring* av en befintlig dammanläggning. En sådan prövning ansågs i för sig vara liknande en tillståndsprövning men kunde i domstolens mening inte falla in under någon av begreppen tillstånd, godkännande eller dispens.<sup>75</sup>

Mot bakgrund av den snäva tolkningen som i flera år blev ledande vid rättstillämpningen ansåg regeringen att det fanns behov av ny lagstiftning. Det fanns anledning att precisera vad som omfattades av klagorätten och att vidga omfattningen för att bättre tillgodose kraven i den internationella rätten.<sup>76</sup> Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2007 kom domar och beslut som var resultatet av prövningar enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § miljöbalken eller 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet att omfattas. Det preciserades även att enskilda villkor eller andra

---

<sup>72</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 490.

<sup>73</sup> Prop. 2006/07:95 s. 93–94. Uppsala universitet och Svenska Naturskyddsföreningen.

<sup>74</sup> Miljödepartementets rapport 2021-09-13, M2020/00428 s. 62. Däribland Mark- och miljööverdomstolen, Umeå tingsrätt (miljödomstolen) och Svenska Naturskyddsföreningen.

<sup>75</sup> NJA 2001 s 279. Se s. 281.

<sup>76</sup> Prop. 2005/06:182 s. 132.

bestämmelser i domen eller beslutet skulle kunna överklagas.<sup>77</sup> Samma år gavs miljöorganisationer också rätt att överklaga tillsynsbeslut enligt 10 kap. miljöbalken för att genomföra kraven som uppställdes i artiklarna 12 och 13 miljöansvarsdirektivet.<sup>78</sup>

När översyn av bestämmelserna om strandskyddet gjordes 2009 fick miljöorganisationer också rätt att klaga på beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. Tidigare kunde beslut om dispens från strandskyddet överklagas. Eftersom *beslut om upphävande* har en liknande, om inte än mer ingripande, effekt än *beslut om dispens* så framstod det som rimligt och konsekvent att i detta avseende utvidga klagorätten.<sup>79</sup> Miljöorganisationer gavs samtidigt rätt att överklaga beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan som innebär att strandskyddet upphävs.<sup>80</sup> Mark- och miljööverdomstolen har 2013 också gett en miljöorganisation rätt att överklaga ett beslut om strandskyddsdispens enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken trots att rätten inte var lagstadgad med motiveringen att beslutet hade liknade rättsverkningar som ett beslut om dispens enligt 7 kap. miljöbalken.<sup>81</sup>

Förutom de domar och beslut som miljöorganisationer har en lagstadgad rätt att överklaga så har domstolarna gett klagorätt i en rad andra situationer. Mark- och miljööverdomstolen avgjorde i november 2012 två mål som i stort bygger på samma resonemang. Målen rörde frågan om en miljöorganisation hade rätt att överklaga beslut om föreläggande om skyddsåtgärder enligt miljöbalken respektive beslut i ett anmälningsärende enligt miljöbalken.<sup>82</sup> Domstolen ansåg att miljöorganisationerna hade klagorätt genom en tolkning av 16 kap. 13 § miljöbalken i ljuset av Århuskonventionens artikel 9.3. Besluten hade tangerat EU-rätten genom att de rört dispens från artskyddsförordningen respektive tillstånd enligt Natura 2000-reglerna och domstolen tolkade därför de processuella reglerna extensivt i enighet med *Lesoochranárske zoskupenie*-avgörandet C-240/09. Efter

---

<sup>77</sup> Se 16 kap. 13 § miljöbalken i sin lydelse enligt SFS 2006:1014.

<sup>78</sup> Prop. 2006/07:95 s. 96. Trädde i kraft den 1 augusti 2007.

<sup>79</sup> Prop. 2008/09:119 s. 81–82. Trädde i kraft den 1 juli 2009.

<sup>80</sup> Se 13 kap. 6 § äldre plan- och bygglagen (1987:10), nuvarande 13 kap. 13 §.

<sup>81</sup> MÖD 2013:6.

<sup>82</sup> Se MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48.



dessa avgöranden stod det klart att uppräknningen av överklagbara beslut i 16 kap. 13 § inte var uttömmande.

Århuskonventionens artikel 9.3 uppställer som bekant kravet att *varje handling eller underlåtenhet som strider mot den nationella lagstiftningen relaterad till miljön* ska kunna prövas. I praxis har flertalet typer av beslut kunnat överklagas av miljöorganisationer genom en konventionsenlig tolkning av 16 kap. 13 § miljöbalken.<sup>83</sup> Även en tillsynsmyndighets beslut att inte vidta några åtgärder har kunnat överklagas.<sup>84</sup>

Det kan kort konstateras att domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Förvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt alltså inte kunnat överklagas av miljöföreningar.<sup>85</sup> Någon förändring i sak har inte skett sedan balkens införande. Inskränkningen har motiverats med att ärendena är av sådan känslig natur att det inte vore lämpligt om de kunde överklagas.<sup>86</sup> Det kan eventuellt ifrågasättas om en kategorisk uteslutning av försvarsrelaterade beslut är förenligt med Århuskonventionens artikel 6.1.c.

### 3.2.2 Klagorätt utanför miljöbalken

Utanför miljöbalken har miljöorganisationer en lagstadgad rätt att överklaga en rad beslut och domar genom bestämmelser som har motsvarande lydelse, eller hänvisar direkt till 16 kap. 13 § miljöbalken.<sup>87</sup> Flera av dessa anpassningar har gjorts i syfte att genomföra Århuskonventionen som kräver att tillstånd för verksamheter som räknas upp i bilaga 1 ska kunna överklagas.<sup>88</sup> Särskild lagstadgad klagorätt för miljöorganisationer finns bland annat i plan- och bygglagens 13 kap. 12–13 §§. Genom denna kan, som nämnts, beslut om detaljplan som påverkar strandskyddet (13 §), men också beslut om detaljplan vars genomförande kan antas medföra

---

<sup>83</sup> Bl.a. beslut att godta en anmälan om anläggande och drift av tre vindkraftverk (MÖD 2015:17).

<sup>84</sup> MÖD 2014:30.

<sup>85</sup> Se 16 kap. 13 § 2 st miljöbalken.

<sup>86</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 490.

<sup>87</sup> Se t.ex. 13 kap. 12 – 13 §§ plan- och bygglagen (2010:900), 75a § väglagen (1971:948), 12 kap. 7 § luftfartslagen (2010:500), 16 kap. 4a § minerallagen (1991:45), 4a § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, 5 kap. 1a § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, 28 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken och 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

<sup>88</sup> Se Ebbesson (2015) s. 115.

betydande miljöpåverkan (12 §) överklagas. Genom en lagändring som trädde i kraft den 2 augusti 2021 kan även vissa bygglovsbeslut överklagas, mer om detta nedan.

Den konventionsenliga tolkningen i praxis har inte bara gjorts i förhållande till miljöbalkens bestämmelser, utan även i förhållande till lagstiftning utanför miljöbalken som på olika sätt relaterar till miljön. För att den konventionsenliga tolkningen ska bli aktuell krävs att förfarandet på något sätt kan anses strida mot lagstiftning som är relaterad till miljön. Bland annat har (nuvarande) 42 § förvaltningslagen som stadgar att den ett beslut angår och gått emot har klagorätt, kommit att tolkas konventionsenligt vid ett flertal tillfällen.

Högsta förvaltningsdomstolen gav 2014 en miljöskyddsförening rätt att överklaga beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.<sup>89</sup> Den fjällnära skogen hade viss närhet till två naturreservat och Natura 2000-områden vilket gjorde att unionsrätten, och därmed Århuskonventionens artikel 9.3, skulle beaktas. I skogsvårdslagen (1979:429) finns en bestämmelse i 18 § om att tillstånd till avverkning inte får ges om denna är oförenlig med vissa naturvårds- eller kulturmiljöintressen. Beslutet ansågs därför strida mot nationell lagstiftning som var relaterad till miljön samt angå och ha gått miljöskyddsföreningen emot i den mening som avses i förvaltningslagen.

Även beslut om licensjakt efter varg har kunnat överklagas av en miljöskyddsförening trots att beslutet enligt förordningens lydelse inte kunde överklagas alls.<sup>90</sup> Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det lagstadgade överklagandeförbudet stod i strid med unionsrätten, som aktualiserades här på ett liknande sätt som i avgörandet *Lesoochranárske zoskupenie C-240/09* genom att arten var skyddad av livsmiljödirektivet, och unionsrätten gavs därmed företräde.

Bygglovsbeslut hade inte kunnat överklagas innan Högsta domstolens avgörande ”Bygglovet i Svartrå”<sup>91</sup> men är numera, som nämnt ovan, lagstadgad. I målet ansågs en miljöskyddsförening inte ha klagorätt enligt den särskilda bestämmelsen i 13 kap. 12 § (motsvarande 16 kap. 13 § miljöbalken) men däremot genom en extensiv tolkning av 13 kap. 8 § plan-och bygglagen, som hänvisar till 42 §

---

<sup>89</sup> HFD 2014 ref 8 ”ÄNOK-målet”.

<sup>90</sup> HFD 2015 ref 79.

<sup>91</sup> NJA 2020 s 190 ”Bygglovet i Svartrå”.

förvaltningslagen. Eftersom fastigheten låg mellan två naturreservat, varav den ena utpekats som natura 2000-område, ansågs bygglovsbeslut aktualisera hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet.

Domstolen kom inte till denna slutsats på grund av att Natura 2000-området aktualiserade unionsrätten, utan eftersom ett sådant beslut kunde strida mot nationella hushållningsregler eller skyddsbestämmelser som naturskyddsområdena omfattades av.<sup>92</sup> I detta fall baserades avgörandet helt på Sveriges konventionsåtaganden (det vill säga Århuskonventionens artikel 9.3) och inte unionsrätten, även om denna diskuteras, däribland avgörandet *Lesoochranárske zoskupenie C-240/09*. Om detta är ett medvetet val från domstolens sida eller inte är oklart. Avgörandet är unikt eftersom Århuskonventionen direkt får genomslag i rättstillämpningen och inte, som så ofta, via unionsrätten.

---

<sup>92</sup> Se bl.a. 3 och 4 kap. miljöbalken som ska tillämpas enligt 9 kap. 31 § och 2 kap. 2 § plan- och bygglagen.

## 4. Avslutning

Miljörätt är till sin natur av mer internationell karaktär än förvaltningsprocessrätt. Rättsläget för miljöorganisationers klagorätt som befinner sig i skärningspunkten mellan dessa rättsområden har, som visats ovan, kommit att präglas av Sveriges internationella åtaganden. Vid rättstillämpningen har både den svenska processuella och miljörättsliga lagstiftningen fått lämna företräde för den internationella rätten vid domstolarnas tolkningar i ljuset av Århuskonventionen.

Den från början strikta regleringen av miljöorganisationers klagorätt som gällde när miljöbalken infördes har de senaste 20 åren kommit att ändras i gynnande riktning för miljöorganisationer. Kravet på antalet medlemmar har sänkts och andra juridiska personer än ideella föreningar kan överklaga. Övriga krav, om än oförändrade, kan bortses från om organisationen vid en helhetsbedömning ändå får anses representera allmänheten för att tillvarata miljöskyddsintressen.

De beslut, domar och villkor som kan överklagas har blivit fler, både inom miljöbalkens regelverk och utanför detta. I praxis har i detta avseende en generösare hållning intagits än den som lagstiftaren gett uttryck för. Domstolarnas tolkningar har vid flera tillfällen gått emot, eller i vart fall gått utanför, vad lagstiftaren avsett genom att EU-rätten och Århuskonventionen beaktats. Inte sällan har dessa avgöranden sedan kodifierats.

Troligen kommer en rättsutveckling driven av praxis på detta sätt fortsätta att ske med tanke på den väldigt allomfattande rätten till rättslig prövning i miljöfrågor som uppställs i Århuskonventionen, respektive den något spretiga svenska lagstiftningen. Ett problem som kan uppstå är att det på förhand blir svårt att veta hur en regel kommer tillämpas, om den kommer ses i ljuset av en annan regel, eller vilken regel som kommer ges företräde.

Det kan konstateras att Århuskonventionen fått stort genomslag i svensk lagstiftning och rättstillämpning, inte minst via EU-rätten. Dels genom att Århuskonventionens regler antagits i EU-direktiv som Sverige sedan varit skyldig att införliva, dels genom att konventionen i viss mån givits status som sekundärrätt. Genom den EU-rättsliga principen om enhetlig rättstillämpning har

Århuskonventionen fått större genomslag på områden som relaterar till unionsrätten, även i de fall implementering varken skett av EU eller Sverige.

Trots att Århuskonventionen är bindande för Sverige utanför unionsrätten får slutsatsen dras att konventionen har fått större, och framför allt effektivare, genomslag genom de dubbla påtryckningarna som EU-rätten innebär. I nyare praxis finns dock vissa tecken på att Århuskonventionens principer beaktas i större utsträckning rakt av, det vill säga oberoende av sin omväg via unionsrätten.

Som slutsats kan försiktigt konstateras att EU:s antagande av Århuskonventionen har haft positiva effekter för dess införlivande i svensk rätt. Kanske skulle Sverige inte ens ha tillträtt konventionen om det inte vore för EU:s beslut att göra det samma, vilket troligen kan sägas även för fler av unionens medlemsstater. För att en internationell konvention ska få praktiskt genomslag i medlemsstaterna är det alltså effektivt att konventionen också antas av EU och implementeras i dess sekundärrätt.

Möjligheten för miljöorganisationer att överklaga i miljöfrågor som från början var ett undantag i praxis har blivit en starkare rättighet genom att klagorätt medgetts i fler situationer och för fler organisationer. En effektiv tillgång till domstolsprövning ger också i förlängningen bättre möjligheter till skydd för miljön, och kanske även för naturens rättigheter.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Utredningsbetänkanden

SOU 1993:27 Miljöbalk – Del 1 och 2.

SOU 1996:103 Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling – Del 1 och 2.

SOU 2021:53 En rättssäker vindkraftsprövning.

### Propositioner

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk del 1 och 2.

Prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Prop. 2006/07:122 Ett första steg för en enklare plan- och bygglag.

Prop. 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar.

Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.

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

### Övrigt riksdagstryck

Miljödepartementet, *Rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen*, den 13 september 2021, M2020/00428.

## Rättsfall

### Högsta domstolen

NJA 2001 s 279

NJA 2010 s 419

NJA 2012 s 921 ”Taggen vindpark”

NJA 2020 s 190 ”Bygglovet i Svarträ”

NJA 2020 s 641 “Snäckan 8”

NJA 2020 s 845 ”Kommittén Rädda Västerdalälven”

### **Högsta förvaltningsdomstolen**

HFD 2014 ref 8 “ÄNOK-målet”

HFD 2015 ref 79

HFD 2018 ref 10 II “Kulturmiljömålet”

### **Mark- och miljööverdomstolen**

MÖD 2006:22

MÖD 2012:47

MÖD 2012:48

MÖD 2013:6

MÖD 2014:30

MÖD 2015:17

### **Europeiska unionens domstol**

C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun genom dess marknämnd, EU:C:2009:631.

C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie VLK mot Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, EU:C:2011:125.

## **Övriga källor**

### **Århuskonventionens efterlevnadskommitté**

Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2009/43 concerning compliance by Armenia (adopted by the Compliance Committee on 17 December 2010), Fourth session Chisinau, 29 June–1 July 2011 s. 14.

### **Elektroniska källor**

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27#1](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27#1) (hämtad 2021-12-01)

# Litteratur

Barritt, Emily, *The foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing, Oxford, UK, 2020.

Berg, Nikolas, Berg, Ingrid & Hultman, Martin, *Naturens rättigheter: när lagen ger fred med jorden : ekopedagogisk inspiration för hållbar samhällstransformation*, Universus Academic Press, [Malmö], 2019.

Caranta, Roberto, Gerbrandy, Anna & Müller, Bilun (red.), *The Making of a new European legal culture: the Aarhus Convention : at the crossroad of comparative law and EU law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2018.

Chapron, Guillaume, Epstein, Yaffa & Vincente López-Baoo, José, "A rights revolution for nature", *Science*, vol. 363, nr 6434, 2019.

Darpö, Jan, "Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning – Del 1: Svensk rättspraxis kring talerätten enligt miljöbalken i ljuset av nya avgöranden av EU-domstolen", *Europarättslig tidskrift*, vol. 16 nr 2, 2013.

Darpö, Jan: "Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning – Del 2: Klagorätten utanför miljöbalken". *Europarättslig tidskrift*, vol. 16 nr 3, 2013.

Ebbesson, Jonas, 'Access to Justice at the National Level: Impact of the Aarhus Convention and EU Law', *The Aarhus Convention at Ten*, s. 245–270, 2011.

Ebbesson, Jonas, *Miljörätt*, Tredje [reviderade] upplagan, Iustus, Uppsala, 2015.

Kurki, Visa A. J., *A Theory of Legal Personhood*, Oxford University Press, 2019.

Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, Trettonde upplagan, Iusté, Uppsala, 2021 (OBS)

Lohse, Eva Julia, Poto, Margherita & Parola, Giulia (red.), *Participatory rights in the environmental decision-making process and the implementation of the Aarhus Convention: a comparative perspective*, Duncker & Humblot, Berlin, 2015.

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

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, Fjärde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.