

# ***Aurora – morgonrodnad för klimatprocessen i Sverige?***

## ***Om föreningen Auroras stämning av staten för bristande klimatarbete***

I denna artikel presenterar JP Infonets expert Jan Darpö – professor emeritus vid Uppsala universitet – föreningen Auroras stämning av staten för bristande uppfyllelse av de internationella förpliktelserna enligt Parisavtalet under FN:s klimatkonvention (UNFCCC). Därefter lyfter han fram några frågor som domstolarna måste ta ställning till i bedömningen av målet.<sup>1</sup>

### **1. Inledning**

Sedan knappt tio år tillbaka har vi sett ett stort antal ”klimatprocesser” i domstolar över hela världen som olika medborgargrupper drivit mot stater eller företag. Antalet beror på hur man avgränsar denna kategori, men om man räknar in stämningar mot både stater och företag med krav på skadestånd, försiktighetsmått eller förbud, ansökningar om tillstånd till verksamheter med klimatpåverkan samt överklagande av planer och andra förvaltningsbeslut hamnar man på minst 1 500 mål, varav 1 200 enbart i USA.<sup>2</sup> Inom EU finns sådana mål från såväl nationella domstolar som EU-domstolen. Den första klimatprocessen som fick stor uppmärksamhet var nederländska *Urgenda* som avgjordes i första instans 2015. I domen beordrade Rechtbank Den Haag den holländska staten att vidta tillräckliga åtgärder för att möta sina förpliktelser enligt Parisavtalet, ett domslut som fyra år senare fastställdes av landets Högsta domstol (Hoge Raad).<sup>3</sup> Andra mål där kärandena haft framgång är *Neubauer*<sup>4</sup> från Tyskland, *Commune de Grande-Synthe*<sup>5</sup> från Frankrike och det irländska *Friends of the Irish Environment CLG*.<sup>6</sup> I samtliga dessa har de nationella domstolarna utifrån lite olika grunder slagit fast att staterna måste göra mer för att möta sina internationella klimatåtaganden. Det finns emellertid också en motsatt trend där de nationella domstolarna menat att det inte funnits någon rättslig grund för käromålen. Av dessa kan nämnas *Friends of the Earth v Secretary of State for Transport*<sup>7</sup> från Storbritannien som gällde frågan om regeringens plan för utvecklingen av flygplatsen i Heathrow var förenlig med Parisavtalet och

---

<sup>1</sup> Tack till Anders Bengtsson, Jonas Ebbesson och Magnus Nilsson för värdefulla synpunkter på texten.

<sup>2</sup> Ebbesson, J: *Klimatprocesser mot staten – runt om i världen och i Sverige*. JT 2020/21 s. 106 med hänvisning till uppgifter från bl.a. databasen vid Sabin Center for Climate Change Law vid Columbia University i New York; [Climate Change Litigation Databases - Sabin Center for Climate Change Law \(climatecasechart.com\)](https://climatecasechart.com) > besökt 2023-01-27. Observera att uppgiften har några år på nacken.

<sup>3</sup> Hoge Raad 2021-12-20 (ECLI:NL:HR:2019:2007); [Dutch State to reduce greenhouse gas emissions by 25% by the end of 2020 - Hoge Raad](https://www.eclii.org/cases/ECLI:NL:HR:2019:2007)

<sup>4</sup> Bundesverfassungsgericht Deutschland 2021-03-24; I BvR 2656/18; [Bundesverfassungsgericht - Decisions - Constitutional complaints against the Federal Climate Change Act partially successful](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/BV21_03_24_18.html) [Bundesverfassungsgericht - Decisions - Constitutional complaints against the Federal Climate Change Act partially successful](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/BV21_03_24_18.html)

<sup>5</sup> Conseil d'Etat 2021-07-01, *Commune de Grande-Synthe*, Cas N° 42427301 ; ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701.

<sup>6</sup> The Supreme Court of Ireland 2020-07-31 [2020] IESC 49.

<sup>7</sup> The Supreme Court (of the United Kingdom) 2020-12-16, [2020] UKSC 52.

*Natur og Ungdom*<sup>8</sup> från Norge, där flera organisationer utmanade Olje- og Energidepartementets (OED) beslut att öppna Barents hav för oljeprospektering. Andra klimatprocesser där kändandena inte haft framgång är *Greenpeace-målet*<sup>9</sup> från Österrike som gällde skattesubventioner av flyg och *KlimaSeniorinnen*<sup>10</sup> från Schweiz. Från EU-domstolen kan nämnas *Carvalho ao v. the EU*.<sup>11</sup> Här var det 37 enskilda från sex medlemsstater samt Fiji och Kenya som menade att Unionen gjorde för lite för att skydda deras intressen mot klimatförändringar, vilket påstods kränka deras rätt till liv, familjeliv och hälsa under artiklarna 2, 3 och 7 i EU:s Rättighetsstadga. De blev emellertid avvisade av EU-domstolen med den sedvanliga hänvisningen till *Plaumann-doktrinen* under artikel 263(4) FEUF, dvs. att de inte var personligen berörda på ett sätt som motsvarar dem som är direkta adressater för de ifrågasatta rättsakterna (eller frånvaron av rättsakter).<sup>12</sup>

Aurora-målet har kallats den första ”riktiga” klimatprocessen i Sverige. Det är inte riktigt rättvisande då det har föregåtts av åtminstone ett liknande mål där två organisationer – föreningarna *Push Sverige* och *Fältbiologerna* – samt en stor grupp privatpersoner stämde staten för Vattenfalls försäljning av brunkolsgruvorna i Tyskland till ett tjeckiskt energibolag. Kändandena menade att försäljningen stred mot miljöbestämmelsen i 1:2 regeringsformen (1974:152, RF) samt rätten till liv och hem enligt artiklarna 2 och 8 EKMR. Såväl tingsrätten som hovrätten ansåg emellertid att talan utgick från ett hypotetiskt resonemang om skada och ogillade den som ”uppenbart ogrundad” utan att kommunicera med motparten med stöd av 42:5 rättegångsbalken (1942:740, RB). Även det s.k. *Preem-målet* har kallats en klimatprocess, men där var fråga om ett överklagande av ett tillstånd till en verksamhet som skulle få stora konsekvenser för Sveriges utsläpp av koldioxid. Det finns givetvis andra liknande fall, men onekligen är Aurora-målet det första där en stor grupp enskilda (636 ungdomar födda mellan 1996 och 2015) stämmer staten direkt i domstol med krav ett mera ambitiöst klimatarbete.

De här rättsprocesserna aktualiserar alltså frågor om det är möjligt att utmana statens bristande genomförande av de internationella klimatåtagandena i nationell eller europeisk domstol, om det är fråga om brott mot mänskliga rättigheter samt – inte minst – om gränsdragningen mellan juridik och politik.

## 2. Auroras stämningsansökan

### Yrkandena

Stämningen är riktad mot den svenska staten och ansökan är ingiven till Nacka tingsrätt av Auroras ordförande som företrädare för föreningens medlemmar. Ansökan är på 106 sidor plus ett mindre antal bilagor.<sup>13</sup> Jag ska efter bästa förmåga försöka ge en rättvis beskrivning av yrkanden, rättsliga grunder och resonemang.

Aurora yrkar i första hand att domstolen ska *fastställa* att det utgör en kränkning av kändandens rättigheter enligt EKMR att staten underlåter att utreda och genomföra sin rättvisa andel av de globala åtgärder som krävs för att minska växthusgaskoncentrationen i atmosfären så att ökningen av den globala medeltemperaturen begränsas till 1,5° C jämfört med förindustriella nivåer. Den underlåtenhet som läggs staten till last består i att man inte vidtar tillräckliga åtgärder för att utifrån bästa tillgängliga vetenskap *utreda*

<sup>8</sup> Norges Högsterett 2020-12-22; 20-051052SIV-HRET.

<sup>9</sup> Verfassungsgerichtshof Österreich 2020-09-30; G 144-145/2020-13, V 332/2020-13.

<sup>10</sup> Schweizerisches Bundesgericht 2020-05-20; 1C\_37/2019.

<sup>11</sup> EUD 2021-03-25; C-565/19 P.

<sup>12</sup> EUD 1963-07-15; mål nr 25-62.

<sup>13</sup> [Auroras stämningsansökan - publicerad \(google.com\)](#) Det finns en sammanfattning på sidorna 103-106.

- omfattningen av Sveriges rättvisa andel av de globala åtgärderna för att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5° C genom att kontinuerligt minska växthusgasutsläpp från industriprocesser, produktanvändning, fossil energi, jordbruk och avfall (IPEJA),
- hur Sverige på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt ska kunna åstadkomma sin kontinuerliga rättvisa andel av de globala åtgärderna inom utsläppskategorin IPEJA, och
- hur mycket Sverige på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt kan bidra till att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5° C genom att minska konsumtionsbaserade växthusgasutsläpp utomlands, växthusgasutsläpp som svenska juridiska personer orsakar utomlands och växthusgasutsläpp från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF),
- hur Sverige på liknande sätt kan öka upptagningen av växthusgaser genom att skydda och restaurera ekosystem som utgör naturliga kolsänkor som skog, våtmarker och hav.

Vidare består statens underlåtenhet i att man inte efter utförda utredningar vidtar tillräckliga åtgärder för att genomföra Sveriges kontinuerliga rättvisa samt tekniskt och ekonomiskt genomförbara andel av de globala åtgärderna inom ovan listade kategorier.

I andra hand yrkar Aurora att domstolen ska *ålägga staten att utföra* de utredningar och vidta de åtgärder som anges i punkterna ovan. Man begär också att käromålet ska tas upp som en enskild grupptalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång och att målet behandlas skyndsamt.

### Grunder och omständigheter

Auroras krav på utredningar och åtgärder utgår från att staten har en positiv förpliktelse att skydda ungdomarna från att drabbas av de allvarliga miljöfaror som följer av klimatförändringarna och som riskerar deras liv, fysiska och psykiska hälsa, värdighet, välmående, hem och egendom negativt. Den rättsliga grunden anges vara EKMRs artikel 2 (rätten till liv), artikel 3 (förbudet mot förnedrande och omänsklig behandling), artikel 8 (rätten till privat- och familjeliv), artikel 14 (förbudet mot diskriminering) och artikel 1 i första tilläggsprotokollet (egendomsrätten) samt motsvarande rättigheter enligt artiklarna 2, 4, 7, 17 och 21 i EU-stadgan. Dessa rättigheter ska tolkas in i skyldigheten för staten att främja en hållbar utveckling och god miljö enligt 1 kap. 2 § 3 st. RF och 1 § 4 p. klimatlagen (2017:720) som stadgar att Sveriges klimatpolitiska arbete ska vila på vetenskaplig grund. Rättigheterna ska vidare tolkas i ljuset av internationell rätt som slår fast 1,5° C-målet, varvid icke-skadepincipen och försiktighetsprincipen ska tillämpas och den globala klimatvetenskapen beaktas.

Aurora hävdar att det svenska klimatarbetet är otillräckligt i fyra olika avseenden: beräkningarna som ligger till grund för utsläppsmålen exkluderar stora mängder utsläpp, det finns inget mål för bevarande av kolsänkor, ambitionsnivån i utsläppsmålen är långt lägre än Sveriges rättvisa andel av de globala utsläppsminskningarna och vi uppfyller inte ens de otillräckliga nationella utsläppsmålen. Mot den bakgrunden vill man att domstolen ska slå fast att den svenska staten, tillsammans med världens övriga stater, har en skyldighet att *göra sin rättvisa andel* för att minska växthusgaskoncentrationen i atmosfären för att hålla ökningen av den globala medeltemperaturen under 1,5° C jämfört med förindustriella nivåer. Tillräckliga åtgärder måste därför vidtas för att kontinuerligt minska utsläppen av växthusgaser och för att kontinuerligt öka upptagningen av växthusgaser genom naturliga kolsänkor. Beräkningen av Sveriges rättvisa andel ska enligt Aurora, i första hand, göras utifrån ansvar, jämlikhet,

förmåga, kostnadseffektivitet och internationella miljörettsliga principer, vilket betyder minst 9,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år från 2019 fram till 2030. I andra hand ska andelen beräknas utan beaktande av internationella miljörettsliga principer, vilket betyder minst 6,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år från 2019 fram till 2030. Vid båda beräkningarna har Sverige en skyldighet att minska de nationella IPEJA-utsläppen på ett ekonomiskt och genomförbart sätt, vilket innebär minst 3,1 alternativt minst 2,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år från 2019 fram till 2030. Därefter kan IPEJA-utsläppen minskas genom stöd till andra länder. Efter 2030 har Sverige en skyldighet att fortsatt säkra ofarliga koncentrationer av växthusgaser i atmosfären.

Aurora menar slutligen att om domstolen anser att talan inte kan prövas utgör det en kränkning av medlemmarnas rätt till rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR och motsvarande bestämmelse i artikel 47 EU-stadgan. Ersättning bör därför utgå i enlighet med 3:4 skadeståndslagen (1972:207) med 10 000 kr/medlem för ideell skada.

### **3. Rättsliga frågor som aktualiseras**

#### Vad slags talan?

Auroras stämning utgör i första hand en fastställsetalan enligt 13:2 i RBs avdelning för tvistemål. I andra hand begär föreningen en dom om fullgörande enligt 13:1 RB. Det är alltså inte fråga om en enskild talan enligt 32:12 MB som ju enbart kan riktas mot verksamhetsutövare. Därtill begär Aurora att målet ska handhas som en enskild grupptalan enligt lagen (2002:599, LGR) om grupprättegång. Stämningen är inlämnad till Nacka tingsrätt som är behörig domstol enligt förordningen (2002:814).<sup>14</sup>

Jag är inte någon tvistemålsexpert, men tycker ändå att skillnaden mellan fastställelse och fullgörande inte görs särskilt tydlig i stämmingsansökan. Den avgränsningen är emellertid inte så viktig i en kort kommentar som denna. Låt oss därför inledningsvis bara konstatera att det väsentligen är fråga om ett tvistemål där käranden vill att domstolen ska fastställa att statens underlåtenhet att vidta tillräckliga åtgärder för att möta de internationella klimatförpliktelserna utgör en kränkning av ungdomarnas rättigheter enligt EKMR och motsvarande bestämmelser i EU-stadgan.

Den första frågan som Nacka tingsrätt måste ta ställning till är om förutsättningarna för enskild grupptalan är uppfyllda enligt 8 § LGR. Här blir det främst kriterierna i första och fjärde punkterna som aktualiseras, dvs. att ”talan grundas på omständigheter som är gemensamma eller likartade för gruppmedlemmarnas anspråk” samt att ”gruppen med hänsyn till storlek, avgränsning och övrigt är lämpligt bestämd”. Den gemensamma nämnaren för Auroras medlemmar är att de är ungdomar under 26 år och därför särskilt utsatta för klimatkrisen på grund av sin ålder. De kan förväntas vara vid liv när klimatförändringarna riskerar få allvarigare konsekvenser i Sverige om tillräckliga åtgärder inte vidtas. De kommer därmed att allvarligt påverkas till liv, fysisk och psykisk hälsa, värdighet, välmående, hem och egendom.

Aurora har alltså valt ålder som urvalskriterium för sin grupp, inte någon annan utsatthet t.ex. i form av boende i områden som kommer att utsättas för torka eller ökade flöden eller höjda havsnivåer. Det återstår att se om Nacka tingsrätt bedömer det som tillräckligt för att möta de krav som gäller för enskild grupptalan. Om inte så kommer domstolen att överlämna målet till Stockholms tingsrätt för prövning i sak (10:2 resp. 10:20a RB).

---

<sup>14</sup> I förordning (2002:814) om behörighet för tingsrätter att handlägga mål enligt lagen (2002:599) om grupprättegång, m.m. anges en tingsrätt per län som behörig domstol för dessa mål. Vid Nacka tingsrätt är målet lottat på avdelning 2 (allmän avdelning, alltså inte Mark- och miljödomstolen), mål nr T 8304-22.

### Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR)

Aurora hävdar att det otillräckliga klimatarbetet utgör en kränkning av medlemmarnas rättigheter enligt artiklarna 2, 3, 8 och 14 EKMR och artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Man menar också att för att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt konventionen krävs att klimatarbetet utformas i enlighet med försiktighetsprincipen och innefattar förebyggande åtgärder som är tillräckliga för att ta höjd för att de allra värsta konsekvensscenarierna blir verklighet.

Argumentationen om att EKMR erbjuder skydd för enskilda och grupper mot klimatförändringar är gemensam för nästan alla klimatprocesser som drivits i Europa. I några av de mera kända framgångsmålen har emellertid de nationella domstolarna inte lyssnat på det örat, utan istället ansett att staterna brutit mot sina internationella klimatåtaganden enligt den nationella implementeringslagstiftningen (*Commune de Grande-Synthe* och *Friends of the Irish Environment CLG*). I andra har de nationella domstolarna baserat sin argumentation på att det otillräckliga klimatarbetet utgör en kränkning av de mänskliga rättigheterna, tydligast så i *Urgenda* och *Neubauer*. Den nederländska högsta domstolen menade att det följer direkt av artikel 2 och 8 EKMR,<sup>15</sup> dock utan att fråga Europadomstolen om råd.<sup>16</sup> Den tyska författingsdomstolen hade ett liknande resonemang om enskildas rätt till hälsa och egendom som man emellertid grundade på artikel 20a i grundlagen (*Grundgesetz*).

Här bör observeras att Europadomstolen ännu inte har satt ned foten i frågan. Under senare år har tolv klagomål med avseende på klimatprocesser ställts till domstolen, men i sak är inget av dem avgjort. Domstolen har beslutat att tre av klagomålen – *Klimaseniorinnen* (53600/20),<sup>17</sup> *Duarte Agostinho m.fl.* (39371/20)<sup>18</sup> och *Carême* (7189/21)<sup>19</sup> – kommer att tas upp i stor sammansättning ("grand chamber"). Det första av dessa är mot Schweiz och kommer från en grupp äldre kvinnor som menar att deras hälsa påverkas särskilt negativt av klimatförändringarna. I *Duarte Agostinho* är det ett antal portugisiska ungdomar som stämt 33 parter till EKMR (däribland samtliga EUs medlemsländer) för otillräckligt klimatarbete. Gruppen har valt att väcka talan direkt i Europadomstolen då man menar att såväl de nationella rättsordningarna som EU-rätten inte ger ett effektivt rättsskydd för en talan som deras. Franska *Carême* gäller samma klimatprocess som *Commune de Grande-Synthe*. Här var det kommunen och dess borgmästare som med framgång begärde att Conseil d'Etat skulle beordra regeringen att vidta tillräckliga åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser som orsakade översvämning och annan skada i området. En enskild – Damien Carême – ville delta processen, men blev avvisad av domstolen pga. bristande talerätt, varför han nu vänt sig till Europadomstolen. Två av klagomålen är mot Storbritannien – *Plan B Earth* (35057/22) och *Humane Being* (36959/22),<sup>20</sup> men de har blivit avvisade av Eurodomstolen då organisationerna bakom inte ansågs vara "kränkningsoffer" i konventionens bemärkelse (artikel 34 och 35 st. 3(a)).<sup>21</sup> I de resterande sju målen har domstolen ännu inte tagit ställning till om de ska tas upp till prövning i sak.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Se Ebbesson, J: *Klimatprocesser mot staten – runt om i världen och i Sverige*. Juridisk Tidskrift (JT) 2020/21 s. 106 som innehåller en utförlig beskrivning av *Urgenda*-processen på sid. 113-117.

<sup>16</sup> En sådan fråga är möjlig att ställa direkt till Europadomstolen med stöd av tilläggsprotokoll 16 till EKMR som Nederländerna ratificerade 2019; [Concerning a given treaty - Treaty Office \(coe.int\)](#) Det kan nämnas att Sverige inte har ratificerat protokoll 16.

<sup>17</sup> [Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland \(relinquishment\) \(coe.int\)](#)

<sup>18</sup> [Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others \(communicated case\) \(coe.int\)](#)

<sup>19</sup> [Carême v. France \(relinquishment\) \(coe.int\)](#)

<sup>20</sup> [FS Climate change ENG \(coe.int\)](#)

<sup>21</sup> Besluten togs i december 2022 men är inte publicerade.

<sup>22</sup> *Uricchio v Italy and 32P* (14615/21), *De Conto v Italy and 32P* (14620/21), *Müllner v Austria* (18859/21) – "Mex case", *The Norwegian Grandparents' Climate Campaign v Norway* (19026/21), *Greenpeace ao v Norway* (34068/21), *Soubeste ao v Austria and 11P* (31925/22) och *Engels ao v Germany* (46906/22). En

Att Europadomstolen beslutat att tre av målen ska handläggas i stor sammansättning beror givetvis på klimatfrågans stora samhällsbetydelse. Möjligen kan det även ses som en markering mot att det utvecklas olika nationella förståelser av det skydd av mänskliga rättigheter som EKMR erbjuder. Vidare är det onekligen också så att klimatprocesserna utmanar flera grunder i den rättspraxis som Europadomstolen utvecklat under EKMR. Utan att bli alltför detaljerad gäller detta främst tre frågor. Till att börja med innehåller EKMR ingen ”rätt till en god miljö”.<sup>23</sup> Utvecklingen av den rikliga praxisen i miljöfrågor – ”*the greening of human rights law*” – har istället skett indirekt och under andra bestämmelser, främst dem om skyddet av liv (artikel 2) och av hemmet (artikel 8). Till det kommer att Europadomstolen tillerkänner staterna en ”vid tolkningsmarginal” (*wide margin of appreciation*) i administrativa beslut som rör miljön. Det synsättet gäller både när man vidtar försiktighetsåtgärder som inverkar på andra rättigheter under konventionen (t.ex. egendomsskyddet) och vid avvägningen mellan miljöskydd, ekonomi och utveckling. Europadomstolens avgörande i stor sammansättning om Heathrow flygplats i London är ett tydligt exempel på detta.<sup>24</sup> Slutligen tillämpar Europadomstolen en doktrin om ”direkt kränkningsoffer” (*direct victim requirement*) under artikel 35 EKMR, vilket alltså var skälet till att de två klagomålen i de engelska klimatmålen avvisades. Den som klagat måste alltså vara direkt berörd, även om talan i och för sig kan föras av en grupp eller organisation. Någon *actio popularis* erkänns inte under EKMR.

Samtliga dessa grunder i Europadomstolens rättspraxis talar alltså emot att man skulle erkänna att staternas oförmåga att möta de internationella klimatåtaganden kan utgöra en kränkning av klagandenas rättigheter under EKMR. Det som talar för är att rättspraxisen är föränderlig och dynamisk. Det är ett medvetet val som gjorts av domstolen när den har betonat att rättspraxisen måste vara ”levande” (*living instrument*) för att möta tidens krav. Klimatfrågan är ju också något som måste hanteras och det skulle vara märkligt om staten som åtagit sig internationella förpliktelser i det avseendet kan slippa undan därför att dess passivitet inte är möjlig att utmana i nationell domstol. Mot den bakgrunden tror jag att det inte är självklart hur man kommer att se på de klimatprocesser som nu ska avgöras i stor sammansättning.<sup>25</sup> Att *Duarte Agostinho* kan avvisas då gruppen inte har försökt driva sitt mål i nationell domstol eller EU-domstolen är väl ingen vågad gissning (se artikel 35 st. 1), men hur det går med pensionärerna (*Klimaseniorinnen*) eller med mannen vars egendom drabbas av översvämningar (*Carême*) är svårt att förutsäga. Det ligger dock nära till hands att tro att de nationella domstolar som intar en mera traditionell syn på kränkningar av EKMR-rättigheterna inte låter sig påverkas innan Europadomstolen sagt sitt. Att Högsta domstolen gjort ett allmänt uttalande om att svensk rätt kan ge starkare skydd för enskildas mänskliga rättigheter än vad EKMR kräver gör knappast någon skillnad i det avseendet.<sup>26</sup>

---

redogörelse för det norska Greenpeace-målet finns i Hellner, A: *Klimatrelaterad strategisk processföring: Nederländska Urgenda, norska Klimasøksmålet och svenska Preemraff i ett jämförande perspektiv*. Förvaltningsrättslig tidskrift (FT) 2020 s. 401-426.

<sup>23</sup> Redogörelsen bygger främst på Darpo, J: *Can nature get it right? A study on the Rights of Nature in the European context*. European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs at the request of the JURI Committee, Brussels 2021-03-01, kapitel 3: A human right to a healthy environment; [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/sv/document.html?reference=IPOL\\_STU%282021%29689328](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/sv/document.html?reference=IPOL_STU%282021%29689328)

<sup>24</sup> Europadomstolen 2003-08-08 *Hatton*; 36022/97; [Hatton and others v. The United Kingdom \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/comdocdocuments/hatton-and-others-v-the-united-kingdom)

<sup>25</sup> Enligt pressmeddelande från Europadomstolen den 3 februari kommer förhandlingar hållas i *Klimaseniorinnen* och *Carême* den 29 mars i år, *Duarte Agostinho* får vänta till efter sommaren; [Grand Chamber procedural meeting in climate cases \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/comdocdocuments/grand-chamber-procedural-meeting-in-climate-cases)

<sup>26</sup> NJA 2012 s. 1038, p. 15.

### Den rättsliga grunden

Om domstolen skulle acceptera att skyddet för enskilda och grupper under artikel 2 och 8 EKMR medför krav på att staten måste vara aktiv i arbetet med klimatomställning, återstår ändå frågan om hur mycket som krävs. Den aspekten har försvunnit något i den rättsliga debatten om klimatprocesser, av vilken man kan få intrycket att EKMR i sig skulle utgöra en ”rättslig standard” för den bedömningen. Jag menar däremot att mot bakgrund av Europadomstolens praxis är det tydligt att en kränkning av artikel 2 och artikel 8 förutsätter dels att det är fråga om en (risk för) skada eller påverkan som är betydande, dels att man kan visa att staten inte gör tillräckligt utifrån vad som krävs för att nå stadgade mål.

I framgångsmålen som jag beskrivit ovan har angreppsvinkeln varit att käranden begränsat sin talan till att begära att domstolen ska fastställa att de planer som regeringen lagt fram och de åtgärder man vidtagit inte räcker för till för att nå de mål som är uppsatta i Parisavtalet, EU-rätten och den nationella rätten. I samtliga dessa mål har en återkommande invändning från regeringarnas sida varit att detta är något som måste bestämmas av politiken under det ansvar som de fått av väljarna. Man har menat att ett domstolsingripande skulle strida emot en av grundvalarna för den moderna demokratin, nämligen den om ansvarsuppdelningen mellan den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten. Invändningen har också ingående diskuterats av domstolarna som emellertid menat att valet av åtgärder ligger hos politiken, men att det måste vara möjligt att kontrollera om dessa är tillräckliga för att möta de mål som satts upp i internationella förpliktelser och lagstiftning. Domstolarna har alltså nöjt sig med att göra en prognos av om planerna och åtgärderna duger för att uppnå de uppsatta målen (*trajectory review*). Rättsföljden har regelmässigt varit att regeringens planer underkänts eller att man beordrat den att göra mer, utan att ange vad som bör göras istället. Ett viktigt inslag i resonemanget har också varit att klimatarbetet inte får skjutas över till framtida generationer utan måste inledas genast i enlighet med en trovärdig plan. På så sätt har domstolarna ansett att man har respekterat området för politiskt beslutsfattandet i enlighet med idén om *trias politica*.<sup>27</sup> I vissa rättsordningar har dessa avgöranden varit i linje med en etablerad rättstradition (*Commune de Grande-Synthe*), medan de i andra har varit mera oväntade och nydanande (*Neubauer*). Särskilt tydligt var detta i *Urgenda-målet*, där många av landets rättsvetare gjorde felaktiga förutsägelser inför avgörandet i varje instans (antalet minskade dock med tiden).

Auroras kritik av det svenska klimatarbetet framstår som utvecklad och välgrundad. När det sedan kommer till yrkandena skiljer sig Aurora-målet från de utländska föregångarna i ett viktigt avseende; föreningen nöjer sig inte med att begära domstolen ska bedöma om regeringens nuvarande och planerade åtgärder duger för att nå de uppsatta klimatmålen. Istället vill man att domstolen ska fastställa att Sverige inte gör sin *rättvisa andel* i enlighet med en anvisad modell framtagen av forskare inom *Climate Analytics*. Den rättsliga grunden för en sådan fördelning anges vara artikel 2 i Parisavtalet om gemensamt men differentierat ansvar och 2 § 4 p. klimatlagen. Käranden vill alltså att domstolen ska gå betydligt längre genom att bedöma vilka åtgärder som är tillräckliga. Det tror jag är ett steg in på politikens område som varje europeisk domstol skulle tveka inför. Därutöver uppstår frågan; varför just denna modell – som säkert är vederhäftig i sig – och inte någon annan vetenskapligt förankrad metod? Med andra ord, den normativa förankringen är svag för den bedömning som domstolen ombeds göra. De bevisuppgifter som Aurora anger till stöd för att Sveriges klimatarbete är otillräckligt är också magra, egentligen bara en redogörelse för brevväxlingen mellan föreningen och regeringen och en hänvisning till den senares yttrande till Europadomstolen i *Duarte Agostinho*. Det här ser jag som en svaghet i hur Auroras talan är upplagd.

---

<sup>27</sup> [Trias Politica \(Separation of Powers\) | SpringerLink](#)

## Klimatprocesser i Sverige?

Jonas Ebbesson har länge argumenterat för att framgångsrika klimatprocesser är möjliga även i Sverige,<sup>28</sup> en uppfattning som jag delar. Den rättsliga grunden för en sådan talan bör emellertid utformas tydligt på så vis att den kopplar till de klimatmål som är uppsatta i FNs klimatkonvention, EU-rätten och vad som bestämts nationellt av riksdagen. Det borde vara ett gyllene läge för en sådan process mot staten. Både Klimatpolitiska rådet och Naturvårdsverket har uttalat att dagens politik inte räcker till och att Sverige befaras inte nå målen.<sup>29</sup> Den nya regeringen har också vidtagit eller lovat ett antal åtgärder som verkar i motsatt riktning; försvagning av reduktionsplikten, avskaffandet av bonus malus-systemet för bilköp, stopp för en reform av reseavdragen och indraget stöd för nätanslutning av havsbaserad vindkraft. Före valet sade dessutom de nuvarande regeringspartierna nej till ett tydliggörande av reglerna om kommunalt veto mot vindkraft. Regeringen har inte heller än så länge varit särskilt tydlig med hur klimatmålen ska kunna nås med den nya politiken.

Vad är det då för internationella, EU-rättsliga och nationella klimatmål som blir aktuella? Parisavtalets 1,5° C-mål har redogjorts för ovan. EU genomför idag Parisavtalet genom sin ”klimatlag”, dvs. förordning 2021/1119.<sup>30</sup> Det övergripande målet är att Unionen ska vara klimatneutralt senast 2050. År 2030 ska nettoutsläppen<sup>31</sup> vara 55% lägre än de var 1990, en siffra som är rapporterad till FN som medlemsstaternas gemensamma mål (*Nationally Determined Contributions, NDC*). I de avseenden som är intressanta här är EUs klimatlagstiftning uppdelad i tre paket; utsläppshandeln genom utsläppshandelsdirektivet (2003/87, *EU ETS*), ansvarsfördelningsförordningen (2018/842, *ESR*) och förordningen (2018/841, *LULUCF*) om upptag och utsläpp från skog och mark. *EU ETS* – som gäller utsläpp från industrin, kraft- och värmeproduktion samt flyget – innehåller inga fördelningstal för de olika medlemsstaterna, vilket däremot både *ESR* och *LULUCF* gör. För *ESR* – som alltså reglerar vägtransporter, uppvärmning av bostäder och lokaler, arbetsmaskiner och jordbruk (metan och lustgas) utanför utsläppshandelsystemet – har Sverige fått ett beting att minska utsläppen med 50% till 2030 jämfört med 2005. Den överenskomna revideringen av *LULUCF* innebär att ett unionsövergripande mål om en nettokolsänka på 310 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030 införs, vilket för Sveriges del väntas innebära ett krav på drygt 47 miljoner ton. Sveriges egna klimatmål sattes genom riksdagsbeslut 2017 och är inte synkroniserade med EUs. Det övergripande målet är att senast 2045 ska vi inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, därefter ska de vara negativa. Sedan finns mål för *ESR*-sektorn som idag är satta till att utsläppen 2030 bör vara lägre än 63% lägre än 1990, för 2040 gäller 75%. När de pågående förhandlingarna inom ramen för ”Fit for 55” inom EU slutförs före sommaren 2023 kommer vi emellertid att påverkas starkt av EUs klimatlag med mål, tidsramar och rapporteringskyldigheter.

Mot den här målbilden borde det vara möjligt att driva en klimatprocess för att utmana regeringens klimatarbete. Grunderna för en sådan talan kan hämtas från EUs klimatlagstiftning, men också med hänvisning till skrivningen om hållbar utveckling i 1 kap. 2 § 3 st. RF och klimatlagens krav på regeringen. Nu har visserligen både Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) sagt att klimatlagen är för vag för att kunna läggas till grund för rättstillämpningen i enskilda fall. Situationerna i dessa mål skiljer sig dock från den klimatprocess som Aurora driver. I rättsprövningsmålet

<sup>28</sup> Se artikeln som nämns i fotnot 1, även Norstedts-podden; [Kan klimatprocesser mot stater och kriminalisering av ekocid hjälpa klimatet? – lyssna på professor Jonas Ebbesson i Juridikens värld \(nj.se\)](#)

<sup>29</sup> [Seminarium 24 maj om finanssektorns allt större roll i klimatomställningen | Klimatpolitiska rådet \(tt.se\)](#) respektive [Naturvårdsverkets kritik: Missar troligen klimatmålen | SVT Nyheter](#)

<sup>30</sup> Förordning (EU) 2021/1119 om inrättandet av en ram för att uppnå klimatneutralitet och ändring i förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (*europaisk klimatlag*).

<sup>31</sup> Med nettoutsläpp avses att även utsläpp och upptag från skog och mark räknas in.



om *Spexaren Lund* var frågan om en vägplan var förenlig med klimatlagen och här konstaterade HFD att klimatlagens bestämmelser främst gäller regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen och därför inte utgjorde något hinder mot att godkänna regeringens beslut.<sup>32</sup> Även i tillståndsmålet om *Preem* var situationen likartad, dvs. att de klagande hävdade att klimatlagen skulle användas för att hindra ett tillstånd till en verksamhet som omfattades av EUs utsläppshandel. När MÖD överlämnade målet till regeringen yttrade man att klimatlagen endast innehåller riktlinjer för regeringens klimatpolitiska arbete och därför inte har någon ”rättsverkan i förhållande till tillståndsprövning av enskilda verksamheter”. Det framstår inte som särskilt kontroversiellt, även om man väl också kan konstatera att yttrandet – som ju gällde tillåtligheten av en av de allra största utsläppskällorna – också gav uttryck för en strängt traditionell syn på miljöbalken.<sup>33</sup> Inte minst kom det till uttryck i domstolens ovilja att tillstyrka ett tidsbegränsat tillstånd för en verksamhet med ett sådant stort klimatavtryck.

Att med hjälp av ett annat synsätt lägga bestämmelserna i klimatlagen till grund för rättstillämpning i det enskilda fallet visas i Klimaträttsutredningens delbetänkande.<sup>34</sup> Utredningen föreslog ett andra stycke i 2:9 MB som stadgade att om en verksamhet kan leda till växthusgasutsläpp som skulle få väsentlig betydelse för de tidsatta utsläppsmål som anges i 3 § klimatlagen får den bedrivas endast om regeringen finner särskilda skäl. Någon förändring av den aktuella bestämmelsen i klimatlagen som anger att regeringens arbete ska utgå från riksdagens satta utsläppsmål föreslogs inte. Om nu den bestämmelsen kunde tänkas ligga till grund för regeringens rättstillämpning i det enskilda fallet, varför skulle den då inte med lite nytänk kunna ligga till grund för att utmana regeringens fullgörande av förpliktelserna gentemot riksdagen? En civilrättslig talan bör kunna grundas direkt på den materiella regeln i klimatlagen utan en uttrycklig hänvisning i miljöbalken.

#### 4. Slutord

Det är givetvis svårt att sia om hur Auroras stämningsansökan kommer att tas emot. Det skulle kunna vara så att föreningen tagit i för mycket och är för tidigt ute, men det blir i första hand tingsrättens sak att bedöma. I vilket fall som helst finns tillräckligt mycket i Auroras talan för att domstolen bör ägna frågorna den uppmärksamhet som krävs utifrån ett vidare, samhällsligt perspektiv. Oavsett hur utfallet blir bör vi därför se fram emot en – eller flera – intressanta avgöranden i Sveriges första ”riktiga” klimatprocess.

---

<sup>32</sup> HFD 2021 not. 18 p. 27.

<sup>33</sup> MÖDs yttrande 2020-06-15; M 7130-18, s. 46.

<sup>34</sup> SOU 2021:21 En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden.