

Juridiska institutionen
Juristprogrammet
Examensarbete, 30 hp
Höstterminen 2014

Rätt att försvara miljön

Om ideella miljöorganisationers talerätt enligt
Århuskonventionen 9.3

Gustav Stenseke

Handledare: Filippo Valguarnera
Examinator:



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Innehåll

1.1 Inledning	2
1.2 Problemformulering.....	5
1.3 Syfte.....	5
1.4 Frågeställningar	5
1.5 Teori och metod	6
1.5.1 Rättsdogmatisk metod	6
1.5.2 Processens funktioner	8
2.1 Inledning	11
2.2 Århuskonventionen	11
2.3.1 EU-rätt	13
2.4.1 Svensk rätt.....	15
2.4.2 Svensk praxis.....	18
2.5 Sammantaget.....	23
3.1 Processens funktioner.....	23
3.2 Handlingsdirigering	25
3.3 Konfliktlösning.....	25
3.4 Den rättsskapande funktionen.....	26
3.5 Kontrollfunktionen	26
3.6 Kommunikativa funktioner	27
3.7 Olika processer	28
Kapitel 4 - Analys	29
4.1 Inledning	29
4.2 Handlingsdirigering	29
4.2.1 Handlingsdirigering och rättskällorna	30
4.2.2 Handlingsdirigering för vem?	32
4.2.3 Sammanfattning	36
4.3 Konfliktlösning	36
4.4 Rättsskapande	37
4.4.1 Rättsskapande i rättskällorna.....	37
4.4.2 Rättsskapande blir reformer.....	38
4.5 Kontrollfunktionen	40
4.5.1 Kontrollfunktionen i rättskällorna	40

4.5.2 Kontroll av vad?	41
4.6 Kommunikativa funktioner	45
5.1 Sammanfattande diskussion	51
5.1.1 Kapitel 2	51
5.1.2 Kapitel 4	52
5.2 Slutsatser	56
Avslutande reflektioner.....	57
Källförteckning	57

Förkortningar

EKMR – Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna

FL - Förvaltningslagen

HFD - Högsta förvaltningsdomstolen

HD - Högsta domstolen

NJA - Nytt juridiskt arkiv

MB - Miljöbalken

MÖD - Miljööverdomstolen

SFS – Svensk författningssamling

SNF - Svenska Naturskyddsföreningen

SOU - Statens offentliga utredningar

Svjt - Svensk juristtidning

SVL - Skogsvårdslagen

Kapitel 1 - Inledning, teori och metod

1.1 Inledning

Jag ser ett högt träd

och männen som dödar det

Citatet är hämtat från inledningen till Bruno K Öijers dikt *Jag ser ett högt träd*.¹ Dikten är för mig en mycket personlig bild av en människas förhållande till naturen, och målar upp en bild av människan som en elak exploatör av naturen. En ansvarsfull skogsägare, som planterar lika många nya träd som han hugger ned, eller en parkförvaltare som vill ta ned ett sjukt träd, har antagligen en helt annan bild av vad det innebär att hugga ned ett träd än Öijer. Där Öijer ser en orättfärdig maktutövning över trädet ser sig skogshuggaren eller arboristen snarare som en förvaltare i samspel med naturen. När det gäller naturen och vad som anses naturligt finns det antagligen fler åsikter och idéer än det finns människor. Både Öijer och skogshuggaren skulle säkert få medhåll för sin syn av olika delar av samhället.

Över hela världen utövar människor en väldig makt över naturen. Ibland i samspel med den, ibland som förvaltare, och ofta som rena exploatörer. Samtidigt är vi på många sätt en del av naturen och vi lever både i den och av den. Vad som är ”naturligt” och inte är därför aldrig självklart.

Med denna inledning vill jag belysa ett tema som ligger som grund för den här uppsatsen: människors mångfacetterade förhållanden till naturen. I miljöprocesser kolliderar olika gruppers intressen, med olika bilder och uppfattningar om hur naturen ska förvaltas. Ofta uppstår konflikter där båda sidor hävdar att de slåss för miljön. Att hantera dessa konflikter på ett konstruktivt sätt tror jag är avgörande för om vi ska lyckas bygga ett hållbart samhälle.

¹ Ur Bruno K Öijers diktsamling: *Medan giftet verkar*, Wahlström Widstrand 1991.

I februari i år konstaterade högsta förvaltningsdomstolen att Svenska Naturskyddsföreningen hade rätt att överklaga skogsstyrelsens beslut att tillåta en enskild markägare att avverka fjällnära skog i Änok-deltat i Lappland.² Domstolen hänvisade i princip direkt till Århuskonventionen och till Århuskonventionens handbok, något som i sig är anmärkningsvärt eftersom Århuskonventionen inte har direkt effekt som svensk lag.³ Domen är en del av en utveckling som pågått i de svenska domstolarna de senaste fem åren och som väcker ett antal intressanta rättsliga frågor. Genom ett antal EU-domar och svenska domar har ideella miljöorganisationers möjligheter att överklaga olika myndighetsbeslut med miljöanknytning ökat avsevärt, och utvecklingen har gått relativt fort.

Att miljöorganisationer ska få överklaga myndighetsbeslut har varit kontroversiellt i Sverige av flera skäl. Traditionellt sett har det ansetts att allmänhetens intressen tillgodoses genom myndigheter och att miljöorganisationer därför inte behövs som allmänhetens försvarare. Jämfört med statens breda mandat (som representanter för hela folket) har, åtminstone mindre, miljöorganisationer därför snarare setts som "särintressen".⁴ I och med implementeringen av Århuskonventionen 9.3 försvaras allmänhetens intressen nu även av miljöorganisationerna.

En annan konfliktyta som berörs är vem som egentligen har ansvar för olika delar av naturen. På en del håll ses miljöorganisationer som något suspekt, och Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) som något "Stockholmskt". För de som bor på en ort på landsbygden och till exempel inte vill ha varg i sina skogar blir miljöorganisationerna direkta motståndare. I Maciej Zarembas artikel "Skönheten och odjuret. Så drivs människan ut ur skogen"⁵ beskrivs hur delar av lokalbefolkningen i en by i Norrland som ville rädda en skog från avverkning drog sig ur när de fick reda på att SNF var inblandade i kampen.

² Det handlar om det så kallade Änok-målet. Se avsnitt 2.4.2.

³ The Aarhus Convention, an Implementation Guide, United Nations publications, second edition, 2014, mer om den i avsnitt 1.5.1.

⁴ Se avsnitt 2.4.1.

⁵ Zaremba, M, Skönheten och odjuret. Så drivs människan ut ur skogen. DN 2012-05-13

*“Med ens kom ”skogsreservat” att betyda något helt annat än man tänkt sig. Inte en skog som gick fri från skogsmaskinen – utan en skog där staten stängde människan ute. Hon skulle inte få jaga, göra upp eld, plocka ved, köra skoter. Det var i vart fall vad man trodde.”*⁶

Lokalbefolkningen associerade Svenska Naturskyddsföreningen med något helt annat än det miljöskydd man själva ville uppnå. En miljöorganisation kan inte representera hela folket i alla frågor, och kan också upplevas komma utifrån. För de i Zarembas artikel blev miljöorganisationers intervention snarare som ytterligare ett uttryck för att makten över deras liv finns i Stockholm, eller Bryssel.

Samtidigt argumenterar en del för att hela mänskligheten har ett gemensamt ansvar för att vårda miljön. Man menar att ingen riktigt kan äga naturen. Med en sådan utgångspunkt är det inte rimligt att bara de som bor närmast den natur det är fråga om, eller ens i samma land eller världsdal, ska få bestämma över den. Naturen har inte någon egen talan i domstolen utan måste försvaras av människor. Det innebär att även de som aldrig besökt en hotad skog eller bor på en plats där det finns hotade djur ändå berörs och har ett visst ansvar för det som sker där.

Det skapas också en del problem genom att rättsutvecklingen skett enbart i domstolen. En dom kan aldrig bli lika genomarbetad som en riksdagsreform, som ofta föregås av noggrant utredningsarbete med många remissinstanser och expertutlåtanden och har en annan typ av demokratisk förankring. När det dessutom handlar om flera domar som över tid förändrat rättsläget är risken stor att den materiella rätten inte längre är synkroniserad med miljöprocessens utformning eller miljöförvaltningen i stort. När rätten förändrats så att det börjar likna en reform måste man fundera på hur väl domstolen fungerar som reforminstitut. Det kan också innebära legitimitets- och demokratiproblem om rätten till stor del skapas i domstolar och inte av folkvalda.⁷

⁶ Zaremba, M, Skönheten och odjuren. Så drivs människan ut ur skogen. DN 2012-05-13.

⁷ Detta, liksom flera av de diskussioner jag presenterar här kommer jag återkomma till, och utveckla, i kapitel fyra och fem.

1.2 Problemformulering

Den övergripande frågan som jag vill diskutera är vilken betydelse miljöorganisationer kan ha för våra miljöprocesser. Som nämnts är det inte alldeles självklart att de behövs för att försvara allmänhetens intressen och en del anser att de representerar särintressen snarare än allmänheten. Andra tycker att de bara är ett uttryck för makten i Stockholm. För andra verkar miljöorganisationer i alla lägen vara allmänhetens försvarare mot staten eller exploatörer, och miljöorganisationerna ses då som en garant för medborgarnas rätt till en god miljö. I de svenska domarna har diskussionen främst handlat om vad som är rätt enligt Århuskonventionen och EU-direktiven. Den rättsliga utvecklingen som skett är dock i vilket fall svår att vrida tillbaka utan att bryta mot både Århuskonventionen och EU-rätten.

1.3 Syfte

Syftet med uppsatsen är att göra en utredning som kan bidra till en mer nyanserad diskussion om miljöorganisationers roll i miljöprocessen. Jag gör förstås inga anspråk på att finna den sanna bilden av miljöorganisationers betydelse i processen. Tanken är dock att jag genom den metod jag valt och de teorier jag utgår ifrån kan tillföra något nytt till diskussionen. I uppsatsen diskuterar jag hur miljöorganisationers ökade talerätt kan påverka miljöprocessens funktioner. Syftet med detta är att lyfta några idéer om hur tillämpningen av Århuskonventionen art 9.3 påverkar samhället. Detta tror jag är nödvändigt för att kunna föra en vidare diskussion om hur man kan organisera den svenska miljöförvaltningen efter de ändrade förhållanden som Århuskonventionen fört med sig.

1.4 Frågeställningar

Hur har miljöorganisationers rätt att överklaga miljöbeslut sett ut i Sverige fram till Århuskonventionen ratificerades?

Hur tillämpas miljöorganisationers rätt att överklaga miljöbeslut enligt Århuskonventionen art 9.3 i svensk rätt?

Vilken betydelse kan miljöorganisationer och implementeringen av Århuskonventionen art 9.3 ha för miljöprocessen och dess funktioner i samhället?

De två första frågorna försöker jag besvara i kapitel två. För att kunna säga någonting om hur rätten påverkats och kan påverkas, måste jag först beskriva rättsutvecklingen och “gällande rätt”

Den tredje frågan diskuterar jag utifrån Per-Henriks Lindbloms teorier om processens funktioner. Tanken är att jag ska föra en fördjupande och analyserande diskussion utifrån materialet i kapitel två. På så sätt hoppas jag uppnå mitt angivna syfte; att bidra till en fördjupad och nyanserad diskussion i ämnet.

1.5 Teori och metod

1.5.1 Rättsdogmatisk metod

I den inledande rättsutredningen i kapitel två har jag använt mig av det som brukar kallas rättsdogmatisk metod. Som juriststudent är rättsdogmatisk metod ett ganska självklart metodval i den här typen av undersökningar, eftersom det är den metod jag tränat på större delen av min utbildning.

Eftersom den rättsdogmatiska metoden är ganska vid och omstridd ska jag här försöka beskriva hur jag använt den. Jag har utgått från den klassiska rättskälleläran i sökandet efter klarhet i mina frågeställningar. Den klassiska rättskälleläran innebär att man placerar vissa bestämda kunskapskällor kring rätten i en hierarki. Till exempel har lagar större auktoritet än domar, som i sin tur är viktigare än förarbetesutlåtanden eller juridisk forskning. Inom rättsdogmatiken är denna hierarki ett grundantagande och fundament för hur man finner rätt.⁸ Rättskälleläran har varit vägledande i mitt val av källor och därför också påverkat vilka kunskapskällor jag valt bort. Rättsdogmatiken innebär att jag kan utföra en utredning som ligger nära den som görs av svenska jurister i t.ex. domstolar, och på andra myndigheter, dvs. i viktiga rättsskapande

⁸ Se ex Kleineman, J, Rättsdogmatisk metod s 32, Juridisk Metodlära, studentlitteratur 2013. Kleineman, J menar till exempel att det är ett “självklart faktum att lagstiftning och prejudikat har en given auktoritet”. Min uppfattning är att den typen av resonemang är typisk för rättsdogmatiken. Det anses inte meningsfullt att närmare förklara varför lagstiftning och prejudikat ska ha en så självklar och given auktoritet. Kanske vore det inte längre dogmatik om själva grunddogmernas, lagarnas, auktoritet ifrågasattes. Eftersom rättsutredningen i den här uppsatsen är tänkt mer som en juridisk bakgrund till ämnet ska inte heller jag närmare problematisera rättsdogmatiken.

institutioner.⁹ Det innebär att jag kan träda in i den juridiska diskurs där rätten formas på ett annat sätt än om jag valt exempelvis en antropologisk ingång.

Även om rättsdogmatiken påbjuder en hierarkisk rättskällevärdnad är rangordningen och användningen av rättskällorna inte alltid helt självklar. Jag ska därför kort beskriva hur jag använt några olika rättskällor. De rättskällor jag identifierat som viktiga för hur rätten ser ut på området för den här uppsatsen är framförallt lagar, EU-direktiv och internationella konventioner, vägledande domar, statliga utredningar och propositioner, juridiska artiklar och läroböcker, och guideboken till Århuskonventionen.

Statliga utredningar och propositioner används ofta som tolkningsbakgrund till de svenska lagarna.¹⁰ Det beror på att man av tradition i Sverige försökt tolka lagarna så nära de politiska intentionerna som möjligt, för att riksdagens (folkets representanter) vilja ska få så stort genomslag som möjligt. I det rättsliga livet i Sverige har dessa rättskällor betydelse i tolkningen och skapandet av rätten och är därför viktiga att studera i beskrivandet av rätten. Exakt vilken betydelse de ska tillmätas råder det dock ingen konsensus kring.¹¹

EU-direktivens förarbeten används inte som rättskälla på samma sätt som de svenska lagarnas. Detta beror inte minst på att de ofta är svårtillgängliga. Istället används preambeln till direktiven för att uttolka syftena. Jag har därför sett preamblarna som källor till vägledning om hur rätten ska tolkas.

Som det kommer att visa sig i kapitel 2 har domar från EU-domstolen haft stor betydelse för hur svenska domare har dömt. Om EU-domar skiljer sig från den svenska lagstiftningen måste svenska domstolar tillämpa EU-domarna enligt principen om EU-rättens företräde.¹² Vidare har jag även läst generaladvokatens utlåtanden i domarna. Utlåtandena har i sig ingen rättskraft men påverkar hur domarna dömer och är ofta välskrivna och välargumenterade. När jag exempelvis tar upp generaladvokat Sharpstons uttalanden om ändamålen med organisationers

⁹ *Ibid.* s 44.

¹⁰ *Ibid.* s. 32.

¹¹ *Ibid.* s. 28.

¹² Ex EG-domstolens dom i målet Costa mot E.N.E.L mål 6/64.

talerätt är det därför inte nödvändigtvis samma ändamål som EU-domstolen eller svensk rätt tillämpar. Det är dock ett inlägg i debatten från en påläst och respekterad källa, och man kan inte utesluta att hennes idéer påverkat domarna i de fall de dömt som hon föreslog. Kanske kan hennes inlägg jämföras med statusen som doktrin har i den svenska rättskällevärdet.

Århuskonventionen är ratificerad av Sverige, men är inte implementerad som lag. I kapitel två kommer jag att försöka beskriva på vilket sätt den används som rättskälla av de svenska domarna.

För genomförandet och tolkningen av Århuskonventionen har FN:s Europakommission tagit fram en särskild genomförandeguide (*The Aarhus Convention, an Implementation Guide*)¹³. Guideboken tycks ha en alldeles speciell auktoritet vid tolkning av Århuskonventionen. Den används som tolkningsgrund i både svenska domar¹⁴ och utredningar¹⁵. Därför har även jag använt mig av den som tolkningsgrund för Århuskonventionen och som en rättskälla. Dess status som rättskälla kanske kan liknas vid svenska förarbeten, men höjs av att den ges auktoritet av viktiga rättsskapande instanser.

1.5.2 Processens funktioner

Själva teorin om domstolens funktioner går jag igenom i kapitel 3. Jag ska här förklara hur jag tänkt när jag valt och tillämpat teorin.

I kapitel 4 försöker jag dekonstruera och beskriva organisationers talerätt på ett annat plan än den rättsdogmatiska argumentation som jag för i kapitel 2. Mitt syfte är att diskutera vilka roller miljöorganisationer kan spela och vilken betydelse de kan ha i miljöprocessen och detta kräver en annan typ av diskussion än en rent rättsdogmatisk. Genom att ta utgångspunkt i några huvudfunktioner som miljöprocessen har i Sverige och diskutera hur miljöorganisationer kan påverka dessa olika funktioner, försöker jag uppnå en systematisk och konkret uppställning av

¹³ *The Aarhus Convention, an Implementation Guide*, United Nations publications, second edition, 2014.

¹⁴ HFD 2014-02-14 i mål nr 5962-12.

¹⁵ Ds 2004:29, ex s. 110.

olika idéer om hur miljöorganisationer kan påverka rätten. På så sätt tänker jag att en del konfliktlinjer kan bli tydligare och att problem kan lyftas upp på ett mer nyanserat sätt.

För att arbetet ska få ett intellektuellt värde strävar jag efter en transparent och välartikulerad argumentation angående de val jag gör i texten. Detta tror jag är viktigt för att kunna föra den djupare och mer nyanserade diskussion som jag eftersträvar. Det vore dock vanskligt att göra alltför vidsträckta tolkningar och analyser av vad de olika aktörerna haft för avsikter. Jag försöker därför avgränsa mitt sökande i det avseendet till de mest uppenbara avsikterna. Avsikterna är tänkta att tjäna som bakgrund till en diskussion om hur processens funktioner påverkats och påverkas.

Jag tror överhuvudtaget att det är mycket svårt att dra snäva slutsatser om vilka funktioner miljöprocessen uppfyller. Lindblom är inte ens överrens med sig själv utan har genom åren ställt upp olika listor med huvudfunktioner som processen har. Varje uppställning av domstolens funktioner innebär en förenkling av verkligheten, men är samtidigt uttryck för erfarenheter som jag tror är observerbara. Erfarenheten att rättsprocesser påverkar människor och vårt samhälle i stort torde vara tämligen okontroversiell, åtminstone är det en utgångspunkt för mig. Exakt hur de påverkar samhället och även hur de är tänkta att påverka samhället är mer diskutabelt. Tanken med att välja just de uppställningar av funktioner som Lindblom ställer upp är inte att det är en sann bild som uttömmande beskriver domstolens alla funktioner. Istället ser jag det som ett välstrukturerat uttryck för erfarenheten att domstolen har vissa, åtminstone tilltänkta, funktioner i samhället. Framförallt knyter det an till en diskussion som funnits inom svensk rättsvetenskap åtminstone sedan Axel Hägerströms dagar.

Processens funktioner är inte alldeles självklara begrepp, och detta erkänner även Lindblom.¹⁶ Med ordet process har jag försökt avgränsa mig från att tala om juridiken eller lagen som helhet. Min fokus är på miljöprocessen och de regler som omgärdar den, från att talan väcks till att domen faller. Ordet funktion har orsakat mig en del huvudbry. I sina texter använder Lindblom

¹⁶ Processens funktioner – en resa i gränslandet, Lindblom, P-H, Festskrift till Stig Strömholm s. 597 not 12, Lustus förlag 1997.

även orden samhällsuppgift och syfte när han pratar om funktioner.¹⁷ Ekelöf talar om rättsskipningens funktion och definierar det som dess betydelse för viktiga mänskliga behov. Istället för att ge en generell definition till ordet funktion tror jag att jag genom beskrivningarna av varje funktion i kapitel tre skapar viss klarhet kring vad jag menar.

1.6 Avgränsningar

Uppsatsen kommer kretsa kring tillämpningen av Århuskonventionen art. 9.3. Den rättsutveckling jag diskuterar handlar om överprövning av myndighetsbeslut med anknytning till miljön. Därför kommer jag inte närmare diskutera möjligheter att överpröva fysiska eller juridiska personers miljöbeslut.

I uppsatsen fokuserar jag på att diskutera, problematisera och kritisera rättsutvecklingen och gällande rätt kring miljöorganisationers talerätt. Mindre utrymme ägnar jag åt att utveckla konkreta, konstruktiva, förslag om hur rätten och processerna bör se ut. Tanken är att idéerna jag lyfter upp kan belysa svagheter i nuvarande system och utgöra bidrag i en vidare diskussion kring hur systemet bör vara beskaffat. Att utverka mer konkreta förslag till hur rätten bör utvecklas skulle jag inte få plats med i den här uppsatsen. Det skulle inte kännas trovärdigt om jag inte ägnade minst lika mycket tankekraft på dessa konkreta förslag som på problematiserandet av gällande rätt. Detta har jag helt enkelt inte hunnit med, men jag skulle gärna göra det i något annat sammanhang. Jag skulle då gärna använda mig av en annan, kanske mer empirisk, metod. Jag pekar dock i kapitel 4 ut vissa riktningar som jag skulle vilja att rätten utvecklades mot

I uppsatsen har jag också försökt vara tydlig med när det är mina tolkningar, resonemang och argument som förs fram, och när jag presenterar någon annans idéer. Som ett led i att föra en transparent argumentation försöker jag vara tydlig med att det är jag som skriver tex. genom att använda ordet ”jag”.

¹⁷ *Ibid.* samt, Lindblom, P-H, Gruppitalan i Sverige – bakgrund och kommentar till lagen om grupprättegång, Nordstedts juridik 2008, s. 172

I övrigt avhandlar jag avgränsningar löpande i uppsatsen, i anslutning till de avsnitt som är relevanta för avgränsningarna.

Kap 2 - Bakgrund

2.1 Inledning

Hur har Århuskonventionen art. 9.3 påverkat svensk rätt och vad gäller för en miljöorganisation som vill överklaga ett myndighetsbeslut idag? Nedan redogör jag för vad Århuskonventionen art. 9.3 säger i frågan, hur den implementerats i EU-rätten och hur den har använts i svensk rätt.

2.2 Århuskonventionen

Århuskonventionen skrevs 1998 och trädde i kraft 2001, den ratificerades dock inte av EU och Sverige förrän 2005. Sedan Stockholmsdeklarationen skrevs 1972 hade betydelsen av medborgarnas delaktighet i miljöbeslut diskuterats i flera FN-konferenser och betonats i olika dokument.¹⁸ Århuskonventionen var ett försök att formulera dessa idéer till något mer juridiskt bindande.¹⁹

Århuskonventionen har också, med stöd av konventionens art. 15, en efterlevnadskommitté (Aarhus Convention compliance committee) som prövar hur de anslutna parterna implementerar konventionen. Efterlevnadskommitténs kommunikationer har haft viss betydelse för tolkningen av Århuskonventionen. Jag refererar därför också till dessa kommunikationer vid ett par tillfällen.

Konventionen kopplar på ett speciellt sätt ihop miljöskydd med mänskliga rättigheter. En grundidé är att ett bra miljöskydd är väsentligt för att människor överhuvudtaget ska kunna åtnjuta sina grundläggande rättigheter.²⁰ Det anses också vara en rättighet att få leva i en miljö

¹⁸Ds 2004:29 s. 23. Se även The Aarhus Convention, an Implementation Guide, United Nations publications, second edition, 2014, där det görs en grundlig genomgång av vilka deklarerationer som tagit upp idéerna i preambeln förut.

¹⁹*Ibid.*

²⁰ Detta uttrycks bland annat i förordet till Århuskonventionen.

som är förenlig med hälsa och välbefinnande, och därtill har vi alla en skyldighet att bevara miljön för kommande generationer.²¹ Konventionen bygger även på en idé att tillgång till information för allmänheten, och möjligheter för allmänheten att delta i beslutsprocesserna, bidrar till ett bättre miljöskydd och är nödvändigt för att allmänheten ska kunna försvara sina rättigheter. På så sätt blir ideella miljöorganisationers talerätt en fråga om mänskliga rättigheter, stärkt miljöskydd, och allmänt välbefinnande.

Denna uppsats kommer i huvudsak kretsa kring Århuskonventionens artikel 9.3. 9:e kapitlet i konventionen avhandlar medborgares rätt att deltaga i beslutsprocesser, rätt till information och rätt till rättslig prövning. Artikel 9.3 stadgar en rätt för den berörda allmänheten att överklaga beslut och underlåtelse av myndigheter och privatpersoner som kan stå i strid med nationell miljölagstiftning. Berörd allmänhet ska enligt art 2.5 innefatta “icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt”.²²

Enligt artikel 9.3 är det upp till de enskilda parterna i konventionen att bestämma kriterier för vad som ska menas med allmänheten och vad den nationella miljölagstiftningen ska innefatta. Enligt guideboken måste ett handlande inte konstaterats bryta mot någon lag, det ska vara tillräckligt att handlandet misstänks bryta mot en miljölag.²³ Den nationella lagstiftningen ifråga måste heller inte enligt lagboken uttryckligen vara en miljölag, det räcker att lagen har en koppling till miljöfrågor.²⁴ Med nationell lag menas även EU-rätt.²⁵ Överprövningen måste inte ske i en domstol, utan konventionen ger att även en annan administrativ ordning också kan duga.²⁶

²¹ *Ibid.*

²² Århuskonventionen art. 2.5.

²³ The Aarhus Convention, an Implementation Guide, United Nations publications, second edition, 2014 s. 197.

²⁴ The Aarhus Convention, an Implementation Guide, United Nations publications, second edition, 2014 s. 190 och 198.

²⁵ Compliance Committee, kommunikation ACCC/C/2006/18 (Danmark) ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, para. 27. Se även The Aarhus Convention, an Implementation Guide, United Nations publications, second edition, 2014 s. 198.

²⁶ Århuskonventionen art. 9.3.

2.3.1 EU-rätt

EU ratificerade Århuskonventionen 2005, men redan åren innan dess hade Århuskonventionen implementerats i flera direktiv: Direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och 2003/35/EG som uppdaterade de redan befintliga 85/337/EEG (senare uppdaterat till 2011/92/EU, MKB-direktivet)²⁷ och 96/61/EG (senare ersatt av 2008/1/EG, också kallat IPPC-direktivet)²⁸ med bestämmelser från Århuskonventionen. I och med IED-direktivet (2010/75) upphävdes IPPC-direktivet. IED-direktivet 2010/75/EU och MKB-direktivet 2011/92/EU, upprepar bestämmelserna från Århuskonventionen art. 9.2, men egentligen inte art. 9.3.²⁹ EU angav vid ratificeringen att dess lagstiftning förvisso inte helt täcker in Århuskonventionens art 9.3 men att medlemsstaterna ändå ansvarar för att fullgöra skyldigheterna fram till att en gemensam lagstiftning är färdig.³⁰ Någon sådan gemensam lagstiftning har dock ännu inte blivit färdig.³¹

EU-domstolen var ganska aktiv gällande miljöorganisationers talerätt redan innan ratificeringen av Århuskonventionen, och domstolen har sedan fortsatt producera domar i området. Direktiven har också följts av ganska många avgöranden i EU-domstolen³². Jag har nedan försökt att kortfattat beskriva det viktigaste, för den här uppsatsens vidkommande, med varje dom.

I fallet C-115/09, Trianel, som avgjordes 2009, åsidosatte EU-domstolen tysk processrätt. Med hänvisning till artikel 10a, tredje stycket, sista meningen, i direktiv 85/337³³ och artikel 1.1, menade domstolen att miljöorganisationen i fallet hade rätt att överklaga ett beslut som kunde antas ha betydande påverkan på miljön, även om det inte var tillåtet enligt nationell processrätt. EU-rättsliga miljödirektiv med direkt effekt och nationella lagar som genomför dessa ska enligt

²⁷ Se Regeringskansliets Faktapromemoria 2012/13: FPM27.

²⁸ Se 2008/1/EG preambel 1.

²⁹ IED-direktivet 2010/75 art. 25 och 3.17, MKB-direktivet 2011/92/EU art. 11 och art. 1.2(e). Se även Darpö, J, Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning, Europarättslig tidskrift nr 2/2013 s. 219.

³⁰ Se bilagan till 2005/370/EG: Rådets beslut av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

³¹ se Darpö, J, Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning, Europarättslig tidskrift nr 2/2013 s. 219.

³² se Darpö, J, Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning, Europarättslig tidskrift nr 2/2013 s. 220-221.

³³ I dess uppdaterade lydelse enligt direktiv 2003/35. Numera ersatta av MKB-direktivet 2011/92/EU.

domen likställas med sådana “rättigheter som kan kränkas” som avses i artikel 10a, och som miljöorganisationer ska kunna försvara.³⁴ Lydelserna i Århuskonventionen och direktiven om att det är upp till nationell lagstiftning att avgöra vilka lagar som ska gå att överklaga visade sig därmed ha vissa gränser. Den nationella lagstiftningen får inte gå emot syftena med konventionen och direktiven.³⁵

I fallen C-128/09, *Boxus*, och C-182/10, *Solvay*, kom EU-domstolen fram till att även om man beslutar om ett projekt (som kan ha påverkan på miljön) genom lagstiftning, måste beslutet gå att överprövas, om det inte uppfyller särskilda i domen specificerade kriterier. I de fall en sådan överprövningsmekanism saknas, uppmanade domstolen de nationella domstolarna att ändå göra prövningarna och till och med underlåta att tillämpa den felande lagstiftningen vid behov. Domstolen gjorde i målet direkta tolkningar av, och hänvisningar till, Århuskonventionen.³⁶

I C-416/10, *Križan*, stadgade EU-domstolen att: “äganderätten ska emellertid inte betraktas som en absolut rättighet, utan måste bedömas utifrån sin funktion i samhället.”³⁷ En domstol som handlat i enlighet med Århuskonventionen och 15a i direktiv 96/91 kan därför göra vissa berättigade ingrepp i äganderätten. Även i detta fall tolkade domstolen Århuskonventionen direkt.

C-404/09, *Commission vs Spain*, handlade om miljökonsekvensbeskrivningar. Det som är intressant för den här uppsatsens vidkommande är att EU-domstolen tydliggjorde att det är tillräckligt att en verksamhet gränsar till ett Natura 2000-område, och att den riskerar att påverka området, för att unionsrätten ska vara tillämplig.³⁸ Domen refererades till i en svensk dom, mål nr T 3158-12.

I och med fallet C-263/08, *Lilla Värtan*, underkändes det svenska kravet på att en miljöorganisation måste ha 2000 medlemmar för att få talerätt. Domstolen uttryckte att miniminivåer för medlemsantal kan vara okej men inte som en absolut gräns utan mer som en

³⁴ C-115/09 p. 48.

³⁵ C-115/09 p. 59.

³⁶ Se ex C-128/09 p. 49-57.

³⁷ I C-416/10 *Križan* p. 113.

³⁸ C-404/09 p. 87.

försäkran om att organisationen existerar och bedriver verksamhet. Kraven i den nationella lagstiftningen får heller inte strida mot ändamålen i direktiven.³⁹

I C- 240/09, Den slovakiska brunbjörnen, uttalade EU-domstolen att art. 9.3 i Århuskonventionen måste tolkas i den nationella rätten så att en miljöskyddsförening likt den i det aktuella fallet har möjlighet att överklaga beslut som kan strida mot unionens miljölagstiftning. Detta innebär förvisso inte att det finns klara kriterier för när en miljöorganisation ska ha talerätt, men lydelsen i Århuskonventionens art 9.3 “som uppfyller nationella kriterier”, är klart inskränkt. Om ett fall riskerar att strida mot unionens miljölagstiftning måste en miljöorganisation som uppfyller EU-domstolens eventuella kriterier få överklaga.⁴⁰ Detta har, som vi kommer se i nästa avsnitt, fått stor betydelse i svensk rätt.

2.3.2 Sammanfattning

De, åtminstone för den här uppsatsens vidkommande, mest anmärkningsvärda fallen är Lilla Värtan och den slovakiska brunbjörnen. De andra fallen är också viktiga och tillsammans visar de hur EU-domstolen successivt har blivit en prövningsinstans för Århuskonventionen. De möjligheter till tolkningsutrymme som Århuskonventionen verkade ge den nationella rätten har inskränkts ganska mycket av EU-direktiven och EU-domstolen. Nationell lagstiftning får inte gå emot EU-domstolens tolkning av syftena och ändamålen med direktiven och konventionen, och om den gör det ska domstolarna korrigera den eller undvika att tillämpa den. Vidare räcker det att en verksamhet riskerar att strida mot EU-rätten för att unionsrätten ska bli tillämplig. Som jag kommer att beskriva nedan påverkar EU-domstolens tolkningar av Århuskonventionen också hur rent nationella fall ska behandlas.

2.4.1 Svensk rätt

Innan miljöbalken skrevs hade ideella miljöorganisationer mycket liten möjlighet att överklaga myndighetsbeslut där de själva inte var direkta sakägare. Det förekom dock att de uppträdde som ombud för sakägare.⁴¹ Utgångspunkten var istället att de allmänna intressena företräddes av

³⁹ C-263/08 p. 47.

⁴⁰ C-240/09 p. 52.

⁴¹ Prop. 1997/98:45, s. 480.

myndigheter.⁴² Mellan 1952 och 1967 hade några miljöorganisationer möjlighet, enligt 1952 års Naturskyddslag (SFS 1952:688), senare överfört till 1964 års Naturvårdslag (SFS 1964:388), att föra talan angående vissa beslut. Det är talande för inställningen som rådde att dessa organisationers talerätt sedan helt ersattes av myndigheten Naturvårdsverket.⁴³ Det ansågs att Naturvårdsverket företrädde det allmänna och att det var smidigast att det allmänna bara hade en företrädare.⁴⁴ I övrigt var sakägare i princip den som skulle ha rätt till skadestånd.⁴⁵ I både Vattenlagen (SFS 1983:291) och Naturvårdslagen (SFS 1964:822) krävdes att man ägde fast egendom som kunde påverkas för att man skulle ha talerätt i en fråga.⁴⁶ Förvisso öppnade Miljöskyddslagen (SFS 1969:387) för ett vidare sakägarbegrepp, men huvudprincipen var alltså att det allmänna försvarades genom myndigheter.⁴⁷

Detta förändrades i viss mån i och med införandet av Miljöbalken 1998. Som skäl att införa talerätt för miljöorganisationer angavs att man på så sätt kunde ta tillvara deras intresse och engagemang i miljöfrågor.⁴⁸ Det nämndes också att det kunde bidra till att stärka engagemanget inom organisationerna. I propositionen till miljöbalken redovisas ingen vidare diskussion kring huruvida en talerätt för miljöorganisationer skulle bidra till ett mer demokratiskt samhälle, där medborgare får en starkare möjlighet att värna sin miljö. Så var talerätten inte heller tänkt att gälla särskilt många organisationer från början. Efter en diskussion om att namnge de organisationer som man ville ge talerätt kom man i propositionen istället fram till att man kan uppnå samma sak genom ställa upp tydliga kriterier.⁴⁹ För att en miljöorganisation skulle ha rätt att överklaga ett beslut skulle den ha minst 2000 medlemmar och ha funnits i tre år. Dessa kriterier uppfylldes vid miljöbalkens införande endast av ett fåtal organisationer, och det var, som sagt, också tanken. Rena underlåtanden skulle inte gå att överklaga och talerätten gällde bara domar och beslut om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken.

⁴² Darpö, J, Behövlig bakläxa i EU-domstolen, Europarättslig tidskrift nr 1/2010 s. 129.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Darpö, J, Rätten till en god miljö, Fastighetsrättsliga studier till minnet av Sten Hillert, Iustus förlag 2002, s. 105.

⁴⁶ *Ibid* s. 105-106.

⁴⁷ *Ibid* s. 105.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45 s. 480.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45 s. 481.

När Sverige år 2005 skrev på Århuskonventionen ansåg man att den talerätt för miljöorganisationer som redan fanns i MB överrensstämde med åtagandena i konventionen. Talerätten vidgades dock till att omfatta även väg- och trafiklagar och minerallagen. Vad gällde art 9.3 i Århuskonventionen påpekades det att det var lite oklart hur den skulle tolkas, men med förbehåll för ett eventuellt kommande EU-direktiv om talerätt i miljöfrågor ansåg man, i proposition 2004/05:65 "Århuskonventionen", att svensk rätt inte bröt mot artikeln.⁵⁰ En förbättring⁵¹ skedde dock i och med att man skrev in en rätt i MB 26:1 för allmänheten att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheter. Vidare menade man att eftersom det utöver MB gick att anmäla fall till JO, hade miljöorganisationerna i Sverige en tillräcklig talerätt. Som ett led i implementeringen av EU:s miljöansvarsdirektiv, 2004/35/EG, vidgades 2007 talerätten i MB 16:13 till att även omfatta beslut om tillsyn enligt kap 10 MB,⁵² och 2009 infördes en rätt till friluftorganisationer att överklaga strandskydd.⁵³ Sammantaget innebar detta ändå, framförallt på grund av medlemsantalskriteriet, att enbart två organisationer hade talerätt i miljöfrågor, och i friluftfrågor tillkom en.⁵⁴ Efter EU-domstolens dom i C-263/08 Lilla Värtan ändrades så medlemsantalskriteriet i MB 16:13 till lägst 100 medlemmar istället för 2000.

De huvudsakliga paragraferna gällande miljöorganisationers talerätt angående myndighetsbeslut i svensk rätt idag tycks vara Miljöbalken 16:13-14§. Om en miljöorganisation har mer än 100 medlemmar och har funnits mer än tre år har den enligt MB 16:13 rätt att överklaga "domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken".⁵⁵ Det ställs också krav på att den inte ska vara vinstdrivande och att den har som huvudsakliga ändamål att tillvarata miljöskyddsintressen. Det står dock inget i paragrafen om underlåtenhet att fatta beslut. Det tycks vara en uttömmande lista i paragrafen på vilken typ av beslut som ska vara överklagbara, och paragrafen gäller bara beslut enligt

⁵⁰ Prop. 2004/05:65 s. 95.

⁵¹ Med propositionens egna ord: *ibid.* s. 124.

⁵² Prop. 2006/07:95 s. 93 och Darpö, J, Behövlig bakläxa i EU-domstolen, Europarättslig tidskrift nr 1/2010, s. 129.

⁵³ MB 16:14 och Darpö, J, Behövlig bakläxa i EU-domstolen, Europarättslig tidskrift nr 1/2010, s. 130.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ MB 16:13.

miljöbalken. Som vi ska se i nedanstående domar ska dock paragraferna inte tolkas alltför bokstavligt.

2.4.2 Svensk praxis

Länge var miljöorganisationers rätt att överklaga myndighetsbeslut alltså relativt begränsad. På grund av EU-domstolens vägledande domar, kanske framförallt Lilla Värtan och Den slovakiska brunbjörnen, kom svensk rätt så småningom att förändras. Utöver ändringen i MB 16:13 om medlemsantalskriteriet i miljöorganisationer, har rätten framförallt utvecklats genom domstolarna. Nedan beskriver jag därför i korthet några av de viktigaste vägledande domarna i svensk rätt när det gäller implementeringen (och i vissa fall till och med viss direkt tillämpning) av Århuskonventionen art. 9.3.

Jag har valt att beskriva Änok-målet något utförligare än de andra målen. Detta gör jag eftersom det är det färskaste exemplet på hur HFD tillämpar principer och tankegångar som utvecklats i EU-domar och tidigare mål.

MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48

Det ena målet handlade om föreläggande om skyddsåtgärder vid ingrepp i livsmiljöer för åkergröda i Härryda och det andra rörde en anmälan om miljöfarlig verksamhet. I båda målen uttryckte MÖD att det var fråga om tillsynsbeslut, som inte går att överklaga enligt MB 16:13. MÖD menade dock också att besluten var sådana som en miljöorganisation ska kunna överklaga enligt Århuskonventionen 9.3 och även enligt EU-rätten (med hänvisning till C-240/09, Den slovakiska brunbjörnen). MÖD påpekade att de har ett ansvar att se till att Sveriges unionsrättsliga förpliktelser följs och ansåg därför att det var nödvändigt att tolka MB 16:13 så att unionsrätten och Århuskonventionen kunde följas. Detta gjorde de genom att i 2012:47 tolka tillsynsbeslutet ifråga som ett beslut om dispens, vilket uttryckligen kan överklagas av en miljöorganisation enligt MB 16:13. I MÖD 2012:48 tolkades tillsynsbeslutet istället som ett tillståndsbeslut vilket också uttryckligen kan överklagas av en miljöorganisation enligt MB 16:13.

Genom att karaktärisera tillsynsbeslut som tillstånd eller dispens kunde MÖD alltså frångå tidigare praxis och även till viss del MB 16:13 och tillämpa EU-rätten och Århuskonventionen mer direkt.

MÖD 2013:6 m.fl.

Även i detta mål fördes ett resonemang som mynnade ut i att Århuskonventionen och EU-rätten kunde tolkas in i svensk rätt på ett nytt sätt. Målet avgjordes samtidigt som tre andra identiska mål och handlade om en överprövning av strandskyddsdispens av Länsstyrelsen i Norrbotten som SNF ville överklaga. MÖD konstaterade att det för denna fråga inte fanns något uttryckligt lagstöd utan man var hänvisad till förvaltningsrättsliga principer. MÖD tog här fasta på principen att förvaltningsbeslut ska kunna överklagas, och hänvisade bland annat till att denna princip bör användas för att Sveriges "internationella åtaganden" ska uppfyllas.

MÖD:s hänvisning till "internationella åtaganden" syftar här troligen på Århuskonventionen och de principer för tillämpning som EU-domstolen har uttryckt, eftersom de är de tydligaste internationella åtagandena på området. Enligt Darpö är detta en utvidgning av talerätten jämfört med MÖD:s tidigare praxis, och en tillämpning av principerna från Den slovakiska brunbjörnen, direkt i svensk rätt.⁵⁶

NJA 2012 s. 921

I detta mål menade HD att de kriterier för miljöorganisationer som ställs upp i MB 16:13 inte är absoluta. Det bakomliggande syftet till paragrafen är enligt HD, med hänvisning till Århuskonventionen, C-263/08, C-240/09 och MKB-direktivets ändamål, att organisationerna ska kunna anses representera allmänheten i bevakandet av miljöintressen. Därför måste en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet göras när en miljöorganisation inte svarar upp till kriterierna.⁵⁷ I målet fick ingen av organisationerna talerätt, men principiellt verkar det alltså som att alla kriterier i MB 16:13 kan frångås på grund av Århuskonventionen och EU-rätten.

⁵⁶ Darpö, J, Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning, Europarättslig tidskrift nr 2/2013, s. 228

⁵⁷ HD 2012-12-18; Ö 4925-11 p10-15.

Högsta domstolens beslut 2013-06-18 i mål nr T 3158-12

I den här domen uttrycker HD hur relativt lite som krävs för att unionsrätten ska bli tillämplig. Det ansågs klarlagt i och med C-404/09 att det är tillräckligt att en verksamhet ligger intill ett natura 2000-område och att det är möjligt att verksamheten kan påverka området för att EU-rätten ska bli tillämplig.⁵⁸ En prövning ska ske så snart det är troligt att planen eller projektet leder till en betydande påverkan på natura 2000-området, enligt C-127/02.⁵⁹ För att uppfylla unionsrättsliga krav krävs därför enligt HD en samlad bedömning av alla omständigheter, även om ett tillåtighetsbeslut redan har fattats.

Kammarrätten i Stockholm Mål nr 4390-12

När det gäller miljöorganisationers rätt att överklaga beslut om skydds jakt på varg är det ett kammarrättsavgörande som fått störst betydelse. Naturvårdsverket beviljade skydds jakt på en varg i Kronobergs län 2011. Detta överklagades sedan ända upp till HFD av svenska naturskyddsföreningen, som inte ansågs ha talerätt i någon av instanserna

HFD hänvisade till Den slovakiska brunbjörnen och Århuskonventionen 9.3 och menade att rättsläget var tvunget att klargöras. Poängen i målet var att få till en ny vägledande dom om skydds jakt på varg tolkad genom EU-domstolens implementering av Århuskonventionen. Målet återvisades därför till kammarrätten utan att talerätsfrågan avgjorts.⁶⁰

Med hänvisning till Den slovakiska brunbjörnen och till vargens skyddade status enligt art- och habitatsdirektivet tolkade kammarrätten FL 22§ så att naturskyddsföreningen hade talerätt.⁶¹ Denna dom har sedan lett till fler liknande överklaganden av skydds jaktbeslut.

Änok-målet

Två fastighetsägare i Jokkmokk hade ansökt om och fått tillstånd av Skogsstyrelsen enligt skogsvårdslagen 2 b och 15 §§ till att avverka en bit skog. Skogen de skulle avverka gränsade till världsarvet Lapponia och låg bara några kilometer ifrån natura 2000-områdena Sareks nationalpark och Pärälvens fjällurskog (som också är naturreservat). Enligt länsstyrelsen, som

⁵⁸ Högsta domstolens beslut 2013-06-18 i mål nr T 3158-12, p. 9.

⁵⁹ *Ibid.* p. 10.

⁶⁰ Kammarrätten i Stockholm Mål nr 4390-12, s. 1.

⁶¹ Kammarrätten i Stockholm Mål nr 4390-12, sista stycket.

avstyrkt tillståndsbeslutet, fanns det en del nyckelbiotoper och rödlistade arter i skogsområdet och en avverkning skulle dessutom innebära irreversibla skador på landskapsbilden. Svenska naturskyddsföreningen överklagade beslutet, och ansågs ha talerätt i förvaltningsrätten men inte i kammarrätten. Målet i HFD som jag refererar till handlar enbart om talerätten.

Eftersom skogsvårdslagen inte gav ledning angående vem som ska ha rätt att överklaga tillämpade HFD FL 22§, och principen att det beslutet angår och har gått emot har rätt att överklaga. Besluten omfattades inte av Århuskonventionens art. 9.2 enligt HFD, däremot av art. 9.3. Art. 9.3 nämner förvisso inte beslut specifikt, men med hänvisning till EU-domstolens dom i mål nr C-240/09, MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48, menade HFD att även beslut ska omfattas. Vidare hänvisade HFD till guidebokens uttalanden om att det räcker att en bestämmelse som på något sätt relaterar till miljön eventuellt försummas för att rätten att överklaga ska gälla.

Anknytningen till nationell miljölagstiftning⁶² förklarade HFD dels med ett resonemang om att SVL innehåller flera bestämmelser med anknytning till miljö, och vidare hänvisade HFD till Århuskonventionens guidebok där det står att art 9.3 ska omfatta varje bestämmelse som relaterar till miljön. HFD tar upp SVL § 18 om avverkning av skog i fjällnära områden och enligt förarbetena⁶³ ska hänsyn tas till kulturmiljöer och naturtyper när tillstånd till avverkningen ges. Vidare betonade HFD att SVL ska gälla parallellt med hänsynsreglerna i MB. Det påpekades att skogsstyrelsen tagit "miljömässiga beslut" i processen och att samråd enligt MB 12:6 genomförts. Sammantaget innebar detta, enligt HFD, att frågan relaterade till miljön på ett sådant sätt som Århuskonventionen 9.3 syftar på.

Vad gäller Svenska naturskyddsföreningens talerätt menade HFD att talerätten enligt MB 16:13 inte är tillämplig i skogsfrågor, och att SVL heller inte gav någon talerätt till miljöorganisationer. Talerätten motiverades istället av att det område som ska avverkas ligger nära ett natura 2000-område och att frågan därför tangerade EU-rätten. Med hänvisning till EU-domstolens dom C-240/09 förde så HFD ett resonemang om att EU-rätten måste tillämpas på ett enhetligt sätt, även i fall då både nationella regler och EU-regler är tillämpliga. Om ett fall kan strida mot en EU-rättslig förpliktelse borde alltså enligt HFD Svenska naturskyddsföreningen och liknande

⁶² Se ovan om Århuskonventionen i avsnitt 2.2.

⁶³ Exakt vilka förarbeten det syftas på i domen framgår inte.

miljöorganisationer ha rätt att överklaga. Rätten till prövning får enligt Århuskonventionens guidebok heller inte begränsas till konstaterade överträdelser. Domen avslutas med att HFD:s sammantagna resonemang innebär att FL § 22 ska tolkas så att SNF ska ha rätt att föra talan i frågan.

Domen kommer enligt Jan Darpö⁶⁴ innebära, att Århuskonventionen 9.3 och FL § 22 kan tillämpas på nästan alla miljöbeslut. Det finns dock, enligt Darpö, områden där överklaganden fortfarande inte kommer kunna göras, exempelvis rättsprövning av regeringsbeslut och beslut som tas på länsstyrelsenivå.⁶⁵ Det är inte helt otroligt att domen kommer få en så stor betydelse som Darpö tror. Med tanke på de tidigare domarna som jag gått igenom ter sig slutsatserna i Änok-målet som ett naturligt steg i utvecklingen kring miljöorganisationers talerätt.

Som jag tidigare nämnt är det också anmärkningsvärt att det i domen hänvisades direkt, inte bara till Århuskonventionen, utan även till konventionens guidebok.⁶⁶

2.4.3 Sammanfattning

Utifrån den föregående utredningen drar jag nu några generella slutsatser om miljöorganisationers talerätt. Den lista på beslut som anges som överklagbara i MB 16:12-13 är inte uttömmande. De beslut som är hänförliga till andra lagar än miljöbalken kan också omfattas så länge det relaterar till någon form av miljölagstiftning, och FL § 22 används då för att motivera talerätt. De kriterier som ställs upp för miljöorganisationer i MB 16:13 är inte heller absoluta. En sammanvägning av alla omständigheter ska ske i varje enskilt fall för att utreda i vilken mån organisationen företräder allmänheten. Generellt verkar Århuskonventionens och EU-direktivens ändamål betyda mycket för domstolarna när de dömer om talerätt.

⁶⁴ Darpö, J, Med lagstiftaren på åskådarplats. Om implementeringen av Århuskonventionen genom rättspraxis, InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2014-03-05, s. 1.

⁶⁵ *Ibid.* s. 6.

⁶⁶ Darpö håller med. Se Darpö, J, Med lagstiftaren på åskådarplats. Om implementeringen av Århuskonventionen genom rättspraxis, InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2014-03-05, s. 4.

2.5 Sammantaget

Utifrån materialet jag presenterat i detta kapitel konstaterar jag att miljöorganisationers talerätt utvecklats ganska mycket de senaste åren. Det dröjde några år men Århuskonventionens art 9.3 verkar nu få större och större betydelse i svensk rätt. Den används som rättskälla i flera av de ovan nämnda domarna och även guideboken tycks ha en viss auktoritär rättskällestatus. För svenskt vidkommande verkar EU-domstolens avgöranden varit katalysator för konventionens genomslag i Sverige.

Domarna jag refererat bygger väldigt mycket på EU-domstolens avgöranden. Århuskonventionen och EU-domstolens tolkningar av direktiven är i domarna primära rättskällor. När domarna i slutänden använder de svenska lagarna gör de, som jag ser det, ganska kreativa tolkningar för att de ska överrensstämma med EU-rätten. Detta beror i mycket på att, som Jan Darpö säger, lagstiftningen hamnat på efterkälken. Det gör dels att lagstiftningen ger allt sämre beskrivning av gällande rätt, och dels att rätten inte är förankrad i Riksdagen. Miljöprocessen är inte anpassad efter den extensiva talerätt som miljöorganisationer nu har fått, eftersom utvecklingen tagit en riktning som inte avsågs från början.

Kapitel 3 - Processens funktioner

3.1 Processens funktioner

Vad rättsprocessen egentligen fyller för funktioner i samhället är något som diskuterats länge inom svensk rättsvetenskap. Inflytelserika rättsvetenskapliga profiler som Axel Hägerström (1868-1939), Karl Olivecrona (1897-1980) och Per Olof Ekelöf (1906-1990) såg handlingsdirigering som rättskipningens främsta funktion, medan andra, ex. Torstein Eckhoff (1916-1993) och Bengt Lindell (1955-) menar att den främsta funktionen är konfliktlösning.⁶⁷ I den här uppsatsen har jag tagit fasta på Lindblom, P-Hs (1939-) syn på processens funktioner. Med utgångspunkt i den rättsvetenskapliga diskussionen kring processens funktioner har han försökt utveckla en vidare syn på processens funktioner än hans ovan nämnda kollegor.

⁶⁷ Lindblom, P-H, Processens funktioner - en resa i gränslandet, Festskrift till Stig Strömholm s 604, lustus förlag 1997, Ekelöf och Edelstam, Rättegång 1, Nordstedts juridik, upplaga 8, 2002, s. 28.

Enligt Lindblom kolliderar inte idén om processens handlingsdirigerande funktion med idén om den konfliktlösande funktionen. Han anser att ingen av dessa idéer representerar processens viktigaste, primära, funktion. Lindblom menar istället att de är två funktioner som interagerar. Tillsammans bidrar de till vad Lindblom kallar civilprocessens, och även miljöprocessens, övergripande funktion: att bidra till ett maximalt genomslag för ändamålen bakom lagarna.⁶⁸ Lindblom intar alltså en förmedlande ställning mellan de två klassiska åsiktspolerna.⁶⁹ Lindblom för också diskussionen vidare och stannar inte vid att processen enbart skulle ha en eller två funktioner utan menar att processen har flera viktiga funktioner. I boken *Grupptalan i Sverige* sammanfattar han sin teori om funktioner i fem kategorier.⁷⁰ Dessa funktioner är till viss del samma som han diskuterat i många skrifter under åren, och jag använder därför flera av hans texter för att uttolka vad han menar med funktionerna.

Lindblom har främst intresserat sig för civilprocessens funktioner, men har även skrivit en del om förvaltningsprocessens och miljöprocessens funktioner. Den uppställning av fem funktioner han presenterar i *Grupptalan i Sverige* (och även använder i *ADR - opium för rättsväsendet*)⁷¹ ser jag som den mest fullständiga och utvecklade framställningen av Lindbloms idéer. Därför har jag utgått ganska mycket från den framställningen i formulerandet av funktionerna. I *Grupptalan i Sverige* utgår Lindblom dock mest ifrån civilprocessen, medan den här uppsatsen främst berör den förvaltningsrättsliga delen av miljörätten. Genom att jämföra *Grupptalan i Sverige* med det han skriver om förvaltningsprocessen och miljöprocessen i artikeln *Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner - floskler eller fakta?* (Svjt 2004 s 254), och *Miljöprocess del 2* har jag försökt skala bort de av Lindbloms idéer som enbart rör civilrätten. Jag har också i övrigt försökt att använda de av Lindbloms idéer i andra texter som passar bäst in på miljörätten.

⁶⁸ Lindblom, P-H, Processens funktioner - en resa i gränslandet, Festskrift till Stig Strömholm s. 607, lustus förlag 1997, Lindblom, P-H, Miljöprocess del 2 s. 739, Lindblom, P-H, *Grupptalan i Sverige*, Nordstedts juridik 2008, s. 172-173.

⁶⁹ Ekelöf och Edelstam, Rättegång 1, Nordstedts juridik, upplaga 8, 2002, s. 27.

⁷⁰ Lindblom, P-H, *Grupptalan i Sverige*, Nordstedts juridik 2008, s. 266.

⁷¹ Lindblom, P-H, *ADR - opium för rättsväsendet?* Svjt 2006 s. 101-130. Artikeln finns även i Lindblom, P-Hs "Sena uppsatser", Nordstedts juridik 2006.

3.2 Handlingsdirigering

Handlingsdirigering och konfliktlösning går enligt Lindblom ut på att få allmänt genomslag för de värderingar lagstiftaren anser ska råda. Exakt vem Lindblom syftar på när han pratar om lagstiftaren vet jag inte. Personligen skulle jag vilja tänka Lagstiftaren som en fiktiv subjektivering av de mekanismer som har format den formella rätten. Det resulterar förvisso i en alltför heterogen samling mekanismer för att man ska kunna diskutera vilka värderingar de tillsammans vill ha genomslag för. Jag tror inte heller att det finns ett visst antal värderingar som rätten syftar att få genomslag för. Istället handlar det om en form av obestämbart pluralism av idéer och värderingar som påverkar domarna i miljöprocessen när de dömer. Vilka värden det är som får störst genomslag och var de kommer från är dock viktigt att ha en bild av om man ska kunna hantera dem.

Medan konfliktlösning handlar om att få genomslag för värderingarna på ett mer individuellt plan handlar handlingsdirigering om genomslag på det allmänna planet. Handlingsdirigeringen syftar till att få alla samhällsmedborgare att bete sig på ett visst sätt.⁷² Det antas enligt Lindblom uppnås genom moralbildning och avskräckning.⁷³ Moralbildningen och avskräckningen ska leda till att man känner att det är bäst, skönast, mest fördelaktigt, att följa lagstiftningen.⁷⁴ Prejudikatbildning hör i viss utsträckning till denna funktion, i den mån det resulterar i klargörande och fyller ut lagen snarare än skapar ny. Lindblom tolkar MB 1:1 som att den handlingsdirigerande funktionen är prioriterad i MB, och anser att den handlingsdirigerande funktionen är viktigare än den konfliktlösande i förvaltningsprocessen.⁷⁵

3.3 Konfliktlösning

Konfliktlösning har enligt Lindblom alltså ungefär samma syfte som handlingsdirigering fast på det individuella planet. Kompensation, reparation och rättsskydd ska ge genomslag för

⁷² *Ibid.* s. 173.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Lindblom, P-H, Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner - floskler eller fakta? Svjt 2004 s. 240.

⁷⁵ Lindblom, P-H, Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner - floskler eller fakta? Svjt 2004 s. 246, och även: Lindblom, P-H, Miljöprocess del 2, Lustus förlag 2002, s. 739.

värderingarna bakom lagarna.⁷⁶ Konfliktlösningen ska gärna också fungera så att parterna ska kunna undvika tvister i deras fortsatta relation. När Lindblom talar om konfliktlösning är det typiskt civilrättsliga konflikter han tänker på. Han anser att det inte är en lika betydande funktion i förvaltningsprocessen.⁷⁷

3.4 Den rättsskapande funktionen

Den rättsskapande funktionen handlar om när domstolen inte bara fyller ut existerande lag utan när den med avstamp i vag lag, eller internationella åtaganden (såsom EU-rätt eller EKMR), skapar något nytt. Prejudikatbildning behöver i sig inte vara rättsskapande på det sätt som här åsyftas, utan kan också enbart fylla ut gällande lagar eller verka klagörande. Exakt när prejudikatbildning med syfte att få genomslag för lagens bakomliggande värderingar slår över i rättsskapande är inte helt klart, det rör sig enligt Lindblom mer om en glidande skala.⁷⁸ Rättsskapande är det iallafall när domstolen inte längre bara försöker få genomslag för lagens bakomliggande värden utan ser sig nödgade att skapa ny rätt. I dessa fall inträder domaren i en politisk roll, mer lik lagstiftarens.

I miljöprocessen ser Lindblom att den rättsskapande funktionen kan vara betydelsefull på grund av miljölagstiftningens "öppna och dynamiska natur".⁷⁹

3.5 Kontrollfunktionen

Med kontrollfunktion syftar Lindblom på lagprövning och laglighetsprövning. Det handlar om när domstolar kontrollerar att myndigheter har handlat enligt lagen och även i vissa fall att lagar eller andra normer stämmer överrens med överordnade normer som grundlag, EKMR eller EU-

⁷⁶ Lindblom, P-H, Miljöprocess del 2, lustus förlag 2002, s. 739.

⁷⁷ Lindblom, P-H, Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner - floskler eller fakta? Svjt 2004 s. 245.

⁷⁸ Detta uttrycks också i artikeln i Lindblom, P-H, Processens funktioner - en resa i gränslandet, Festskrift till Stig Strömholm, lustus förlag 1997, s. 619.

⁷⁹ Lindblom, P-H, Miljöprocess del 2, lustus förlag 2002, s. 739.

rätten.⁸⁰ I den här funktionen ser domstolen inte bara till så att lagstiftaren får genomslag för sina värderingar, domstolen kontrollerar att lagstiftaren och myndigheter gjort "rätt".⁸¹

Med referens till MB 1:6 menar Lindblom att miljödomstolarna också har en viktig kontrollfunktion gentemot grundlag och överordnade normer.

Kontrollfunktionen innebär också att domstolen genom prövning av hur olika normer stämmer överrens med överordnade normer faktiskt kan förminska och i princip upphäva gällande lagar.

3.6 Kommunikativa funktioner

Slutligen har Lindblom en funktionskategori som han kallar kommunikativa funktioner. Det handlar dels om processen som politisk arena, dels domstolen som forum för moralisk diskurs och även en deltagandefunktion.⁸² Deltagandefunktionen innebär att domstolen ska kunna fungera som en institution där medborgare har möjlighet att göra sina röster hörda och påverka i frågor som angår dem.⁸³ I frågor som skapar frustration och känslor av maktlöshet finns det ett värde i att medborgaren kan känna sig delaktig.⁸⁴ Denna känsla av delaktighet är en grund för demokratin och skapas bland annat i politiken, i vissa delar av förvaltningen, i den ideella sektorn och även i media.⁸⁵ Även processen kan enligt Lindblom bidra till att skapa denna delaktighetskänsla.⁸⁶

Domstolen fungerar som politisk arena när käranden snarare är ute efter att skapa debatt än att vinna själva målet. Processen används då som arena för att lyfta upp missförhållanden angående allmänna intressen och skapa uppmärksamhet kring en fråga. Detta hänger också ihop med domstolen som ett forum för moralisk diskussion. Skillnaden är att i den senare funktionen står moralbildandet i fokus. Processen blir ett verktyg till att försöka påverka samhällsmoralen. Lindblom menar att domstolen som forum för moralisk diskussion ökat på senare år och ser det

⁸⁰ Lindblom, P-H, Grupptalan i Sverige, Nordstedts juridik 2008, s. 174. Se även Lindblom, P-H, Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner - floskler eller fakta? Svjt 2004 s. 242.

⁸¹ Lindblom, P-H, Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner - floskler eller fakta? Svjt 2004 s. 246-247.

⁸² Lindblom, P-H, Grupptalan i Sverige, Nordstedts juridik 2008, s. 174-175.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

som en konsekvens av när den moraliska diskussionen inte i tillräcklig grad förs på den politiska arenan.⁸⁷

3.7 Olika processer

När det gäller straffprocessen konstaterar Lindblom att dess funktioner till viss del sammanfaller med civilprocessens. Diskussion mellan två olika synsätt på straffprocessen, effektivitet/brottsbekämpningsmodellen och rättssäkerhetsmodellen. Kortfattat innebär effektivitet/brottsbekämpningsmodellen att straffprocessens huvudsakliga funktion är att så effektivt som möjligt förebygga och bekämpa brott. Rättssäkerhetsmodellen handlar mer om att processen ska skydda enskilda mot rättsliga övergrepp.

I Lindbloms skrifter är det, som nämnts, oftast civilprocessen som diskuteras. Förvaltningsprocessen och miljöprocessen berörs inte lika mycket. I artikeln Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner – floskler eller fakta? i Svjt 2004 menar Lindblom att de funktioner han identifierat har bäring även när man talar om förvaltningsrätt.⁸⁸ Förvisso spelar det roll vilken typ av förvaltningsprocess det är fråga om.⁸⁹ Handlingsdirigering ser han som en övergripande viktig funktion, och han anser även att diskussionen mellan effektivitetsmodellen och rättssäkerhetsmodellen har relevans för förvaltningsprocessen. Liksom i civilprocessen ser Lindblom även kontrollfunktionen och den rättsskapande funktionen i förvaltningsprocessen. Även de kommunikativa funktionerna har betydelse i förvaltningsprocessen. Lindblom konstaterar dock att förvaltningsprocessen inte har varit föremål för lika mycket diskussion som straffprocessen och civilprocessen.⁹⁰

⁸⁷ Lindblom, P-H, Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner - floskler eller fakta? Svjt 2004 s. 254.

⁸⁸ Svjt 2004 s. 245-247.

⁸⁹ *Ibid.* s. 246.

⁹⁰ *Ibid.* s. 245.

Kapitel 4 - Analys

4.1 Inledning

I det följande går jag kort igenom argument för miljöorganisationers talerätt som jag funnit i de rättskällor jag gick igenom i kapitel två. Jag utgår sedan från dessa och diskuterar vidare olika fördelar och problem med miljöorganisationers talerätt utifrån Lindbloms idéer om processens funktioner. De argument som jag funnit i rättskällorna ger ingen fullständig bild av hur de som skapat dem tänkt, eller vilka syften och idéer som ligger bakom rätten. Jag har ingen ambition att försöka verifiera dessa idéer, utan ser dem som en tydlig utgångspunkt för en vidare diskussion.

Precis som med processens funktioner och fördelar finns det även mycket att säga om processens dysfunktioner och nackdelar. Jag gör inga anspråk på att göra en uttömmande beskrivning av för- eller nackdelar med miljöprocessen, men jag hoppas att de idéer som jag valt att lyfta upp och diskutera kan bidra till att fördjupa diskussionen kring vilken miljöförvaltning vi vill ha.

4.2 Handlingsdirigering

I flera av de rättskällor jag gått igenom ovan finns idéer om att man genom att ge miljöorganisationer en vid talerätt gentemot myndighetsbeslut kan stärka engagemanget för miljöfrågor och stödet för miljöförvaltningen bland allmänheten. En idé som lyfts fram i många av rättskällorna är att organisationerna kan bidra med expertis och kunskap som myndigheterna annars förbigått i beslutsprocessen. En annan tanke är att effektiviteten skulle öka om en organisation kan föra mångas talan, istället för att många parter ska föra varsin. Ett stärkande av allmänhetens stöd, ökad öppenhet och ansvarstagande i processen och effektivitet är faktorer som ska bidra till att höja kvaliteten i miljöförvaltningen. Om effektiviteten och kvaliteten i miljöprocessen ökar, bidrar det till att stärka legitimiteten i processen och leder till ett ökat stöd för miljöförvaltningen i stort. Sammantaget stärks rättens handlingsdirigerande funktion om de värderingar som miljöförvaltningen representerar får starkare stöd och genomslag. Kvalitetsargument, engagemanget och stödet hos allmänheten har jag därför systematiserat som stärkande av den handlingsdirigerande funktionen.

4.2.1 Handlingsdirigering och rättskällorna

Som tidigare nämnts är en grundidé med Århuskonventionen art. 9 att medborgare ska ha möjlighet att försvara sina grundläggande, miljöanknutna, rättigheter i domstol.⁹¹ Denna idé berör flera av processens funktioner, och jag kommer därför att återkomma till den även när jag diskuterar övriga funktioner. Århuskonventionen skapades för att man ville bidra till ett mer miljömedvetet samhälle och med hjälp av rätten stärka incitamenten att följa de mänskliga rättigheter, och andra miljöförpliktelser, som nationerna redan åtagit sig att följa.⁹²

Lindbloms idéer om handlingsdirigering går ut på att genom till exempel moralbildning eller avskräckning få genomslag i samhället för de värderingar som rätten bygger på. Vilka värderingar man med Århuskonventionen 9.3 ville ha större genomslag för uttrycks i generella ordalag i preambelarna och även i Guideboken. En idé som jag funnit i förordet till Århuskonventionen är att medborgarnas rätt till en god miljö beaktas mer i beslutsfattandet om de har större möjlighet att försvara denna rätt. En annan idé handlar om att miljöskyddet blir mer effektivt genom att incitamenten att skydda miljön ökar när miljöförvaltningen utsätts för hårdare granskning. Det uttrycks också förhoppningar om att detta ska leda till att mer kunskap om olika miljöproblem lyfts upp och sprids, att beslutsprocesserna ska bli öppnare, och att beslutsfattarna ska bli mer angelägna om allmänhetens stöd. Moralbildningen riktas därmed både mot myndigheterna och medborgarna.

Förutom de normer och värderingar som det ges uttryck för direkt i konventionen hänvisas det i konventionens förord även till principer som fastslagits i andra internationella miljökonventioner. Sammantaget ska myndigheterna påverkas att följa Århuskonventionen och bli mer miljömedvetna. Tillsammans med att stärka moralbildningen inom allmänheten ska genomslaget för värderingarna bakom Århuskonventionen på så sätt öka i samhället i stort. Utöver de normer och värderingar som nämns direkt syftar konventionen även i viss utsträckning till att stärka genomslaget för nationella miljönormer.⁹³ Dessa idéer stämmer enligt mig bra överrens med kärnan i den handlingsdirigerande funktionen: processen och lagen utformas så att

⁹¹ Se avsnitt 2.2

⁹² Se ex. förordet till Århuskonventionen

⁹³ Århuskonventionen art 9.3 ser jag som ett exempel på detta

det lönar sig, är bekvämast, att följa de normer och värderingar som lagstiftaren vill ska få genomslag.

Även i preambelarna till de EU-direktiv jag har tagit upp betonas olika former av ökad kvalitet som tänkt konsekvens av miljöorganisationers deltagande i beslutsprocesser.⁹⁴ Även om Århuskonventionens art. 9.3 inte implementeras i direktiven bygger direktiven ändå till viss del på artiklar och idéer från Århuskonventionen. Med tanke på EU-rättens betydelse för implementeringen av Århuskonventionen i Sverige finner jag det relevant att kort diskutera vilka syften och idéer man kan finna i EU-direktiven. I alla preambelarna nämns att allmänhetens miljömedvetenhet och stöd ska ökas, och att öppenheten och ansvarigheten i miljöprocessen gagnas.⁹⁵ I alla preambel betonas också allmänhetens deltagande som ett sätt att skydda rätten att leva i en "miljö som är tillfredsställande för människors hälsa och välbefinnande."⁹⁶ Här tangeras kontrollfunktionen och i viss mån även kommunikativa funktioner, men ett bakomliggande syfte tycks också vara att påverka samhället i stort så att alla blir bättre på att värna miljön.

De i preambelarna nämnda syftena att öka allmänhetens miljömedvetande, stöd för miljöförvaltningen, och att öka öppenheten och ansvarigheten i miljöprocessen, ser jag som tänkta att höja kvaliteten i miljöförvaltningen. Det handlar inte om att lösa konflikter eller att kontrollera så att överordnade normer stöds utan att öka effektiviteten i lagstiftningen, och alltså förbättra handlingsdirigeringen. Även generaladvokat Sharpston är i Trianel inne på att kvaliteten, effektiviteten och även giltigheten av besluten stärks om miljöorganisationer tas med i domstolsprocessen.⁹⁷

I propositionen till miljöbalken var skälen till att miljöorganisationer skulle få föra talan mot myndighetsbeslut i mycket handlingsdirigerande. Kvaliteten i besluten skulle förbättras och allmänhetens engagemang och kunnande tas tillvara.⁹⁸ I SOU 2005:59, där miljöbalksreformen utvärderades, lyftes det också fram att kvaliteten i miljödomarna hade stärkts av den för

⁹⁴ 2011/92/EU p. 16-17 preambeln, 2008/1/EG preambeln p. 24-25, 2010/75/EU preambeln p. 27.

⁹⁵ 2008/1/EG preambeln p.24-25, 2011/92/EU preambeln p. 19, 2010/75/EU preambeln p. 27.

⁹⁶ 2008/1/EG preambeln p. 26.

⁹⁷ Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston, Mål C-115/09 (Trianel) p. 50-52

⁹⁸ Prop. 1997/98:45 s. 480.

miljöorganisationer vidgade talerätten. Miljöorganisationer, sades det från flera håll, bidrog med aspekter och perspektiv som kanske inte tagits upp annars.⁹⁹ Den stora kritiken mot talerätten som diskuterades var framförallt om den vidgade talerätten lett till fler och krångligare processer.¹⁰⁰

I de vägledande svenska domarna på området nämns det däremot mycket lite om syftet med att organisationer ska ha talerätt i miljöfrågor. Framförallt hänvisas det till EU-domar och Århuskonventionen. Detta är anmärkningsvärt med tanke på vilken betydande roll domarna haft för rättsutvecklingen.

Den handlingsdirigerande funktionen är alltså närvarande i alla rättskällor jag tagit upp utom i de svenska domarna. Huruvida mer aktiva miljöorganisationer i miljöprocessen verkligen kan stärka domstolens handlingsdirigerande funktioner, och på vilket sätt, tror jag kan vara svårt att säkert slå fast. För att besvara de frågorna behöver man troligen ett annat, mer empiriskt, underlag.

4.2.2 Handlingsdirigering för vem?

Miljöorganisationers mer framträdande roll i miljöprocesserna innebär ett skifte mot tanken att allmänhetens intressen bara ska representeras av en myndighet.¹⁰¹ I ett pluralistiskt samhälle är det svårt att se hur alla medborgares intressen skulle kunna vara representerade i en, eller ens flera myndigheter. Naturvårdsverket och länsstyrelserna tror jag är viktiga eftersom de har resurser och befogenheter att skydda medborgares rättigheter. Om inte allmänheten själva också har möjlighet att försvara sina rättigheter finns det dock inga garantier för att allas intressen täcks in. De rättigheter som stadgas i Århuskonventionen och andra människorättskonventioner är individuella. Det är därför helt i linje med dessa idéer att var och en ska kunna försvara sina rättigheter. En del, t.ex. AG Sharpston,¹⁰² ser miljöorganisationers talerätt som en nödvändig inskränkning av var och ens rätt att överklaga beslut som går emot den gemensamma naturen, en rationalisering som ska innebära färre processer.

⁹⁹ SOU 2005:59 s. 189.

¹⁰⁰ *Ibid.* s. 190.

¹⁰¹ Se avsnitt 2.4.1.

¹⁰² Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston, Mål C-115/09 (Trianel) p. 52.

Oavsett vilken syn man har på hur allmänhetens intressen ska försvaras tycks ingen i de skrifter jag gått igenom ifrågasätta att det finns allmänna skyddsvärda intressen i miljön. Exakt vilka värden det är som är allmänna och skyddsvärda är man dock inte alltid överrens om. I vilken utsträckning miljöskyddet ska prioriteras och hur skyddet ska administreras framgår inte direkt i varken direktiven eller Århuskonventionen. Det finns också situationer då det är oklart vad som är mest miljövänligt, eller där olika miljövärden står mot varann. Vilket miljövärde som då ska prioriteras eller hur man bestämmer vad som anses miljövänligast är också svårt att finna direkt vägledning för i våra internationella åtaganden.

En intressant fråga som jag tror är viktig att diskutera innan man analyserar hur handlingsdirigeringen går till, eller vilka värden det handlar om, är vem som beslutar vilka värderingar handlingsdirigeringen ska syfta till genomslag för. Jag ser inte att handlingsdirigeringen har något egenvärde utan den måste ha ett syfte för att vara intressant. Om inte den handlingsdirigerande funktionen grundar sig i demokratiska värden och syftar till genomslag för normer skapade av folkligt förankrade aktörer blir det bara ett verktyg för en obestämd överordnad makt.

Värderingar som miljöförvaltningen ska bygga på anges i medvetet generella drag i både EU-rätten och i Århuskonventionen för att ge utrymme för den nationella rätten att applicera dem på sina speciella förhållanden. Riksdagen, delegaten i viltvårdsnämnden eller kommunpolitikern har därför alltid ett visst utrymme att välja hur värdena ska prioriteras och appliceras i specifika fall i förvaltningen. Genom politiska processer kan därför medborgarna i ett samhälle inom vissa ramar vara med och utforma vilka värderingar som ska styra i just deras samhälle och hur de internationella åtagandena ska implementeras. Det finns också mekanismer utanför rätten och politiken som styr vilka värderingar som anses viktiga. I olika sociala sfärer och sammanhang kan det konstrueras värderingar som inte alls stämmer överrens med de politiskt eller rättsligt sanktionerade.

Om miljöförvaltningen uppfattas som legitim och demokratiskt förankrad borde rättens möjlighet att få genomslag för sina värderingar även i mer perifera sociala sfärer stärkas. På så sätt stärks också den handlingsdirigerande funktionen. En nationell implementering av de internationella

åtagandena som uppfattas som demokratiskt förankrad och möjlig att påverka skulle därför vara viktig för handlingsdirigeringen.

I kapitel två gick jag igenom vilka olika rättsliga institutioner som påverkat hur rätten kring miljöorganisationers talan i miljöfrågor utvecklats. Riksdagen har förvisso spelat en viss roll, men EU-domstolen och svenska domstolar har varit mycket mer betydande. EU-direktiven och Århuskonventionen är de dokument som domstolarna utgått ifrån. Som det uttrycktes i bland annat Änok-målet och MÖD 2013:6 är de värden som appliceras i domstolen ibland direkt hämtade från EU-rätten, Århuskonventionen och andra internationella åtaganden, och inte från vår traditionella lagstiftare; riksdagen.¹⁰³

Om den svenska miljörätten bara var en rent svensk angelägenhet, och enbart lagar från Sveriges riksdag styrde, skulle den demokratiska förankringen bakom miljöorganisationernas talerätt kanske vara tydligare. Förvisso skulle miljöorganisationers inblandning i processer kanske ändå ses som onödigt obstruerande av motparter och andra. Vidare skulle, i den mån organisationerna förde talan framgångsrikt, en del kunna hävda att organisationernas medverkan bidrog till att vrida rätten i en mer miljöskyddande riktning än vad som var avsedd i riksdagen. Det skulle dock ligga i linje med domstolarnas sedvanliga arbete att tolka och utveckla prejudikat. En dylik utveckling skulle kunna motiveras genom att den visst var avsedd av politikerna, och skulle i vart fall vara enkel för politikerna att ändra genom lagstiftning.

Den svenska miljörätten kan dock knappast vara en rent svensk angelägenhet, inte minst med tanke på globaliseringen och alla internationella åtaganden vi är bundna av. Jag ser det heller inte som önskvärt eftersom jag inte tror att miljön känner till några nationsgränser. När det gäller exempelvis koldioxidutsläpp eller utsläpp av gifter i Östersjön är detta uppenbart. Jag finner det dock överhuvudtaget svårt att motivera att den del av naturen som råkar ligga i Sverige, på grund av att det finns nationsgränser enbart skulle vara en svensk angelägenhet.¹⁰⁴ Eftersom Sverige är bundet av internationella åtaganden handlar ibland den handlingsdirigerande effekt som miljöorganisationer kan bidra till i högre grad om att ge större genomslag åt värden uttryckta i

¹⁰³ Se avsnitt 2.4.2.

¹⁰⁴ Jag skulle gärna utveckla dessa tankar mer men jag har inte möjlighet till detta i den här uppsatsen. Vem som har ansvar för naturen och vart detta ansvar skulle komma ifrån kan diskuteras på många olika plan och utifrån många perspektiv.

internationella konventioner, EU-direktiv och EU-domar, än värden uttryckta av svenska folkvalda.

De internationella konventionerna har Sverige förvisso varit med att arbeta fram och de har delvis implementerats av riksdagen. I EU är Sverige förstas delaktiga i processer kring framtagandet av olika normer. Direktiven är också godkända av både parlamentet och ministerrådet.¹⁰⁵ Värdena det handlar om syftar dessutom till ett starkare miljöskydd, vilket jag tror är något som generellt sett anses viktigt i stora delar av det svenska samhället. Trots detta kan det upplevas som att normerna från EU är framarbetade på en mindre demokratisk nivå än de i riksdagen, eftersom de inte i lika hög grad är produkter av folkvalda. En viktig skillnad mot det som uttrycks direkt av Sveriges riksdag är att internationella normer ofta är mycket svårare att ändra. Det politiska spelet och diskussionerna som föregår internationella konventioner eller EU-direktiv kan också kännas mer avlägsna och svårtillgängliga än reformer som sker i vår riksdag.

Handlingsutrymmet för svenska aktörer att konstruera värderingar är olika stort i olika fall. Om EU-rätten upplevs som feltolkad kan Sverige få backning i EU-domstolen. Jag vill ändå hävda att det i varje enskild miljöfråga alltid finns någon typ av utrymme att göra val. Att använda detta utrymme till att i största möjliga mån anpassa miljöförvaltningen efter lokala och nationella förutsättningar tror jag är essentiellt för att miljöförvaltningen ska upplevas som demokratiskt förankrad och legitim. Som jag beskrev i kapitel 2 är det framförallt i domstolar som värdena från EU-domstolen och Århuskonventionen applicerats och konstruerats. Det innebär att den slutgiltiga diskussionen kring de värderingsval som gjorts inte skett i öppna politiska processer utan i rättsliga processer. Beslutsmakten har där inte besutits av folkvalda utan av professionella tjänstemän.

Samtidigt som en del av befolkningen kan uppfatta miljöorganisationers utökade talerätt som ett sätt för allmänheten att bättre kunna försvara miljön och sina individuella rättigheter kan det, med ovanstående resonemang i åtanke, av andra upplevas som ännu ett uttryck för maktförskjutning från Sveriges riksdag till EU och andra internationella organ. Det kan verka

¹⁰⁵ För en guide till lagstiftningsprocessen i EU se: <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/Sa-beslutar-EU/Fran-forslag-till-fardig-EU-lag/2014-11-17>.

negativt för miljöförvaltningens legitimitet och engagemanget och stödet för miljöfrågor. På så sätt verkar det också negativt för miljöprocessens handlingsdirigerande funktion.

4.2.3 Sammanfattning

I de rättskällor jag gått igenom verkar en vid talerätt för miljöorganisationer syfta till att stärka miljöprocessens handlingsdirigerande funktion. Om och exakt hur det fungerar är svårt att svara på. Jag tycker dock att rättskällorna lyfter fram en del goda argument för att miljöorganisationerna kan ha någon form av betydelse för handlingsdirigeringen. När det gäller tillämpningen av Århuskonventionen 9.3 i Sverige har Århuskonventionen, dess compliance committe, EU och EU-domstolen i betydande grad skapat de värden som den svenska rättsordningen tar fasta på. I Sverige finns en mängd aktörer som har till uppgift att tolka dessa värden och implementera dem och det finns alltid någon typ av val att göra. Dessa val och tolkningar innebär små, eller stora, nykonstruktioner av värderingar och normer i varje enskilt fall och formar sammantaget en svensk implementering av internationella åtaganden. Som det ser ut nu är det framförallt de svenska domstolarna som har applicerat normerna från Århuskonventionen på svenska förhållanden. Detta tror jag kan skada legitimiteten och det allmänna stödet för miljöförvaltningen och på så sätt verka hämmande för miljöprocessens handlingsdirigerande funktion.

Det behövs därför en svensk modell som bygger på värdena och normerna från Århuskonventionen och EU-rätten, men som är flexibel nog att implementera dem på den svenska floran av miljöproblem. Det gäller att jobba för demokratiska och legitima processer på alla nivåer.

4.3 Konfliktlösning

I rättskällorna jag gått igenom nämns inte mycket som kan relateras till konfliktlösningsfunktionen. Min teori är att det utelämnas eftersom man inte ser den typen av miljöfrågor som myndigheterna fattar beslut i som konflikter som måste lösas. Den juridik jag gått igenom handlar inte om traditionellt civilrättsliga och skadeståndsrättsliga miljöfrågor. Istället handlar det mer om att prövningarna går ut på att kontrollera så att stat och myndigheter

inte fattar miljöskadliga beslut och att se till så att de miljövänliga värderingarna bakom rätten får genomslag. Grundtemat synes vara att i de fall myndigheterna tar beslut som kan vara dåliga för miljön ska miljöorganisationerna som representanter för allmänheten ha verktyg för att kunna skydda miljön.

Många miljöfrågor är dock mer komplicerade än så. Ofta rymmer en miljöfråga många intressen, olika delar av allmänheten som har olika åsikter om vad miljöskydd innebär. Ibland representerar myndigheterna en stor del av allmänheten, ibland kanske en stor del av allmänheten representeras bättre av en organisation, och den största delen av allmänheten representeras ibland varken av myndigheter eller av organisationer. Med ett konfliktlösningsperspektiv skulle man finna mer konstruktiva lösningar i de situationer som handlar om att olika delar av allmänheten måste komma överrens.

Det handlar då ändå om en annan typ av konfliktlösande än det som Lindblom pratar om. Lindbloms konfliktlösande funktion är framförallt civilrättslig och syftar mer till konflikter mellan mer konkreta subjekt än intressen. Idén om att se en del miljöfrågor som konflikter mellan olika intressen tror jag dock är viktig, och jag kommer därför att återkomma till det när jag diskuterar de övriga funktionerna.

4.4 Rättsskapande

4.4.1 Rättsskapande i rättskällorna

De svenska domstolarnas skyldighet att tillämpa EU-rätt över nationell rätt kan innebära konsekvenser för miljöprocessens rättsskapande funktioner, vilket märks i de svenska domar jag gått igenom. I till exempel *Boxus* och *Solvay* uppmanade EU-domstolen de nationella domstolarna att underlåta att tillämpa lagstiftning som stred mot EU-rätten.¹⁰⁶ Detta innebär att de nationella domstolarna delvis måste skapa ny rätt. Även om det handlar om att implementera EU-rätt blir det i dylika fall domstolar som bestämmer hur den ska implementeras i Sverige, och inte riksdagen eller regeringen.

¹⁰⁶ Se avsnitt 2.3.

Den rättsskapande funktionen betonas inte i övrigt i rättskällorna men är en funktion som den vidgade talerätten för miljöorganisationer mycket påtagligt har påverkat i svensk rätt. Som jag beskrev i kapitel 2 har lagstiftaren i Sverige inte lyckats implementera konventionens artikel 9.3 på ett sätt som stämmer överrens med hur EU-domstolen tolkat den och det är det Jan Darpö syftar på är han säger att lagstiftaren hamnat på åskådarplats.¹⁰⁷ Domstolarna har sett sig tvungna att implementera EU-rätten och Århuskonventionen fast det i princip gått emot svensk lag. Det innebär att de fått utverka ny rätt och nya principer och således skapat ny rätt. Den här utvecklingen är kanske snarare en konsekvens av EU-domstolens aktivitet på området och riksdagens passivitet än något som en vidgad talerätt för miljöorganisationer nödvändigtvis för med sig. Likväl är det miljöorganisationernas engagemang som gjort rättsskapandet möjligt och det är värt att notera. Med engagerade miljöorganisationer torde domstolarnas rättsskapande verksamhet på miljöskyddsområdet knappast minska. Jag finner det därför rimligt att anta att miljöorganisationer, genom den vidgade talerätten, har en potentiell och reell påverkan på den rättsskapande funktionen.

4.4.2 Rättsskapande blir reformer

Om domstolarna i allt större utsträckning utgår från EU-normer och andra internationella åtaganden, ökar kraven på att lagstiftaren gör reformer som stämmer överrens med de internationella normerna. Om denna utveckling kan drivas på av aktiva miljöorganisationer blir det en utmaning för politikerna att försöka balansera den rättsskapande funktionen hos domstolarna. Pauline Koskelo har beskrivit några negativa konsekvenser med en starkt rättsskapande domstol.¹⁰⁸

Koskelo konstaterar att domstolarna, till skillnad från riksdagen, inte kan skjuta på beslutsfattandet utan måste alltid nå ett avgörande. Internationella överenskommelser som Århuskonventionen kan domstolarna ignorera till en viss gräns eftersom de inte gäller direkt som svensk lag, men med EU-direktiv som har direkt effekt och därpå följande EU-domar är det svårare. Domstolarna kan se till att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden men de kan

¹⁰⁷ Darpö, J, Med lagstiftaren på åskådarplats. Om implementeringen av Århuskonventionen genom rättspraxis, s 4, InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2014-03-05, s. 4.

¹⁰⁸ Koskelo, P, "Domare, lagstiftare och professorer" Svjt 2014 s. 619 – 641.

inte skapa ett system anpassat efter åtagandena, det kan endast lagstiftaren göra.¹⁰⁹ Domstolarna kan enligt Koskelo ge påstötningar till lösningar, men inte ersätta lösningar som behöver göras av lagstiftaren.¹¹⁰ Koskelo jämför med rättssystemet i Tyskland. Tysklands konstitutionsdomstol har i flera domar uttryckt att politikerna i vissa svåra frågor inte kan lämna över beslutanderätten till domstolen bara för att de inte själva lyckas ta beslut. Enligt Koskelo har de svenska domstolarna inte lyckats göra på samma sätt, bland annat eftersom de inte har samma möjligheter som den tyska konstitutionsdomstolen.¹¹¹

I jämförelse med de utredningar som föregår en politisk reform är domstolens arbete ganska begränsat. Processerna innebär att en smal krets behandlar juridiskt avsmalnade frågor utan den typ av remissbehandling och bredare utredning som sker i en statlig utredning.¹¹² Trots detta måste domstolen alltså i princip alltid ta beslut medan en statlig utredning inte behöver leda till någonting.

Detta innebär att, oaktat vad man tycker om miljöorganisationers talerätt, själva processerna som utvecklas kring miljöorganisationernas talan riskerar att bli mindre genomtänkta och därtill något osynkroniserade med den materiella rätten. De problem som kan uppstå kring organisationers talerätt riskerar då att förvärras. Det kan också leda till att den folkliga förankringen tappas och legitimiteten i miljöförvaltningen urholkas.¹¹³ Med Koskelos ord: *“En domstol kan inte skapa eller förändra organisatoriska strukturer, den kan inte skapa resurser, vare sig pengar, personal eller annat, för att verkställa något.”*¹¹⁴ Särskilt viktigt med noggranna utredningar och folklig förankring torde det vara i politiskt känsliga och svåra frågor. Som det ser ut nu verkar det alltså inte finnas några garantier för detta i de fall politikerna dröjer med sina beslut.

¹⁰⁹ Koskelo, P, "Domare, lagstiftare och professorer" Svjt 2014 s. 625

¹¹⁰ *Ibid* s. 630.

¹¹¹ *Ibid* s.639.

¹¹² *Ibid* s. 631.

¹¹³ Mer om detta i avsnitt 4.6.2 om domstolen som arena för politisk diskussion.

¹¹⁴ Koskelo, P, "Domare, lagstiftare och professorer" Svjt 2014 s. 632.

4.5 Kontrollfunktionen

4.5.1 Kontrollfunktionen i rättskällorna

Som jag beskrev i kapitel 2 bygger Århuskonventionen på att det finns vissa grundläggande mänskliga rättigheter som är kopplade till miljön. Ett viktigt syfte med Århuskonventionen är att stärka allmänhetens möjlighet att försvara dessa rättigheter, och kapitel 9 i konventionen ska ge verktyg att göra detta i domstol.¹¹⁵ Att stärka kontrollfunktionen i miljöprocessen och få domstolarna att i större utsträckning kontrollera så att myndigheter agerat i enlighet med överordnade normer ser jag därför som en grundläggande tanke med Århuskonventionen.

Tanken är att miljöorganisationer kan agera som representanter för allmänna intressen och att deras talerätt ska innebära större möjlighet till kontroll av myndigheter.¹¹⁶

Även i EU-rätten kan man läsa in argument för att miljöorganisationer ska stärka kontrollfunktionen i processen. I preambelerna till de direktiv jag tog upp i avsnitt 2.3 utläser jag att allmänhetens deltagande i processen ska öka skyddet för rätten till en god miljö. Det handlar om att allmänheten ska ha en förstärkt möjlighet att kontrollera så att myndigheter och lagstiftare inte kränker deras rättigheter. Miljöorganisationer ska förstärka allmänhetens möjligheter att försvara sina rättigheter och att kontrollera så att staten . Detta gäller även möjligheten att kontrollera så att myndigheter följer EU-rätt. De rättsfall jag tagit upp bekräftar i mycket att kontroll på detta sätt är ett viktigt syfte med direktiven.

I till exempel fallen *Trianel*, och *Boxus* och *Solvay*, fungerade miljöorganisationer som kontrollanter när myndigheter bröt mot EU-rätten.¹¹⁷ I och med mål som C-404/09, *Commission vs Spain*, har betydelsen av kontrollfunktionen också potentiellt ökat. Andelen fall som kan kontrolleras mot unionsrätten är numera många och det krävs inte mycket för att EU-rätten ska bli applicerbar. Allteftersom gränserna mellan svensk miljö rätt och EU-rätt suddas ut borde betydelsen av att domstolarna kontrollerar myndighetsbeslut utifrån EU-rätten öka. I en sådan utveckling kan miljöorganisationer genom den vidgade talerätten fungera som en noggrann granskare och på så vis stärka domstolens funktion som kontrollinstans för EU-rätten. För

¹¹⁵ Se förordet till Århuskonventionen.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Se avsnitt 2.3.

generaladvokat Sharpston är det i Trianel tydligt att syftet med Århuskonventionen art 9.3 är att miljöorganisationerna ska ha en dylik "tillsynsuppgift".¹¹⁸

Även i den svenska praxisen tycks miljöorganisationers talan anses särskilt viktig för kontrollfunktionen. I både MÖD 2013:6 och NJA 2012 s. 921 talas det om att det är viktigt att myndighetsbeslut ska gå att överklagas av allmänheten. Det anses att Miljöorganisationer företräder allmänna intressen och de ska kunna kontrollera att myndighetsbeslut inte går emot dessa intressen.¹¹⁹ I Änok-målet ses organisationernas talerätt som ett sätt att tillfredsställa effektiva rättsmedel för allmänheten.¹²⁰

4.5.2 Kontroll av vad?

I alla rättsskällor talas det om att miljöorganisationer företräder allmänna eller kollektiva intressen. I till exempel NJA 2012 s. 921 menar HD att avgörande för om en miljöorganisation ska ha talerätt är om den kan anses representera allmänheten. Vad HD menar med allmänheten är dock inte helt tydligt i domen. I EU-direktiven definieras den berörda allmänheten som den allmänhet som kan ha intresse av frågan, och organisationer som uppfyller nationella krav ska anses ha ett sådant intresse.¹²¹ Med allmänhet menas inte nödvändigtvis ett kollektiv av individer; en individ kan vara allmänhet.¹²²

Om den utökade talerätten för miljöorganisationer innebär ökade kontrollmöjligheter på det sätt jag gått igenom ovan, blir det intressant att fundera kring för vilka kollektiv av medborgare som kontrollmöjligheterna ökar. Uppenbarligen handlar det om alla de som är med i organisationer med huvudsakligt ändamål att tillvarata miljöskydds- eller naturskyddsintressen.¹²³ Man kan också tänka sig att det finns många medborgare som sympatiserar med dessa organisationer eller som i övrigt tycker organisationerna kämpar för bra saker i rättsprocesserna. Exakt när en organisation har så pass mycket stöd att de kan sägas representera tillräckligt mycket "allmänhet" eller "allmänt intresse" verkar vara svårt att säga, även om 100 medlemmar är en

¹¹⁸ Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston, Mål C-115/09 (Trianel) p. 50.

¹¹⁹ Se avsnitt 2.4.2.

¹²⁰ HFD Mål nr 5962-12, s. 13

¹²¹ 2010/75/EU art. 1.17, 2011/92/EU art. 1.2(e)

¹²² 2010/75/EU art. 3.15, 2011/92/EU art. 1.d.

¹²³ MB 16:13§

riktpunkt. En utgångspunkt är i de flesta fall att om många människor driver en fråga genom en miljöorganisation så finns det ofta sympatisörer även utanför organisationen.

Som jag nämnde i inledningskapitlet, och även i avsnittet om konfliktfunktionen, finns det också grupper i samhället som inte alls sympatiserar med miljöorganisationer. I en del fall ser dessa grupper positivt på det myndighetsbeslut som överklagas. Det kan också vara fråga om myndighetsbeslut som stöttas av många medborgare eller som är en produkt av en process där flera "allmänheter" inkluderats.

Lindbloms kontrollfunktion och miljöorganisationers talerätt enligt Århuskonventionen utgår från att domstolen kontrollerar om myndigheten handlat enligt gällande rätt. Även om myndighetsbeslutet är en produkt av att olika allmänna intressen samverkat är det den materiella rätten i själva myndighetsbeslutet som kontrolleras. Om miljöorganisationers talan mot myndighetsbeslut i domstol ses som en kontroll av den materiella rätten i myndighetsbeslut riskerar man i dessa fall att förminska en existerande intressekonflikt. Även i beslut som i mindre grad är produkter av att olika intressen samverkat, men som påverkar många eller är känsliga på något sätt, agerar myndigheter många gånger med någon typ av folkligt stöd. I beslut om skydds jakt och licensjakt på varg och björn finns det ofta en flora av åsikter med stark folklig förankring. Likaså är byggen av vindkraftverk, frågor om skoterförbud, och andra känsliga ämnen intressekonflikter med en flora av åsiktsläger. I dessa frågor finns grupper som stöder myndigheternas ageranden. På en del områden är det därför svårt att beskriva kontrollfunktionen som en kontrollmöjlighet gentemot myndigheter eller stora företag. Om myndigheten fattat beslut i en fråga som framförallt drivits av allmänheten är det kanske lika mycket den allmänhetens intressen som kontrolleras.

Därför anser jag att det blir missvisande att prata om kontroll av myndigheter eller att medborgare ökar sina möjligheter att ta tillvara sina rättigheter. Myndigheter som Naturvårdsverket och Länsstyrelserna representerar förhoppningsvis ändå delar av allmänheten. Istället handlar det om kontroll att de intressen som stämmer överrens med överordnade normer får företräde framför andra intressen. Det hänger på så sätt ihop med handlingsdirigeringen. Domstolarna kontrollerar att "rätt" värden får genomslag i miljöförvaltningen.

I sammanhanget är det nödvändigt att påpeka att de överordnade normerna som ska ha företräde syftar till att skydda miljön. Jag menar inte att ett lokalt eller nationellt opinionstryck per se ska ha företräde framför miljöhänsyn. Om till exempel Italiens regering, med stöd av en kvalificerad majoritet av befolkningen, väljer att industrialisera stränderna kring natursköna Lago Maggiore i Norditalien anser jag att det principiellt vore bra om resten av EU, eller världen, skulle kunna lägga sig i. Liksom AG Sharpston anser jag att det finns naturvärden som hela mänskligheten har ansvar över och ingen lokalbefolkning eller nation har rätt att förstöra.¹²⁴ Processens kontrollfunktion är därför väldigt viktig just på miljöområdet, eftersom den kan fungera som en garant mot demokratiska såväl som mindre demokratiska överexploateranden av naturen.

Kontrollfunktionen är viktig för miljörätten, och miljöorganisationer kan spela en nyckelroll som kontrollanter. Jag tror dock att det är viktigt att se att grundkonflikterna inte alltid handlar om allmänheten mot myndigheten, utan att det ofta kan vara allmänhet mot allmänhet. En annan viktig insikt är att en rättslig seger inte alltid, per se, är positiv för miljön, men detta kommer jag återkomma till senare.

I de fall en myndighets beslut av en domstol förklaras strida mot överordnade normer är det svårt att säga att myndigheten blir kränkt, eller att det på något sätt skulle vara synd om myndigheten. Även om de som jobbar där kan bli besvikna på att deras arbete inte anses lagligt är det en myndighets uppgift att arbeta utifrån direktiv ovanifrån. Domen blir då ännu ett i raden av direktiv som myndigheten måste anpassa sig efter. Är det däremot en större gruppering medborgares intressen, företrädda av en myndighet, som förlorar med hänvisning till en EU-norm uppstår helt andra problem. Eftersom EU-normen är mycket svårare att ändra än till exempel svenska lagar är det inte märkligt om den grupp vars intressen nu är olagligförklarade känner en viss maktlöshet. Om processen saknar konfliktlösande karaktär riskerar intressekonflikterna i ett sådant fall att förvärras.

¹²⁴ Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston, Mål C-263/08 (Lilla Värtan) p. 59-63

Detta kan i sin tur leda till att legitimiteten för miljöförvaltningen, demokratiska institutioner och kanske EU i stort minskar. I Zarembas artikel¹²⁵ som jag tog upp i inledningen berättas det om hur Svenska Naturskyddsföreningen ses som suspekt och att allt de är involverade i därför också ses som negativt. Jag tror att det kan fungera på samma sätt med andra institutioner och aktörer. Om EU eller regeringen eller någon myndighet motverkar vissa intressen i en laddad fråga kanske dessa aktörer ses som fiender i alla frågor. Miljöfrågorna riskerar då en backlash, där allt som har med miljöskydd att göra ses som negativt för en del. I vissa miljöfrågor kanske en del grupper tar saken i egna händer, om de inte uppfattar lagen som legitim (exempelvis tjuvjakt på varg och skoteråkning i förbjudna områden). Miljön, förvaltningen och vårt demokratiska samhälle skulle på så sätt kunna bli lidande.

Om de grupper vars intressen förklaras olagliga inte är så betydande, eller saknar verktyg, riskeras kanske varken miljön eller de demokratiska institutionerna. Likväl står de maktlösa och oförmögna att påverka en process där domstolen, med hjälp av miljöorganisationer kontrollerar om myndigheterna gjort rätt. Även i dessa fall handlar det om grupper av människor som känner sig marginaliserade för att deras makt över deras tillvaro minskar. Man kan naturligtvis inte alltid göra alla glada, men jag tror det är viktigt att på alla nivåer främja konstruktiva samtal och demokratiskt deltagande för att samhället i stort ska hålla ihop. Det är därför viktigt att alla kontrollmekanismer i samhället är väl genomtänkta.

Vad jag försökt beskriva är olika aspekter av kontrollfunktionen i miljöfrågor. Jag tror att miljöprocessens kontrollfunktion är en viktig mekanism i miljöförvaltningen. Om dock alla processer mellan miljöorganisationer och myndigheter behandlas som att allmänheten utnyttjar sin rätt att kontrollera om staten handlat mot medborgarnas rättigheter kapar man av en stor del av dynamiken inom miljörätten. Istället måste man kunna behandla en fråga som en intressekonflikt mellan olika delar av allmänheten. Problematiken som då dyker upp handlar om hur man bäst bygger ett forum där dessa intressekonflikter kan behandlas på ett konstruktivt sätt utan att de miljöambitioner man åtagit sig nationellt och internationellt riskerar att sänkas.

¹²⁵ Zaremba, M, Skönheten och odjuret. Så drivs människan ut ur skogen. DN 2012-05-13

4.6 Kommunikativa funktioner

Bestämmelserna om miljöorganisationers talerätt är i princip identiska i de tre EU-direktiv jag här gått igenom, och i artiklarna är det miljöorganisationer som företrädare för allmänheten som betonas. I alla direktiven anges organisationernas talerätt vara en nödvändighet för att uppnå ändamålet att bereda allmänheten tillgång till talan angående myndighetsbeslut i miljöfrågor.¹²⁶ Det stadgas alltså först att målet är att ge den berörda allmänheten tillgång till talan, och för att uppfylla detta ska organisationer som uppfyller krav i nationell rätt få talerätt.

Ovan har jag beskrivit att ett syfte med att allmänheten ska ha möjlighet att föra talan mot myndighetsbeslut som rör miljön är att medborgarna ska ha större möjligheter att kontrollera sina rättigheter. Jag läser dock även in att det är ett syfte i sig att allmänheten ska kunna vara och känna sig delaktiga i processen.

Detta passar bra in i det som Lindblom beskriver som deltagandefunktionen. Miljöorganisationers vidgade talerätt ska innebära stärkta möjligheter för allmänheten att påverka och på så sätt känna sig mer delaktiga i miljöfrågor, för att delaktigheten i sig är viktig. Delaktigheten kan bland annat bidra till att stärka legitimiteten bakom beslut och det kan stärka det folkliga engagemanget för miljön. Det är också grundläggande i en demokrati att medborgarna faktiskt kan påverka sin vardag. Möjligheten att vara delaktig i beslutsprocesser är därför av flera skäl essentiellt för demokratin.

För de miljöorganisationer som får tillträde till domstolen har domstolens deltagandefunktion troligtvis betydelse. Även om organisationerna tidigare kunnat påverka beslutsprocesserna på andra stadier och skicka in yttranden till domstolarna innebär det en viktig skillnad att de faktiskt får föra talan i domstol. Domstolsprocesser kan vara ett viktigt verktyg i kampen mot exploaterande företag eller myndigheter och detta nya verktyg skulle potentiellt sett kunna innebära ett lyft för hela miljörörelsen. Ovan har jag diskuterat vilka delar av allmänheten som får tillgång till talan genom miljöorganisationerna, och jag kommer delvis att anknyta vidare till detta nedan. Miljöorganisationers talerätt innebär åtminstone att en vidare krets har talerätt jämfört med hur det har varit. Det finns miljöfrågor där folkopinionen är ganska stor på

¹²⁶ Se direktiven 2011/92/EU, 2008/1/EG och 2010/75/EU.

miljöskyddssidan och där det finns stort engagemang. Miljöorganisationers talerätt innebär reella verktyg i dessa frågor för medborgare att faktiskt försvara naturen. Jag tror således att miljöorganisationers nyvunna talerätt gentemot myndighetsbeslut i miljöfrågor delvis kan ha stor positiv betydelse för miljöprocessens deltagandefunktion.

Avigsidan av det hela blir, som jag tagit upp tidigare, tydlig i miljöfrågor där det finns folkopinioner som förespråkar olika lösningar. Ett överklagande av en miljöorganisation av skydds jakt på varg, som skjuter upp skyddsjakten med flera månader, eller stoppar den helt, kan leda till att den allmänhet som organisationen inte representerar känner sig maktlösa. I dylika fall kan miljöorganisationens talan verka både positivt och negativt för deltagandefunktionen. De som representeras av miljöorganisationerna kan känna en stärkt delaktighetskänsla medan andra förmodligen känner en minskad.

Hur denna problematik upplevs beror antagligen mycket på vilken bakgrund och vilka värderingar man har. Personligen känner jag att det som spelar roll är vilken miljöfråga det handlar om, och vilka konflikter. Står konflikten mellan ett företag som vill exploatera miljön på ett tvivelaktigt sätt och en miljöorganisation skulle jag vara mindre bekymrad över eventuell påverkan på näringslivets delaktighetskänsla än över miljön. Gäller det en vindkraftspark, och det bland lokalbefolkningen finns ett stort motstånd, ser jag också att den minskade delaktighetskänslan lokalbefolkningen skulle känna om vindkraftsparken ändå byggdes kanske vägs upp av att vi får en mer hållbar energiförsörjning.

I frågor om skydds- och licensjakt på varg finns det en speciell problematik med anknytning till just delaktighet. En del hävdar att om de som anser sig drabbas negativt av vargen, eller av andra skäl är motståndare till den, inte känner sig delaktiga i rovdjursförvaltningen, ökar deras incitament att ta förvaltningen i egna händer. En minskad delaktighetskänsla hos den här delen av befolkningen skulle alltså kunna vara negativt för vargens fortlevnad, även om skyddet stärks rent formellt. Ett sätt att stävja tjuvjakten är därför att låta dessa grupper vara så delaktiga som möjligt i förvaltningen.

Diskussion kring deltagandet för mig så in på de sista funktionerna; domstolen som arena för moralisk och politisk diskussion.

I de EU-domar jag tagit upp i den här uppsatsen läser jag in att de roller som EU-domstolen vill ge miljöorganisationer framförallt är ett stärkande av kvaliteten i miljöförvaltningen och en kontrollmekanism gentemot EU-rätten och rätten till en god miljö. Domarna lägger i övrigt inte till särskilt mycket angående hur ändamålen med direktiven ska tolkas utan konstaterar att de måste uppfyllas. Berörd allmänhet med tillräckligt intresse ska ha talerätt.

Desto utförligare argumentation kring ändamålen fann jag i generaladvokat Sharpstons uttalanden i målen Trianel och Lilla Värtan.¹²⁷

I sitt uttalande till Lilla Värtan förklarar generaladvokat Sharpston sin syn på syftet med att bereda miljöorganisationer talan i rätten. Utöver kvalitets och effektivitetsaspekter ger hon också uttryck för en annan teoretisk bakgrund. Enligt henne grundar sig organisationernas talerätt i att den naturliga omgivningen ägs kollektivt. En miljöorganisation ger enligt henne uttryck för generella och kollektiva intressen genom att de försvarar flera aktörer och individers intressen.¹²⁸

Jag tycker att man i Sharpstons argumentation kan tolka in ett uttryck för miljöorganisationernas betydelse för domstolens funktion som arena för politisk diskussion. Sharpston menar att vi människor har ett gemensamt ansvar för miljön. Det kan tyckas grundläggande men uttrycks inte så mycket i de andra rättskällorna (dock i Århuskonventionen). Detta gemensamma ansvar, kollektiva intressen, generella mål, ger att kollektiv av människor ska kunna agera och enligt Sharpston ska detta göras i rätten. Miljöorganisationer har, som representanter för generella intressen, rätt att inte bara försvara miljön enligt gällande rätt utan även att driva miljöfrågor i rätten.

Huruvida en expansion av funktionen domstolen som arena för politisk och moralisk diskussion i övrigt varit avsedd vid skapandet av de rättskällor jag gått igenom är det svårt att säga utifrån

¹²⁷ Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston, Mål C-263/08 (Lilla Värtan), och Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston, Mål C-115/09 (Trianel).

¹²⁸ Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston, Mål C-263/08 (Lilla Värtan) p. 59-63.

detta material. Möjligheten att använda domstolen på detta sätt ökar rimligen ju lättare det är för miljöorganisationer att få talerätt. Om domstolen faktiskt använts på detta sätt kräver kanske ett lite annat underlag för att diskutera, men jag kan ändå nämna några uttryck som jag noterat.

De mål som lett till att talerätten vidgats kan, som jag varit inne på tidigare, liknas vid politiska reformer. Att miljöorganisationer numera kan överklaga skyddsjaksbeslut på varg och avverkningsbeslut i fjällnära skogar innebär en ganska stor kursändring i miljöförvaltningen, som om den gått genom riksdagen skulle utretts och debatterats utförligt. Domstolen har verkat som reforminstitut och miljöorganisationerna har varit pådrivande. Målen är uttryck för en politisk och moralisk diskussion om vem som har rätt att påverka en viss miljö. I till exempel Änok-målet handlar det om avvägningar mellan skogsägarens intresse, lokalbefolkningens intressen, svenska medborgares intressen, mänskligheten i stort, och naturen som subjekt. Domstolen avgjorde här vilket inflytande de olika intressena ska ges och kom fram till att en rikstäckande miljöorganisation måste få komma till tals. För att dylika "reformer" ska vara framgångsrika, genomtänkta eller legitima tror jag att det, förutom omfattande utredningar, även krävs, konstruktiva politiska samtal. Frågan är dock hur väl domstolen fungerar som arena för den typen av politisk diskussion.

För att en miljöfråga ska kunna tas upp i domstol måste den smalnas av och formuleras rättsligt. Ofta är själva knäckfrågan som domarna sedan fokuserar på ett ännu smalare rättsligt problem. Om målet dessutom överklagas riskerar frågan att bli ännu smalare och juridiskt komplicerad.¹²⁹ I miljöfrågor innebär det att diskussionen i domstolen inte blir kring de politiska eller moraliska frågor som det kanske skulle blivit i ett annat forum. De svenska rättsfall jag beskrivit i kapitel 2 är delvis exempel på detta. I domskälen i samtliga domar är det mycket svårt att finna politiska eller moraliska argument. I EU-domarna, EU-direktiven och i Århuskonventionen förs en viss diskussion om syftena med att miljöorganisationer ska ha en vid talerätt, men i domskälen till de svenska domarna verkar några djupare syften alltså inte behövas. Istället hänvisas det till principer utformade i EU-domstolen och andra internationella åtaganden. Trots att de svenska domarna sammantaget de senaste fem åren medfört ganska stora förändringar i den svenska

¹²⁹ Detta kallas rättsskapande eller juridifiering (eller till och med judikalisering) och har diskuterats av ett otal rättsvetare. Exempelvis Steven Vago, *Law and society* s 263, Pearson education 2012.

miljöförvaltningen, något som jag ovan liknat vid en politisk reform, har argumentationen från beslutsfattarna varit nästan helt formell.¹³⁰

Förrättsligandet kan alltså leda till att diskussionen som förs i beslutsfattandet inte blir moralisk eller politisk. Detta i sig talar mot att domstolen lämpar sig särskilt väl som arena för den typen av moralisk eller politisk diskussion som jag tror är viktig när miljöförvaltningen formas. Vidare innebär avsmalnandet av frågorna att viktiga perspektiv och frågeställningar tappas på vägen av rent formella skäl.

En annan av processens egenskaper som kan verka hämmande för en politisk eller moralisk diskussion är den binära karaktären på processen. Ena parten har rätt och den andra fel, den ena vinner medan den andra förlorar. Detta gäller förvisso inte i alla miljöfrågor. I många frågor kan domstolen fatta beslut där båda parter kan se sig som vinnare, förlorare eller ingetdera. Exempel på detta är när en organisation får igenom tuffa villkor vid anläggandet av en vindkraftspark. I frågor som präglas av intressekonflikter mellan olika delar av samhället tror jag det är olyckligt att beslut fattas i alltför binära processer. Jag skulle hellre se processer präglade av samtal, förståelse och kompromissande, eller åtminstone en diskussion som inte går ut på att komma fram till vem som har rätt.

Istället för att föra parterna närmre varann tror jag att den binära karaktären med vinnare och förlorare kan bidra till att fördjupa konflikten. Det kan även bidra till att skapa symbolfrågor och befästa ståndpunkter i olika grupper. Överklaganden av skyddsjaksbeslut och licensjaksbeslut på varg tror jag också på detta sätt kan verka till att befästa och cementera olika konflikter. I vart fall är det svårt att se hur domstolsprocessen skulle kunna bidra till att öppna upp en konstruktiv diskussion.

En aspekt som talar för att processen ändå är viktig som politiskt verktyg i miljöförvaltningen är att domstolen i princip alltid måste fatta beslut. I andra politiska processer kan beslut förhålas, utredas, bordläggas eller kompromissas sönder, men inget av detta kan egentligen ske i domstolen. För miljörelsen är detta essentiellt eftersom det ofta är deras intressen som

¹³⁰ Med att argumentationen varit formell och inte politisk eller moralisk menar jag att de enda skäl som anges för att utöka miljöorganisationernas talerätt är rent rättsliga.

missgynnas av status quo eller långsamt beslutsfattande. Många miljöproblem karaktäriseras av att bli värre för varje dag som inte ett beslut fattas. Huruvida detta är mer karaktäristiskt för miljöproblem än andra problem kan väl i och för sig diskuteras. Man kan också uttrycka det som att; för den som vill stoppa en pågående miljöförstöring, växer problemet för varje dag som förstöringen fortgår. Eftersom Århuskonventionen 9.3 går ut på att miljöorganisationer ska kunna överklaga myndighetsbeslut som bryter mot miljölagstiftning handlar det i praktiken ofta om att stoppa olika skadliga företeelser. Fast för den som vill stoppa vargen är domstolsprocesser sällan något positivt.

Den nyss förda diskussionen anknyter egentligen inte helt till det Lindblom menar med domstolen som arena för politisk diskussion. Istället knyter det an till Koskelos artikel¹³¹ och bygger på att motsättningar mellan allmänna intressen med nödvändighet är politiska och diskussionen kring olika lösningar därför också blir politiska. När domstolen tycks ha ett så stort utrymme för rättsskapande är det svårt att blunda för att domstolen till viss del är en politisk institution. Jag menar därför att det är intressant att fundera över hur domstolen fungerar som sådan.

När Lindblom talar om processens funktion som arena för politisk och moralisk diskussion är han mer inne på när exempelvis intresseorganisationer går in i en process snarare för att föra talan till samhället i stort än för att vinna. Trots förrättsligandets avståndstagande från moralisk eller politisk diskussion har parterna ändå möjlighet att föra in dylika diskussioner i processen genom sin talan. Förutom att de som deltar i processen då tvingas ta del av argumentationen kan argumenten även ha räckvidd utanför processen. Genom uppmärksamhet i media kan en domstolsprocess leda till att miljöorganisationens argument får uppmärksamhet. Hela miljöfrågan kan i bästa fall lyftas upp på den mediala dagordningen och diskuteras i artiklar, tv-soffor, sociala medier och av medborgare. På det här sättet kan domstolen fungera som arena och megafon för en politisk och moralisk diskussion som är mycket bredare än själva rättsfrågan.

¹³¹ Koskelo, P, "Domare, lagstiftare och professorer" Svjt 2014 s 619 - 641

Håkan Gustafsson och Stellan Vinthagen diskuterar den typen av legalstrategi mer utförligt i artikeln "Rättens rörelser och rörelsernas rätt".¹³² Bland annat kommer de fram till att en förlust i domstolen kan leda till att luften går ur den specifika miljöfrågan eller att möjligheter att påverka politiskt stängs.¹³³ Även en vinst kan vara farlig. Det kan leda till att rörelsen anser sig ha uppnått sina mål fast rättstillämpningen inte nödvändigtvis är problemfri. Gustafsson menar också att rörelsen riskerar att institutionaliseras.¹³⁴

Liksom de flesta påverkansverktyg har den här typen av strategi för- och nackdelar. Viktigt är dock att miljöorganisationer nu har större möjligheter att använda sig av miljöprocessen som ett verktyg att påverka samhället.

Kapitel 5 - Slutsatser

5.1 Sammanfattande diskussion

5.1.1 Kapitel 2

Min genomgång av hur miljöorganisationers talerätt utvecklats enligt Århuskonventionen 9.3 har resulterat i flera insikter. Svenska myndigheter ansågs länge representera allmänheten och vara garantier för att medborgarnas rättigheter inte kränktes. Det har visat sig att detta synsätt inte är kompatibelt med Sveriges åtaganden enligt Århuskonventionen och EU-rätten. Efter ett antal tydliga EU-domar har svensk miljö rätt kapitulert och miljöorganisationer har nu en än mer vidsträckt talerätt i miljöfrågor än vad som var avsedd i Miljöbalken från början. Utvecklingen har gått relativt fort. Även om små steg togs i och med införandet av Miljöbalken och ratificerandet av Århuskonventionen har utvecklingen framförallt skett i svenska domstolar de senaste fem åren. Detta innebär att miljöorganisationers talerätt numera är mycket vidare än vad som framgår i svensk lagstiftning.

¹³² Gustafsson, H, och Vinthagen, S, Rättens rörelser och rörelsernas rätt, Tidsskrift for Rettsvitenskap 04-05/2010 s 637-693

¹³³ *Ibid* s. 645.

¹³⁴ *Ibid*.

Listan på beslut som anges vara överklagbara av miljöorganisationer i MB 16:12-13§§ är inte uttömmande. Antingen tolkar svenska domare karaktären av olika beslut så att de stämmer överrens med MB § 16:13, eller så använder de FL § 22. I båda fallen stöder de sig direkt på Århuskonventionens principer, uttolkade genom EU-domstolen. Exakt hur vid överklaganderätt en miljöorganisation har är inte helt klart, men huvudregeln tycks vara att myndighetsbeslut, eller frånvaron av beslut, som är hänförliga till någon miljöanknuten lag är överklagbara. Kriterierna som ställs upp för organisationerna i MB 16:12 är också de något missvisande. En sammanvägning av alla omständigheter ska ske i varje enskilt fall för att utreda i vilken mån organisationen företräder allmänheten, vilket innebär att medlemsantalskriteriet, tidskriteriet och kanske även vinstkriteriet inte är absoluta. Det är också tveksamt om nationalitetskriteriet är diskriminerande eller inte.

5.1.2 Kapitel 4

I kapitel fyra diskuterade jag miljöorganisationers roll i miljöprocessen utifrån processens funktioner. I rättskällorna jag tog upp i kapitel två fann jag en del idéer om hur miljöorganisationer kan påverka miljöprocessen positivt och jag fann argument för att miljöorganisationer kan spela en aktiv roll i flera av miljöprocessens funktioner.

Den handlingsdirigerande funktionen kan stärkas på flera sätt. Till viss del handlar det om att stärka genomslaget för värderingarna bakom den svenska miljöretten, men framförallt handlar det om genomslag för de värderingar som finns bakom våra “internationella åtaganden”

Ett argument som förs fram i flera rättskällor är att miljöorganisationerna besitter mycket expertkunskap och engagemang. Genom att föra in detta i rättsprocessen kan man få in fler perspektiv och få bredare underlag till domarna. På så sätt ökar kvaliteten och legitimiteten i processen, vilket är essentiellt för genomslaget i samhället.

Organisationernas talan är också ett sätt att engagera samhället i högre grad vilket antas leda till att värderingarna bakom miljöretten får mer utrymme. Vidare kan organisationerna bidra till att beslutsfattare och aktörer aktar sig ytterligare för att bryta mot miljölagstiftning.

För kontrollfunktionen kan miljöorganisationers vidgade talerätt ha stor betydelse. Traditionellt har myndigheter ansetts representera allmänheten i Sverige. Med ett dylikt synsätt behöver inte allmänheten fler försvarare. Enligt Århuskonventionen och de EU-rättsliga källorna ska miljöorganisationer bidra till att allmänhetens rättigheter och intressen skyddas i större utsträckning. Den allmänhet som åsyftas är dock inte allmänhet i betydelsen majoriteten av befolkningen. Istället menar man allmänhet som vilken grupp medborgare som helst. Detta bygger på erfarenheten att vi lever i ett pluralistiskt samhälle där det inte längre går att tala om en allmänhet eller några allmänna intressen som delas av alla. I ett pluralistiskt samhälle är det rimligt att olika intressen också har möjlighet att företräda sig själva. Miljöorganisationers vidgade talerätt innebär just detta: en ökad möjlighet för olika allmänheter att försvara sina rättigheter enligt överordnade EU-normer eller andra internationella åtaganden.

Vad miljöorganisationers talerätt enligt Århuskonventionen har för påverkan på den rättsskapande funktionen är avhängig aktiviteten hos den svenska lagstiftaren. De senaste åren har processer initierade av miljöorganisationer lett till en del rättsskapande i domstolarna. Jag har lyft fram och diskuterat problem med detta, men i grunden har rättsskapandet varit en konsekvens av lagstiftarens passivitet snarare än miljöorganisationers aktivitet. Bevisligen kan miljöorganisationer skynda på rättsskapande och utveckla rätten när politikerna är passiva. Miljöorganisationernas inträde på den rättsliga arenan innebär att lagstiftaren inte kan upprätthålla status quo genom att vara passiv.

Om de kommunikativa funktionerna finns mycket att säga och jag har här bara lyft fram några perspektiv. Ju större möjligheter organisationer får att inleda processer, desto större möjligheter har de också att använda domstolen som arena för politisk och moralisk diskussion. Ju passivare lagstiftaren är, desto större anledning har också organisationerna att föra diskussionen på den rättsliga arenan. Deltagandefunktionen stärks i förhållande till miljöskyddsorganisationerna men riskerar att minska i förhållande till andra allmänna intressen. Beslut som tagits i samråd med

olika allmänna intressen skapar legitimitet och stärker den deltagande känslan hos alla intressen. Om besluten sedan överklagas minskar betydelsen av deltagandet från första början. Detta blir tydligt bland annat i vargfrågor. Rovdjursförvaltningen i Sverige är en produkt av samverkan mellan olika intressen, och mycket arbete har lagts ned på att skapa en legitim rovdjursvänlig förvaltning. Därför skapas mycket ilska i vissa delar av samhället när utdragna rättsprocesser hindrar förvaltningen.

I kapitel fyra diskuterade jag också ett antal idéer om miljöorganisationers talan enligt Århuskonventionen art. 9.3 som tillsammans väcker en del mer generella frågor kring miljöprocessen och miljöförvaltningen. En av mina utgångspunkter i den här uppsatsen har varit att miljörätten är ett väldigt brett område och att det finns väldigt många olika miljöfrågor. De aspekter med miljöorganisationers talan som jag tagit upp berör framförallt miljöfrågor som präglas av konflikter mellan olika allmänna intressen. Jag har inte utförligt beskrivit dessa konflikter, men exemplifierat med processer kring licens- och skydds jakt på varg, vindkraftsanläggningar och skoteråkning.

I avsnittet om handlingsdirigering menade jag att den handlingsdirigering som miljöorganisationers nyvunna talerätt är ämnad att främja syftar till genomslag för normer och värderingar med svag förankring i folkvalda församlingar i Sverige. Det kan leda till en svagare handlingsdirigering gentemot grupper som inte sympatiserar med miljöorganisationer, eftersom handlingsdirigeringen kan uppfattas som mindre legitim. I avsnittet om deltagandefunktionen kopplade jag också an till den idén och menade att för de delar av befolkningen som inte sympatiserar med miljöorganisationer och deras idéer kan delaktighetskänslan i miljöförvaltningen minska. Detta kan till och med i vissa fall leda till att incitamenten att ta förvaltningen i egna händer ökar.

I avsnittet om konfliktlösning konstaterade jag att det i rättskällorna sällan talas om miljöfrågor som konflikter mellan olika allmänheter. En del miljöfrågor måste ses som politiska konflikter även i rätten. I avsnittet om kontrollfunktionen utvecklade jag detta vidare. Miljöorganisationers rätt att överklaga myndighetsbeslut behandlas i rättskällorna framförallt som en rätt för allmänheten att kontrollera myndigheters miljöskyddsarbete. Jag menade att det ibland snarare

handlar om att en allmänhet kan hjälpa till att kontrollera så att rätt värden får företräde i en konflikt mellan olika delar av befolkningen.

I avsnittet om rättsskapande beskrev jag implementeringen av Århuskonventionen art. 9.3 i Sverige som en sorts reform genomförd av domstolar. Detta ansåg jag vara problematiskt eftersom domstolar saknar den utredningsapparat som riksdagen har. Vidare kan domstolarna heller inte skapa organisatoriska strukturer kring rätten. I avsnittet om processen som arena för politisk diskussion knöt jag an till detta och menade att miljöprocessen har dåliga förutsättningar för att hantera politiska samtal och den syftar heller inte till att lösa politiska konflikter.

Domstolsprocesser tenderar att smalna av miljöfrågorna till rättsfrågor. Det innebär att diskussionen tvingas in i en rättslig verklighet och att en del perspektiv och diskussioner därmed förloras. Diskussionen mellan de allmänna intressena blir styrd och låst vid det juridiska. Frågorna i de mål jag tog upp i kapitel två trängdes in i en rättslig verklighet som byggde på normer skapade på EU-nivå och i internationella konventioner. Det innebär att det som styr dessa processer är normer och värderingar som är svåra att påverka och har svagare demokratisk förankring.

Miljöprocessen är bara en av flera mekanismer som kan hantera känsliga miljökonflikter, men den har en särskild kraft eftersom den kan överpröva alla andra instanser och producera mer slutgiltiga beslut. Jag har noterat att de politiska konflikterna bakom normerna och målen jag gått igenom inte fått särskilt mycket uppmärksamhet. Det är kontrollfunktionen och den handlingsdirigerande funktionen som framförallt betonas, inte konfliktlösningsfunktionen.

Sammantaget tycker jag att detta pekar på att miljöprocessen är ett dåligt forum för att hantera känsliga konflikter mellan olika allmänna intressen. Miljöorganisationernas ökade närvaro på arenan innebär kanske en viss förbättring. En större del av allmänheten får möjlighet att påverka och försvara miljön, vilket skulle kunna öka deltagandekänslan för den delen av allmänheten och också stärka miljöskyddet. De delar av allmänheten som i olika mål inte sympatiserar med miljöorganisationerna riskerar att känna sig maktlösa och exkluderade. Detta innebär att

miljöprocessen riskerar att fördjupa och permanenta konflikter i samhället istället för att lösa dem.

5.2 Slutsatser

Miljöorganisationers talerätt i miljöfrågor har utvecklats mycket de senaste decennierna. Utvecklingen har skett genom att internationella konventioner och EU-rätt implementerats i Sverige av framförallt domstolar. Detta har lett till en ganska omfattande talerätt, som inte går att utläsa i lagen utan får uppsökas i praxis och doktrin.

Miljöorganisationer kan ha en påverkan på alla processens funktioner. Exakt hur kan jag inte fastslå här, men jag är åtminstone överrens med de rättskällor jag studerat om att miljöorganisationernas närvaro i miljöprocessen kan ha positiva effekter på processen. Förändringen är troligtvis positiv för de som sympatiserar med miljöorganisationerna och kanske även för de delar av miljön som processerna kommer handla om. Gentemot de som inte sympatiserar med miljöorganisationers ståndpunkter i miljöprocesser tror jag förändringen delvis skulle kunna bidra till en försämring av flera av processens funktioner. Istället riskerar det att upplevas som en maktförskjutning från det lokala sammanhanget.

Miljöorganisationernas nyvunna talerätt syftar som jag ser det inte heller till att lösa konflikter och motsättningar i samhället. Detta anser jag vara den största svaghet som jag identifierat med implementeringen av Århuskonventionen 9.3. Det har dock med miljörettssystemet i stort att göra. Miljöprocessen är inget optimalt forum för komplicerade politiska frågor. Jag skulle vilja se en miljöprocess som bottnade i ett politiskt samtal och i konfliktlösande men samtidigt kunde garantera ett starkt miljöskydd. Det kan verka utopiskt, men om man inte strävar mot detta blir det svårt att överbrygga motsättningar i samhället.

Vårt samhälle blir mer och mer pluralistiskt och samtidigt mer styrt av internationella åtaganden. Miljön har vi alla ansvar för, även de som ibland kan tyckas verka emot den. Om vi exkluderar alla som inte är intresserade av miljöskyddsfrågor från ansvaret för miljön riskerar vi stabiliteten och legitimiteten i miljöförvaltningen.

Avslutande reflektioner

I mitt sökande efter litteratur på området har jag stött på en intressant sak. När det gäller miljöorganisationers talerätt och tillämpningen av Århuskonventionen 9.3 tycks professor Jan Darpö vara den enda rättsvetenskapliga auktoriteten just nu. Det innebär att hans artiklar är fulla av hänvisningar till honom själv. Kvaliteten i det han gör kan jag inte ifrågasätta, däremot blir det ingen diskussion om man är ensam och den rättsvetenskapliga debatten upplever jag därför som mycket ensidig.

Jag ser många problem med att den svenska riksdagen inte hängit med i rättsutvecklingen på området för min uppsats. Utan genomarbetade och demokratiskt sanktionerade reformer kommer miljöprocessen att bli ett allt trubbigare instrument i arbetet för en bättre miljö.

Källförteckning

Offentligt tryck

Ds 2004:29

Prop. 1997/98:45

Prop. 2004/05:65

Prop. 2006/07:95

Regeringskansliet Faktapromemoria 2012/13:FPM27

SOU 2005:59

The Aarhus Convention, an Implementation Guide, United Nations publications, second edition, 2014

Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston, Mål C-115/09 (Trianel)

Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston, Mål C-263/08 (Lilla Värtan)

Litteratur

Darpö, J, Behövlig bakläxa i EU-domstolen, Europarättslig tidskrift nr 1/2010 s 129

Darpö, J, Rätten till en god miljö, Fastighetsrättsliga studier till minnet av Sten Hillert s 105, Iustus förlag 2002

Darpö, J, Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning, Europarättslig tidskrift nr 2/2013 s 220-221

Darpö, J, Med lagstiftaren på åskådarplats. Om implementeringen av Århuskonventionen genom rättspraxis, s 4, InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2014-03-05

Ekelöf och Edelstam, Rättegång 1, s 27, Nordstedts juridik, upplaga 8, 2002

Gustafsson, H, och Vinthagen, S, Rättens rörelser och rörelsernas rätt, Tidsskrift for Rettsvitenskap 04-05/2010 s 637-693

Kleineman, J, Rättsdogmatisk metod s 28, Juridisk Metodlära, studentlitteratur 2013

Koskelo, P, ”Domare, lagstiftare och professorer” Svjt 2014 s 619 - 641

Lindblom, P-H, Grupptalan i Sverige, Nordstedts juridik 2008

Lindblom, P-H, Processens funktioner – en resa i gränslandet, Festskrift till Stig Strömholm s 597 not 12, Iustus förlag 1997

Lindblom, P-H, Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner - floskler eller fakta? Svjt 2004 s 229-262

Lindblom, P-H, Miljöprocess del 2, Iustus förlag 2002

Lindblom, P-H, Sena uppsatser, Nordstedts juridik 2006

Vago, S, Law and society, Pearson education 2012

Zaremba, M, Skönheten och odjuret. Så drivs människan ut ur skogen. DN 2012-05-13

Lagtext

Århuskonventionen

IED-direktivet 2010/75/EU

MKB-direktivet 2011/92/EU

IPPC-direktivet 2008/1/EG

2005/370/EG: Rådets beslut av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Miljöbalken

Förvaltningslagen
Skogsvårdslagen

Domar

C-115/09 Trianel

C-128/09 Boxus och C-182/10 Solvay

C-416/10 Križan

C-404/09, Commission vs. Spain

C-263/08 Lilla Värtan

C- 240/09 Slovak Brown Bear

Costa mot E.N.E.L mål 6/64

Compliance Committee in its findings on communication ACCC/C/2006/18 (Denmark)
ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, para. 27

MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48

MÖD 2013:6 m.fl.

NJA 2012 s. 921

Högsta domstolens beslut 2013-06-18 i mål nr T 3158-12

Kammarrätten i Stockholm Mål nr 4390-12

Högsta förvaltningsdomstolen Mål nr 5962-12

Länkar

<http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/Sa-beslutar-EU/Fran-forslag-till-fardig-EU-lag/2014-11-17>

Registrering

Jag, Gustav Stenseke, registrerades på kursen för första gången inför den här terminen (HT 2014) och har således inte heller varit med vid något tidigare examinationstillfälle.