



Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen (KN2024/01733)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter som endast berör implementering av artikel 9, om allmänhetens tillgång till rättslig prövning (fr.om. s. 49 i rapportutkastet).

Fakultetsnämnden har tidigare yttrat sig angående Sveriges genomförande av Århuskonventionen.¹ De synpunkter som då framfördes är i viss mån fortfarande aktuella. Detta yttrande begränsas till att avse utvecklingen under den aktuella perioden (2021–2024).

Det har skett en omfattande utveckling i praxis under ett flertal år i Sverige, vilket vi noterade i vårt yttrande från 2021. Lagstiftningen har dock inte förändrats i någon nämnvärd omfattning för att återspegla den tolkning om gjorts i praxis avseende kriterierna i 16 kap 13 § miljöbalken, eller vad avser klagorätten enligt sektorslagstiftningarna.² Nedan följer en genomgång av den rättspraxis som fakultetsnämnden anser behöver uppmärksammas. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), Högsta domstolen (HD) och Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) kommer att beröras. En dom från EU-domstolen kommer särskilt att uppmärksammas. Fakultetsnämnden bedömer att domen kan få konsekvenser för Sveriges genomförande av artikel 9.

Övergripande kommentarer om genomförandet av artikel 9 i svensk rätt

Som noterats i föregående yttrande har den svenska rättsutvecklingen främst skett i domstolarna. Artikel 9 har framförallt fått genomslag i rättstillämpningen genom en konventionskonform tolkning och hänvisning till EU-rätten. Vad gäller typer av beslut och vilka organisationer som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 miljöbalken har

¹ Senast 2021. Remissyttrande 2021-05-05, JURFAK 2021/13.

² Nämnas bör dock att ellag (1997:852) ändrades 2022 till följd av att frågan uppmärksammades i samband med Mark och miljööverdomstolens dom den 26 mars 2019 i mål nr M 2080-20. Numera har miljöorganisationer en uttalad klagorätt enligt 13 kap. 8 § ellagen. Infördes genom Lag (2022:596).



genom åren utökats på så sätt att miljöorganisationer i dag har en omfattande klagorätt i Sverige. I fakultetsnämndens yttrande från 2021 nämndes HFD 2020 ref 12. Fakultetsnämnden påpekade redan då att HFDs resonemang inte stämmer överens med artikel 9.3 i Århuskonventionen. Rättsutvecklingen har efter avgörandet även fortsatt i fel riktning, särskilt vad gäller samernas klagorätt i samband med avverkningsanmälningar. Vi återkommer till detta.

Sammanfattningsvis konstaterar fakultetsnämnden att genomförandet av artikel 9 i svenska domstolar i stor utsträckning svarar mot EU-domstolens rättspraxis vad avser *miljöorganisationers* klagorätt, förutom vid de beslut som rör skogen (se HFD 2020 ref. 12). Fakultetsnämnden anser dock att *enskildas* klagorätt inte får ett *effektivt* genomslag i svenska domstolars rättstillämpning.

Gränserna för vilka miljöorganisationer som är klagoberättigade har tydliggjorts

Kriterierna i 16 kap. 13 § har sedan 2021 varit föremål för tolkning vad avser p. 3 ” har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år.” I MÖDs avgörande den 6 maj 2022 i mål nr M 1697-22 har en förening som hade sin hemvist i Finland haft rätt att klaga enligt domstolen. Kriteriet avseende verksamhetsland har tidigare ifrågasatts utifrån Århuskonventionen artikel 9.3.³

Plan- och bygglagen (PBL) har förändrats avseende kravet på delaktighet i planprocessen för miljöorganisationer avseende vissa typer av planer efter EU-domstolens avgörande, som nämndes i tidigare yttrande.⁴ Lagtexten återspeglar däremot inte hur beslut enligt PBL kan överklagas enligt artikel 9.3 Århuskonventionen. Det är endast i praxis utvecklingen skett.⁵

Vad gäller beslut enligt PBL har miljöorganisationers klagorätt utvidgats något i praxis. En kulturmiljöorganisation har haft rätt att klaga på ett rivningslov enligt PBL.⁶ Enskilda, grannar till rivningsobjektet i fråga, har däremot inte ansetts haft klagorätt vid rivningslov.⁷ Återigen återspeglar detta att miljöorganisationers klagorätt får genomslag i praxis men att det kan ifrågasättas om enskildas klagorätt får ett effektivt genomslag i rättstillämpningen i Sverige.

³ Se Juridiska fakultetens yttrande JURFAK 2016/96, s. 6.

⁴ Se C-826/18 LB och plan- och bygglagen 13 kap. 11 §, p. 3.

⁵ Se exempelvis NJA 2020 s 641 och NJA 2023 s 883.

⁶ Se Högsta domstolens avgörande den 17 november 2023 i mål nr Ö 7708-22 (1). Även refererat i NJA 2023 s 883.

⁷ Se Högsta domstolens avgörande den 17 november 2023 i mål nr P 2334-23 (2). Även refererat i NJA 2023 s 883.



Nedan kommer det att redogöras för ny EU-rättslig praxis som tydliggjort gränserna för när enskilda och miljöorganisationer är klagoberättigade.

EU-domstolens praxis och dess betydelse för klagorätten i Sverige

Ett viktigt avgörande, som är avgjort under den aktuella perioden, är C-873/19, *Volkswagenmålet*.⁸ I målet har EU-domstolen förtydligt vad som menas med ”strider mot den nationella miljölagstiftningen” och klargjort vilket utrymme medlemsstater har att uppställa ”kriterier i nationell rätt” enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen. Domstolen konstaterar här att ”nationell miljölagstiftning” har en omfattande innebörd och inte är begränsad till lagstiftning som har ordet ”miljö” i titeln eller rubrik, utan avgörande är i stället om bestämmelsen ”på ett eller annat sätt hänför sig till miljön”.⁹ Vidare anger domstolen att artikel 47 i EU-stadgan är gränsen för medlemsstaternas skönsmässiga utrymme vid fastställande av nationella kriterier för klagorätt.¹⁰ Artikel 47 i EU stadgan anger att ”var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.”

Särskilt med beaktande av den generösa räckvidd som betonas ovan kan det ifrågasättas huruvida enskildas klagorätt står i strid med EU-domstolens avgörande. Nedan kommer det att redogöras för några svenska avgöranden där enskildas klagorätt inte fått genomslag i svenska domstolar, särskilt vad gäller samernas möjlighet att klaga på handlingar relaterade till avverkningsanmälningar och enskildas möjlighet att klaga på beslut i samband med s.k. 12:6-samråd, vid anläggande av solcellsanläggningar i landskapet.

Samernas möjlighet att klaga på ”handlingar” och ”underlåtenheter” i samband med avverkningsanmälan

Vid avverkning av skog krävs i de flesta fall endast en anmälan enligt 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096).¹¹ Markägaren ska i anmälan visa bl.a. hur hänsyn till rennäringen ska tas enligt 15 § p. 3 och 4 skogsvårdsförordningen. Ibland, innan avverkningen sker, ger Skogsstyrelsen vägledning kring vilka hänsyn som behöver tas i samband med avverkningen. Skogsstyrelsen kan också välja att inte ge några rekommendationer kring hänsyn som behöver tas vid avverkning.

⁸ Se även mål C-240/09, särskilt punkterna 47–49 och 52.

⁹ Se C-873/19, *Volkswagenmålet*, punkt. 56.

¹⁰ Ibid, punkt 79. Se även 9.4 Århuskonventionen.

¹¹ En sådan anmälan ska ske senast 6 veckor innan avverkningen, se 15 b skogsvårdsförordningen (1993:1096).



Om avverkningen riskerar att påverka natur- eller kulturmiljön krävs dessutom ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹²

Att *miljöorganisationer* har rätt att klaga på sådana handlingar/icke-handlingar inom ramen för 12:6-samråd i samband med avverkningsanmälningar har haft genomslag i praxis.¹³ Om ett sådant samråd enligt miljöbalken inte sker, oavsett anledning, går det i dagsläget inte att klaga på handlingar i samband med avverkningsanmälningar enligt HFD. Detta synsätt har sitt ursprung i HFD 2020 ref 12 ”vägledningsmålet”. Detta avgörande har dock blivit ifrågasatt i litteraturen.¹⁴

Samerna har nyligen blivit nekad klagorätt vid en sådan ”underlåtenhet” att ta hänsyn till rennärningen vid en avverkning, efter en avverkningsanmälan.¹⁵ Kammarrätten i Sundsvall fann att Skogsstyrelsens beslut att inte förelägga om villkor eller förbjuda de anmälda avverkningsåtgärderna inte är ett överklagbart beslut med hänvisning till bl.a. HFD 2020 ref 12. Kammarrättens dom överklagades av samebyn. HFD meddelade ej prövningstillstånd.¹⁶

Mot bakgrund av EU-rättens förtydligande i C-873/19 kan kammarrättens dom ifrågasättas avseende huruvida enskildas klagorätt i Sverige är i linje med artikel 47 i EU-stadgan.¹⁷ Ett viktigt rättsligt instrument för samerna är klagorätten vid beslut som berör dem och deras rättigheter.¹⁸ Vi kan också notera att Sverige har anmälts till Århuskonventionens efterlevnadskommitté av samebyn i förevarande fall.¹⁹ En avverkning kan ha stor inverkan på miljön, både vad gäller natur- och kulturmiljön. Att Sverige inte har en tillståndsplikt vid avverkning av skog bör inte hindra berörda att klaga på dessa handlingar och icke-handlingar, i samband med avverkning av skog.

¹² Se 15 a skogsvårdsförordningen och förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Se även MÖD om kulturmiljö och samråd.

¹³ Se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 oktober 2017 i mål nr M 7306-17, MÖD 2020:45 och vad gäller överklagbarheten av underlåtenheter, MÖD 2014:30.

¹⁴ Darpö, Jan. (2021), Konsumenten och knäroten: om skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1, s. 101–137.

¹⁵ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 mars 2022 i mål nr 507-21. Ej PT i HFD, se Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 9 maj 2022 i mål nr 2310-22.

¹⁶ Se Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 9 maj 2022 i mål nr 2310-22.

¹⁷ Se särskilt NJA 1981 s. 1 (Skattefjällsdomen), närmare berörd i punkt 142 ff. Hänvisad till i NJA 2020 s.3 (Girjasdomen), punkt 16.

¹⁸ Vi kan dock notera att sameby haft klagorätt vid ett detaljplanebeslut, se Mark- och miljööverdomstolens dom den 29 april 2024 i mål nr ÖP 5901-23.

¹⁹ Se även ACCC/C/2023/201 Sweden.



Enskildas möjlighet att klaga på beslut i samband med s.k. 12:6-samråd vid anläggande av solcellsanläggningar

En kvarstående problematik är att enskilda inte kan klaga på vissa beslut med hänsyn till att prövningen enbart gäller *allmänna intressen* och därför inte berör dem enskilt.²⁰ Den s.k. skyddsnormlärans överensstämmelse med Århuskonventionen har ifrågasatts av den juridiska fakulteten vid tidigare yttranden.²¹

På senare år har anläggning av stora solcellsanläggningar på mark hanterats genom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En utgångspunkt är att anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § ska göras hos tillsynsmyndigheten för verksamheter och åtgärder som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt balkens bestämmelser, om åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Vi har noterat att enskilda inte har haft rätt att överklaga beslut i samband med ett s.k. 12:6-samråd, avseende anläggning av solcellsanläggning, med hänsyn till att beslutet endast berör allmänna intressen.²² MÖD konstaterar visserligen att Århuskonventionens krav medför att enskilda som är berörda av ett beslut avseende en viss verksamhet eller åtgärd måste kunna komma till tals i något sammanhang där de frågor som har betydelse för deras rättsställning prövas. MÖD hänvisar till att de berörda kan komma till tals inom ramen för sedvanlig tillsynsverksamhet.²³ Avslutningsvis uttalar dock MÖD att det förhållandet att solcellsanläggningar inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt inte är tillfredsställande för de enskilda som kan komma att påverkas av verksamheten men inte heller nödvändigtvis för verksamhetsutövarna, med hänsyn till den stora omgivningspåverkan och de höga investeringskostnaderna. En sådan ordning innebär enligt MÖD att det endast är möjligt att pröva omgivningspåverkan av anläggningen i efterhand.

Vi anser dock att i väntan på en ändamålsenlig prövning av solcellsanläggningar i landskapet behöver artikel 9.3 i Århuskonventionen få ett effektivt genomslag. Att hänvisa enskilda till en tillsynsprocess som sker efter det att solcellsanläggningen har uppförts är varken ändamålsenlig för verksamhetsutövaren eller den enskilda.

Sammanfattningsvis anser fakultetsnämnden, mot bakgrund av ovan nämnda EU-rättsliga praxis, att det kan ifrågasättas om de svenska

²⁰ Se MÖD 2011:44, MÖD 2013:32, MÖD 2004:55 och MÖD 2007:6.

²¹ Se Juridiska fakultetsnämndens yttrande den 24 mars 2017, JURFAK 2016/96, s. 4.

²² Se MÖD 2024:13 och Mark- och miljööverdomstolens beslut den 10 april 2024 i mål nr ÖM 13632-23, ÖM 8154-23, ÖM 8154-23 och ÖM 9728-23.

²³ Se Mark- och miljööverdomstolens domar den 11 december 2017 i mål M 6621-17 och M 6622-17.



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

6 (6)

2024-12-02

JURFAK 2024/44

avgörandena avseende enskildas klagorätt står i strid med Århuskonventionen. Fakultetsnämnden anser därför att den omfattande klagorätten enligt artikel 9.3 Århuskonventionen kan behöva förtydligas i miljöbalken och relevant sektorslagstiftning för att få ett effektivt genomslag i Sverige. En kodifiering av den omfattande klagorätten som härstammar från artikel 9.3 skulle även öka förutsebarheten för enskilda såväl som miljöorganisationer.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Melina Malafry. Yttrandet har på delegation avgivits av juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer