

Särtryck ur

---

# EUROPARÄTTSLIG TIDSKRIFT

---

**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**



---

# 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

Jan Darpö\*

---

### 1. INLEDNING

För tre år sedan kommenterade jag i artikeln ”Behövlig bakläxa i EU-domstolen” (ERT 2010 s. 129) EU-domstolens avgörande i det s.k. DLV-målet (C-263/08). Där underkände EUD den svenska regeln om att miljöorganisationer måste ha minst 2 000 medlemmar för att ha klagorätt enligt miljöbalken. Jag skrev bl.a. att domen borde ses som en tydlig signal till den svenska regeringen och näringslivet att den nationella lagstiftningen måste stå i överensstämmelse med unionsrätten. Vidare menade jag att för de svenska domstolarna borde avgörandet vara en påminnelse att lojalitetsplikten även gäller för dem och att de har ett självständigt ansvar för att upprätthålla de EU-rättsliga kraven.

I två artiklar kommenterar jag nu vad som har hänt sedan sist när det gäller talerätten på miljöområdet, såväl på unionsnivå som i Sverige. I det här numret av ERT behandlar jag några viktiga avgöranden av EUD – främst C-240/09 *Den Slovakiska brunbjörnen* – och hur utvecklingen på unionsnivå har påverkat Högsta domstolens (HD) och Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) rätts-

---

\* 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 leder han en studie åt EU-kommissionen om genomförandet av artikel 9.3 Århuskonventionen i EUs medlemsstater (inkl. Kroatien), se <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>.

praxis under miljöbalken. I nästa nummer diskuterar jag hur rättspraxisen om talerätten har utvecklats på lagstiftningsområdet utanför miljöbalken – främst när det gäller jaktlagstiftningen och naturvård i skogen – och vid rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). I anslutning till redogörelserna sammanfattar jag rättsläget och diskuterar några viktiga och kontroversiella frågor som aktualiserats i målen. Artiklarna avslutas med några anmärkningar kring den EU-rättsliga utvecklingen av talerätten på miljöområdet och behovet av nationell lagstiftning i frågan.

## 2. ÅRHUSKONVENTIONEN, EU-RÄTTEN OCH DE SVENSKA REGLERNA

### 2.1 Århuskonventionen<sup>1</sup>

Århuskonventionens regler om tillgång till rättslig prövning av miljöbeslut finns i artikel 9. I artikel 9.2 anges att den ”berörda allmänheten” ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut om tillstånd enligt artikel 6 prövad i domstol eller annat opartiskt organ som inrättats genom lag. Utöver möjligheten att överklaga tillståndsbeslut, ska den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ha 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 genom artikel 9.2 och 9.3 ska vara tillräckliga och effektiva, inbegripet möjligheten att inhibera besluten (”injunctive relief”). De måste också vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma (artikel 9.4).

Artikel 9.2 hänvisar alltså till beslut som omfattas av artikel 6. De beslut som regleras där gäller till att börja med tillstånd till verksamheter som listas i en bilaga till konventionen, typiskt sett stora och mycket miljöstörande verksamheter som energianläggningar och industrier, gruvor, avfallsanläggningar m.fl. (artikel 6.1.a och bilaga 1, pp. 1–19). Uppräkningen avslutas med en tjugonde punkt som inkluderar ”all verksamhet (...) där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan” enligt den nationella lagstiftningen. Därutöver gäller enligt artikel 6.1.b att parterna ska tillämpa bestämmelserna ”i enlighet med sin nationella rätt (...) på beslut om föreslagna verksamheter som inte anges i bilaga 1 och som kan ha betydande påverkan på miljön”.

---

<sup>1</sup> UNECEs Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (SÖ 2005:28).

## 2.2 EUs implementering av Århuskonventionen

Både EU och dess medlemsstater har skrivit under Århuskonventionen. Ett betydande antal rättsakter har antagits inom unionen för att anpassa miljölagstiftningen till konventionens krav på tillgång till rättslig prövning. Den viktigaste regleringen är direktiv 2003/35,<sup>2</sup> som implementerar konventionens artikel 9.2 och bl.a. medför skrivningar om deltagande och tillgång till rättslig prövning i MKB-direktivet (85/337, numera 2011/92) och IPPC-direktivet (2008/1). MKB-direktivet ställer krav på miljökonsekvensbeskrivningar av listade verksamheter som kan medföra betydande påverkan på miljön, medan IPPC-direktivet gäller samordnade åtgärder för att motverka industriutsläpp från stora anläggningar. IPPC har senare fått en uppföljare i det s.k. IED-direktivet (2010/75), som innehåller motsvarande implementering av artikel 9.2 Århuskonventionen. När det gäller artikel 9.3 avgav EU vid ratificeringen 2005 en förklaring om att dess lagstiftning inte helt täcker bestämmelsen, utan att "dess medlemsstater ansvarar för att fullgöra dessa skyldigheter (...) och kommer att fortsätta med detta fram till dess att gemenskapen (...) eventuellt antar gemenskapsrättsliga bestämmelser som täcker genomförandet av dessa skyldigheter."<sup>3</sup> Någon sådan unionsrättslig lagstiftning har dock ännu inte sett dagens ljus. Det förslag till ett allmänt direktiv om tillgången till rättslig prövning som kommissionen presenterade 2003<sup>4</sup> mötte kraftigt motstånd från flera viktiga medlemsstater – främst Storbritannien och Tyskland – och processen gick i stå efter behandling i Rådet.

## 2.3 Svensk talerätt på miljöområdet

Förutsättningarna för att enskilda ska kunna överklaga i miljömål följer de gängse inom förvaltningsrätten, dvs. för klagorätt krävs att beslutet är överklagbart, angår den klagande och har gått honom eller henne emot (16 kap. 12 § miljöbalken, 1998:808 (MB)). Avgränsningen av denna krets är väsentligen gjord i rättspraxis. Därtill har miljöorganisationer klagorätt med avseende på beslut eller domar om tillstånd, godkännanden och dispenser samt en begränsad kategori av tillsynsbeslut under förutsättning att organisationen möter vissa

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

<sup>3</sup> Bilaga till rådets beslut (2005/370) om ingående av Århuskonventionen, se [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec).

<sup>4</sup> Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (KOM(2003)624 slutlig).

kriterier som är uppsatta i 16:13 MB. Kriterierna anger att det ska vara fråga om organisationer som enligt sina stadgar har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och 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 förvaltningslagen och där saknar miljöorganisationerna särskilt reglerad klagorätt.

Viss sektorslagstiftning – exempelvis lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, väglagen (1971:948) och minerallagen (1991:45) – har en egen beslutsordning där en särskild myndighet (Banverket, Vägverket, Bergmästaren) fattar beslut som endast kan överklagas till regeringen. Regeringen kan även avge tillåtelseförklaringar enligt 17 kap. MB för vissa större verksamheter enligt miljöbalken och sektorslagarna. I samtliga fall överprövas regeringens beslut genom rättsprövning hos HFD (tidigare Regeringsrätten). De som kan begära rättsprövning 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 Århuskonventionen. Rättsprövning enligt svensk rätt motsvarar i allt väsentligt det som gäller för kontinental överprövning i domstol av förvaltningsbeslut eller anglosaxisk ”judicial review”. Det är alltså fråga om en begränsad prövning av beslutets formella och materiella rättsenlighet. En begäran om rättsprövning skjuter heller inte upp beslutet – vilket annars är den vanliga ordningen vid överklaganden inom förvaltningsprocessen – om inte HFD beslutar om inhibition. Slutligen är processen kassatorisk, dvs. domstolen kan som huvudregel bara acceptera eller upphäva beslutet.

### 3. EU-DOMSTOLENS RÄTTSPRAXIS OM TILLGÅNGEN TILL RÄTTSLIG PRÖVNING AV MILJÖBESLUT

#### 3.1 Allmänt om utvecklingen av rättspraxis kring talerätten på miljöområdet

Redan före ratificeringen av Århus-konventionen hade EU-domstolen (EUD) avgjort ett stort antal miljösmål som gällde enskildas och miljöorganisationers möjligheter till rättslig prövning på miljöområdet.<sup>5</sup> Det kanske viktigaste är

---

<sup>5</sup> Se avsnitt 2.4.6 och 2.4.8 i Darpö: Rätt tillstånd för miljön – Om tillståndet som miljörettsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav. Slutrapport 2010-11-15 inom forskningsprogrammet ENFORCE, publicerad på <http://www.jandarpö.se/rapporter.asp>.

C-237/07 *Janecek* som, gällde en enskilds krav på en god luftkvalitet. I likhet med sin tidigare rättspraxis, slog EUD fast att den som är berörd måste kunna förlita sig på de tvingande bestämmelserna enligt EU-rätten kan säkerställas genom en möjlighet att gå till domstol och kräva att myndigheterna fullgör sina skyldigheter, även om en sådan möjlighet skulle saknas i den nationella processordningen.

EU-domstolen har också avgjort ett ganska stort antal mål som har gällt den nationella implementeringen av Århuskonventionen och flera är på gång.<sup>6</sup> I C-75/08 *Mellor* (2009) uttalade domstolen att myndigheterna måste ange skäl för sin bedömning att en MKB *inte behövs*, och att dessa skäl ska vara tillräckligt motiverade så att de som berörs kan bedöma om det finns anledning att överklaga. Irland fälldes 2009 för fördragsbrott, då landets processordning ansågs vara för osäker när det gäller att förhindra att de som överklagar miljöbeslut drabbas av orimliga kostnader (C-427/07 *Irish costs* (2009)). Det här temat spinner EUD vidare på i det alldeles färskt avgörandet C-260/11 *Edwards* (2013), där man uttalar att konventionens och EU-rättens krav på ett rimligt kostnadsansvar är en förutsättning för att rättsmedlen på miljöområdet ska kunna vara effektiva. När de nationella domstolarna ska ta ställning till rättegångskostnader i dessa mål måste de därför beakta såväl den överklagandes intressen som allmänintresset av miljöskydd. I mål C-115/09 *Trianel* (2011) dömde EUD ut de tyska klagorättsreglerna för miljöorganisationer, vilka utgick från att dessa enbart kunde klaga i den mån någon enskilds rättigheter hade berörts. Här tydliggjorde domstolen att miljöorganisationernas måste ha en självständig möjlighet att utmana miljöbeslut som representanter för de allmänna intressena. I C-128/09 *Boxus* och C-182/10 *Solvay* (2011) underkändes en ordning i Belgien som innebar att allmänhetens möjligheter till rättslig prövning av miljöbeslut omöjliggjordes genom att tillstånd till stora projekt meddelades genom lagstiftningsakter som antogs av de regionala parlamenten. Vidare poängterade EUD i C-416/10 *Križan* (2013) att överprövningen av miljöbeslut måste vara effektiv på så vis att det är möjligt att få stopp på en verksamhet vars tillåtlighet ifrågasätts (inhibition). I flera av dessa mål har också EUD hänvisat till Århuskonventionens Implementation Guide som en viktig källa för förståelsen av dessa bestämmelser.<sup>7</sup> Det avgörande som har haft störst betydelse i diskussionen om förhållandet mellan Århuskonventionen och EU-rätten är emellertid en begäran om ett förhandsavgörande från den slovakiska

---

<sup>6</sup> Närmast C-530/11 *Kommissionen mot UK* (överträdelseärenden: kostnader) och C-72/12 *Altrip* (begäran om förhandsbesked från DE: prövningens omfattning).

<sup>7</sup> Se t.ex. C-260/11 *Edwards* (2013) para 34. Däremot har EUD varit obenägen att hänvisa till Efterlevnadskommitténs beslut, vilket framstår som lite märkligt med tanke på att kommittén hanterar liknade situationer och ibland t.o.m. samma mål som domstolen, se GA Kokotts yttrande i *Edwards* para 36–39.

högsta förvaltningsdomstolen i ett mål om jakt på en skyddad art, nämligen brunbjörnen.

### 3.2 C-240/09 Den slovakiska brunbjörnen.

Målet avgjordes i domstolens stora sammansättning och är banbrytande i frågan om miljöorganisationernas talerätt, en motsvarighet till vad *Janecek* är för enskilda medlemmar av den berörda allmänheten.<sup>8</sup>

Målet kom till EUD genom en begäran om förhandsavgörande av den högsta förvaltningsdomstolen i Slovakien. Bakgrunden var att en miljöorganisation – Lesoochranské zoskupenie VLK – hade överklagat ett beslut av de slovakiska myndigheterna om att tillåta jakt på brunbjörn, en art som ska ha strikt skydd enligt art- och habitatdirektivet 93/43.<sup>9</sup> Överklagandet blev emellertid avvisat av de lägre instanserna då organisationen inte ansågs vara ”part” i det administrativa förfarandet. Högsta förvaltningsdomstolen inhiberade emellertid beslutet och begärde förhandsavgörande av EUD i frågan om artikel 9.3 var tillräckligt preciserad för att vara direkt gällande (”self-executing effect”) i unionens medlemsstater, vilket ju kan vara fallet när en internationell överenskommelse är undertecknad av både EU och dess medlemsstater. Dessutom undrade den slovakiska domstolen om artikel 9.3 – även om den inte skulle ha ”self-executing effect” – kunde medföra att en miljöorganisation skulle ges möjlighet att överklaga miljöbeslut i en fråga som var unionsrättsligt reglerad, trots att någon sådan möjlighet inte finns i den nationella processordningen.

EUD började med att konstatera att även om gemenskapen hade avgett en deklaration om ansvarsfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater vid undertecknandet av Århuskonventionen, hade domstolen kompetens att döma i målet eftersom det rörde en överenskommelse som var en integrerad del av unionsrätten. Då målet dessutom rörde tolkningen av en konventionsbestämmelse som kan tillämpas på såväl situationer som omfattas av EU lagstiftning som på sådana som omfattas av nationell rätt, är det ett unionsrättsligt intresse att domstolen kan ge vägledning för rättstillämpningen i samtliga medlemsstater.

När det sedan kom till frågan om artikel 9.3 Århuskonventionen har direkt giltighet i medlemsstaterna svarade domstolen nekande, eftersom bestämmel-

<sup>8</sup> C-240/09 *Den slovakiska brunbjörnen* är också viktigt för belysning av ”mixed agreements” inom EU-rätten och i vilken mån artikel 9.3 har ”self-executing effect” i unionens medlemsstater. Den frågan är också kontroversiell, vilket bl.a. blir tydligt vid en jämförelse mellan GA Eleanor Sharpstons yttrande och EUDs domskäl. För den intresserade, se Jans, J: Who is the Referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order: A Case Analysis of ECJ Judgment C-240/09; [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1834102](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1834102).

<sup>9</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom direktiv 97/62/EG.



sen inte ansågs innehålla tillräckligt preciserade skyldigheter. Men då ändamålet med bestämmelsen är att garantera ett effektivt miljöskydd, ansåg EUD att det åligger medlemsstaterna att införa processuella regler som säkrar de rättigheter som följer av unionsrätten, i det här fallet art- och habitatdirektivet. Likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen ska också iaktas och artikel 9.3 får därför inte tolkas så att det blir omöjligt eller överdrivet svårt att utöva dessa rättigheter. Betydelsen av detta i det aktuella målet klargjorde EUD med en ofta citerad skrivning (min kursiv):<sup>10</sup>

*Det ankommer följaktligen på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, så att en miljöskydds förening, såsom zoskupenie, ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.*

### 3.3 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att rättsutvecklingen på unionsnivå är förhållandevis snabb i frågan om tillgången till rättslig prövning av miljöbeslut och att EU-domstolen har agerat aktivt för att enskilda och miljöorganisationer ska ha möjlighet att rättsligt utmana beslut som rör deras intressen. På så vis uppnås ett effektivt rättskydd mot att miljömyndigheterna beslutar över deras huvuden eller feltolkar de unionsrättsliga bestämmelserna. Härigenom säkerställs också EUDs ställning i det EU-rättsliga systemet genom att de nationella domstolarna kan begära förhandsavgöranden. Det finns inga tecken på att domstolens aktivistiska hållning i denna fråga kommer att mattas av inom den närmaste framtiden.

## 4. RÄTTSPRAXIS I MÅL ENLIGT MILJÖBALKEN

### 4.1 Klagorätten för enskilda

I den ovan nämnda artikeln i ERT 2010 s. 129 kritiserade jag de svenska domstolarnas negativa inställning till miljöorganisationernas talerätt i miljömål. Under flera år hade HD och MÖD tolkat bestämmelserna i 16:13 MB mycket snävt, trots att Lagrådet tidigt uttalade kritik av den svenska implementeringen av Århuskonventionen. DLV-domen – som ju initierades av HD genom en

---

<sup>10</sup> C-240/09 *Den slovakiska brunbjörnen*, para. 51.

begäran om förhandsavgörande – medförde emellertid en vändning. Till en början försiktigt, men från slutet av 2011 har rättsutvecklingen varit kraftig med flera omvälvande domar från både HD, MÖD och HFD. Domarna är inte bara nydanande i förhållande till gällande rätt, utan till skillnad från tidigare diskuterar nu domstolarna talerätsfrågorna med direkt hänvisning till våra internationella åtaganden. Det är nu ingenting att förvåna sig över med tanke på att det har gällt att skapa ny rätt genom praxis mot bakgrund av en knapphändig lagstiftning och en motvillig lagstiftare.

Ett första tecken på omvälvningen kom med *MÖD 2011:46*. Målet gällde ett förhållande som länge varit föremål för kritik, nämligen att enskilda berörda inte haft någon möjlighet att begära återkallelse av tillstånd eller omprövning av villkor i tillstånd. Allmänt inom miljöretten gäller ju annars att de som berörs av en störande verksamhet kan klaga på alla slags tillsynsbeslut, inklusive beslut från miljömyndighetens sida att inte ingripa (s.k. 0-beslut). Denna praxis gällde först verksamheter utan tillstånd, men utvidgades småningom att omfatta tillsynsbeslut för tillståndsgiven verksamhet (*MÖD 2004:31*).<sup>11</sup> Däremot omfattades inte möjligheten att begära återkallelse eller omprövning, utan den möjligheten ansågs vara uttömmande reglerad i 24:7 MB och där nämns bara miljömyndigheterna. De enskilda berörda kunde därför inte själva initiera omprövning, oavsett hur störda de blev av verksamheten och oavsett om verksamheten bedrevs i strid mot givna tillstånd och villkor. De enskilda kunde heller inte klaga på myndigheternas passivitet när det gäller att initiera omprövning eller på beslut som rör tillståndets rättskraft. Till detta kommer att möjligheten att rättsligt utmana verksamheter genom en enskild talan enligt miljöbalken inte heller gäller för verksamheter med tillstånd (32:12 MB). Det här synsättet har länge kritiserats för att bryta mot såväl EKMR och Århuskonventionen, som EU-rätten. De som berörs av en miljöstörande verksamhet måste givetvis ha en möjlighet att ta tillvar sina rättigheter i en rättvis rättegång (artikel 6 och 8 EKMR).<sup>12</sup>

I *MÖD 2011:46* tog Mark- och miljööverdomstolen avstånd från det gamla synsättet och ändrade sin praxis. Man hänvisade till att frågan om vilka slags beslut som enskilda kan överklaga inte regleras i 16:12 MB. Domstolen angav vidare att det emellertid är en förvaltningsrättslig grundprincip att enskilda ska ha möjlighet till domstolsprövning av beslut som berör dem, ett synsätt som korresponderar med våra internationella åtaganden. Eftersom det dessutom enligt tidigare rättspraxis finns en möjlighet för enskilda att överklaga tillsyns-

---

<sup>11</sup> Se även *MÖD 2011-10-27; M 5159-11*.

<sup>12</sup> Se Rätt tillstånd för miljön avsnitt 3.1.3 och 8.2.4 med referenser till rättspraxis och litteratur, även Darpö: JO, de närboende och miljön. Ur JO – Lagarnas väktare. Riksdagstryckeriet 2009, s. 71.

beslut för verksamheter med tillstånd, bör motsvarande gälla för en tillsynsmyndighets beslut att inte ansöka om återkallelse eller omprövning av ett tillstånd.<sup>13</sup>

#### 4.2 ”Domar och beslut om godkännanden, tillstånd eller dispens”

Möjligheterna för enskilda att rättsligt utmana miljöbeslut har alltså utvidgats försiktigt det senaste året. När det emellertid gäller miljöorganisationernas klagorätt har utvecklingen varit snabb och långtgående under motsvarande period, mycket givetvis beroende på *Den slovakiska brunbjörnen* från EU-domstolen. Både HD, HFD och MÖD har under 2012 och 2013 i en rad beslut utökat miljöorganisationernas möjligheter att komma till tals. Det hela började med uttalanden i juni 2012 av HFD i ett beslut om skydds jakt på den s.k. Kynnavargen, något som jag återkommer till i del 2 av artikeln. MÖD och HD följde strax efter.

I november meddelade MÖD två domar där man gav en ny tolkning åt 16:13 MB. I båda fallen – *MÖD 2012:47* och *MÖD 2012:48* – hade Naturskyddsföreningen överklagat ett beslut av en tillsynsmyndighet. I det första hade Länsstyrelsen i Västra Götaland genom ett s.k. samrådsbeslut enligt 12:6 MB förelagt Härryda kommun att vid anläggandet av en dagvattendamm vidta försiktighetsåtgärder för att skydda åkergrodan, en art som åtnjuter strikt skydd enligt art- och habitatdirektivet. Naturskyddsföreningen hävdade emellertid att skyddet för grodan skulle hanteras som en dispens enligt artskyddsförordningen (2007:845, AF) och överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen. Där blev man avvisade med motiveringen att 16:13 inte omfattar tillsynsbeslut, varvid domstolen hänvisade till *MÖD 2007:17*.

*MÖD 2012:48* gällde en anmälan om asfaltering av en rullbana till Varbergs flygplats. Naturskyddsföreningen menade att åtgärden var tillståndspliktig enligt de s.k. Natura 2000-reglerna, men miljönämnden nöjde sig med att meddela ett föreläggande om skyddsåtgärder. När föreningen överklagade blev man avvisad av såväl länsstyrelse som mark- och miljödomstol, med hänvisning till att det var fråga om ett tillsynsbeslut.

Naturskyddsföreningen överklagade avvisningsbesluten till MÖD som avgjorde de två målen samtidigt. MÖD började med att redogöra för Århuskonventionen och dess implementering i 16:13 MB. Man pekade här på att Lagrådet med flera aktörer kritiserat det bristfälliga genomförandet av artikel 9.3 i svensk rätt. Därefter redogjorde MÖD för EU-domstolens slutsatser i *Den slovakiska brunbjörnen*. Man konstaterade sedan att både samrådsbeslutet i Härryda och föreläggandet i Varberg var att betrakta som tillsynsbeslut i miljöprocessuell mening. Sådana beslut omfattas inte av formuleringen i 16:13 MB,

---

<sup>13</sup> Beslutet upprepades därefter i *MÖD 2011-12-27; M 5074-11*.

men är inte heller uttryckligen undantagna. I tidigare rättspraxis har emellertid MÖD ansett att miljöorganisationerna inte kan överklaga dessa beslut, men öppnade nu för att den unionsrättsliga utvecklingen borde påverka frågan. Här tillade MÖD att den nationella domstolen har ett eget ansvar för att de unionsrättsliga förpliktelseerna kan uppfyllas inom ramen för vad som är möjligt, vilket fick bilda utgångspunkten för tolkningen av 16:13. Därefter uttalade domstolen att båda tillsynsbesluten tveklöst var sådana som omfattades av artikel 9.3. Även om det var fråga om tillsynsärenden, hade de en nära koppling till dispens från AF och tillstånd enligt Natura 2000-reglerna, vilka båda kategorier täcks av 16:13 och som dessutom omfattas av unionsrätten. Därmed finns inte bara en förpliktelse från Århuskonventionen, utan även en materiell EU-rättslig skyldighet som den nationella domstolen ska säkerställa. Mot den bakgrunden fann MÖD att 16:13 ska tolkas i överensstämmelse med dessa förpliktelser och att besluten bör ses som ett ”beslut om dispens” respektive ”beslut om tillstånd”, vilka ju omfattas av klagorätten för miljöorganisationer enligt miljöbalken.

#### 4.3 Greenpeace-målet

*MÖD 2012:47* och *MÖD 2012:48* utgår alltså från att om det i ett tillsynsärende uppstår en fråga om en viss åtgärd kräver tillstånd eller dispens, omfattas myndighetens slutliga ställningstagande i frågan av 16:13 MB eftersom det ses som ett ”beslut om tillstånd eller dispens”. Det är alltså inte avgörande hur myndighetens beslut rubriceras, utan istället om frågan om tillstånd eller dispens varit uppe till bedömning. Det är onekligen en utvidgning av miljöorganisationernas talerätt som ligger i linje med *Den slovakiska brunbjörnen*. Emellertid fattade MÖD någon månad senare ett beslut i det s.k. Greenpeace-målet (*MÖD 2013-01-04; M 8969-12*) som inte går att förena med den uttalade formeln.

Miljöorganisationen Greenpeace har i över tio år verkat för att medlemsstaterna ska skydda flera och större områden i den marina havsmiljön och att skapa ett nytt internationellt juridiskt ramverk för detta ändamål. Organisationen vill också att myndigheterna ska arbeta mer aktivt för att skydda de områden som redan finns. Som ett led i den kampanjen vände man sig i början av 2012 till samtliga kustlänsstyrelser och begärde att de skulle tillståndspröva fiske som kan skada naturvärden och arter i de marina Natura 2000-områdena. Greenpeace valde att särskilt fokusera på Natura 2000-områdena Fladen och Lilla Middgrund i Hallands län samt Bratten i Skagerack, Västra Götaland. Länsstyrelsen i Västra Götaland var emellertid ovillig att inleda tillståndsprövning enligt reglerna i 7 kap. MB och menade istället att det är effektivare och ger mer naturvårdsnytta att reglera fisket genom föreskrifter, i första hand enligt fiskerilag-

stiftningen. Bakgrunden till länsstyrelsens motstånd är man anser att fiske är pågående verksamhet och att en tillståndsprövning enligt de s.k. Natura 2000-reglerna kan komma i konflikt med EUs Gemensamma Fiskeripolitik (GFP) och de trilaterala avtal om Skagerrak som Sverige har med Danmark och Norge. Länsstyrelsens svar till Greenpeace kom i april 2012, varpå organisationen överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen i Vänersborg. Där blev Greenpeace avvisade med hänvisning till att det var fråga om ett sådant tillsynsbeslut som inte omfattas av 16:13 MB. Organisationen överklagade då till MÖD som dock inte meddelade prövningstillstånd.

Jag kan bara säga att jag inte förstår hur MÖD resonerade och att jag är inte är ensam i min uppfattning. Målet gällde precis en sådan situation som var uppe i *MÖD 2012:47* och *MÖD 2012:48*, dvs. en ”fråga om tillstånd” enligt EU-rätten. En myndighet har tagit ställning till om en verksamhet kräver tillstånd och beslutat att så inte är fallet. Med tillämpning av den tidigare formeln borde alltså MÖD ha undanröjt miljödomstolens beslut och återförvisat målet för prövning i sak. En förklaring till MÖDs ställningstagande kan ju vara att man den här gången menade att formeln inte var tillämplig, men då borde man givetvis ha meddelat prövningstillstånd och berättat varför, särskilt som de tidigare avgörandena är redovisade som vägledande i domstolens rättsfallsamling.<sup>14</sup> En annan förklaring skulle kunna vara att den sits som nu dömde helt enkelt inte håller med i de slutsatser som drogs i novembermålen. Också i det fallet borde domstolen ha berättat hur man resonerade genom att döma av talerätsfrågan i sak. MÖD har visserligen inte någon formell ordning för hantera prejudikatsfrågor, men det följer av grundläggande krav på förutsebarhet att man håller en linje som är begriplig för utomstående. Det är emellertid ingen idé att spekulera i orsakerna till MÖDs tystnad i Greenpeace-målet, det räcker med att konstatera att beslutet är oförenligt med den tidigare praxisen.

#### 4.4 Överklagbarhet

Ytterligare en månad senare meddelade MÖD fyra identiska domar som också rörde miljöorganisationers möjligheter att komma till tals i miljömål (*MÖD 2013:6 m.fl.*). Vid ett första påseende handlar dessa främst om besluts överklagbarhet, men jag menar att de också medför en vidgning av klagorätten jämfört med tidigare praxis. Saken gällde strandskyddsdispenser som Pajala kommun meddelat och som Länsstyrelsen i Norrbotten hade beslutat att överpröva enligt 19 kap. MB. Överprövningen avslutades med att länsstyrelsen beslutade att inte ingripa, dvs. att kommunens dispensbeslut alltjämt skulle gälla. Naturskyddsföreningen – som inte hade överklagat de kommunala besluten i första vändan

---

<sup>14</sup> [www.rattsinfosok.dom.se](http://www.rattsinfosok.dom.se).

– överklagade länsstyrelsens beslut, men avvisades av mark- och miljödomstolen i Umeå. Domstolen pekade på att överprövningsmöjligheten har sin motsvarighet i 13 kap. plan- och bygglagen (2010:900, PBL) och att lagstiftarens avsikt var att ge staten en möjlighet att kontrollera hur kommunerna tillämpade strandskyddsbestämmelserna i det enskilda fallet. Miljöorganisationerna intresse tillgodosågs genom möjligheten att överklaga det kommunala beslutet och miljödomstolen ansåg att det inte var önskvärt att de också skulle kunna överklaga länsstyrelsens beslut i överprövningsärendet.

Naturskyddsföreningen överklagade till MÖD som var av motsatt uppfattning. Domstolen började med att konstatera att det var fråga om två separata ärenden och att det saknade betydelse att miljöorganisationen hade avstått från sin möjlighet att överklaga det första av dessa. Någon ledning i miljöbalken eller i förarbetena till bestämmelsen fanns inte att tillgå, varför frågan om överklagbarhet fick avgöras utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer. En sådan är att förvaltningsbeslut kan överklagas om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som talar emot. MÖD ansåg också att ett sådant synsätt stämmer bäst överens med våra internationella åtaganden på området, varvid man hänvisade till *MÖD 2011:46*. En ytterligare förutsättning för överklagbarhet är dock att beslutet har rättsverkningar. Då ett strandskyddsärende är helt öppet vid en överprövning – dvs. det kan sluta med att dispensen undanröjs, förses med villkor eller står fast – är det tydligt att länsstyrelsens beslut har sådana verkningar. MÖD ansåg alltså att länsstyrelsens beslut att inte ingripa var överklagbart, alldeles oavsett vilket syftet varit med bestämmelsen eller att det kunde uppstå förlängda handläggningstider.

Även om som sagt målen handlar om besluts överklagbarhet, menar jag att de också innebär en utvidgning av klagorätten jämfört med MÖDs tidigare praxis. Den kritik som jag uttalade i den förra ERT-artikeln baserades på att domstolarna läst 16:13 MB mycket snävt och medgav klagorätt endast om det följde direkt av bestämmelsens ordalydelse. Med ett sådant synsätt vore ju länsstyrelsens beslut att låta dispensen gälla knappast ett ”beslut om dispens”, trots att det har motsvarande verkan. Om man däremot tillämpar MÖDs nya formel är det tydligt att det är fråga om ett beslut enligt 16:13. Vidare bör det noteras att målen gällde miljöorganisationernas klagorätt i ärenden som gällde rent inhemska rätt utan EU-rättsliga implikationer. MÖD går alltså här ett steg vidare och tillämpar den nya formeln utöver vad som följer av *Den slovakiska brunbjörnen*. Jag menar att det är logiskt, men det återkommer jag till i diskussionen.

#### 4.5 Klagorättskriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken

Efter DLV-domen omformulerades 16:13 MB.<sup>15</sup> Som redan nämnts, är nu förutsättningarna för att en organisation ska ha klagorätt i miljömål fyra. För det första ska organisationen ha till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Normalt sett framgår detta av stadgarna eller av föreningens aktivitet över en viss tid. I rättspraxis har MÖD underkänt överklaganden från Miljöpartiet och villaägarföreningar.<sup>16</sup> I det första fallet motive- rades avvisningen med att syftet med bestämmelsen inte var att ge politiska par- tier talerätt i miljömål. I det andra angavs att föreningen måste kontinuerligt ägna sig åt naturvård, inte bara ha det inskrivet som en del i sina stadgar. Det andra kriteriet är föreningen inte är vinstdrivande, vilket väl vanligen bör sam- manfalla med ändamålskriteriet.

För det tredje måste föreningen ha varit verksam i tre år i Sverige. Sverige- kriteriet kan emellertid knappast tillämpas, då det utgör ett direkt brott mot artikel 3.9 i Århuskonventionen som säger att den berörda allmänheten ska ha tillgång till rättslig prövning av miljöbesluten utan att bli diskriminerad på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist. Man kan utgå från att det också följer av EU-rätten, även om det inte är uttryckt i något av de regelverk som implementerar Århuskonventionen. När det gäller organisationer ska de ha lika villkor, oavsett var den juridiska personen har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet. En utländsk organisation som har till ändamål att tillvarata Östersjön bör alltså ha klagorätt mot svenska beslut som påverkar vat- tenkvaliteten där, även i fall då den Nordiska Miljökonventionen<sup>17</sup> inte är till- lämplig.

Det fjärde villkoret är enligt lagtexten ett numerärkriterium med möjlighet till undantag, nämligen att organisationen har minst 100 medlemmar eller att den ”på annat sätt visar verksamheten har allmänhetens stöd”.

Både tidskriteriet och numerärkriteriet har belysts i rättspraxis. I målet om vindparken i Stor-Blåliden i Piteå (*MÖD 2010-09-21; M 1505-09*), överklaga- des tillståndet av Föreningen Kolarbygdens Landskapsskydd. När överklagan- det först gjordes, hade föreningen funnits i två år och nio månader och antalet medlemmar var då 92. Överklagandet avvisades av miljödomstolen med hän- visning till det gamla kriteriet om 2 000 medlemmar, trots att beslutet med- delades i februari 2010, dvs. efter DLV-domen. När överklagandet därefter

---

<sup>15</sup> Domen kom den 15/10-09 och därefter slutade de svenska domstolarna att tillämpa kriteriet på 2 000 medlemmar (se NJA 2010 s. 419). Den nya lagstiftningen trädde i kraft den 1 sep- tember 2010.

<sup>16</sup> *MÖD 2004-09-02; M 4877-04* respektive *MÖD 2006-04-20; M 997-06*.

<sup>17</sup> Se lagen (1974:268) med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mel- lan Danmark, Finland, Norge och Sverige.

nådde MÖD ett halvår senare hade 16:13 MB fått sin nya lydelse. Domstolen lät sig emellertid inte bevekas, utan fastställde avvisningsbeslutet. Som motive-ring uttalade MÖD bara att föreningen inte existerat i tre år och hade färre än 100 medlemmar samt att någon utredning om att föreningen hade ett bredare folkligt stöd inte hade visats.

Ett beslut med liknande motivering togs av MÖD i slutet av 2011 i ett mål om en gruppstation med vindkraftverk i havet en dryg mil utanför kusten vid Kristianstad och Sölvesborg. Här var det bl.a. ett antal enskilda och Föreningen för Åhuskustens bevarande (FÅB) som klagat på tillståndet. MÖD avvisade samtliga dessa och meddelade inte prövningstillstånd i övrigt. Klagandena gick emellertid vidare till HD som meddelade prövningstillstånd i frågan om talerätt (*HD 2012-12-18; Ö 4925-11*). HD fastställde visserligen avvisningsbesluten, men gjorde flera vägledande uttalanden för förståelsen av 16:13 MB. När det först gällde de enskilda, refererade man till NJA 2004 s. 590 I och II och uttalade att varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för någon olägenhet av en verksamhet ska kunna överklaga tillståndet till denna, om risken för skada inte enbart är teoretisk eller helt obetydlig (dvs. samma skrivning som HFD använde redan i *RÅ 1990 ref. 75* och *RÅ 1997 ref. 38*). Det vidsträckta sakägarbegreppet som används på miljöbalksområdet ansåg domstolen ligga väl i linje med Århuskonventionen och EU-domstolens praxis. När man sedan bedömde om de enskilda var berörda i rättslig mening av den tillståndsgivna vindparken, ansåg även HD att avståndet var alltför långt och påverkan för liten för att det skulle grunda talerätt. Så långt tycker jag att beslutet var okontroversiellt och ganska traditionellt.

När det sedan gällde organisationen FÅB hänvisade man först till EU-domstolens uttalanden i DLV-målet med betoning på att ett antalskriterium kan accepteras, men bara som en försäkran om att föreningen fortfarande existerar och bedriver verksamhet. Antalet fick emellertid inte sättas på en nivå som strider mot ändamålet med regleringen på området, i synnerhet målet att göra domstolsprövningen lättillgänglig. Man betonade också att även lokala föreningar måste kunna göra sig hörda i miljöbeslutsprocesserna. Därför ansåg HD att när det gäller att bestämma klagorätten för organisationer behöver det göras nyanserade bedömningar som endast i begränsad utsträckning lämnar utrymme för fasta och absoluta krav *på exempelvis* verksamhetstid och antalet medlemmar. Syftet med 16:13 är ju att ge organisationerna en omfattande och lättillgänglig klagorätt, även om det rör sig om verksamheter med lokala återverkningar. Det finns också anledning att se till de samlade verkningarna av klagorätten för enskilda och miljöorganisationer. Eftersom de senare kan företräda allmänna intressen i situationer då ingen enskild kan anses vara berörd, är det viktigt med en generös tillämpning av 16:13. I den delen hänvisade HD till EU-domstolens uttalanden i *C-115/09 Trianel*. Sammanfattningsvis ansåg därför HD att om en organisation inte når upp till de fasta kriterierna (min kursiv)...



...får det göras en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. *Kriterierna får alltså aldrig ses isolerade från det bakomliggande syftet*, nämligen att fastställa om organisationen är verksam på ett sådant sätt att den kan anses representera allmänheten, närmast för att bevaka allmänna naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Därför får *kriterierna ses som hållpunkter för bedömningen*, inte som krav av självständig betydelse som i sig kan utesluta en rätt att överklaga.

När det sedan gällde det enskilda fallet, fann HD att det var oklart hur stor upplutning som fanns bakom FÅB och att föreningen därför inte kunde anses bedriva verksamhet som representant för allmänheten.

Det är svårt att ha någon uppfattning om bedömningen i sak utan att vara närmare insatt i målet. Det bör emellertid observeras att det fanns en annan miljöorganisation som hade överklagat och som inte hade blivit avvisad av MÖD, nämligen Skånes Ornitologiska Förening. Att avvisa FÅB ledde alltså inte till en sådan situation där *ingen* kunde utmana beslutet rättsligt, till vilken HD nog syftade till med sin skrivning om behovet att se till de samlade verkningarna av de enskildas och organisationernas klagorätt. Det intressanta med HDs uttalande är annars att man menar att *samtliga kriterier i 16:13* kan frångås om en helhetsbedömning i det enskilda fallet visar att en miljöorganisation företräder allmänheten på ett sätt så att den bör ha klagorätt. I lagtexten används opinionsventilen bara som undantag för numerärbegränsningen, vilket är olyckligt. Lagstiftarens avsikt var att möjliggöra för etablerade organisationer som Greenpeace (stödmedlemmar) och WWF (stiftelse) att kunna agera rättsligt. Jag menar att det grepp som HD tar om paragrafen ger större förutsättningar att följa EU-rätten på området. Det är särskilt viktigt i situationer då det är fråga om att tillämpa artikel 9.2 i Århuskonventionen, som ju har ett självständigt och EU-rättsligt eget liv. Om detta återkommer jag emellertid till i diskussionen i del 2 av artikeln.

#### 4.6 Kostnader i miljömål

I artikel 9.4 Århuskonventionen ställs krav på att de processer som nämns i artikel 9.2 och 9.3 ska erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel – inbegripet möjligheten att inhibera beslut under prövning (inhibition) eller stoppa olagliga verksamheter – samt vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Då den svenska miljöprocessen antingen bygger på att var och en får stå för sina egna rättegångskostnader, alternativt att sökanden i vattenmål i stor utsträckning får stå för samtligas, är kostnadskravet inte ett stort problem för oss. Helt annorlunda är det i andra delar av EU, där kostnaderna i miljömål anses vara det främsta hindret för ökad miljödemokrati. I vissa situationer kan det emellertid uppstå oväntade kostnader i den svenska miljöprocessen, vilket illustrerades av ett avgörande av HD i det uppmärksammade Bunge-målet.

Frågan aktualiserades genom en JO-anmälan av en av de föreningar som varit aktiv motståndare till Nordkalks planer på ett utökat kalkbrott i Bunge på norra Gotland. Efter MÖDs första dom 2009 där verksamheten bedömdes vara tillåtlig, aktualiserade nämligen Föreningen Bevara Ojnareskogen (FBO) frågan om det inte hade förekommit jäv vid domstolen. FBO vände sig till JO och klagade på att 1:a statsgeologen Anders C vid SGU dels hade varit verksam som konsult åt Nordkalk i arbetet med ansökan om Bunge-täkten, dels hade deltagit i att utarbeta myndighetens remissvar i målet. JO var starkt kritisk och menade att mycket talade för att det förelåg en jävssituation i handläggningen.<sup>18</sup> Efter JOs beslut ansökte FBO om resning i HD (*NJA 2011 s. 884*). I resningsärendet avgav MÖD ett yttrande där man menade att jävsfrågan hade beaktats vid prövningen i 2009 års avgörande. HD konstaterade att föreningen visserligen hade talerätt, men fann att de omständigheter som man hade åberopat inte utgjorde grund för resning. Avgörande i den delen ansågs nämligen vara att MÖD hade uppgett att de omständigheter som utgjorde jäv var kända för domstolen vid prövningen och att man därvid hade beaktat att SGU hade dubbla roller. Mot den bakgrunden bedömdes föreningen inte ha visat att de omständigheter som man åberopat hade kunnat leda till annan utgång i målet. Därefter ålade HDs majoritet FBO att betala rättegångskostnader till Nordkalk på 20 000 kr i resningsärendet med tillämpning av reglerna i rättegångsbalken (1942:740, RB), som ansågs vara allmängiltiga i dessa sammanhang. Minoriteten i HD menade emellertid att frågan om rättegångskostnader skulle bedömas i enlighet med de regler som gäller för miljömål i allmänhet och ogillade därför Nordkalks anspråk.

Som kommentar till avgörandet vill jag säga att HDs slutsats om betydelsen av jävet vid SGU inte är självklar. Vid en läsning av 2009 dom (*MÖD 2009-10-09; M 350-09*) framstår det istället som att SGUs utlåtande hade avgörande betydelse för att projektet bedömdes vara tillåtligt, i strid mot den uppfattning som framfördes av Naturvårdsverket som var den andra fackmyndigheten i målet. Man kan nog i varje fall påstå att mot bakgrund av JOs skarpa kritik i jävsfrågan, kom kostnadsräkningen som en obehaglig överraskning för FBO. Då dessutom regeln om rättegångskostnader i 58 kap. MB är fakultativa, framstår minoritetens uppfattning som rimligare avvägning mellan de intressen som var inblandade i processen.

---

<sup>18</sup> JO-utlåtande (Hans-Gunnar Axberger) 2010-12-20: Kritik mot Sveriges geologiska undersökning (SGU), som inte beaktat riskerna för jäv när myndigheten yttrat sig som remissinstans (dnr 6455-2009).

#### 4.7 Sammanfattning och diskussion

Som framgått har alltså MÖD tagit flera steg i riktning mot utökad klagorätt för både enskilda och organisationer de senaste åren. Det viktigaste och mest omvälvande har varit att beteckna tillsynsbeslut som ”beslut om tillstånd eller dispens”, som ju är en tolkning som går stick i stäv med såväl tidigare rättspraxis som lagstiftarens uttryckliga vilja.<sup>19</sup> Visserligen medför beslutet att inte meddela prövningstillståndet i Greenpeace-målet att rättsläget inte är helt klart, men man bör inte dra för långt gångna slutsatser av det. Då jag dessutom inte förstår hur MÖD resonerade i det målet väljer jag att betrakta det som ett ”gupp på vägen”, utan egentlig betydelse för den större bilden av hur rättspraxis utvecklas. Men lika fullt är beslutet olyckligt ur flera synvinklar. Det är till att börja med en typisk sådan situation där miljöorganisationerna har en viktig roll att fylla eftersom ingen annan kan klaga på myndighetens beslut. Dessutom rör beslutet två viktiga och unionsrättsliga intressen som står mot varandra – Natura 2000 och EUs gemensamma fiskepolitik (GFP). Frågan om vilket av dessa som har företräde är av allmänt intresse för hela unionen och därmed som gjord för att skicka till EU-domstolen för ett enhetligt besked. Allt detta talar tydligt för att målet borde ha prövats i sak. Vad som nu riskerar att hända är att Greenpeace istället går till både kommissionen och Århuskonventionens Efterlevnadskommitté och vad de organen har att säga i frågan om klagorätten behöver man knappast sia om. Sverige fick mycket negativ publicitet genom DLV-målet och även MÖDs beslut i Greenpeace-målet har noterats internationellt. Därmed har beslutet om att inte meddela prövningstillstånd fått en uppmärksamhet som det inte förtjänar. Mot denna bakgrund skulle jag råda organisationen att istället välja ut ett av Natura 2000-områdena där det bedrivs en konkret utpekad verksamhet i form bottenstrålning och än en gång begära att länsstyrelsen kräver att verksamheten tillståndsprövning enligt reglerna i 7 kap. MB. Jag har svårt att tro att MÖD framhärdat i att inte åtminstone pröva talerätten i en sådan situation.

Jag utgår alltså i det fortsatta resonemanget från att *MÖD 2012:47* och *MÖD 2012:48* uttrycker gällande rätt för stunden. Jag delar också den uppfattning som ligger bakom dessa beslut, nämligen att när det står EU-rättsliga intressen på spel måste miljöorganisationerna som bärare av dessa ha möjlighet att rättsligt utmana myndigheternas beslut. Någon annan slutsats kan knappast dras av rättsfallen *C-115/09 Trianel* och *C-240/09 Den slovakiska brunbjörnen*. En annan tolkning skulle medföra att de nationella myndigheterna kunde själv-

---

<sup>19</sup> Förslaget att låta 16:13 utvidgas till att omfatta tillsynsbeslut har genom åren föreslagits av flera utredningar, men lagstiftaren har regelmässigt varit emot en sådan reform, se t.ex. SOU 2006:39 Ett utvidgat miljöansvar och SOU 2011:86 Bättre miljö – minskade utsläpp.

svåldigt bestämma när och hur den unionsrättsliga klagorätten kan utövas. Jag tror att var och en inser vilket svar som EU-domstolen skulle ge på frågan om ett sådant system är förenligt med EU-rätten.

Den fråga som återstår för MÖD att besvara är om andra slags beslut som rör unionsrättsliga intressen – alltså sådana som gäller sådan reglering som inte kräver tillstånd eller dispens enligt EU-rätten – kan inrymmas i klagorätten i 16:13 MB. I *Den slovakiska brunbjörnen* uppdrar ju EU-domstolen åt de nationella domstolarna att ”i den utsträckning det är möjligt” tolka de processuella reglerna så att miljöorganisationerna får klagorätt. Man kräver dock inte att domstolarna ska sätta de nationella reglerna åt sidan genom att medge talerätt ”contra legem”, vilket ju annars är fallet med regler som har direkt effekt enligt unionsrätten. Den slovakiska domstolen valde visserligen att medge miljöorganisationen VLK klagorätt mot ett uttryckligt förbud i den nationella lagstiftningen, men det är som sagt inte något krav.<sup>20</sup> Svaret på hur de svenska domstolarna skulle göra i en sådan situation får nog betraktas som öppen.

I de kommentarer som skrevs om *MÖD 2012:47* och *MÖD 2012:48* ställdes frågan om vilka konsekvenser avgörandena har för sådana beslut som rör enbart inhemsk rätt, utan koppling till EU-rättsliga förpliktelser.<sup>21</sup> Jag menar att svaret gavs i domstolens beslut i strandskyddsärendena (*MÖD 2013:6 m.fl.*). Som redan har nämnts, medförde dessa domar också en utvidgning av klagorätten i förhållande till tidigare rättspraxis, även om de primärt gällde frågan om överklagbarhet. Den formel som MÖD uttalade i novembermålen ansågs alltså allmängiltig för hela miljöbalken. Det är inte heller svårt att sympatisera med en sådan ordning av flera skäl. På så vis implementeras ju Århuskonventionen på alla slags miljöbeslut, vilket man inte får glömma är en folkrättslig förpliktelse och i linje med principen om traktatenlig tolkning. Ett annat synsätt skulle också medföra att vi skulle få ett ”dubbelt system” – ett slags klagorätt för beslut som rörde unionsrättsliga intressen och ett annat för de rent inhemska. Förutom att ett sådant system skulle bli ohanterligt med olika regler som skulle hanteras redan i inledningen av överprövningen, skulle det inbjuda klagandena att hitta en unionsrättslig salamander eller skalbagge i varje situation. Intresset av en tydlig och snabb process skulle inte vinna på en sådan ordning.

Vad jag möjligen kan tycka är att MÖD borde ha betonat tydligare i strandskyddsdomarna att klagorätten också syftar till kontroll av myndigheternas beslutsfattande. Mark- och miljödomstolen hade ju uttryckt att det inte ”var önskvärt” att miljöorganisationerna kunde överklaga länsstyrelsens överprövningsbeslut, då de kunde överklaga det inledande kommunala dispensbeslutet.

<sup>20</sup> Se den rättsfallsamling som Århuskonventionens Task Force on Access to Justice har upprättat på UNECEs hemsida, <http://www.unece.org/env/pp/a.to.j.html>.

<sup>21</sup> Se Annika K Nilsson i JPMiljönet ([www.jpinfo.net](http://www.jpinfo.net)) 2012-12-19: Ny praxis om miljöorganisationers talerätt.

Men det synsättet missar man behovet av kontroll av att länsstyrelsens hantering sköts rättsenligt, vilket är en förutsättning för att systemet med överprövning av kommunala beslut ska fungera. I just Norrbotten har behovet av sådan granskning också visat sig särskilt tydligt, där ju JO i somras beslutade att inleda förundersökning mot landshövdingen för tjänstefel genom hans ivriga ingripanden i ärenden som dessa.<sup>22</sup>

Slutligen en kommentar som också aktualiseras av Greenpeace-målet. Den svenska miljöprocessen utgår från att ”den kvalificerade rättsbildningen” sker i Högsta domstolen, vilket motiverade lagstiftarens motvilja mot att införa en ordning med förstärkt sats i MÖD för att döma i prejudikatmål.<sup>23</sup> Som alla som är insatta på rättsområdet känner till, stämmer den här inställningen vare sig med verkligheten eller HDs egen inställning. Här anser man istället att ”Mark- och miljööverdomstolen har ett betydande ansvar för prejudikatbildningen inom miljörettens område både genom egna avgöranden och genom att möjliggöra en prövning i HD”.<sup>24</sup> Greenpeace-målet visar att det är hög tid att damma av det förslag som Miljöprocessutredningen lanserade för att tydliggöra MÖDs ansvar för rättsbildningen på området.<sup>25</sup> Därmed kan man möta den ganska utbredda kritiken mot domstolen för att ha svårt att hålla en enhetlig linje.

## 5. AVSLUTNING PÅ DEL 1

I den här artikeln har jag diskuterat Århuskonventionens och EU-rättens inverkan på talerätten enligt miljöbalken. I nästa nummer av ERT analyserar jag hur den berörda allmänheten kan komma till tals vid beslut enligt den del av miljöretten som ligger utanför balken. Det gäller främst lagstiftningen om jakt och om naturvård i skogen samt rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen. Som nämndes i inledningen, avslutas artiklarna med några anmärkningar kring den EU-rättsliga utvecklingen av talerätten på miljöområdet och behovet av nationell lagstiftning i frågan. Med tanke på den snabba utvecklingen inom unionsrätten – jämfört med att nästa nummer av ERT kommer ut tidigast i oktober – är det väl inte otänkbart att jag också får tillfälle att kommentera en och annan nyhet på området, inte minst nya avgöranden från EU-domstolen.

---

<sup>22</sup> <http://www.nsd.se/nyheter/artikel.aspx?ArticleId=7158486>. Förundersökningen är numera nedlagd.

<sup>23</sup> Prop. 2009/10:215, s. 180.

<sup>24</sup> I NJA 2011 s. 782.

<sup>25</sup> SOU 2009:10 Miljöprocessen.