

MILJÖORGANISATIONERS TALERÄTT MED STÖD AV ÅRHUSKONVENTIONEN – EN ANALYS AV IMPLEMENTERINGEN I SVENSK RÄTT OCH DESS KONSEKVENSER FÖR ENSKILDA*

av Ingemar Bengtsson, Eric Norén, Malin Sjöstrand och Anna Treschow**

Fil. dr och universitetslektor vid Avdelningen för fastighetsvetenskap,
Institutionen för teknik och samhälle, Lunds tekniska högskola

Tekn. dr och universitetsadjunkt vid Avdelningen för fastighetsvetenskap,
Institutionen för teknik och samhälle, Lunds tekniska högskola

Jur. dr och universitetslektor vid Avdelningen för fastighetsvetenskap,
Institutionen för teknik och samhälle, Lunds tekniska högskola

Jur. kand. och affilierad vid Avdelningen för fastighetsvetenskap,
Institutionen för teknik och samhälle, Lunds tekniska högskola

Artikeln analyserar hur Århuskonventionens tredje pelare om allmänhetens tillgång till rättslig prövning har implementerats i svensk rätt och därefter utvecklats genom EU-domstolens praxis och svenska domstolsavgöranden. Analysen exemplifierar genom att ta sin utgångspunkt i miljöorganisationers talerätt i skogsbruksfrågor.

Lagstiftarens ursprungliga intentioner vid införlivandet (särskilt Ds 2004:29 och prop. 2004/05:65) jämförs med den ordning som vuxit fram i praxis. Denna analys kompletteras med rättsekonomiska överväganden kring hur den utvidgade talerätten påverkar enskilda skogsägare. Studien visar att talerätten successivt har utvidgats i tre dimensioner: (1) fler typer av beslut, handlingar och underlåtenheter har ansetts överklagbara, inklusive nollbeslut; (2) kretsen av organisationer med talerätt har breddats genom en generösare tolkning av 16 kap. 13 § MB; och (3) talerätten har i praxis kommit att omfatta ytterligare rättsområden som i begränsad utsträckning behandlades i förarbetena, däribland skogsvårdslagstiftningen. En följd är förskjutningar i relationen mellan pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet.

I skogsbruket har utvecklingen medfört att avverkningsanmälningar och Skogsstyrelsens ställningstaganden i praktiken hanteras som till-

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Samtliga författare ingår i forskargruppen för Rättigheter, regleringar och samhälle vid Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds tekniska högskola. Artikeln är utvecklad ur rapporten ”Tjugo år med Århuskonventionen – Rättsutveckling och konsekvenser” som presenterar resultatet av en studie om Århuskonventionen som möjliggjordes genom finansiellt stöd från KSLA – Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, för vilket författarna är tacksamma.

stånds- eller tillsynsbeslut enligt miljöbalken. Detta har försvagat den tidigare klara distinktionen mellan pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet, med konsekvenser för egendomsskydd, rätts-säkerhet och förutsebarhet för drygt 300 000 privata skogsägare i Sverige. En central iakttagelse är att enskilda skogsägare i vissa processer i praktiken träder i myndighetens ställe och på egen bekostnad försvarar dess beslut mot den överklagande miljöorganisationen.

Dessa effekter har endast i mycket begränsad utsträckning varit föremål för uttrycklig proportionalitetsprövning eller uttalad politisk avvägning. Helt nyligen har dock lagstiftaren börjat adressera vissa av frågorna genom bl.a. prop. 2025/26:230 och 2025/26:242. Artikeln argumenterar därför för ett fortsatt och fördjupat lagstiftarengagemang: dels för att klargöra ansvarsfördelningen mellan lagstiftare, domstolar och internationella organ, dels för att pröva om den nuvarande ordningen är normativt önskvärd i ljuset av Århuskonventionens syften och dess konsekvenser för berörda verksamheter.

1. Introduktion

Efter cirka 20 år med Århuskonventionen har tillämpningen av konventionen haft tid att utvecklas. Införlivandet av konventionen i svensk rätt var redan från början en inte helt enkel uppgift då det inte endast rörde konventionen i sig utan också hur den implementeras i svensk lag och integreras med grundlag, förvaltningslag (2017:900, FL), miljöbalk (MB) och speciallagar. Till detta kommer utvecklingen av riktlinjer hos myndigheter och domstolspraxis, samt att konventionen själv utvecklas över tiden. Århuskonventionens funktion i svensk rättstillämpning är mycket komplex.¹ Nu har konventionen varit en del av svensk rätt under så pass lång tid att det bör vara möjligt att utvärdera hur den fungerar och vilka konsekvenser tillämpningen av den ger. Århuskonventionen har tidigare studerats i olika sammanhang, med avseende på hur den tillämpas och hur väl dess syfte har uppfyllts.² I den här artikeln anlägger vi ett delvis annat perspektiv och fokuserar dels på hur dagens tillämpning förhåller sig till de förväntningar som fanns vid konventionens

¹ Jfr Jan Darpö, Rätten att klaga på beslut i EU-rättslig belysning II, *Europarättslig tidskrift* 2013, s. 494. Rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen 2025, Klimat- och näringslivsdepartementet Miljöprövningsenheten Bilaga till beslut § 1 den 20 maj 2025.

² Se till exempel, Emily Barritt, *The foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing, Oxford, UK, 2020, 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. Jonas Ebbesson, 'Access to Justice at the National Level: Impact of the Aarhus Convention and EU Law', *The Aarhus Convention at Ten*, 2011, Jan Darpö: *The Aarhus Convention – a closed society in the name of openness?* I *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2022:2.

införande, dels på vilka konsekvenser Århuskonventionen har inneburit för de verksamheter som påverkas av den.

1.1 Syfte, avgränsningar och metod

Syftet med artikeln är dels att belysa i vilken mån och på vilket sätt den praktiska tillämpningen av Århuskonventionen har utvecklats jämfört med intentioner och förväntningar vid införlivandet av konventionen i svensk rätt, dels att belysa vilka konsekvenser konventionen har inneburit för de verksamheter den påverkar.

Att undersöka hur tillämpningen av konventionen har utvecklats är intressant eftersom det kan ge generellt giltiga insikter om hur den praktiska tillämpningen av internationella konventioner och direktiv mejslas fram efterhand som praxis utvecklas och i slutändan kan komma att fungera på ett sätt som var svårt att förutse vid tiden för dess införande. För detta delsyfte tillämpas en rättsdogmatisk metod. Vi studerar förarbeten, lagtext, praxis och doktrin inom området. Därutöver studeras publicerad dokumentation av myndigheternas egna uppföljningar och utvärderingar av konventionens tillämpning. Vi studerar praxis rörande organisationers talerätt främst från svenska domstolar och EU-domstolen från tiden efter Sveriges tillträde till konventionen.

Konsekvenserna för berörda verksamheter är intressanta att studera eftersom de kan belysa frågor om proportionalitet i krav och åtgärder och konventionens bredare påverkan på samhället. Det torde vara ostridigt att Århuskonventionen har uppfyllt åtminstone delar av sitt syfte att bl.a. säkra allmänhetens talerätt i miljörättsliga frågor, men för att kunna bedöma om detta har uppnåtts på ett effektivt sätt behöver vi också känna till kostnaderna för detta, och dessa hittar vi till stor del hos de påverkade verksamheterna. För detta delsyfte tillämpas en rättsekonomisk metod, vilken innebär att man analyserar de ekonomiska konsekvenserna av olika rättsregler.

Även om vi fokuserar på att studera Århuskonventionen enligt ovan skulle omfattningen av studien bli allt för stor om vi inte gjorde ytterligare avgränsningar av studien. Vi avgränsar oss därför till konventionens tredje pelare, allmänhetens talerätt, som regleras i art. 9. Både enskilda och organisationer kan tillerkännas talerätt men vi fokuserar här endast på *miljöorganisationers rätt att företräda allmänna intressen* och erhålla talerätt med hänvisning till Århuskonventionen. De generella insikter vi erhåller om hur den praktiska tillämpningen av konventionen utvecklas över tiden kan vi anta är tillämpbara även på konventionens andra två pelare och vidare på andra internationella direktiv och konventioner. Frågan om allmänhetens – miljöorganisationernas – talerätt är också intressant att studera i sin egen rätt, bland annat

för att den har varit omdiskuterad, exempelvis på grund av myndigheters och verksamhetsutövers farhågor för missbruk.³ I Ds 2004:29 Århuskonventionen, uttrycktes att dessa risker begränsades genom krav på demokratisk associationsform, nationell kännedom/anknytning, sakkunskap, antal medlemmar samt verksamhetstid, för de organisationer som skulle kunna komma i fråga för talerätt i miljöfrågor enligt Århuskonventionen. Dessa aspekter av begreppet allmänhet avseende vilka som har talerätt i miljöfrågor – vem som representerar allmänheten, vad som krävs för att det ska anses vara så etc. – har sedan förändrats succesivt.

Vi avgränsar oss även till att studera tillämpningen av konventionen inom skogsbruksfrågor. Det innebär att de exempel vi redogör för och de konsekvenser för verksamheter vi identifierar alla relaterar till skogsbruksfrågor. Icke desto mindre finns det en allmängiltighet där våra resultat kan överföras till andra verksamheter som påverkas av Århuskonventionen, utöver skogsbruksrelaterad verksamhet. Vi har valt att studera konsekvenserna för just skogsbruk dels för att konventionen förefaller ha haft påtaglig inverkan för den typen av verksamhet, dels för att skogsbruk är en verksamhet som har många enskilda utövare. Sverige har ca 300 000 privata skogsägare och Århuskonventionens tillämpning inom skogsbruk erbjuder därför en intressant möjlighet att studera vilka proportionalitetsbedömningar som görs i samband med införandet av ny lagstiftning.

1.2 Artikelns disposition

Artikeln är organiserad så att vi först ger en kort presentation av Århuskonventionens organisation med särskilt fokus på den del som vi har avgränsat oss till, nämligen konventionens tredje pelare, allmänhetens talerätt. Vi fortsätter sedan med att redogöra för den initiala implementeringen av konventionen i svensk rätt, med avseende på hur lagstiftaren då såg framför sig att konventionen skulle tillämpas. Nästa steg i artikeln handlar om hur konventionen har utvecklats under de ca 20 år den varit i funktion, dels med avseende på hur den har kommit att tillämpas, dels med avseende på hur denna utveckling har gått till och var besluten har tagits. Vi kommer i detta steg att exemplifiera genom att närmare beskriva hur konventionen har kommit att påverka skogsbruk. Avslutningsvis tar vi upp och diskuterar ett urval problematiska aspekter av konventionens tillämpning i Sverige idag.

³ Gabriel Michanek & Charlotta Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, 5 uppl., 2021, s. 447.

2. Århuskonventionen

Århuskonventionen syftar enligt artikel 1 till att skydda allas rättighet att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande. Konventionen ska främja transparens i beslutsprocesser, allmänhetens tillgång till information och möjlighet att vara delaktig i miljöprocesser av olika slag. Den antogs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa, ECE, efter initiativ vid en miljöministerkonferens i Sofia 1995.⁴ Konventionen undertecknades av Sverige 1998, trädde i kraft 2001 och ratificerades av Sverige år 2005.⁵ Även EU har ratificerat Århuskonventionen. Sverige är därmed bundet av såväl konventionen som EU-rättens krav och EU-domstolens tolkningar av konventionens innehåll.

2.1 Århuskonventionens organisation och efterlevnadsmekanismer

Konventionen består av tre olika pelare där vi i denna text fokuserar på pelaren om allmänhetens rätt att genom miljöorganisationer få tillgång till rättslig prövning. Konventionens parter träffas regelbundet för diskussioner om hur konventionen ska genomföras och utvecklas. En särskild arbetsgrupp för respektive konventionspelare möts årligen för att utvärdera genomförandet och utveckla konventionsarbetet. Arbetsgruppen om tillgång till rättslig prövning (The Task Force on Access to Justice) är den som hanterar frågor rörande den tredje pelaren.⁶ Det finns även en Efterlevandekommitté, the Aarhus Convention Compliance Committee, sammansatt av specialister från partsländerna, som enligt artikel 15 är det organ som ska tillse att konventionen efterlevs och författa tolkningsmaterial och riktlinjer till konventionstexten.⁷ Kommitténs texter är inte bindande för parterna men beaktas i både svensk och EU-rättslig praxis som vägledande och åberopas ofta i samband med utredningar och domstolsavgöranden både i EU och i Sverige.⁸ Den kontrollmekanism som finns i Århuskonventionen är en ovanlig konstruktion, vilket enligt betänkandet beror på att konventionen är avsedd att garantera allmänhetens rättigheter i förhållande till de stater som är parter.⁹ Vanligen reglerar konventioner förhållandet mellan parter, men Århuskonventionens särdrag är att det handlar om åtaganden och skyldigheter i förhållande till allmänheten. Naturvårdsver-

⁴ Ds 2004:29, *Århuskonventionen*, s. 23.

⁵ SOU 2017:81 Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen, s. 211.

⁶ Unece, *Task Force on Access to Justice*, <https://unece.org/env/pp/aarhus-convention/tfaj> [hämtad 2024-07-01].

⁷ Unece, *The Aarhus Convention – An Implementation Guide*, United Nations, 2 uppl., 2014.

⁸ Jämför SOU 2017:81, s. 212.

⁹ Ds 2024:29, s. 23, 27; prop. 2004/05:65, *Århuskonventionen*, Stockholm s. 20.

ket är den myndighet i Sverige som ansvarar för samordning och uppföljning av Århuskonventionen.

2.2 Konventionens tredje pelare – om talerätt

Det är framför allt artikel 9.2 och artikel 9.3 i konventionen som handlar om miljöorganisationers talerätt i olika sammanhang. Båda artiklarna har samma syfte, rätt till tillgång till rättslig prövning, men syftar till talerätt i lite olika sammanhang, talerätt i frågor om tillstånd resp. talerätt i miljöfrågor.

Artikel 9.2 omfattar beslut som rör tillståndspliktiga större verksamheter inom exempelvis energisektorn, metall- och mineralindustri, kemisk industri med mera och större tillståndspliktiga verksamheter inom de gröna näringarna. De verksamheter som omfattas finns angivna i särskild bilaga.¹⁰ Artikel 9.2 anger att stater som tillträtt konventionen, ska tillgodose att berörd allmänhet ska kunna få giltigheten av vissa beslut, handlingar eller underlåtenheter, prövade av domstol eller av något annat oberoende och opartiskt organ. Berörd anses vara den allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts. Frågan vad som utgör ett tillräckligt intresse eller en kränkning av en rättighet ska bedömas enligt nationell rätt, men syftet är att ge allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning. Organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller vissa kriterier ska anses ha ett sådant tillräckligt intresse och de ska även anses ha rättigheter som kan kränkas. Vad som avses med allmänheten, vilka som har talerätt, framgår av artikel 2. i Århuskonventionen. I artikel 2.5 anges att uttrycket berörd allmänhet avser den allmänhet som berörs av, kan beröras av eller har intresse av ett beslut på miljöområdet. I samma artikel preciseras att *icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt* anses ha ett sådant intresse.

Enligt artikel 9.3 ska varje part se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. I viss doktrin har innebörden av artikel 9.3 tolkats som att allmänheten har rätt att få *alla* handlingar och underlåtenheter överprövade av domstol.¹¹ Vid en jämförelse är artikel 9.3 vidare än 9.2, då den inte ställer upp något krav på den berörda aktiviteten, mer än att det ska röra något som potentiellt strider mot den nationella miljölagstiftningen.

¹⁰ Bilaga I, Århuskonventionen.

¹¹ Jämför Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, 5 uppl., 2023, s. 199. Där kompletteras återgivandet av bestämmelsen med formuleringen ”*alla handlingar*”.

Talerätten gäller inte bara den nationella miljölagstiftningen, utan även tillämplig EU-rätt.¹² Många nationella regler med anknytning till miljöfrågor har kopplingar till EU-direktiv och det är därför en stor mängd regler som omfattas av talerätten: "the law being invoked must merely relate to the environment: it need not be a discretely environmental law. This theoretically sets a favourable context in which a broad public would be able to initiate legal review with regard to an equally broad range of alleged illegalities."¹³

Både artikel 9.2 och 9.3 innehåller två led. Enligt det första får en konventionspart sätta upp kriterier för vilka som har rätt att få tillgång till rättslig prövning enligt artikeln. Dessa kriterier måste enligt allmänna traktaträttsliga tolkningsprinciper vara förenliga med konventionens syfte. I det andra ledet framgår omfattningen av talerätten; att omfatta handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen. Vilka kriterier som skulle uppfyllas och vilka åtgärder som skulle kunna klagas på var således inte i sak specificerat i konventionstexten.

3. Implementering av konventionen i svensk rätt

För att Sverige skulle kunna ratificera konventionen och även leva upp till EU-rättens krav behövde den nationella rätten anpassas både efter konventionen och efter direktivbestämmelser angående allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation och allmänhetens deltagande i miljöprocesser. I vissa delar ansågs konventionens bestämmelser mer långtgående än direktiven och i andra delar var förhållandet det motsatta.¹⁴ Vi har studerat departementspromemorian Ds 2004:29 och propositionen 2004/05:65 för att förstå resonemangen bakom införlivandet.

I promemorian framförs att de rättigheter som konventionen ger allmänheten redan är garanterade i svensk rätt.¹⁵ Dock föreslogs ändå vissa anpassningar som bedömdes nödvändiga för att nå upp till både konventionen och direktivens krav. De nämnda justeringarna gällde vissa bl.a. sekretessfrågor, miljöorganisationers möjlighet att föra talan mot tillståndsbeslut beträffande ett antal större verksamheter, samt miljöorganisationers möjligheter att överklaga tillståndsbeslut enligt annan lagstiftning än MB. I promemorian förordades ratificering och man uttalade att de principer om öppenhet som utgör grunden för konventionen sedan länge varit självklara i svensk offentlig

¹² Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, s. 199.

¹³ Duncan Weaver, *The Aarhus Convention Towards Environmental Solidarisaton* i *Environmental Politics and Theory*, Palgrave MacMillan 2023, s. 130.

¹⁴ Ds 2004:29, s. 27.

¹⁵ Ibid., s. 4.

förvaltning.¹⁶ Promemorian föreslog att Sverige skulle ratificera konventionen med en reservation beträffande viss information från regering och statsråd.¹⁷

Det bedömdes lämpligt att inledningsvis anta att artikel 9.3 är tillämplig vid efterlevnad av MB samt föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av balken. Därutöver håller promemorian öppet för senare förändringar. Promemorian anger att det måste finnas en miljörättslig bestämmelse som slår fast en plikt för en myndighet att handla på ett visst sätt för att en underlåtenhet ska kunna vara överklagbar. I promemorian anges även att det kan vara svårt att avgränsa vad som egentligen är miljörättslig lagstiftning. Det konstateras att det därmed är upp till varje part att göra lämpliga avgränsningar av vad som avses i den egna lagstiftningen.¹⁸

Regeringen gjorde en liknande bedömning som sedan kom till uttryck i propositionen, nämligen att de prövningsförfaranden som krävs enligt konventionen och direktivet motsvarades av vid tiden befintliga svenska prövningsförfaranden och att svenska regleringar av allmänhetens möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut för miljöfarliga verksamheter överensstämmer med kraven i konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande.¹⁹ Det konstaterades att konventionsparterna hade möjlighet att begränsa den allmänhet som skall ha talerätt genom att ställa upp kriterier och avgöra vad som utgör tillräckliga skäl, så länge begränsningarna inte var så snäva att de strider mot konventionens syfte eller principer.²⁰

3.1 Vilka beslut skulle omfattas av allmänhetens talerätt i Sverige?

Enligt artikel 9.2 är det den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet rörande vissa verksamheter som ska kunna fås prövad av domstol. Om tillståndsmyndigheten inte följer reglerna ska allmänheten med andra ord ha möjlighet att begära att dess agerande överprövas. Artikel 9.2 innebär således bl. a. en rätt till prövning av den materiella giltigheten av ett tillståndsbeslut.²¹ De beslut, handlingar och underlåtenheter som konventionen och direktivet berör skulle enligt propositionen t.ex. kunna röra sig om att en myndighet fattar ett beslut om att allmänheten ska få lämna synpunkter under en för kort tid, kontaktar berörda för samråd i ett för sent skede av processen (handling), eller inte kungör den information som

¹⁶ Ibid., s. 35.

¹⁷ Ibid., s. 36.

¹⁸ Ibid., s. 106.

¹⁹ Prop. 2004/05:65, s. 78, 81.

²⁰ Ibid., s. 81.

²¹ Ibid., s. 78.

den skall inför ett tillståndsbeslut (underlåtenhet).²² I artikel 9.3 rör det sig om handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen oavsett vilken verksamhet som berörs.

När det rör sig om annat än formella beslut från myndigheter – *handlingar och underlåtenheter* – ansåg regeringen att medlemmar av allmänheten hade möjlighet att anmäla överträdelser och andra förhållanden till myndigheten för åtgärder och att dessa redan hade relativt omfattande möjligheter att ompröva sina beslut. Ren passivitet från en myndighets sida kunde dock inte bli föremål för överklagande, enligt propositionen.²³ Det skulle i stället krävas att det rörde sig om ett beslut i form av ett uttalande som har någon form av rättslig eller faktisk verkan, det vill säga som var bindande för eller påverkade partens eller någon annans rättsställning eller berörde ett intresse som erkänts i rättsordningen, för att det skulle kunna klagas på. Regeringen konstaterade att även den situationen att en myndighet inte fattat något beslut omfattades av konventionen, men att det utan ett överklagbart beslut inte gick att vända sig till domstol för överprövning av en myndighets underlåtenhet. Regeringen ansåg ändå att det svenska systemet var tillfyllest, då det i stället för domstolsprövning byggde på tanken att tillsynsmyndigheter skulle agera om miljörättsliga bestämmelser inte följdes. Myndigheternas verksamhet kontrolleras av riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) och allmänheten, inklusive miljöorganisationer, har alltid möjlighet att anmäla överträdelser av olika miljöbestämmelser till tillsynsmyndigheter för kontroll.²⁴

I frågan om genomförandet av artikel 9.3 i konventionen fann Lagrådet att det var tveksamt om Sverige kunde anses uppfylla konventionens krav på den grunden att miljöorganisationer inte hade rätt att överklaga tillsynsbeslut.²⁵ Regeringen bedömde dock att artikel 9.3 i konventionen inte innebar något krav på att miljöorganisationer måste kunna överklaga sådana beslut.²⁶ Lagrådet har senare upprepat sin kritik mot det svenska genomförandet av konventionen i detta avseende. Någon ändring av lagstiftningen verkar dock inte skett annat än i fråga om tillsynsbeslut enligt 10 kap. MB.²⁷

Regeringen sammanfattade sina synpunkter på vad som skulle kunna överklagas med att artikel 9.3 har en något oprecis utformning. Man ansåg att de krav som anges i artikeln är vaga och att det därför var svårt att slutligt ange vilka krav som kunde ställas på lagstiftningen i dessa frågor. Som tidigare

²² Ibid., s. 79.

²³ Ibid., s. 120.

²⁴ Ibid., s. 121.

²⁵ Se Lagrådets yttrande, prop. 2004/05:65, s. 313 ff.

²⁶ Prop. 2004/05:65, s. 96.

²⁷ Se till exempel prop. 2004/05:65, s. 32 och prop. 2006/07:95, *Ett utvidgat miljöansvar*, s. 210.

nämnts, var dock regeringen av uppfattningen att den svenska lagstiftningen formellt sett redan uppfyllde kraven i artikel 9.3.²⁸

3.2 Vilka skulle kunna utöva talerätt i Sverige med stöd av konventionen?

De formella möjligheterna för miljöorganisationer att driva och delta i rättsprocesser hade utvidgats redan i samband med MB:s införande 1999. De krav som då ställdes för att en organisation skulle kunna överklaga var att det var en ideell förening (ingen annan organisationsform godkändes då transparens ansågs saknas och det inte kunde säkerställas vilka intressen som i realiteten företrädades) med minst 2 000 medlemmar som hade varit verksam i minst tre år. Nivån hade satts för att föreningen skulle kunna sägas företräda en bredare allmänhet samt ha resurser och kompetens att driva ärenden på ett ändamålsenligt och kompetent sätt. Enligt regeringen överensstämde den svenska regleringen av allmänhetens möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut för miljöfarliga verksamheter, med kraven i konventionen, särskilt art. 9.2, och direktivet om allmänhetens deltagande.²⁹

I svensk rätt finns generella regler om vem som får klaga på ett myndighetsbeslut i bland annat 40–42 §§ förvaltningslagen (2017:900, FL), 33 och 34 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL). I 16 kap. MB hittar vi rätten att överklaga i frågor som rör miljön. Miljöorganisationers talerätt regleras i 16 kap. 13 § MB, vilken har fått sin nuvarande utformning just som följd av Sveriges tillträde till konventionen, mer om detta nedan.

Utgångspunkten för talerätt, eller med andra ord, för att räknas som sakägare, är i svensk rätt att någon är berörd av saken, och att det finns ett beslut som angår denne och som går denne emot. Detta innefattar både den som beslutet riktas mot och personer i omgivningen. Det kan vara både fysiska och juridiska personer. Kretsen personer som kan klaga kan avgränsas på olika sätt och av olika skäl, men en viktig faktor är hur beslutet kan påverka olika personer, vilken effekt det kan få och vilka intressen som berörs.³⁰ En annan utgångspunkt har varit att endast *myndigheters beslut* kan överklagas, inte andra typer av myndighetsutövning. Vid införandet av Århuskonventionen var det inte möjligt att till domstol överklaga myndighets underlåtenhet att fatta beslut. Det svenska systemet byggde i stället på att vem som helst kunde anmäla missförhållanden till myndigheter som då kunde pröva frågan enligt gällande regelverk.

²⁸ Prop. 2004/05:65, s. 124.

²⁹ Ibid., s. 81.

³⁰ Jonas Ebbesson, *Miljö rätt*, s. 202.

Den svenska regleringen i MB gav talerätt bland annat i fråga om domar och beslut (exempelvis om tillstånd och tillsyn), som meddelats med stöd av bestämmelser i MB och som går att överklaga enligt 16 kap. MB. Sådana domar och beslut får enligt 16 kap. 12 § 2 st. MB överklagas av den som beslutet angår, det vill säga den som beslutet riktar sig till och den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom det som beslutet avser. När det gäller tillsynsbeslut har anmälare som berörs av den störning som påtalats rätt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut. Regeringen höll med tidigare förarbeten om att det är svårt att tydligt avgränsa vilka som är sakägare, men ansåg i huvudsak att en person måste vara berörd på ett konkret sätt av ett beslut för att ses som sakägare. Frågan om vem som i varje enskilt fall anses vara sakägare har överlämnats till rättstillämpningen att avgöra. Ett på förhand fixerat sakägarbegrepp för varje situation skulle enligt propositionen vara mycket svårt att ange och knappast heller lämpligt. Sakägarbegreppet ska enligt propositionen tillämpas generöst. Till ledning för tolkningen av MB:s sakägarbegrepp fungerar den gamla miljöskyddslagens sakägarbegrepp som utgångspunkt. Regeringsrätten har uttalat att sakägare är i princip varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamhet som avses i ett tillståndsbeslut.³¹ Synen på vem som ska ses som sakägare har förändrats sedan MB:s tillkomst, inte minst i praxis.

Vad gällde de nationella kriterierna för *vilken allmänhet som skulle ha talerätt* enligt 9.3 var utgångspunkten alltså att sakägare har talerätt. I promemorian betonas att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i den nationella lagstiftningen ska tillerkännas talerätt samtidigt som hänsyn måste tas till relevanta EU-direktiv. Ibland prövas vissa miljöfrågor, som faller under konventionen, enligt andra lagar och förordningar än MB. Ibland prövas verksamheten både enligt MB och enligt annan lag. Enligt 42 § FL får, som vi tidigare nämnt, överklagbara beslut överklagas av *den beslutet angår om beslutet gått denne emot* (se även 33 § FPL). Då det är tillåtet att ställa upp nationella kriterier för talerätt ansåg regeringen i propositionen att svensk rätt även i detta hänseende levde upp till konventionens och direktivets krav.³² Ett antal remissinstanser var av annan åsikt och ansåg att den dåvarande regleringen i 16 kap. 13 § MB var för snäv för att uppfylla kraven.³³ Den dåvarande regleringen gav ideella föreningar rätt att överklaga domar och beslut om de enligt sina stadgar hade till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Det krävdes även att föreningen bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och hade minst 2 000 medlemmar. Kravet på

³¹ Ibid., s. 82.

³² Prop. 2004/05:65, s. 83.

³³ Ibid., s. 84.

ett relativt stort antal medlemmar motiverades med att många medlemmar ansågs tyda på att det fanns en god uppslutning kring organisationen och dess arbete. Konventionen ansågs inte ställa krav avseende antal medlemmar. Därutöver förelåg krav för parts- och processbehörighet, bland annat att det fanns en behörig ställföreträdare som kunde föra organisationens talan. Andra associationsformer än ideella föreningar hade inte motsvarande talerätt.³⁴

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

Vad gällde kravet på viss verksamhetstid så ansågs det i båda förarbetena viktigt att organisationer som kunde väcka grupptalan men också gavs talerätt i miljöfrågor skulle ha sådan stadga, ekonomisk stabilitet, sakkunskap och allmän förankring att de kunde förväntas utföra talan på ett sakkunnigt och rationellt sätt.³⁵ Vad avser frågan om nybildade organisationer skulle ges talerätt anfördes att det var logiskt att en organisation som verkat under en längre tid har samlat på sig större kunskap men också att det faktum att verksamheten hade bedrivits under en längre tid innebär att organisationer inte skapats enbart för att under en kort tid driva en viss fråga.

Redan innan 2004 hade frågor om icke diskriminering av utländska miljöskyddsorganisationer diskuterats. Det krav som ställdes var att de, för att erhålla talerätt, skulle ha drivit sin verksamhet i Sverige i 3 år, samma krav som för andra miljöskyddsorganisationer, med motiveringen att det var nödvändigt att känna till det specifika landets förutsättningar.³⁶ Frågan om ett sådant krav kan upprätthållas kan starkt ifrågasättas – även om lokalkännedom i och för sig kan framstå som berättigat när det just gäller lokala förhållanden – i ljuset av konventionens artikel 3.9 som anger att allmänheten inom ramen för konventionen skall ha tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor ”utan att bli diskriminerad på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist eller, när det gäller juridiska personer, var personen har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet.”³⁷ Även inom EU-rätten finns en likabehandlingsprincip som hindrar diskriminering av rättssubjekt från andra EU-länder.

³⁴ Prop. 2004/05:65, s. 85, 87–; Ds 2004:29, s. 100.

³⁵ Ibid., s. 87 f.; Ds 2004:29, s. 99.

³⁶ Prop. 2004/05:65, s. 87–; Ds 2004:29, s. 100.

³⁷ SÖ 2005:28, *Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor*, s. 8.

Darpö förtydligar med att "[e]n utländsk organisation som har till ändamål att tillvarata Östersjön bör alltså ha klagorätt mot svenska beslut som påverkar vattenkvaliteten där [...]".³⁸

Frågor om associationsform, verksamhetstid och medlemsantal diskuteras således i förarbetena, då det ansågs finnas få miljöorganisationer som levde upp till kraven. I diskussionen hänvisades till en tidigare proposition, prop. 2001/2002:107, där det angavs att ingenting hittills hade tytt på att talerätten hade missbrukats av miljöorganisationer. Samtidigt fanns inte några uppgifter om i vilken utsträckning handläggningstider vid domstolar redan förlängts till följd av att miljöorganisationer överklagat. Det saknades utredning om vilka konsekvenser en utvidgning av talerätten skulle kunna medföra. Av promemorian framgår uppfattningen att Århuskonventionen inte kräver att miljöorganisationer alltid ska ha möjlighet att föra talan och att parterna har möjlighet att fritt sätta upp kriterier för vem som ska kunna överklaga beslut. Detta ansågs skilja paragraf 9.3 från överklaganden av beslut om tillstånd för de verksamheter som finns i konventionsbilagan. I propositionen lämnar man dock en öppning för kommande ändringar beträffande talerätten, beroende på andra EU-direktiv och kommande krav eller tolkningar i praxis.³⁹ Eftersom regeringen lämnade en öppning för framtida justeringar, nöjde sig Lagrådet med att påpeka att det kunde anses ovisst huruvida Sverige uppfyllde konventions- och direktivkraven.⁴⁰

Flera remissinstanser ansåg att man kunde ifrågasätta om kriterierna för miljöorganisationers talerätt enligt 16 kap. 13 § MB kunde anses uppfylla kraven i konventionen. Lagrådet konstaterade att det endast torde vara ett fåtal föreningar, och sällan några lokala, som skulle få talerätt enligt MBs (dåvarande) bestämmelse och de ifrågasatte om den svenska bestämmelsen stämde överens med Århuskonventionens mål om att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning.⁴¹ Regeringen ansåg emellertid, till skillnad från nämnda remissinstanser, att MBs regler om miljöorganisationers möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut överensstämde med kraven i Århuskonventionen och direktivet om allmänhetens deltagande. Vidare uttalades i propositionen att svensk rätt överensstämde med konventionens krav beträffande möjligheter att få myndigheters beslut prövade, men att ytterligare överväganden skulle kunna behövas i samband med genomförandet

³⁸ Jan Darpö, 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* 2013, s. 229.

³⁹ Prop. 2004/05:65, s. 90–; Ds 2004:29, s. 101, 108 f.

⁴⁰ Lagrådets yttrande i Prop. 2004/05:65, s. 314.

⁴¹ Prop. 2009/10:184, Åtgärdsprogram och tillämpning av miljö kvalitetsnormer, s. 59.

av ett kommande EG-direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Det regelverk som förelåg vid propositionens färdigställande bedömdes inte hindra tillträde till Århuskonventionen.⁴²

4. Hur har svenska regler och praxis om talerätt påverkats av konvention och EU-praxis?

Vi lämnar nu resonemangen vid införlivandet av konventionen i svensk rätt och går över till att beskriva hur konventionen har kommit att tillämpas och vilka konsekvenser det har lett till.

Rättsutvecklingen i Sverige i fråga om tillgång till rättslig prövning av miljöbeslut följer den som sker på unionsnivå. Såväl enskildas som miljöorganisationers möjlighet att rättsligt utmana beslut som rör deras intressen har värnats av EU-domstolen. Möjligheten till prövning ger ett effektivt skydd mot att myndigheter till exempel feltolkar unionsrättsliga miljöregler. EU-domstolens avgöranden ger vägledning till nationella domstolar och dessa kan begära ledning i form av förhandsavgöranden i dessa frågor.⁴³ EU-domstolen har i mål C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, angett att artikel 9.3 ska tillämpas såsom EU-rätt i medlemsstaterna, i den mån EU antagit materiell lagstiftning. Därmed är det inte heller upp till varje stat att bestämma innebörden av det folkrättsliga åtagandet i artikel 9.3, utan EU-domstolen har behörighet att tolka bestämmelsen med avseende på tillämpningen av materiell EU-rätt.⁴⁴ Svenska domstolar har att följa EU-domstolens praxis. I texten fokuserar vi främst på rättsutveckling som rent konkret skett genom svensk domstolspraxis, vilken i sin tur styrs av EU-domstolens avgöranden.

4.1 Fler beslut omfattas

Miljöorganisationernas överklaganderätt skulle enligt förarbetena omfatta sådana typer av mål och ärenden som domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt MB. Bestämmelsen har sedan dess förtydligats och utvidgats till att omfatta ytterligare beslutstyper på miljöområdet. Den viktigaste miljölagen i Sverige är miljöbalken (MB), som utgör en ramlag som innehåller de övergripande bestämmelserna om miljöskydd. Miljöbalken

⁴² Prop. 2004/05:65, s. 94.

⁴³ Jan Darpö, 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* 2013, s. 223.

⁴⁴ Agnes Hellner, Perspektiv på framtidens förvaltningsprocess, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2021 s. 589 f.

innehåller bland annat allmänna hänsynregler, bestämmelser som rör natur-skydd, kemikalier och avfall m.m. Det finns flera förordningar som preciserar MB:s innehåll, artskyddsförordningen är ett exempel. En stor del av miljölagstiftningen finns emellertid i regler utanför miljöbalken. Viktiga frågor om naturvård hanteras till exempel i skogsbrukslagstiftningen. MB innehåller som nämnts särskilda bestämmelser om talerätt, rätt till rättslig prövning för enskilda och för miljöorganisationer, i 16 kap. Skogsvårdslagen hänvisar inte uttryckligen till reglerna om talerätt i MB, men miljöorganisationerna har i praxis getts rätt att överklaga beslut på skogsvårdslagens område. När det gäller sektorslagstiftning som skogsvårdslagen, jaktlagen och minerallagen överprövas annars beslut av sektorsmyndigheterna av förvaltningsdomstolarna och i de fallen finns bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning i den generella regeln om talerätt i 42 § FL.

Såväl FL:s regler om talerätt som 16 kap. 13 § MB har i flera avgöranden tolkats extensivt, i ljuset av Århuskonventionen, EU-domstolens avgöranden och EU-lagstiftningen. Med extensivt menas i detta sammanhang att FL och 16 kap. 13 § MB är ganska specifika med vad som gäller men att man i praxis tillåtit föreningar som inte har talerätt enligt ordalydelsen att ändå få det. Miljöorganisationer har även fått rätt att överklaga avgöranden som berör miljöfrågor men som inte regleras i MB eller andra lagar på miljöområdet.⁴⁵ Genom SFS 2025:770 har miljöorganisationer även getts rätt att klaga på överklagbara beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av MB där tillsynsmyndigheten har bedömt om en anmälningsskyldig verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, 16 kap. 13 a § MB. Härigenom kan fall, där prövningen tidigare skett enligt Skogsvårdslagen komma att bli överklagbara även enligt MB.

Från år 2011 har talerätten för miljöorganisationer i stor utsträckning utvecklats genom domar från HD, HFD och MÖD.⁴⁶ Efter hand har domstolarna blivit alltmer generösa med att ge talerätt i olika frågor med hänvisning till Århuskonventionen och EU-rätten. Då detta initialt främst rörde tillståndskyldiga och offentliga verksamheter, påverkades varken egendomsskyddet eller de gröna näringarna av utvecklingen. Ett exempel är MÖD 2012:47, där en kommuns verksamhet eventuellt ansågs påverka arten åkergröda. Länsstyrelsen hade behandlat frågan som ett 12:6-samråd enligt MB och föreskrevit ett antal försiktighetsåtgärder, vilket överklagades av en förening. Trots

⁴⁵ Se HFD 2014 ref. 8; Även MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48 som båda hänvisar till EU-domstolen i mål C-240/09.

⁴⁶ Jan Darpö, 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* 2013, s. 224.

hänvisning till tidigare praxis (MÖD 2007:17) med annan bedömning ansåg MÖD att, även om beslut om tillsyn inte omfattas av formuleringen i 16 kap. 13 § MB, var sådana beslut inte heller uttryckligen undantagna. Domstolen anförde att den har ett eget ansvar för att, i den utsträckning det är möjligt, se till att Sveriges unionsrättsliga förpliktelser uppfylls. Mot den bakgrunden gjorde domstolen bedömningen att ärendet var att se som ett tillsynsärende som har en nära koppling till beslut om dispens, som direkt nämns i 16 kap. 13 § MB. Eftersom bestämmelser om artskydd finns i art- och habitatdirektivet som är genomförda i svensk rätt genom bestämmelser i 8 kap. MB och i artskyddsförordningen (2007:845) måste, menade MÖD, målet anses beröra en fråga som regleras i unionsrätten, och som medför både förpliktelser enligt Århuskonventionens bestämmelser om talerätt och en materiell EU-rättslig förpliktelse i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-240/09. Vid en tillämpning av bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken tolkade MÖD därmed bestämmelsen i överensstämmelse med både artikel 9.3 och unionsrätten och slog fast att beslutet i anmälningsärendet skulle ses även som ett beslut om dispens enligt artskyddsförordningen. Föreningen hade därför haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut.

På liknande sätt resonerades rörande asfaltering av en flygplats i kommunal regi i målet MÖD 2012:48. Domstolen ansåg att förfarandet utgjorde ett tillsynsärende i miljöprocessuell mening och att miljö- och räddningsnämndens beslut hade en nära koppling till beslut om tillstånd, som nämns i 16 kap. 13 § MB. Den klagande miljöorganisationen gjorde gällande att den anmälda verksamheten krävde tillstånd enligt bestämmelserna om Natura 2000 då verksamheten kunde påverka ett område som skyddades enligt bestämmelser i art- och habitatdirektivet. Då Natura 2000-områden grundar sig på EU-rättsliga bestämmelser anser domstolen att målet berörde unionsrätten och medförde en förpliktelse i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-240/09. Genom en tolkning av talerätsbestämmelsen i 16 kap. 13 § MB mot bakgrund av såväl artikel 9.3 som unionsrätten ansåg domstolen att beslutet i anmälningsärendet även ska ses som ett beslut om tillstånd i enlighet med MB:s bestämmelser om Natura 2000. Föreningen ansågs därför haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut.⁴⁷ Andra frågor som aktualiserar miljöorganisationers talerätt är så kallade nollbeslut, mer om dessa nedan i 5.1.

⁴⁷ Jfr Jan Darpo, 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* 2013, s. 226.

4.2 Fler organisationer omfattas

De typer av beslut eller åtgärder som funnits ha något samband med miljö- eller unionsrätt har i ökande omfattning blivit möjliga att klaga på. Samma gäller synen på vilka organisationer som har talerätt.

Ett konkret avgörande från EU-domstolen som haft stor betydelse för den svenska rättsutvecklingen är mål C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun,⁴⁸ där EU-domstolen slog fast det som Lagrådet misstänkt vid konventionens implementering i svensk rätt, nämligen att den svenska bestämmelsen som krävde att en miljöorganisation hade över 2 000 medlemmar inte var förenlig med EU-rätten, närmare bestämt artikel 10a i rådets direktiv 85/337/EEG, det så kallade MKB-direktivet. Därför vidtogs det åtgärder för att ändra bestämmelsen i 16 kap. 13 § MB som en följd av det och andra gemenskapsrättsliga avgöranden.⁴⁹ Bestämmelsen ger numera miljöorganisationer, såväl ideella föreningar som andra juridiska personer, med minst 100 medlemmar, talerätt. Det ansågs att ett mindre strängt krav på antal medlemmar kunde behållas, och att ett medlemsantal på 100 personer som utgångspunkt kunde ses som ett lämpligt antal. Åtminstone 100 personer kunde krävas för att visa att organisationen hade god uppslutning hos allmänheten och kravet ställdes så att det inte skulle utesluta lokala organisationer.⁵⁰ Det finns i MB 16 kap. 13 § även en möjlighet för en organisation att ”på annat sätt visa att den har allmänhetens stöd”, vilket kan visas till exempel genom ett stort antal bidragsgivare eller stödmedlemmar.⁵¹

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador och prop. 2006/07:95 föranledde ett utvidgande av miljöorganisationers talerätt till att även avse beslut i frågor om tillsyn enligt 10 kap. MB. Beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. MB kom att omfattas genom prop. 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*. I 16 kap. 14 § MB infördes även en rätt för friluftorganisationer att överklaga beslut i fråga om strandskydd.⁵²

När det gäller vilka organisationer som har talerätt finns det fall där en viss restriktivitet kan urskiljas. Ett sådant är ett mål som avgjordes av Högsta domstolen, NJA 2012 s. 921. Målet rörde tillstånd för ett bolag att uppföra

⁴⁸ Mål C-263/08 den 15 oktober 2009 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun.

⁴⁹ Jonas Ebbesson, *Miljörätt*, s. 208.

⁵⁰ Prop. 2009/10:184, s. 64, 76.

⁵¹ *Ibid.*, s. 66.

⁵² *Ibid.*, s. 60.

och driva 83 vindkraftverk ca 12 km från Åhus. Här ansåg domstolen att en förening inte uppfyllde kraven för att få överklaga, då den varken uppfyllde kriterierna för antalet medlemmar eller för verksamhetstid. Föreningen ansågs inte heller på annat sätt ha visat på allmänhetens stöd. Ett mål, där bedömningen var mer generös hänvisar tillbaka till 2012 års fall; I målet MÖD 5983-14, som gällde tillsyn och tillstånd för damm, hade länsstyrelsens tillsynsbeslut överklagats av Älvsraddarnas samorganisation. Området inom vilket dammen är belägen var ett Natura 2000-område. MÖD konstaterade att tillsyn inte omfattas av formuleringen i 16 kap. 13 § miljöbalken men inte heller var uttryckligen undantagna. Mot bakgrund av rättsutvecklingen på det unionsrättsliga området, ansågs därför att miljöorganisationer ska ges talerätt vad avser vissa tillsynsbeslut. Med hänsyn till NJA 2012 s. 921 och till det förhållande att organisationen "företräder allmänna intressen" borde bedömningen av deras rätt att överklaga vara generös, menade MÖD, utan att gå djupare in på organisationen som sådan eller varför den ansågs uppfylla kriterierna i 16 kap. 13 § MB.

Även HFD har visat att det finns begränsningar avseende vilka organisationer som kan tillåtas företräda allmänheten.⁵³ I målet 2018 not 40 ansökte en polsk miljöorganisation med säte i Warszawa om rättsprövning av ett regeringsbeslut. Organisationen menade att den var sådan som avses i 16 kap. 13 § MB och därför hade talerätt. HFD ansåg att det visserligen rörde en fråga där miljöorganisationer enligt Århuskonventionens artikel 9.2 och nämnda paragraf kan ha talerätt, men att det ålåg organisationen att visa att den uppfyllde kriterierna i paragrafen. Miljöorganisationen uppfyllde de två första kriterierna, ändamål och icke-vinstdrivande. Härutöver krävs minst 100 medlemmar eller att organisationen på annat sätt visar att den har allmänhetens stöd, vilket inte ansågs uppfyllt i målet. Organisationen hade inte gjort gällande att den hade några medlemmar. Två handlingar åberopades till stöd för att visa allmänhetens stöd; ett polskt upprop med samma ändamål som organisationens ansökan om rättsprövning och en skrivelse från Greenpeace Nordic som uttryckte stöd för ansökan om rättsprövning. HFD påpekade att det som ska visas, är att organisationen har allmänhetens stöd, inte allmänhetens stöd för en viss fråga eller ansökan, varför organisationen inte hade talerätt i målet.

Det behöver visas att organisationen har allmänhetens stöd, men att kravet på antal medlemmar inte nödvändigtvis behöver uppfyllas för att visa detta framgår av målet NJA 2020 s. 845 där HD anförde att bedömningen av om en förening eller annan juridisk person är en sådan miljöorganisation som

⁵³ HFD 2018 not 40.

avses i 16 kap. 13 § MB ska vara generös. Kriterierna ska ses som hållpunkter för bedömningen och inte som krav av självständig betydelse som i sig kan utesluta en rätt att överklaga. HD kom fram till att Kommittén Rädda Västerdalälven sedan dess bildande 1968 i enlighet med dess ändamål arbetat aktivt med bevarandet av miljön i berörda vattendrag vilket medförde att den ansågs ha visat att den har allmänhetens stöd för sin verksamhet, trots att den inte kunnat visa att mer än tio medlemmar varit aktiva i verksamheten sedan bildandet.

Högsta domstolen beslutade 8 april 2025 att en förening, som i MÖD nekats talerätt, ska erhålla talerätt med stöd av Århuskonventionen. Föreningen ska verka för information om jordbruksmarkens betydelse för samhället samt stoppa exploatering av åkermark, och har alltså enligt HD talerätt enligt MB 16 kap. 13 §.⁵⁴ Domen öppnar för nya frågeställningar. Föreningen i fråga har under processens gång ändrat sina stadgar från tidigare formuleringen ”samla in och förmedla kunskap om den goda jordens betydelse för kommande generation. Föreningen ska arbeta för att stoppa *urbaniseringen* av åkermark”⁵⁵ vilket inte medgav talerätt i MÖD, till dagens lydelse ”samla in och förmedla kunskap om den goda jordens *stora* betydelse för kommande generation. Föreningen ska arbeta för ett rikt odlingslandskap genom att stoppa *exploateringen* på jordbruksmark”.⁵⁶ HD tar i sitt beslut inte upp något om den stadgeändring som föreningen genomfört mellan det att frågan prövades i MÖD och innan HD togs sig an målet. Här kan man fråga sig om kravet på viss verksamhet över tid vattnas ur. Hur mycket kan en förening ändra sina stadgar för att erhålla talerätt och saknar stadgeändringen betydelse i sak för HD:s prövning?

5. Den utvidgade talerätten

EU-domstolen konstaterar i målet C-873/19, Volkswagenmålet, punkt 56, 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*. I promemorian om konventionens införlivande diskuterades MB, men även rätt att föra talan mot tillståndsbeslut enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg, lagen om inrättande utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn, lagen om kärnteknisk verksamhet, ellagen, luftfartslagen och mineral-

⁵⁴ HD:s beslut 8 april 2025, mål nr ÖP 4479-23.

⁵⁵ Se MÖD slutligt beslut 30 maj 2023 i mål nr P 1395-23, s. 3.

⁵⁶ NJA 2025 s. 283 Detaljplanen i Borgholm, s. 8–9.

lagen.⁵⁷ De senaste åren har talerättens tillämpning utvidgats i domar från såväl HD som MÖD och HFD. Det rör bland annat frågor om avverkning i fjällområde,⁵⁸ jaktbeslut,⁵⁹ strandskyddsdispens,⁶⁰ försiktighetsåtgärder,⁶¹ tillstånd till nybyggnation enligt kulturmiljölagen,⁶² och i fallet NJA 2020 s. 190, beslut om bygglov. I det sistnämnda fallet gavs en miljöorganisation talerätt i ett bygglovsärende rörande en fastighet belägen mellan två naturreservat, varav det ena ett Natura-2000 område. Här tolkades 42 § FL och 13 kap. 8 § plan- och bygglagen i ljuset av Århuskonventionens artikel 9.3. Högsta domstolen slog fast att 42 § FL ska ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer har talerätt i fråga om sådana bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet.

5.1 Närmare om talerätten: exemplet skogsbruk

Skogsbruk är ett verksamhetsområde där Århuskonventionens regler om talerätt har kommit att tillämpas och inneburit förändrade förutsättningar för driften av verksamheten, och i artikeln använder vi skogsbruk för att exemplifiera och konkretisera konventionens betydelse för de näringar den påverkar. Inom skogsbruk aktualiseras frågor om biotopskydd, Natura 2000-områden, artskydd och MB samtidigt som skogsvårdslagen (1979:429, SVL) är speciallagstiftning. I analysen av hur konventionen påverkar verksamheten fyller begreppet *pågående markanvändning* en viktig roll. Pågående markanvändning är ett begrepp som inbegriper normala skogsbruksåtgärder och rätten att bedriva pågående markanvändning omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 15 § RF. Skogsbruk utgör pågående markanvändning och kräver inte tillstånd men vissa åtgärder, som föryngringsavverkning över en viss storlek, ska anmälas till Skogsstyrelsen. Efter anmälan har Skogsstyrelsen en tid på sig att avgöra ifall ytterligare krav, utöver generella hänsynskrav, ska ställas på utövaren. Om myndigheten inte finner skäl att ställa ytterligare krav (eller förbjuda åtgärden) kan skogsbrukaren gå vidare med sin planerade åtgärd. Myndighetens avstående från att ställa ytterligare krav på skogsbruksåtgärden är ett exempel på det som idag kallas nollbeslut. Att nollbeslut idag anses överklagandebara kan förklaras med att Århuskonventionen, unionsrätten samt MB tolkas på så sätt att myndighets avstående från negativt beslut ibland ses som ett beslut

⁵⁷ Ds 2004:29, s. 101 f.

⁵⁸ HFD 2018 ref. 8.

⁵⁹ HFD 2015 ref. 79.

⁶⁰ MÖD 2013:6.

⁶¹ MÖD 2015:17.

⁶² HFD 2018 ref. 10, NJA 2020 s. 641.

om tillstånd (även när icke-beslutet gäller pågående markanvändning och inte tillståndspliktig verksamhet). De svenska domstolarna har med hänvisning just till rättsutvecklingen på det unionsrättsliga området, givit miljöorganisationer talerätt vid vissa tillsynsbeslut rörande skogsbruk som kan anses ha en koppling till beslut om tillstånd och dispens.⁶³ Så kallade nollbeslut har vid flera tillfällen ansetts överklagbara med hänvisning till artikel 9.3 i Århuskonventionen. Att miljöorganisationer ges rätt att överklaga såväl myndigheters beslut som deras val att inte fatta beslut i ärenden som rör pågående markanvändning var inte den utveckling som förutsågs i förarbetena vid konventionens införlivande i svensk rätt.⁶⁴

Ett exempel på den utvidgade talerätten i fråga om dispens från artskyddsförordningen och föreläggande om försiktighetsåtgärder är fallet MÖD 2020:45 som byggde på att Skogsstyrelsen krävde 12:6-samråd i samband med skogsbruksåtgärder i så kallade nyckelbiotoper. Denna hantering har senare konstaterats felaktig, bland annat eftersom nyckelbiotoperna fick rättsverkningar för den enskilde. Här uttalades att "[f]öreskriftens utpekande av att anmälan om samråd alltid ska ske för alla skogsbruksåtgärder inom områden som enligt Skogsstyrelsens metodik uppfyller kraven för att utgöra en viss naturmiljö saknar därmed stöd i lag. [...] Det är inte heller möjligt för regeringen att ge Skogsstyrelsen rätt att föreskriva om samråd på detta sätt."⁶⁵ Den felaktiga hanteringen medförde att anmälan hanterades på annat sätt än genom avverkningsanmälan enligt SVL. Trots att beslut enligt 12 kap. 6 § MB inte räknas upp bland de avgöranden som organisationer enligt bestämmelsen får klaga på enligt 16 kap. 13 § MB gav Mark- och miljööverdomstolen Naturskyddsföreningen talerätt med hänvisning till Århuskonventionen. Domstolen motiverade sitt beslut med att prövningsmyndigheten, vid prövning av en anmälan för samråd, har skyldighet att överväga om det finns anledning att meddela ett föreläggande eftersom artskyddsförordningen är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i MB. Domstolen ansåg därmed att Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta beslut omfattades av artikel 9.3.

I MÖD 2021:11 etablerades en tydlig koppling mellan avverkningsanmälan enligt SVL och ett samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Domstolen bedömde att Naturskyddsföreningen enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har haft rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut att inte ingripa enligt 12 kap. 6 § MB. Myndighetens ställningstagande ansågs utgöra ett beslut som är möjligt för en miljöorganisation att överklaga, och eftersom beslutet inte fattades enligt

⁶³ MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48.

⁶⁴ HFD 2020 ref. 12.

⁶⁵ SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, s. 707.

SVL utan enligt MB, ska det enligt 21 kap. 1 § andra stycket MB överklagas till MMD. Domstolen ansåg att då Skogsstyrelsen har skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på skyddade arter, och att under vissa förutsättningar förelägga om åtgärder, anses beslutet innefatta att Skogsstyrelsen tagit ställning till att något ingripande inte behövdes med stöd av 12 kap. 6 § MB. Avgörandet innebär att ett beslut som Skogsstyrelsen fattar med anledning av en avverkningsanmälan enligt SVL kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol.⁶⁶

En parallell prövning av en planerad avverkning och vilka hänsyn som bör visas vid avverkningen kan alltså ske.⁶⁷ Här kan domstolarna komma till olika slutsatser och det kan inte uteslutas att de hänsyn som ska visas enligt domstolarna är omöjliga att förena eller att de sammantaget inte är proportionerliga.⁶⁸ Denna fråga aktualiseras i till exempel yttranden som inkommit till Miljödepartementet angående rapporteringen om hur Sverige genomför Århuskonventionen.⁶⁹ Frågan uppmärksammas i Dir. 2024:16, där regeringen bedömer att det är olämpligt om samma fråga samtidigt prövas av olika domstolar.⁷⁰ Ändrade regler för att säkerställa att en anmälan om avverkning inte överklagande till både MMD och förvaltningsdomstol föreslås i prop. 2025/26:242.⁷¹ Utredaren har även fått i uppdrag att se över Skogsstyrelsens roll i mark- och miljödomstol när miljöorganisationer överklagar, vilket även föranlett förslag på regeländringar i nämnda proposition.⁷² Om en enskild part klagar på ett myndighetsbeslut – exempelvis något som rör ett 12:6-samråd – är beslutsmyndigheten och den enskilde båda parter i mark- och miljödomstol enligt 5 kap. 2 § 1 st. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Om däremot en *miljöorganisation* idag överklagar myndighetens beslut blir det i stället verksamhetsutövaren som får processa mot organisationen och beslutsmyndigheten blir inte en självklar del av processen, vilket medför en annorlunda partssituation enligt samma § 3 st. När den enskilde blir motpart är det något som skaver, skriver Darpö.⁷³ Vi håller med. Dessa miljöorganisationer kan ha såväl anställda jurister som offentlig

⁶⁶ Dir. 2024:16, En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs, s. 13.

⁶⁷ Se även i Wiweka Wårnling Conradson som skriver om makarna B i HFD 2024 ref. 1 i Reflektioner kring biotopskydd, legalitetsprincipen, äganderätt, skadestånd, kompetensfördelning och besluts överklagbarhet, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2025 nr 4.

⁶⁸ Dir. 2024:16, En robust skogspolitik som ser skogen som en resurs, s. 17.

⁶⁹ Se till exempel remissyttrande från Uppsala universitet från den 5 maj 2021, JURFAK 2021/3.

⁷⁰ Dir. 2024:16, s. 18, 21–25.

⁷¹ Prop. 2025/26:242, s. 49 ff.

⁷² Ibid., ssk s. 54 f.

⁷³ Jan Darpö, 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* 2013 nr 1, s. 233.

finansiering. Enskilda utövare av pågående markanvändning tvingas på egen bekostnad försvara myndigheters beslut, och även myndigheters avstående från att fatta beslut, när ärenden prövas i mark- och miljödomstol i stället för förvaltningsdomstol. Detta är en utveckling som är svår att tolka som förutsedd eller avsedd av lagstiftaren. Vi utvecklar resonemanget under 6.2.

5.2 Distinktionen mellan pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet

Ett ärende som har påverkat den svenska tillämpningen av talerätten och där man kan slå fast att tillämpningen av Århuskonventionens regler om talerätt rörande offentliga och tillståndspliktiga verksamheter har kommit att sträckas ut till att även omfatta enskild pågående markanvändning var det så kallade Änokmålet, HFD 2014 ref. 8. Frågan gällde om Svenska Naturskyddsföreningen hade rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Sådan avverkning i fjällnära skog är föremål för en speciell variant av tillståndsplikt enligt SVL. Denna tillståndsplikt skiljer sig dock från den typ av tillstånd enligt MB som vanligen avses eftersom tillämpningen av SVL inte får medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Fastighetsägarna hade ansökt om tillstånd till föryngringsavverkning i fjällnära skog och Skogsstyrelsen hade beslutat tillåta viss avverkning. Naturskyddsföreningen överklagade beslutet. I närheten fanns ett naturreservat och Natura 2000-områden. I förvaltningsrätten ansågs föreningen ha talerätt i enlighet med Århuskonventionens artikel 9.2 och artikel 6 p. 1b och domstolen ansåg att avverkningen inte borde tillåtas. Kammarrätten ansåg emellertid att man först borde avgöra om det var fråga om sådan verksamhet som enligt artikel 6 p. 1b kan ha en betydande påverkan på miljön och först därefter avgöra om kriterierna för talerätt var uppfyllda. Kammarrättens slutsats var att skogsavverkningen inte var en sådan verksamhet som innebar en sådan betydande miljöpåverkan som avses i konventionen och att Svenska Naturskyddsföreningen därför inte varit berättigad att överklaga Skogsstyrelsens beslut.

Högsta förvaltningsdomstolen gav däremot Naturskyddsföreningen talerätt med hänvisning till Århuskonventionen 9.3 och EU-praxis. I domen slogs fast att besluten inte omfattades av artikel 9.2. då föryngringsavverkningen varken är en sådan tillståndspliktig verksamhet som anges i bilagan och därmed omfattas av 6.1. a eller innebär en sådan betydande miljöpåverkan som avses i konventionens 6.1.b. Däremot ansågs besluten om tillstånd till avverkning i fjällnära skog vara sådana beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det fanns således en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa allmänhetens tillgång till effektiva rättsmedel i enlighet

med nationell rätt. HFD hänvisade bl. a. till Efterlevandekommitténs riktlinjer och till EU-domstolens avgöranden i mål C-240/09 och mål C-115/09. Artikel 9.3 ansågs tillämplig på ett mer omfattande spektrum av handlingar och försummelser än artikel 9.2 och även på frågor rörande lagstiftning som enligt sin rubrik inte behandlar miljöfrågor. Det ansågs räcka att ifrågasätta bestämmande (det överklagade beslutet) på något sätt kunde relateras till miljön. HFD förklarade att det är tillräckligt med ett påstående om att en handling eller försummelse skulle kunna strida mot nationell lagstiftning relaterad till miljön, för att artikel 9.3 ska kunna tillämpas. Detta eftersom SVL har regler med anknytning till miljö och då lagen, i viss utsträckning, ska tillämpas parallellt med MB. Domstolen landade även i slutsatsen att Svenska Naturskyddsföreningen uppfyllde de krav för talerätt som uppställs i MB och därför skulle ha rätt att klaga på Skogsstyrelsens beslut trots att sådan rätt saknas i SVL. Med en ytterligare motivering om att avverkningsområdena låg i närheten av ett Natura 2000-område och avverkning därmed skulle kunna strida mot unionens miljölagstiftning ansågs Svenska Naturskyddsföreningen, i enlighet med Århuskonventionens krav, omfattas av talerätt enligt MB, trots att det inte följde av då gällande svenska bestämmelser.⁷⁴ Att fler slags ageranden, som nollbeslut och beslut i frågor som rör pågående verksamhet, från myndigheter nu ger talerätt innebär att distinktionen mellan de rättsliga begreppen *pågående markanvändning* och *tillståndspliktig verksamhet* i och med ovan beskrivna rättsutveckling blivit mindre skarp och att fler åtgärder nu i praktiken (över)prövas som att de vore tillståndspliktiga.⁷⁵

6. Konsekvenser för enskilda skogsägare

Ett delsyfte med artikeln är att belysa vilka konsekvenser Århuskonventionens regler om talerätt för miljöorganisationer och rättsutvecklingen beträffande denna egentligen har fått för de verksamheter som berörs. Vi belyser detta genom exemplet skogsbruk och påverkan på enskilda skogsägare. Vi har i vår analys av rättsutvecklingen efter konventionens införande gjort vissa observationer som har bäring på förutsättningarna att bedriva skogsbruk. En observation gäller att den tidigare tydliga distinktionen mellan pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet har luckrats upp när talerätten utvecklats på det sätt som skett. En annan observation är att den enskilde skogsbrukaren har hamnat i en situation där hen blir motpart i rättsprocessen

⁷⁴ Jane Reichel & Henrik Wenander, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, 1 uppl., 2021, s. 240.

⁷⁵ Jfr Martin Berg, *Tidningen näringslivet* 14 februari 2024, "Rättskaoset i skogen dräpplag för företagare: 'inte värdigt en rättsstat'".

gentemot en klagande organisation och tvingas på egen bekostnad försvara myndighetens beslut (eller nollbeslut).

6.1 Pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet

En konsekvens av den mindre tydliga rättsliga innebörden av begreppet *pågående markanvändning* i kombination med att miljöorganisationer fått talerätt i frågor som tidigare inte ansetts kunna klagas på, är att det har blivit svårare att förutse vilken markanvändning som får vidtas på en fastighet. Pågående markanvändning har inte tidigare behövt särskilda tillstånd eller långtgående prövning för att bedrivas.

Vad är då skillnaden på tillståndspliktig verksamhet och icke tillståndspliktig verksamhet och vad motiverar olika regler för dem? I grunden handlar det om att när en *ny verksamhet* ska startas innebär det en förändring på platsen, med bland annat möjlig – och initialt okänd – miljöpåverkan. Det behöver därför undersökas vilka konsekvenser som sannolikt följer samt vilka *risker* och *osäkerheter* som verksamheten medför. På den grunden prövas det sedan ifall och i så fall under vilka villkor verksamheten ska tillåtas, givet dess förväntade påverkan på miljön och de risker som den medför. Positivt beslut om tillstånd är möjligt för allmänheten att överklaga. Den *ekonomiska* logiken bygger på att ny verksamhet är oprövad och att dess eventuella negativa konsekvenser måste undersökas och vägas mot dess nyttor. Den *juridiska* logiken bygger på att det inte finns någon generell rättighet att starta upp nya verksamheter som innebär att mark tas i anspråk. När en verksamhet har prövats och erhållit tillstånd som vunnit laga kraft innebär det en rättskraft som skapar stabilitet för verksamheten då den kan räkna med att få fortsätta bedriva verksamheten inom ramarna för tillståndet. Verksamhet inom tillståndet är inte möjliga att överklaga. Verksamhet inom tillståndet får därmed karaktären av pågående markanvändning vilken verksamhetsutövaren innehar en rättighet att utöva inom tillståndstiden. Den rättsliga verkan av begreppet pågående markanvändning har därmed blivit vagare. Detta är en utveckling som inte kan tolkas som avsedd av lagstiftaren vid konventionens införlivande i svensk rätt, utan får betraktas som en oförutsedd konsekvens av rättstillämpningens utveckling. Att det är en oförutsedd konsekvens innebär inte nödvändigtvis att det är en icke önskvärd konsekvens, men det innebär att vi inte vet om den är önskvärd eftersom lagstiftaren inte har diskuterat frågan och den därför inte har varit föremål för demokratisk prövning.

Mot bakgrund av skillnaderna mellan pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet gör vi en intressant observation. Å ena sidan är skogsbruk en pågående markanvändning och inte tillståndspliktig, å andra sidan är enskilda åtgärder inom ramen för pågående markanvändning över-

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

Med tanke på de långa omloppstiderna i skogsbruk är det en verksamhet som kräver osedvanligt stor framtidstro för att en effektiv nivå av investeringar ska bli genomförda. Detta gäller alla investeringar, både ekonomiskt (som plantering och ungskogsskötsel) och biologiskt motiverade (som kvarhållande av gammal skog eller viktiga kantzoner). Det är en bransch som kräver hög tillit till samhällets institutioner. Vi har därför anledning att anta att all extra osäkerhet som rättstillämpningen skapar kommer att sänka investeringsviljan och därmed den samhällsekonomiska effektiviteten. Både ekonomiska och biologiska värden hotas av minskad tillit. Ett långtgående och kostsamt utredningsansvar riskerar att särskilt drabba en skogsägare som lagt mycket omsorg och arbete, vars skog är välskött och varierande och som i högre grad än ”ren produktionsskog” lockar till sig, eller bibehåller, olika arter som tar sin hemvist där.⁷⁶ Det har uppfattats som att den som gör allt rätt blir ”straffad” genom att inte få avverka den välskötta skogen.⁷⁷ På sikt finns en risk att skogsägare lägger mindre arbete på att sköta skogen och att den biologiska

⁷⁶ Frågan om kostnadsbegränsningar för markägares utredningsansvar behandlas i Prop. 2025/26:242 *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk* s. 40. (Se även Lagrådsremissen med samma titel av den 17 mars 2026, s. 35.)

⁷⁷ Se exempel i Johanna Trapp, *Det stora skogsrånnet, berättelser från verkligheten*, Timbro 2025, där ett antal skogsägare intervjuas om situationen, Wiweka Warnling Conradson som skriver om makarna B i HFD 2024 ref. 1 i *Reflektioner kring biotopskydd, legalitetsprincipen, äganderätt, skadestånd, kompetensfördelning och besluts överklagbarhet*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2025 nr 4

mångfalden blir lidande, om inte regelverket blir mer förutsebart och konsekvenserna för enskilda proportionerliga.

6.2 Den enskilde blir motpart i rättsprocessen för myndighetens beslut

Tidigare har man utgått från att det var myndigheterna som skulle företräda de allmänna intressena i olika beslut och prövningar,⁷⁸ och man förutsatte att rätt hänsyn togs till de allmänna intressena i myndigheternas överväganden.

Århuskonventionen är avsedd att garantera allmänhetens rättigheter i förhållande till de stater som är parter. I de fall en enskild skogsägare ger in en anmälan till Skogsstyrelsen finns därför i allmänheten, företrädd av miljöorganisationer, en ytterligare part att ta hänsyn till, som har rätt att ifrågasätta myndigheternas beslut eller ställningstagande. Men konsekvenserna för den enskilde stannar inte där. En följd av Sveriges implementering av konventionsbestämmelserna är att den enskilde skogsägaren kan hamna i en utdragen rättsprocess mot en potentiellt ekonomiskt starkare miljöorganisation, efter att till Skogsstyrelsen ha anmält ett område av sin skog för avverkning och fått ett positivt besked, eller inget besked alls, därifrån. Miljöorganisationer som uppfyller kriterierna i paragrafen kan klaga på Skogsstyrelsens beslut (eller nollbeslut) och då få en partsställning mot *skogsägaren*, trots att konventionen garanterar rättigheter för allmänheten i förhållande till *staten*. Skälet är en bestämmelse i 5 kap. 2 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar. I de fall någon klagar på ett beslut som rör honom själv enligt 16 kap. 12 § MB är beslutsmyndigheten motpart. Men beslutsmyndighetens ställning som motpart gäller enligt tredje stycket inte när en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § MB har överklagat. Då är det i stället den enskilde som önskar att en myndighets beslut skall stå fast, som blir hänvisad att processa mot en klagande organisation. Här kan man åtminstone lyfta frågan att det vore rimligt att myndigheten som godkänt en avverkning eller meddelat en dispens själv får stå upp för sitt besluts riktighet i den fortsatta processen.

I propositionen *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk*, föreslår regeringen nu, vilket är i linje med våra argument ovan, att Skogsstyrelsen ska ges partsställning när miljöorganisationer överklagar myndighetens beslut.⁷⁹ Förslaget motiveras med att det skulle öka rättssäkerheten och ge större trygghet till

och *Rättskaoset i skogen dräpslag för företagare: "Inte värdigt en rättsstat"* Martin Berg, tidningen Näringslivet 14 februari 2024.

⁷⁸ Jan Darpö, Behövlig bakläxa i EU-domstolen, *Europarättslig tidskrift* 2010, s. 129.

⁷⁹ Prop. 2025/26:242 s. 54 f. (jfr Lagrådsremissen den 17 mars 2026, som behandlar frågan om partsställning vid överklagande, s. 48 f.).

den enskilde parten i processen, detta i ljuset av en ökad mängd överklagade ärenden. Myndigheten som fattat ett beslut anses ha bättre förutsättningar att försvara det fattade beslutet än en enskild, och balansen i målet förbättras.

Kostnader för en enskild markägare, för ytterligare bevisning – exempelvis om förekomsten eller icke-förekomsten av en art i ett utpekat område – den i vissa fall långdragna processen efter ett överklagande samt de osäkra förutsättningarna för framgång eller ersättning vid utebliven framgång, kan få markägare att avstå från vidare process om en anmälan överklagas. En överklagad åtgärd får flera ekonomiska konsekvenser för skogsägaren, bl.a. genom en risk att fastighetens ställning som säkerhet för lån i förlängningen ifrågasätts helt eller försvagas. I propositionen nämnd ovan föreslås en begränsning av de kostnader som det kan krävas av en enskild markägare, som vill genomföra en skogsbruksåtgärd, för utredning och tillsyn enligt 2 kap. 2 § MB. Syftet är att utredningskostnaden och den hänsyn till naturvårdens intressen som kan krävas ska bli rimlig. En utredning härutöver föreslås belasta det allmänna. Vidare hänvisas i propositionen till bestämmelsen om rimlighetsbedömningar i 2 kap. 7 § MB.⁸⁰ Intentionen i detta förslag är i linje med de slutsatser vi drar från vår analys, d.v.s. att de ekonomiska konsekvenserna av upprätthållandet av Århuskonventionen inte har proportionalitetsprövats i tillräcklig omfattning.

I de mål om skogsbruk vi tittat på förekommer sällan någon proportionalitetsbedömning eller avvägning mellan de olika intressen som står på spel – miljöhänsynen respektive den enskilde markägarens intresse av att bedriva pågående markanvändning. En uttalad proportionalitetsbedömning dyker främst upp i 2023 års fall ”Tjäderspelet i Malsättra.”⁸¹ Hur stort hinder för den pågående markanvändningen är det fråga om och hur stor risk för en överträdelse av artskyddsförordningen? Vad kostar skyddsåtgärder för den nödvändiga hänsynen och vad skulle vinnas respektive förloras om det inte vidtogs sådana? Hänsynsreglerna gäller enligt 2 kap. 7 § MB bara i den utsträckning det inte kan anses orimligt för den enskilde att uppfylla dem. En avvägning är viktig, även i ljuset av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Kanske vore det bra om det rutinmässigt gjordes en proportionalitetsavvägning i dessa fall, i ljuset av ett korrekt översatt fågeldirektiv som ligger till grund för just artskyddsförordningen.⁸²

⁸⁰ Prop. 2025/26:242 Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk, s. 44. (Jfr Lagrådsremissen av den 17 mars 2026, s. 40.)

⁸¹ NJA 2023 s. 291, jfr NJA 2018 s. 753.

⁸² I de andra språkversionerna ska en störning av fåglarna ha ”signifikant betydelse” eller ”väsentlig betydelse” för att det ska anses vara en störning och utlösa ett förbud, medan det i den svenska versionen heter att en störning som ”inte saknar betydelse” ska utlösa förbud.

Regeringen har i prop. 2025/26:230 aviserat ett förslag på ersättning till skogsägare vars pågående markanvändning avsevärt försvåras på grund av Artskyddsförordningen. Det är ofta med stöd i denna som miljöorganisationer klagar på avverkningsbeslut. Ett skäl som anges är att det gemensamma ansvaret för miljöhänsyn inte ska bäras av enskilda och att systemet måste bli rättssäkert och förutsebart samt att äganderätten ska värnas.⁸³ Detta förslag ligger i linje med slutsatserna vi drar av vår studie. Med ett ersättningssystem som kompenserar den enskilde för uteblivna intäkter från avverkning övervinns en ytterligare del av obalansen och konventionens tanke att värna miljön i förhållande till staten – inte på bekostnad av enskilda – förverkligas bättre.

7. Avslutande kommentar

Århuskonventionen är högaktuell än i dag 20 år efter sitt införande och den tillämpas i ett stort antal mål i svenska domstolar. Vi konstaterar att tillämpningen av Århuskonventionen i svensk rätt har utvecklats över tiden, bland annat genom att allmänhetens talerätt på olika sätt har utökats, dels genom att fler beslut omfattas, dels genom att fler organisationer omfattas. Vi konstaterar också att Århuskonventionen har lett till påtagliga konsekvenser för enskilda verksamhetsutövare. I denna avslutande sammanfattning ska vi kort sammanfatta effekterna av konventionens införlivande i svensk rätt samt peka på några frågor runt utvecklingen som är potentiellt problematiska och motiverar djupare analys i framtiden. De skulle med fördel kunna utgöra utgångspunkt för en mer omfattande genomgång av Århuskonventionens första 20 år, inom ramen för statens utredningsväsende. De frågor vi vill peka på kan inordnas under två rubriker, *utvidgning och demokrati* respektive *den enskilde och proportionaliteten*.

Innan vi går in på de specifika frågorna, som båda exemplifieras inom verksamheten skogsbruk, ska det noteras att frågorna är mer generella än så. Tillämpningen av Århuskonventionen har utvecklats längre inom skogsbruket än inom annan markanvändning och vi har därför fler observationer där, men utvecklingen är mer generell än så och som vi noterade i 5. påverkar konventionen långt fler verksamheter än skogsbruk eller de gröna näringarna som helhet. Den genomlysning vi efterlyser avgränsar sig alltså inte till skogsbruk eller ens de gröna näringarna.

⁸³ Prop. 2025/26:230 *Ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet*.

7.1 Utvidgning och demokrati

Det kan konstateras att talerätten över tid har utvidgats, på tre olika sätt, sedan Sveriges tillträde till Århuskonventionen. Detta har skett dels genom att fler åtgärder omfattas, dels genom att fler organisationer omfattas, dels genom att fler slags myndighetsbeslut har kommit att omfattas av talerätten. Regeringen fick i samband med propositionen om antagande av konventionen en del synpunkter på att svenska regler inte fullt ut tillgodosåg konventionens krav, men ansåg att befintliga regler i princip var tillfyllest eller att en lagändring skulle komma senare som en konsekvens av andra EU-direktiv. En utveckling förutsågs i någon mening, men enligt vår mening inte i den omfattning som har skett. Väsentliga lagändringar förutom i 16 kap. 13 § MB har inte gjorts och det är otydligt vilka frågor som anses omfattas av konventionens talerätt. Det kan vidare konstateras att det i vissa fall råder oklarhet angående vilken domstol som har att pröva talerätt och frågor som grundas på konventionen och att olika domstolar kan tolka konventionen olika.

Vi kan konstatera att den nationella lagstiftaren hittills inte har varit påtagligt aktiv i processen, efter att konventionen antogs. På nationell nivå innebär det att tillämpningen till stora delar har utvecklats i domstolar enligt EU-domstolens praxis och genom inflytande från Efterlevandekommitténs riktlinjer, som får stort genomslag i EU-domstolens praxis och på myndigheter. Denna utvecklingsväg gör processen svårare att fånga och beskriva jämfört med om den hade utvecklats genom sedvanlig lagstiftningsprocess med utredning, remissomgång samt proposition och riksdagsprocess. Det innebär också att transparensen och den demokratiska kontrollen över utvecklingen blir otydlig eftersom myndigheter, till skillnad från riksdag och regering, inte är föremål för allmänna val. Samtidigt kan man inte argumentera mot att svensk praxis måste följa EU-domstolens avgöranden eller att Sverige ansluter sig till viktiga internationella konventioner. Även andra sådana har egna organ och en egen rättsutveckling som ska följas, till exempel EKMR, så det är inte något som endast kännetecknar Århuskonventionen. En skillnad är dock, att utvecklingen i just Århuskonventionens fall får konsekvenser för enskilda som den svenske lagstiftaren inte tagit hänsyn till vid implementeringen. Det har alltså aldrig prövats ifall de konsekvenser för enskilda som vi uppmärksammat är önskvärda eller åtminstone skäligen sett till de nyttor konventionen medför. Med den nyligen överlämnade propositionen adresseras emellertid några av de oförutsedda konsekvenserna som följt av Århuskonventionens utvidgade tillämpning inom skogsbruket.⁸⁴ Eftersom tillämpningen av konventionen påtagligt och under lång tid har utvecklats utanför de demokratiska försam-

⁸⁴ Prop. 2025/26:242 *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk*.

lingarna finns det alla skäl att göra en större genomlysning i syfte att se ifall dagens situation överensstämmer med lagstiftarens intention eller i sin helhet kan anses önskvärd.

7.2 Den enskilde och proportionaliteten

Det finns olika regelverk för stora företag med riskfylld verksamhet, som kemisk industri, och övrig miljöpåverkande verksamhet och de regleras av olika regelverk, de förra i artikel 9.2. och de senare i artikel 9.3. Rättsutvecklingen har inneburit att regelverken tillämpas på liknande sätt, vilket i sin tur har medfört att den enskilde verksamhetsutövaren har hamnat i kläm när pågående markanvändning har kommit att prövas på liknande sätt som tillståndspliktig verksamhet i stora företag med riskfylld verksamhet. Vi har inte kunnat se att dessa tämligen vittgående konsekvenser för enskilda som uppstått på grund av miljöorganisationernas talerätt har proportionalitetsprövas, förutom i det tidigare nämnda Malsättra-fallet. De negativa konsekvenserna för den enskilde verksamhetsutövaren kan beskrivas i två punkter. Den ena punkten gäller hur utvecklingen av rättstillämpningen har lett till att betydelsen av begreppet pågående markanvändning har urvattnats, och att det i rättstillämpningen därmed inte längre är en tydlig distinktion mellan pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet. Den andra punkten gäller den enskildes ansvar för att träda i myndighetens ställe i vissa processer.

Tidigare var distinktionen mellan pågående respektive tillståndspliktig markanvändning mycket tydlig då rätten att bedriva pågående markanvändning, eller att åtminstone ersättas vid inskränkning av rätten, skyddades av regeringsformens egendomsskydd. Rätten att bedriva pågående markanvändning var alltså en del av äganderätten, en uttolkning av vad man har rätt att göra med sin egendom. Skillnaden mot tillståndspliktig verksamhet var både logisk och distinkt, tillståndspliktig verksamhet *kan* man få lov att bedriva, ifall man erhåller tillstånd för att så göra. De båda begreppen kompletterade varandra på ett logiskt sätt. Lagstiftaren har inte gett uttryck för önskan att ändra innebörden i begreppet pågående markanvändning, eller av äganderätten generellt, men ändå har det i praktiken skett. Denna de facto inskränkning av äganderätten har skett utan initiativ från lagstiftaren, trots att så krävs enligt regeringsformen. Detta förefaller vara ett avsteg från hur normgivningsmakten i Sverige är formulerad. Då förändringen inte varit direkt avsedd har dess konsekvenser för enskilda inte diskuterats och därmed inte heller proportionalitetsprövats. Frågan har inte ens ställts om skadan för enskilda kan motiveras med nyttan för det som kallas allmänheten. Detta är uppenbart en fråga som borde genomlysas grundligt, antingen det leder till

återgång till tidigare situation eller till bekräftelse av dagen situation genom att Riksdagen antar ny lag.

Den andra problematiska punkten gäller det förhållande att det under vissa förutsättningar – hittills – är så att den enskilde behöver försvara myndighetens beslut mot den klagande miljöorganisationen, som vi diskuterade i 6.2. Detta är problematiskt av två anledningar. Dels är det i grunden ologiskt att den enskilde ska försvara myndighetens beslut och harmonierar inte med hur det fungerar i andra fall, som exempelvis i bygglovsfall där kommunen försvarar sitt beviljande av ett bygglov när detta blir överklagat av en enskild. Dels riskerar det att skapa en ojämlig situation där en enskild skogsägare kan tvingas processa på egen bekostnad mot en organisation som både kan ha anställda jurister och åtnjuta finansiellt stöd från det offentliga. Det är med detta sagt positivt att regeringen gett förslag på lösning av dessa problem i tidigare nämnda proposition.

Avslutningsvis kan vi konstatera att vi inte är ensamma om att ha observerat en del av de problematiska konsekvenser vi har redogjort för. Tidigare nämnda initiativ av lagstiftaren –propositionerna *Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk* och *Ersättning vid rådhetsinskränkningar till följd av artskyddet* – har potential att dels lösa problemet med att enskild skogsägare tvingas att rättsligt försvara myndighetens beslut, dels minska osäkerheten runt pågående markanvändning då åtminstone rätten till ersättning vid nekad skogsbruksåtgärd förtydligas.

I denna artikel har vi studerat konventionens påverkan på skogsbruk, och ser positivt på de propositioner som regeringen nu presenterat. Vi menar dock att det finns fortsatt behov av fortsatt utredningsarbete även för andra näringar där konventionen kan komma att påverka och att proportionalitetsbedömningarna i stort behöver komma upp på bordet. Alla konsekvenser borde undersökas och vägas mot varandra så att en rationell helhetsbedömning kan göras. Det är ett ansvar som de demokratiskt valda församlingarna inte kan undandra sig. Att lämna proportionalitetsbedömningen till myndigheter och domstolar är riskfyllt då dessa snarare har incitament att hitta internt effektiva sätt att göra bedömningar än att göra en mer heltäckande konsekvensanalys.⁸⁵ Myndigheter och domstolar är budgetstyrda verksamheter som kan förväntas lösa sina uppdrag på ett effektivt sätt inom budgetens ramar. Att göra djupgående proportionalitetsavvägningar är inte nödvändigtvis till hjälp för domstolens eller myndighetens lösande av sin uppgift. Som exempel kan vi ta utvecklingen där myndigheterna fört över alltmer av utredningsansvaret

⁸⁵ Dennis C. Mueller, (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.; William A. Niskanen, (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

från myndigheten till den enskilde, i strid med lagstiftarens intentioner.⁸⁶ Ur myndighetens perspektiv ter detta sig rationellt, då en osäkerhet kan skjutas över på annan part. Den kostnad som uppstår hos den enskilde är en kostnad för samhället men inte för myndigheten och därför kan det som internt på myndigheten är optimalt samtidigt vara samhälleligt suboptimalt.

Vi menar också att frågan om förhållandet mellan begreppen pågående markanvändning respektive tillståndspliktig verksamhet behöver utredas i grunden. Kanske finns det ett fortsatt behov av två tydliga begrepp, eller finns det inte det? I vilket fall bör denna fråga vara föremål för en genomtänkt utredning som lagstiftaren sedan tar ställning till. Som läget är nu har begreppens distinktion genom den ackumulerade rättsutvecklingen av Århuskonventionen mer och mer suddats ut, utan att behovet av begreppen som sådana har diskuterats. För närvarande pågår utredningen Egendomsskyddskommittén (Ju 2025:15) som ska redovisas efter sommaren 2026. Möjligen kommer frågan att behandlas här men annars behöver en ny utredning tillsättas som adresserar konventionens konsekvenser för begreppsparet pågående markanvändning och tillståndspliktig verksamhet.

⁸⁶ Prop. 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken mm*, s. 246; prop. 1992/93:226 *Om en ny skogspolitik*, s. 73.

