

Jan Darpö
Professor of Environmental Law
Faculty of Law/Uppsala Universitet
PO Box 512, SE-751 20 UPPSALA, Sweden
Tel. +46 739 137824
E-mail: jan.darpo@jur.uu.se
On the web: www.jandarpo.se

2014-03-05

Med lagstiftaren på åskådarplats

Om implementeringen av Århuskonventionen genom rättspraxis

I mitten av februari meddelade Högsta förvaltningsdomstolen dom i det omtalade Änok-målet. Avgörandet är ett riktigt "land mark case" för tillgången till rättslig prövning på miljöområdet och värt att uppmärksamma av flera skäl. Till att börja med för att det på ett avgörande sätt vidgar miljöorganisationernas möjligheter att utmana myndigheternas miljöbeslut i domstol. För det andra genom att HFD tillämpar en bestämmelse i en internationell överenskommelse – den s.k. Århuskonventionen – direkt, vilket ju tillhör ovanligheterna i vårt "dualistiska" system. Och för det tredje för att det illustrerar hur domstolarna helt tagit över lagstiftarens roll när det gäller att implementera det internationella regelverket. De som annars är ansvariga för detta – regering och riksdag – har under senare år tvärtom varit passiva eller t.o.m. verkat för att försvåra tillgången till rättslig prövning på miljöområdet. I denna artikel kommenteras Änok-målet och rollfördelningen mellan domstolar och lagstiftare av Jan Darpö, professor i miljö rätt vid Uppsala universitet.

1. Bakgrund

Både Sverige och Europeiska unionen har skrivit under UNECEs Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen.¹ Konventionen syftar till att förstärka de demokratiska inslagen i beslutsfattandet på miljöområdet genom att erbjuda allmänheten *information* i miljöfrågor, förutsättningar att *delta* i beslutsprocesser och tillgång till *rättslig prövning* i sådana frågor. Konventionens regler om tillgång till rättslig prövning av miljöbeslut finns i artikel 9. Den berörda allmänheten ska kunna överklaga tillståndsbeslut för dels större verksamheter som är listade i en särskild bilaga, dels andra verksamheter som kan medföra "betydande miljöpåverkan" (artikel 9.2). Därutöver ska allmänheten erbjudas möjlighet att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning (artikel 9.3). De rättsmedel som erbjuds ska vara tillräckliga och effektiva, inbegripet möjligheten att inhibera besluten. De måste också vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma (artikel 9.4).

¹ SÖ 2005:28.

Inom EU har ett antal rättsakter antagits för att anpassa miljölagstiftningen till konventionens krav på tillgång till rättslig prövning, främst genom tillägg i MKB-direktivet (2011/92) och IED-direktivet (2010/75). När det gäller artikel 9.3 avgav EU vid ratificeringen 2005 en förklaring om att dess lagstiftning inte helt täcker bestämmelsen och att ”(...) its Member States are responsible for the performance of these obligations at the time of approval of the Convention by the European Community and will remain so unless and until the Community (...) adopts provisions of Community law covering the implementation of those obligations”.² Det förslag till direktiv för genomförande av artikel 9.3 som EU-kommissionen presenterade 2003³ stötte emellertid på kraftigt motstånd från flera viktiga medlemsstater, men ett nytt initiativ är på gång.⁴

I Sverige är Århuskonventionens krav på tillgång till rättslig prövning implementerad genom bestämmelser i miljöbalken (1998:808, MB) som ger vissa miljöorganisationer klagorätt med avseende på beslut eller domar om tillstånd, godkännanden och dispenser samt en begränsad kategori av tillsynsbeslut. De organisationer som idag har klagorätt enligt 16:13 MB är de som enligt sina stadgar har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturvårds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, samt har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. I 16:14 MB anges att motsvarande ideella friluftsföreningar kan överklaga ”i fråga om strandskydd”. När det gäller miljölagstiftning utanför miljöbalken – t.ex. med avseende på skogsvård och jakt – gäller 22 § förvaltningslagen (1986:223, FL) som säger att ett beslut kan överklagas av den som berörs om det har gått henne eller honom emot. Här har miljöorganisationerna av tradition inte någon uttrycklig klagorätt. När det slutligen gäller sådana beslut som överklagas till regeringen har enskilda och miljöorganisationerna möjlighet att begära rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) enligt lagen (2006:304, RPL) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. De som kan begära sådan prövning är dels enskilda vars civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6 EKMR berörs, dels miljöorganisationer enligt 16:13 MB om det är fråga om sådana tillståndsbeslut som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen.

Skogsvårdslagstiftningen och tillgången till rättslig prövning

Skoglig verksamhet är reglerad genom skogsvårdslagen (1979:429, SVL). Här finns även en särskild myndighet – Skogsstyrelsen – som sköter alla kontakter och beslut, såväl med avseende på de skogliga plikterna (avverkning, skötsel, skogshygien, återplantering, m.m.) som naturvård. Slutavverkningar över en viss storlek är anmälningspliktiga om det inte rör sig om de fjällnära skogarna där tillstånd krävs. Rättstillämpningen enligt SVL har fram till dags dato varit en helt intern fråga för myndigheten och näringen - alla andra

² Bilaga till rådets beslut (2005/370) om ingående av Århuskonventionen, se http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec. Jag väljer den engelska texten framför den svenska översättningen som är ”dess medlemsstater ansvarar för att fullgöra dessa skyldigheter (...) och kommer att försätta med detta fram till dess att gemenskapen (...) eventuellt antar gemenskapsrättsliga bestämmelser som täcker genomförandet av dessa skyldigheter”. Det kan nämligen diskuteras om den svenska texten rätt återspeglar förklaringen, då den läsas som att Unionen skulle kunna låta bli att uppfylla sina konventionsförpliktelser.

³ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (KOM(2003)624 slutlig).

⁴ http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm

intressen har betraktats som ”utomstående” utan möjlighet att påverka.⁵ Den traditionella inställningen har emellertid under senare tid kommit att ifrågasättas, inte minst genom EU-rättens inflytande. Främst har diskussionen gällt artskyddet inom skogen, där art- och habitatdirektivet fortfarande inte är implementerat på ett effektivt sätt. Men även tillämpningen av de ”rent inhemska” bestämmelserna kan vara kontroversiell, något som illustreras av det uppmärksammade ärendet om den planerade skogsavverkningen i Änok.

Skogsavverkningen i Änok

Avverkning i de fjällnära skogarna är tillståndspliktig enligt 15 § SVL. När Skogsstyrelsen meddelar tillstånd ska det förenas med villkor till skydd för naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen. Om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården får tillstånd inte meddelas (18 § SVL). Enligt uppgift har den senare bestämmelsen inte tillämpats sedan den infördes 1994.

Två privata markägare ansökte om tillstånd till att avverka ca 40 hektar fjällnära skog i Änokdeltat i Kvikkjokk, vilket medgavs av Skogsstyrelsen i början av 2011. Svenska naturskyddsföreningen överklagade och menade att avverkningen bröt mot 18 § SVL. Förvaltningsrätten i Luleå ansåg att föreningen hade klagorätt och undanröjde Skogsstyrelsens beslut.⁶ I talerätsfrågan pekade domstolen på att SVL inte innehåller några bestämmelser om vem som fick klaga på Skogsstyrelsens beslut, varför 22 § FL blir tillämplig. Bestämmelsen ger bara en allmän riktlinje som funnit sin närmare precision i rättspraxis, av vilken det framgår att den som klagar måste vara drabbad av verkningar av beslutet eller företräda ett intresse som är erkänt av rättsordningen. Därefter redogjorde förvaltningsrätten för Sveriges förpliktelser enligt Århuskonventionen och pekade på att artikel 9.2 täcker alla slags verksamheter som kan medföra betydande påverkan på miljön. Domstolen ansåg att avverkningen kan medföra sådan påverkan, varför Naturskyddsföreningen hade rätt att överklaga beslutet. I sak menade förvaltningsrätten att avverkningstillstånd inte bör ges av hänsyn till områdenas fjällnära läge samt att de är klassade som nyckelbiotoper med mycket höga naturvärden och rödlistade arter.

Skogsstyrelsen och markägarna överklagade till Kammarrätten i Sundsvall som ansåg att Naturskyddsföreningen inte hade klagorätt enligt SVL och upphävde förvaltningsrättens dom.⁷ Till skillnad från underrätten menade Kammarrätten att verksamheten inte kunde medföra betydande miljöpåverkan. Man hänvisade till *HFD 2011 not 17 Tollare* som trots att det var fråga om en detaljplan i ett ekologiskt känsligt område som hyste flera hotade och skyddsvärda arter inte ansågs få sådan påverkan.⁸ Vid en motsvarande bedömning av avverkningen, fann domstolen att det rörde sig om två mindre områden om ca 20 hektar vardera som i och för sig hade visst skogligt skyddsvärde. Åtgärderna och områdena var emellertid inte sådana att det rörde sig om betydande påverkan på miljön i konventionens mening.

⁵ Målände beskrivet av Maciej Zaremba i artikelserien ”Skogen vi ärvde” i Dagens Nyheter under maj 2012, se <http://www.dn.se/stories/stories-kultur/skogen-vi-arvde/>.

⁶ Förvaltningsrätten i Luleå 2011-10-21; 446-11.

⁷ Kammarrätten i Sundsvall 2012-10-03; 2850-11.

⁸ Samtliga de rättsfall som nämns i artikeln är kommenterade i Darpö, J: *Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning*. Del 1 och 2. Europarättslig Tidskrift (ERT) 2013 s. 217 resp. 2013 s. 481.

Änok i Högsta förvaltningsdomstolen

Naturskyddsföreningen överklagade avvisningsbeslutet till HFD, vars dom alltså kom för drygt två veckor sedan.⁹ I domen börjar HFD med att konstatera att enligt 1 § SVL ska skogen skötas så att den uthålligt ger god avkastning, samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vidare gäller målparagrafen och de allmänna hänsynsreglerna i 1 och 2 kap. MB även för skogsbruk.¹⁰ De två lagstiftningarna är parallellt tillämpliga, även om vissa av MBs bestämmelser har företräde, bl.a. de om biotopskydd, artskydd och Natura 2000.

Sedan anger HFD några utgångspunkter för bedömningen av klagorätten. Bestämmelsen i 22 § FL är bara en allmän riktlinje som funnit sina närmare bestämning genom rättspraxis på de olika områdena inom förvaltningsrätten. För att någon som inte har varit part i ärendet ska ha klagorätt har det uppställts ett krav på att beslutets verkningar påverkar henne eller honom. Därutöver krävs att den klagande företräder ett intresse som är möjligt att beakta i prövningen, eller åtminstone har ett erkänt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för beslutet överprövade. HFD konstaterar vidare att naturskydds- och miljöintressen kan beaktas vid beslut om avverkning i fjällnära skog, men också att miljöorganisationer normalt sett inte har tillerkänts klagorätt utanför miljöbalken.

Därefter övergår domstolen till bedömningen av om avverkningstillståndet omfattas av Århuskonventionen. Konventionens lista över verksamheter som alltid ska anses ha betydande miljöpåverkan omfattar inte skogliga åtgärder, varför man måste avgöra om verksamheten ändå kan ha sådan påverkan. Vid den bedömningen bör beaktas bl.a. om verksamheten kan påverka ett intilliggande Natura 2000-område (NJA 2013 s. 613 *Bunge* och MÖD 2012:34 *Halltorps hage*). Vägledning kan vidare hämtas från bilaga III i Esbokonventionen,¹¹ Århuskonventionens handbok¹² och tillämpningen av 6 kap. 4 § MB. Därefter pekar HFD på att den aktuella avverkningen utgör ett normalt led i skogsbruk och avser begränsade ytor samt att vissa nyckelbiotoper är undantagna. Detta medför enligt domstolen att verksamheten – även om den sker i direkt anslutning till ett skyddat område och får viss inverkan på det orörda skogslandskapet – inte kommer att medföra sådan betydande miljöpåverkan som avses i Århuskonventionen. Så här långt gör alltså HFD samma bedömning som Kammarrätten, dvs. att avverkningsbeslutet inte omfattas av artikel 9.2.

HFD går emellertid vidare och bedömer om beslutet omfattas av artikel 9.3 i konventionen. Inledningsvis konstaterar man att artikeln ger en fristående rätt till tillgång till rättslig prövning av handlingar och underlåtelse som strider mot nationella miljöbestämmelser, vilket även omfattar administrativa beslut. I den senare delen hänvisar man till rättsfall från både EU-domstolen (C-240/09 *Den slovakiska brunbjörnen*) och Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 2012:47 *Åkergrödan i Härryda* och MÖD 2012:48 *Varbergs flygplats*). Vidare hänvisar HFD till Århuskonventionens handbok och dess skrivningar om att artikel 9.3 inte enbart omfattar sådan lagstiftning som uttryckligen avser miljöfrågor, utan också varje bestämmelse som relaterar till miljön. Tillgången till rättslig

⁹ HFD 2014-02-14 i mål nr 5962-12.

¹⁰ RÅ 2003 ref. 63.

¹¹ Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, SÖ 1992:1.

¹² Med uttrycket "handboken" avses nog Aarhus Convention Implementation Guide (2nd ed., April 2013), <http://www.unece.org/env/pp/publications/aig.html>. The Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention är emellertid en exempelsamling från 2003 som knappast tillför något idag.

prövning kan heller inte begränsas till situationer med konstaterade överträdelser, utan det räcker med ett påstående om att det har förekommit en handling eller försummelse som strider mot miljöreglerna. Skogsvårdslagstiftningen innehåller flera sådana bestämmelser och det framgår bl.a. att tillstånd till avverkning i fjällnära miljöer inte får meddelas om det oförenligt med intressen som är väsentliga för naturvård och artskydd. Det framgår också av det aktuella avverkningsbeslutet att Skogsstyrelsen tagit sådana hänsyn och att samråd enligt 12:6 MB genomförts, vilket ju förutsätter att verksamheten kan komma att ”väsentligt ändra naturmiljön” i området. Därmed anser HFD att det var klart att beslutet omfattas av artikel 9.3 och därmed av förpliktelsen att allmänheten ska ha tillgång till effektiva rättsmedel för att kunna få till stånd överprövning.

Sedan återstod bara att ta ställning till om Naturskyddsföreningen har klagorätt. HFD konstaterar att även om SVL saknar bestämmelser om detta, uppfyller organisationen de kriterier som anges i 16:13 MB. Det är vidare ett EU-rättsligt intresse att konventionsbestämmelser som omfattas av både unionsrätten och nationella regler tolkas på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter de tillämpas. Med direkt citering av *Den slovakiska brunbjörnen* menar HFD därför att 22 § FL bör om möjligt tolkas så att miljöorganisationer får klagorätt. I denna del hänvisar man också till C-115/09 *Trianel*, NJA 2012 s. 921 *Åhuskustens bevarande* och MÖD 2013:6 *Strandskydd i Kiruna*. I det första betonar EU-domstolen att miljöorganisationerna ska ses som representanter för det allmänna miljöintresset, för vilket de ska åtnjuta effektiva rättsmedel. I det andra betonar Högsta domstolen att 16:13-kriterierna inte är absoluta utan ska ligga till grund för en generös bedömning av klagorätten. I det sista tillämpade MÖD för första gången det vidare klagorättsgreppet i ett mål som gällde renodlad nationell miljö rätt. HFD avslutar resonemanget med följande skrivning:

För att säkerställa tillgång till effektiva rättsmedel för allmänheten i enlighet med Århuskonventionens krav bör mot den angivna bakgrunden besluten anses angå Svenska Naturskyddsföreningen i den mening som avses i 22 § förvaltningslagen. Föreningen har således haft rätt att överklaga besluten. Kammarrätten skulle alltså inte ha avvisat föreningens överklagande.

Därmed undanröjdes Kammarrättens avvisningsbeslut och målet går nu tillbaka till den domstolen för fortsatt handläggning och bedömning i sak.

Avgörandets vidare betydelse

Änok-domen kan sammanfattas med att artikel 9.3 i Århuskonventionen ska tillämpas på alla slags miljöbeslut, vilket innebär att allmänheten ska erbjudas effektiva rättsmedel för att kunna få dem överprövade. Avgörandet är renodlat och kommer att få stor betydelse inom den svenska miljöprocessen. Till att börja med av det givna skälet att det är en prejudikatinstans med hög status i det nationella systemet som gör uttalandet. Till det kommer att här tillämpar en svensk domstol för första gången artikel 9.3 direkt i en situation som är reglerat enbart genom nationella regler. I de situationer som bestämmelsen tidigare har använts på detta sätt – t.ex. då förvaltningsdomstolarna för ett år sedan började låta miljöorganisationerna överklaga jaktbeslut på varg – har det varit fråga om att erbjuda effektiva rättsmedel i förhållande till EU-rättsliga förpliktelser. I Änok-målet uttalar HFD att det finns ett överordnat intresse av en samsyn mellan unionsrättsliga och in-

hemska bestämmelser. Slutligen kommer domen att få stort genomslag genom att den är allmängiltig för tolkningen av 22 § FL i förhållande till alla slags miljöbeslut utanför miljöbalkens tillämpningsområde. Det innebär att den vida klagorätten ska tillämpas i en mängd situationer, från stort till smått. Exempel på detta är beslut som rör de areella näringarna, planer och lov enligt plan- och bygglagen (2010:900, PBL) för sådana åtgärder som har miljökonsekvenser utan att påverkan blir betydande, jaktfrågor som rör arter som inte omfattas av EU-rättslig reglering samt beslut under den produkt- och kemikalierreglering som ligger utanför MB.

Det finns emellertid andra situationer som Änok-domen inte påverkar direkt. Främst gäller det då överklagbarheten har begränsats genom uttrycklig lagtext. Så är exempelvis fallet när miljöorganisationer begär rättsprövning av regeringsbeslut. Klagorätten enligt 2 § RPL gäller ju enbart artikel 9.2-beslut. Här finns inte – till skillnad från den öppna formuleringen i 22 § FL – någon möjlighet att tolka in andra slags miljöbeslut än de som gäller aktiviteter med betydande miljöpåverkan eller som annars omfattas av ett krav på miljökonsekvensbeskrivning. Ett annat exempel är forumbegränsningen i 58 § jaktförordningen (1987:905, JaktF). Beslut som tas på länsstyrelsenivå – t.ex. om jakt på varg – kan enbart överklagas till Naturvårdsverket. Dessa beslut kan alltså inte komma till domstol, åtminstone inte på talan av miljövårdsorganisationerna. Den som ansöker om skydds jakt kan emellertid få saken prövad i förvaltningsdomstol genom restregeln i 3 § FL, som säger att en sådan möjlighet alltid ska erbjudas den vars civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6 EKMR berörs. Den finns knappast någon förvaltningsdomstol i vårt land som skulle anse att det inte gäller när t.ex. en sameby fått avslag på sin begäran om skydds jakt på en varg som river renar. Det innebär alltså att regleringen erbjuder domstolsprövning för dem som är för jakten, men inte för dem som företräder skyddsintressena. De senare får nöja sig med överprövning i administrativ ordning.

Några ord om lagstiftarens roll

I Sverige har miljöorganisationernas klagorätt debatterats livligt alltsedan möjligheten infördes med miljöbalken. Jag vill påstå att frågan fått orimliga proportioner som ibland har skymt sikten för väsentligheterna på området. Det finns knappast någon enskild miljörättslig fråga – vid sidan av regelförenkling och avskaffande av tillståndsplikter – som näringslivet ägnat så stor kraft åt. Inriktningen har varit att förhindra reformer och politikerna från samtliga ledande partier har lyssnat på dessa propåer. Trots att de utredningar som gjorts om hur klagorätten har använts har visat att näringslivets oro varit obefogad, har det inte funnits politisk kraft att föreslå en reform. På så vis har lagstiftaren förvandlats till en statist som tittar på när rättsutvecklingen drivs framåt av domstolarna. Det är i och för sig något som inte enbart kännetecknar situationen i vårt land, utan det ansluter till en allmän tendens inom EU. Det tydligaste och mest dramatiska exemplet är nog situationen i Tyskland, där lagstiftaren gång efter annan har fått backa efter ingripanden från såväl EU-domstolen som från de nationella förvaltningsdomstolarna. Det avgörande steget i utvecklingen av miljöorganisationernas klagorätt kom för drygt ett halvår sedan genom det s.k. Darmstadt-avgörandet.¹³ Här uttalade Bundesverwaltungsgericht att den

¹³ BverwG 7 C 21.12, Urteil vom 05. September 2013, <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2013&nr=60>. Se också den presentation som gjordes av professor Sabine Schlacke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) om

tyska motsvarigheten till 22 § FL – som ju ger klagorätt enbart till dem vars ”subjektiva rättigheter” har kränkts genom beslutet¹⁴ – måste förstås som att erkända miljöorganisationer är bärare av sådana rättigheter med avseende på miljön och därför ska ha rätt att överklaga beslut som rör EUs miljö kvalitetsnormer för luft. Liknade avgöranden från pre-judikatinstanser på miljöområdet finns från flera andra länder.¹⁵

I många länder driver alltså domstolarna lagstiftaren framför sig i implementeringen av Århuskonventionen. I Sverige har de få positiva förslag som kommit ut från regeringskansliet i huvudsak syftat till att anpassa reglerna till den rättspraxis som utvecklats i EU-domstolarna och de nationella domstolarna.¹⁶ Samtidigt diskuteras andra reformer som kommer att innebära att rättsskyddsmekanismerna för den berörda allmänheten försvagas på miljöområdet. I den s.k. PBL-överklagandeutredningens uppdrag ingår att överväga överklagandeavgifter och att begränsa den krets av personer som ska kunna överklaga.¹⁷ Ett förslag är att enskilda inte ska kunna åberopa allmänna intressen till stöd för sina överklaganden. Som jag tidigare har kommenterat i detta forum, har denna variant av den tyska ”Schutznormtheorie” också oväntat fått stöd av Mark- och miljööverdomstolen i domen om detaljplanen för Plankan (MÖD 2013:47).¹⁸ Domstolen ansåg att avgörandet var av principiell betydelse för den nya prövningsordningen, varför man beslutade att överklagande till HD skulle möjliggöras genom en s.k. ventil enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. HDs beslut för någon månad sedan att inte meddela prövningstillstånd kan knappast tolkas på annat sätt än att den domstolen delar MÖDs synsätt om en uppdelning mellan allmänna och enskilda intressen.¹⁹ Det är möjligt att det fanns andra skäl för HDs ställningstagande, men det avgörande är att MÖD uppfattar saken på det viset - domen är redan införd i Domstolsverkets rättsfalls-samling för vägledande avgöranden. Det lär därför dröja innan HD genom ventil ges ytterligare en möjlighet att ge sin syn på saken. Småningom tror jag ändå att det måste ske, eftersom en strikt uppdelning mellan enskilda och allmänna intressen är svår att förena med både den allmänna miljöretten och EU-rätten.

Som nämndes ovan, har ett annat steg som regeringen tagit för att möta kraven på ökad tillgång till rättslig prövning varit att stänga dörren till domstolarna, åtminstone för dem som företräder miljöintressena (58 § JaktF, jfr. med 3 § FL). En sådan ordning strider givetvis mot grundläggande krav på ”equality of arms” och här kan man inte annat än bli imponerad av politikernas mod i förhållande till EU-kommissionen. Det uttalade motivet för att delegera besluten om vargjakt till den regionala nivån är behovet av lokal

utvecklingen i Tyskland på det 7:e mötet för Task Force on Access to Justice i Geneve den 24-25 februari 2014, <http://www.unece.org/env/pp/aarhus/tfaj7.html>.

¹⁴ § 42 II Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG 1976).

¹⁵ Se den rättsfalls-samling som är utlagd på Task Force on Access to Justice’s hemsida, <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppatoj/jurisprudenceplatform.html>

¹⁶ Nämnas bör dock att det just nu inom regeringskansliet behandlas ett förslag om att tidskriteriet och Sverige-kriteriet ska tas bort från 16:13 MB. Det förra anges försvåra miljödemokratins genom att det utestänger ad hoc-organisationer, det senare strider mot diskrimineringsförbudet i EU-rätten och artikel 3.9 Århuskonventionen.

¹⁷ S 2013:09 PBL-överklagandeutredningen, dir. 2013:53 Effektivare handläggning av beslut som överklagas enligt plan- och bygglagen.

¹⁸ Darpo, J: *Allmänna och enskilda intressen*. Om prövningens omfattning vid överklagande av detaljplaner. InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2013-10-09.

¹⁹ Högsta domstolens beslut 2014-01-23 i mål T 3607-13.

förankring. Det är nu en usel förklaring till varför besluten inte ska vara möjliga att få överpröva i domstol och det är allmänt känt att det egentliga motivet är att undvika den ”domstolscirkus” som uppstått genom att miljöorganisationerna getts klagorätt. Bakgrunden är ju att sedan detta skedde för ett drygt år sedan har i stort sett samtliga Naturvårdsverkets beslut underkänts vid domstolsprövning. Mig veterligt rör det sig om närmare ett tiotal olika slags beslut, varav enbart ett har godtagits.²⁰ Till bilden hör ju också att EU-kommissionen har ett pågående överträdelseärenden mot Sverige om förvaltningsjakten på varg. I den här situationen arbetar alltså regeringen för att besluten inte ska vara möjliga att överklaga till domstol och menar att en sådan ordning är förenlig med artikel 9.3 i Århuskonventionen (”domstol eller i administrativ ordning”). Då Naturvårdsverkets självständighet i beslutsfattandet är garanterad i regeringsformen kan detta nog stämma. EU-rättsligt är emellertid en sådan ordning betydligt mera tveksam mot bakgrund av den rättsskyddsprincip som numera finns uttryckt i artikel 47 i rättighetsstadgan och artikel 19 EU-fördraget. Kommissionen inledde också i slutet av 2013 en kommunikation över EU Pilot om överklagandeförbudet i 58 § JaktF och om inte regeringen backar är ett nytt överträdelseärende att vänta under våren. Kommissionens inställning är också ganska självklar, då Naturvårdsverket – oavsett hur självständig myndigheten är i förhållande till regeringen – inte är en domstol i EU-rättslig mening och därför inte kan begära förhandsavgörande av EU-domstolen. Därmed beskär man den senare domstolen från möjligheten att uttala sig om förståelsen av de unionsrättsliga bestämmelserna, vilket givetvis inte är en EU-rättsligt godtagbar ordning.

Vad händer nu..?

De senaste åren har alltså domstolarna tagit över rollen som ”lagstiftare” när det gäller att genomföra de internationella kraven på tillgång till rättslig prövning på miljörättens område i Sverige. Det finns emellertid en gräns för vad som kan uppnås genom tolkning av befintliga bestämmelser. Även om det inte är otänkbara att förvaltningsdomstolarna i vissa fall med hänvisning till den EU-rättsliga effektivitetsprincipen kommer att bortse från vissa nationella restriktioner – exempelvis forumbegränsningen i 58 § JaktF eller skrivningen om ”aktivitet i Sverige” i 16:13 MB – finns också situationer då det inte är görligt. Förutom de exempel som diskuterats ovan, kan det också gälla begränsningen av miljöorganisationernas klagorätt enligt 16:13 MB till ”beslut eller domar om tillstånd, godkännanden och dispenser”. Även om MÖD har sträckt ut förståelsen av begreppet så att det numera räcker med ett påstående om att aktiviteten borde ha prövats inom ramen för t.ex. ett tillstånds- eller dispensärende, finns fortfarande många miljöbeslut som faller utanför. Därutöver kan man ifrågasätta om inte en ordning som helt domineras av rättspraxis är oförenlig med kravet i artikel 3.1 i Århuskonventionen på ett tydligt och transparent genomförande.²¹

Jag menar därför att det är hög tid för lagstiftaren att se över de miljörättsliga reglerna om deltagande och rättslig prövning för den berörda allmänheten. Det rör sig om en övergripande reform, som också bör hantera det allmänna problemet med den orimligt

²⁰ Då räknar jag in de olika instansernas avgöranden om skydds jakt och licensjakt, såväl beslut om inhibition och domar i sak.

²¹ I den frågan bör man studera den omfattande beslutspraxis som utvecklats i Århuskonventionens Genomförande kommitté, se <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>

långa instanskedjan inom miljöprocessen. Men om vi begränsar oss till de problem som har berörts i denna artikel bör de kunna hanteras enligt följande:

- Ärendehantering under SVL och annan sektorslagstiftning måste anpassas till det faktum att det ska vara möjligt för den berörda allmänheten att överklaga myndighetens ställningstaganden till domstol.
- När det gäller klagorätten enligt 16:13 MB vore det kanske enklast att enbart ange vilka beslut som *inte* är överklagbara och överlämna den närmare bestämningen till rättspraxis.
- 16:13-kriterierna måste göras allmängiltiga för alla slags miljöbeslut, dvs. även för den lagstiftning som ligger utanför MB. De måste också anpassas till den internationella standarden. Treårskriteriet är mycket tveksamt och kravet på att verksamheten ska ha bedrivits i Sverige strider emot såväl det allmänna diskrimineringsförbudet inom unionsrätten som artikel 3.9 i Århuskonventionen.
- Regeln om miljöorganisationernas möjlighet att begära rättsprövning enligt RPL måste vidgas till att omfatta även sådana beslut och underlåtenheter av regeringen som omfattas av Århuskonventionens artikel 9.3.
- Vidare måste miljöorganisationernas klagorätt under PBL klargöras.
- Och slutligen måste miljöbeslut av alla slags – inbegripet de under jaktlagstiftningen – vara möjliga att överklaga till domstol.

Författarpresentation

Jan Darpö är professor i miljörett vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Han är också ordförande i Århuskonventionens Task Force on Access to Justice. Under 2012-13 ledde han en studie åt EU-kommissionen om genomförandet av artikel 9.3 Århuskonventionen i EUs medlemsstater, se <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>.