

Svenska Naturskyddsföreningen har ansetts ha rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Lagrum:

15 §, 18 §, 40 § skogsvårdslagen (1979:429); 22 § förvaltningslagen (1986:223); artikel 6.1, artikel 9.2, artikel 9.3, artikel 9.4 konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen)

B.S. och C.S. ägde fastigheten Kvikkjokk 5:3 i Jokkmokks kommun. Fastigheten gränsar till naturreservaten Kamajokk och Kvikkjokk-Kabla fjällurskog. Några kilometer söder om fastigheten ligger naturreservatet Pärlälvens fjällurskog och några kilometer norr om fastigheten Sareks nationalpark. Kvikkjokk-Kabla fjällurskog, Pärlälvens fjällurskog och Sareks nationalpark är Natura 2000-områden. Världsarvet Lapponia gränsar till fastigheten. Fastighetsägarna ansökte i november 2009 hos Skogsstyrelsen om tillstånd enligt 2 b och 15 §§ skogsvårdslagen (1979:429) för att föryngringsavverka gran- och tallskog på två områden om sammanlagt 55 hektar (senare ändrat till 40 hektar). Områdena är belägna på vardera sidan om Änokdeltat i Kvikkjokk i Luleå älvdal i direkt anslutning till naturreservaten Kamajokk och Kvikkjokk-Kabla fjällurskog.

Skogsstyrelsen gjorde en inventering av områdena enligt 19 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) och fann att 51 hektar utgjorde nyckelbiotop. Skogsstyrelsen och fastighetsägarna hade samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Vid samrådet framförde Skogsstyrelsen att nyckelbiotopen borde undantas från avverkning. Samrådet slutade i ett konstaterande att man inte var eniga om hur anpassning till naturmiljön skulle göras. Skogsstyrelsen inhämtade även yttrande från Länsstyrelsen i Norrbottens län som avstyrkte ansökningsen eftersom den planerade avverkningen var oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården enligt 18 § skogsvårdslagen. Länsstyrelsen motiverade sitt yttrande med att avverkningen rör gammal naturskog, rik på flerhundraåriga träd och död ved av olika slag. Länsstyrelsen anförde även att det i de aktuella områdena fanns höga naturvärden i form av nyckelbiotoper och rödlistade arter. Områdena låg dessutom inom ett obrutet, väglöst vildmarksområde av riksintresse för naturvården och för det rörliga friluftslivet. En avverkning skulle innebära stora och irreversibla skador på landskapsbilden i den säregna och natursköna miljön längs Kamajokk. För att nå den västra avdelningen måste dessutom jokken passeras vilket riskerade att ge skador på känsliga våtmarksmiljöer. Skogsstyrelsen gav därefter, i två separata beslut den 28 januari 2011, tillstånd till avverkning i två områden om vardera 20 hektar. I besluten föreskrevs att omkring 1,5 hektar av nyckelbiotopen skulle sparas i varje område enligt vad som närmare angavs med koordinater på bifogad karta.

Svenska Naturskyddsföreningen överklagade besluten hos förvaltningsrätten och yrkade att de skulle upphävas. Föreningen anförde bl.a. följande. De planerade avverkningarna omfattar urskogsartad fjällnära skog inom ett väglöst urskogsområde 3,5 km från närmaste skogsbilväg. Områdena är dessutom klassade som riksintressen för naturvård och friluftsliv. Områdena hyser ett stort antal rödlistade arter, bland annat mörk blåslav, fläckporing och gäddporing. Avverkningarna skulle innebära fragmentering av ett intakt naturskogsområde och medföra irreversibla skador på landskapsbilden.

Naturvärdesbedömningarna utförda av Skogsstyrelsen visar att av de 55 hektaren som anmälts för slutavverkning har 51 hektar klassats som nyckelbiotop. Flera naturvårdsorganisationer har besökt området och konstaterat att skogen har mycket höga naturvärden. I enlighet med 18 § skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Skogsstyrelsen tillstyrker avverkningsansökan med argument om att det saknas medel för myndigheten att ge intrångsersättning till markägaren. Naturskyddsföreningen menar att ersättningsfrågan inte kan hindra en tillämpning av 18 § skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen motsatte sig bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Skogsstyrelsens bedömning är att 18 § skogsvårdslagen är avsedd att användas i yttersta undantagsfall, när en tilltänkt avverkning bedöms så oförenlig med exempelvis naturvårdens intressen att den inte kan tillåtas och ett mer permanent långsiktigt skydd i form av naturreservat eller biotopskydd av något skäl inte behövs eller kan skapas. Användningen av 18 § skogsvårdslagen bör i praktiken också inskränkas till fall där man kan vara säker på att de höga naturvärdena på ett eller annat sätt får ett varaktigt skydd eller fall där man bedömer att ett sådant skydd inte behövs.

B.S. och C.S. motsatte sig bifall till överklagandet och anförde bl.a. att de ansåg att förvaltningsrätten skulle bortse från Naturskyddsföreningens inlagor då föreningen inte var att betrakta som sakägare.

Förvaltningsrätten i Luleå (2011-10-21, ordförande Dahlin) yttrade, såvitt nu är i fråga: Av 40 § skogsvårdslagen framgår att Skogsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. – Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. – Skogsvårdslagen innehåller inga bestämmelser om vem som kan överklaga Skogsstyrelsens beslut. I sådant fall gäller den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen. Denna bestämmelse ger endast en allmän riktlinje för frågans bedömning. Istället måste man falla tillbaka på principer som tillkommit genom praxis. – För att en person, som inte uppträder som part i ett ärende, ska kunna överklaga beslutet gäller som grundläggande förutsättning att beslutets verkningar inte enbart drabbar den till vilket det är riktat utan också den utomstående. Vidare krävs att beslutet berör ett av rättsordningen erkänt intresse. – Enligt

Århuskonventionen har miljöorganisationer rätt till tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och rätt till tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Konventionen har ratificerats av såväl Sverige som EU. Enligt Århuskonventionens artikel 9.2 ska vissa miljöorganisationer ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 i konventionen prövad av domstol. I artikel 6.1 a regleras allmänhetens deltagande i beslut om tillstånd för vissa större verksamheter som är angivna i bilaga I till konventionen. Århuskonventionen ger således miljöorganisationer rätt till domstolsprövning av bl.a. tillståndsbeslut. Artikel 6 omfattar även, enligt punkten 1 b, verksamheter som inte anges i bilaga I och som kan ha betydande påverkan på miljön. Vilka verksamheter som avses kan inte preciseras närmare utan en bedömning av detta får göras från fall till fall (jfr prop. 2005/06:56, s. 15–16). – Sådana miljöorganisationer som ska ges talerätt enligt konventionen är icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt. Varje konventionsland kan således införa begränsningar i fråga om vilka organisationer som ges talerätt. Begränsningarna får dock inte strida mot konventionens principer och syfte (jfr prop. 2005/06:56, s. 15). – I svensk rätt har ideella föreningar som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen i vissa fall rätt att överklaga beslut. Exempel på detta är miljöbalkens 16 kapitel och plan- och bygglagens 13 kapitel. – Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med 190 000 medlemmar runtom i Sverige med syfte att bland annat tillvarata naturvärden. Naturskyddsföreningen har gjort gällande att då Skogsstyrelsens beslut strider mot skogsvårdslagen – som är avsedd att skydda områden med höga naturvärden – bör Naturskyddsföreningen, i enlighet med Århuskonventionen, ges rätt att överklaga beslutet. – I målet är ostridigt att den aktuella avverkningen berör områden som är av betydelse för naturvärden och som kan medföra en stor påverkan på miljön. Naturskyddsföreningen värnar om miljön och har ett syfte att skydda miljön. Med beaktande av befintlig svensk lagstiftning och med stöd av Århuskonventionen finner därför förvaltningsrätten att frågan i målet rör ett intresse som är erkänt av rättsordningen. Naturskyddsföreningen får således ha visat att beslutet berör föreningen i den mån att den ska tillerkännas talerätt i det nu aktuella målet. – – – Förvaltningsrätten finner vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet att sökt avverkning i områdena – med hänsyn till områdenas fjällnära läge och då områdena är klassade som nyckelbiotoper med mycket höga naturvärden och rödlistade arter – är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden. Enligt bestämmelserna i 18 § skogsvårdslagen ska då inte tillstånd ges till de sökta avverkningarna. Förvaltningsrätten upphäver därför Skogsstyrelsens beslut.

Skogsstyrelsen överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle fastställa Skogsstyrelsens beslut eftersom Svenska Naturskyddsföreningen inte hade talerätt i målet hos förvaltningsrätten. I sak anfördes att tillstånd till avverkning av den fjällnära skogen inte

kunde nekas med stöd av 18 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen anförde i fråga om talerätt för Svenska Naturskyddsföreningen bl.a. följande. Skogsstyrelsen anser att något stöd för en talerätt inte finns i nationell rätt, unionsrätten eller i Århuskonventionen. Förvaltningsrättens motivering för att tillerkänna Naturskyddsföreningen talerätt är otydlig. Skogsstyrelsen har svårt att ur förvaltningsrättens avgörande utläsa varför Naturskyddsföreningen ska anses ha talerätt.

Även B.S. och C.S. överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning skulle fastställas. De hävdade att Svenska Naturskyddsföreningen inte har talerätt i mål enligt skogsvårdslagen samt utvecklade sin ståndpunkt i den delen.

Svenska Naturskyddsförening motsatte sig bifall till överklagandena.

Kammarrätten i Sundsvall (2012-10-03, Sandström, Lind, referent, Waas) yttrade: Av 22 § förvaltningslagen framgår att ett överklagbart beslut får överklagas av den beslutet angår, om det gått honom emot. Denna bestämmelse ger, som förvaltningsrätten påpekat, inte någon vägledning till om Svenska Naturskyddsföreningen har rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut eller inte. – Föreningar som främjar miljöskyddet och i övrigt uppfyller vissa krav kan tillerkännas en rätt att överklaga vissa beslut på miljöområdet. Svenska Naturskyddsföreningen torde i och för sig vara en sådan organisation. – Denna rätt härleds från Århuskonventionen till vilken Sverige är ansluten. Artikel 9 i konventionen behandlar tillgången till rättslig prövning. – I artikel 9.2 anges att rätten till prövning avser beslut som omfattas av artikel 6, som innehåller bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter. – Artikel 6 punkt 1 a) hänvisar till beslut om verksamheter som anges i bilaga I till konventionen, i huvudsak stora miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt. Enligt punkt 20 i bilagan till Århuskonventionen omfattas emellertid även annan verksamhet där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen. Denna punkt innebär att reglerna om tillgång till rättslig prövning av tillståndsbeslut ska tillämpas för sådana tillståndsprocesser enligt andra lagar än miljöbalken och vissa speciallagar som innehåller en hänvisning till miljöbalkens krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivning (prop. 2005/06:56 s. 16). Av intresse i det nu aktuella målet är också artikel 6 punkt 1 b), enligt vilken bestämmelserna i artikeln, i enlighet med den nationella rätten, ska tillämpas även på beslut om föreslagna verksamheter som inte anges i bilaga I men som kan ha betydande påverkan på miljön. – Sverige har, till följd av Århuskonventionens krav på rätten till prövning, genom bestämmelserna i 16 kap. 13 § miljöbalken (MB) infört en rätt för miljöorganisationer att överklaga mål och ärenden enligt miljöbalken. – Det överklagade beslutet är ett beslut enligt skogsvårdslagen och inte enligt miljöbalken. Visserligen är miljöbalkens målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljökvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken tillämpliga även på skogsmark och avverkningar enligt

skogsvårdslagen (jfr prop. 1997/98:90 s. 241). Någon hänvisning till 16 kap. 13 § MB finns dock inte i skogsvårdslagen. Enligt 40 § skogsvårdslagen får Naturvårdsverket överklaga vissa beslut som fattats av Skogsstyrelsen. I övrigt gäller 22 § förvaltningslagen. – Då överklagandereglererna i miljöbalken inte utan en direkt hänvisning kan överföras till annan lagstiftning kan Svenska Naturskyddsföreningen inte grunda någon rätt att överklaga beslutet på bestämmelserna i MB. Det har inte heller framkommit att det, när det gäller tillstånd till avverkning av fjällnära skog, skulle finnas sådana krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivningar så att punkt 20 i bilaga I Århuskonventionen, är tillämplig. – Som ovan redovisats framgår av konventionens artikel 6 att även andra beslut än beslut enligt miljölagstiftningen bör få överklagas om de kan antas ha en betydande miljöpåverkan. Det ankommer vidare på nationell domstol att, om det är möjligt, tolka den interna processrätten på ett sådant sätt att ett effektivt domstolsskydd enligt konventionen uppnås (jfr EU-domstolens dom i mål C-240/09). För svenskt vidkommande skulle då kunna bli fråga om en sådan tolkning av 22 § förvaltningslagen som leder till en utökad besvärsmått för andra än de direkt berörda. – En förutsättning för att en sådan tolkning överhuvudtaget ska komma under övervägande är dock att fråga är om en verksamhet som kan antas ha en betydande påverkan på miljön. Vilka verksamheter som åsyftas har inte närmare preciserats i konventionen utan en bedömning får göras från fall till fall (jfr prop. 2005/06:56 s. 16). – Av svensk rättspraxis framgår att Högsta förvaltningsdomstolen har funnit att antagandet av en detaljplan för del av området Tollare inom Nacka kommun inte hade en betydande påverkan på miljön (HFD 2011 not 17). Miljöorganisationer hade i det målet framfört att det var fråga om ett ekologiskt känsligt område där det fanns flera hotade och skyddsvärda arter. I det nu aktuella målet är fråga om avverkning av två mindre fjällnära skogsskiften om ca 20 hektar vardera. Även om en avverkning i sig alltid medför en viss miljöpåverkan och även om de aktuella skiftena har ett visst biologiskt och skogligt skyddsvärde så kan det inte anses vara fråga om en sådan betydande miljöpåverkan som avses i konventionen. Det saknas således skäl att tolka 22 § förvaltningslagen på sådant sätt att Svenska Naturskyddsföreningen ska kunna överklaga Skogsstyrelsens beslut. Då, som ovan redovisats, någon sådan rätt inte heller kan grundas på reglerna i miljöbalken saknar Svenska Naturskyddsföreningen rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut. – Kammarrätten finner således att Svenska Naturskyddsföreningen inte varit berättigad att överklaga Skogsstyrelsens beslut. Vid denna bedömning ska förvaltningsrättens dom upphävas och Svenska Naturskyddsföreningens överklagande av Skogsstyrelsens beslut avvisas. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och avvisar Svenska Naturskyddsföreningens överklagande av Skogsstyrelsens beslut.

Svenska Naturskyddsföreningen överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle tillerkänna föreningen talerätt och i första hand upphäva kammarrättens dom och fastställa det slut vartill förvaltningsrätten hade kommit och i andra hand undanröja

kammarrättens dom och återförvisa målet till kammarrätten för ny prövning. Föreningen anförde bl.a. följande. Föreningen har talerätt mot bakgrund av svensk rätt, EU-rätt och Sveriges internationella åtaganden genom konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Skogsvårdslagens portalparagraf ger uttryck för de av lagstiftaren två jämställda skogspolitiska målen; produktionsmålet och miljömålet. Miljömålet för skogsbruket innebär bl.a. att biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras samt hotade arter och naturtyper ska skyddas. De aktuella besluten avser områden med mycket höga naturvärden som hyser ett stort antal rödlistade arter. Områdena ligger inom riksintresse för friluftsliv och naturvård. Avverkning skulle innebära fragmentering av ett intakt naturskogsområde och medföra irreversibla skador. Det finns ingen utredning eller bedömning av vilka effekter avverkningen kan komma att få på det angränsande Natura 2000-området. En verksamhet får godkännas först efter att man försäkrat sig om att det berörda området inte kan komma att ta skada. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan (jfr EU-domstolens dom i mål C-127/02). Miljöorganisationer har enligt miljöbalken en uttrycklig rätt att överklaga dispenser från artskyddsförordningen (2007:845). Skyddet av arter och deras livsmiljöer är således ett intresse som klart erkänts av rättsordningen. Artskyddet påverkas ofrånkomligen även i ärenden om skogsavverkningar, såväl arter och arters livsmiljö skadas och riskerar att försvinna irreversibelt. Artskyddet enligt art- och habitatdirektivet gäller även pågående markanvändning för areella näringar (se EU-domstolens dom i mål C-183/05). Miljöorganisationer har även en uttrycklig rätt enligt miljöbalken att överklaga beslut om s.k. Natura 2000-tillstånd. Att talerätten avseende beslut som kan leda till samma skada på hotade och skyddade arter och skyddade områden ska bedömas olika beroende på vilken lagstiftning som tillämpas är varken ändamålsenligt eller förenligt med EU-rätten och Århuskonventionen. Av EU-domstolens dom i mål C-240/09 kan man sluta sig till att Århuskonventionen måste få genomslag i den nationella rätten. EU-domstolen konstaterade i avgörandet att det av artikel 9.3 i Århuskonventionen följer en skyldighet att se till att en miljöskydds förening ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut som kan strida mot unionens lagstiftning. Denna bestämmelse kan inte tolkas annorlunda vad avser nationell lagstiftning eftersom såväl Sverige som EU har ratificerat konventionen. Avverkningar av värdefull skog måste generellt anses falla inom det EU-rättsliga intresset av artskydd. Århuskonventionens efterlevnadskommitté har i beslut ACCC/C/2005/11 (Belgien) uttalat sig om omfattningen av vilka miljöorganisationer som kan anses omfattas av tillgång till rättslig prövning enligt artikel 9.3. I samma beslut anger kommittén att tillgång till rättslig prövning ska vara utgångspunkten, inte undantaget. Liknande beskrivningar av artikel 9.3 gör kommittén i beslut ACCC/C/2006/18 (Danmark). Denna vida syn på vilka miljöorganisationer som omfattas av artikel 9.3 framgår även av den handbok som tagits fram inom ramen för UNECE (The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2 u. 2013, s. 207 f.).

Skogsstyrelsen bestred föreningens yrkanden och yrkade att kammarrättens dom skulle fastställas. Skogsstyrelsen anförde bl.a. följande. För att leva upp till Århuskonventionen infördes i miljöbalken en rätt att överklaga för miljöorganisationer. Samtidigt infördes i ett antal andra lagar en liknande rätt med hänvisning till regleringen i miljöbalken. Någon sådan hänvisning infördes inte i skogsvårdslagen. Det får förutsättas att detta inte sågs som en förutsättning för att leva upp till kraven i konventionen och direktiven. I praxis har intresseorganisationer inte tillerkänts rätt att överklaga när organisationen velat överklaga ett avgörande i ett ärende som i första hand berört någon utanför organisationen. Detta gäller även miljöorganisationer. Att en rätt för miljöorganisationer att överklaga har införts i 16 kap. 13 § miljöbalken innebär inte en rätt för samma organisationer att överklaga enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223). Föreningen kan varken enligt Århuskonventionen eller unionsrätten anses ha rätt att överklaga de tillståndsbeslut som Skogsstyrelsen fattar enligt skogsvårdslagen. Såväl Århuskonventionen som unionsrätten ger miljöorganisationer rätt att få endast beslut som omfattar vissa verksamheter prövade av domstol. Avverkning av skog är inte en sådan verksamhet. Artikel 9.3 i Århuskonventionen är inte tillämplig. Skillnaden mellan artikel 9.2 och 9.3 är att den förra täcker beslut som tillåter de aktiviteter som anges i artikel 6 och bilaga 1 (tillståndsbeslut). Den senare täcker alla andra slags handlingar och underlåtenheter (t.ex. tillsynsbeslut) av myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen, vilket det inte är fråga om i detta mål.

Även B.S. och C.S. bestred föreningens yrkanden och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen i första hand skulle ogilla föreningens överklagande av kammarrättens dom och, i andra hand, med ändring av kammarrättens dom, upphäva förvaltningsrättens dom och fastställa Skogsstyrelsens beslut. De anförde bl.a. följande. Föreningen får enligt 22 § förvaltningslagen och bestämmelsens tolkning i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen anses sakna talerätt. Medan artiklarna 9.1 och 9.2 syftar till att säkerställa allmänhetens rätt att överklaga beslut som avser rättigheter den har tillförsäkrats enligt Århuskonventionen, syftar artikel 9.3 till att säkerställa en mer generell rätt för allmänheten att överklaga beslut som strider mot nationell miljölagstiftning. Frågan om rätten att överklaga ett beslut om skogsavverkning enligt 18 § skogsvårdslagen kan inte anses falla under föreningens rätt till delaktighet i beslutsprocessen, utan gäller rätten till rättslig prövning av beslut som strider mot nationell miljölagstiftning enligt artikel 9.3. I artikel 9.3 anges att det är den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt som omfattas av talerätten. Staten ges således en viss frihet att reglera tillämpligheten av artikel 9.3. Miljö- och naturskydd regleras genom ett stort antal olika bestämmelser. De viktigaste finns i miljöbalken. I miljöbalken finns också kriterier som reglerar miljöorganisationers talerätt beträffande beslut enligt balken. Det finns också sektorslagstiftning vid sidan av miljöbalken som hänvisar till miljöorganisationers talerätt enligt miljöbalken. I skogsvårdslagen finns emellertid inte någon sådan hänvisning. Det kan inte vara rimligt att tolka

artikel 9.3 på så sätt att miljöorganisationer ändå ska anses ha talerätt i förhållande till beslut enligt den lagen. Det skulle innebära att miljöorganisationer skulle ha möjlighet att överklaga samtliga överklagbara beslut som kan tänkas påverka miljön på något sätt, oavsett vilken lagstiftning som beslutet grundar sig på. Till detta kommer även den omständigheten att artikel 9.3, till skillnad från artikel 9.2, inte hänvisar till artikel 2.5 i konventionen. Det är således inte till de nationella kriterierna för när miljöorganisationer ska anses ha talerätt som uttrycket ”den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt” i artikel 9.3 hänvisar. Om det var syftet med bestämmelsen hade den utformats på samma vis som artikel 9.2, i vilken tydliggörs vilken allmänhet som ska anses vara taleberättigad. Artikel 9.3 ger däremot staten ett större utrymme att göra lämpliga avgränsningar av talerätten. Att bestämmelsen ska tolkas så förefaller dessutom rimligt mot bakgrund av att artikel 9.2 omfattar rätten till prövning av en rättighet som skyddas av konventionen, medan artikel 9.3 innebär en mer generell rätt till prövning av beslut som strider mot nationell miljölagstiftning. Till skillnad från förhållandena i EU-domstolens mål C-240/09 härrör inte naturskyddet enligt skogsvårdslagen från någon unionsrättslig förpliktelse. Det finns således inte heller någon unionsrättslig skyldighet att tolka 22 § förvaltningslagen fördrags- eller direktivkonformt. EU-domstolen har dessutom slagit fast att artikel 9.3 inte ska anses ha direkt effekt. Att en miljöorganisation ansågs ha talerätt i frågor reglerade av miljöbalken grundad i artikel 9.3 kan inte innebära att samma rättighet ska anses föreligga vid beslut enligt skogsvårdslagen.

Högsta förvaltningsdomstolen (2014-02-14, Jermsten, Almgren, Saldén Enérus, Silfverberg, Bull) yttrade:

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

För avverkning av skog på produktiv skogsmark krävs normalt endast att åtgärden anmäls till Skogsstyrelsen (14 § skogsvårdslagen). All avverkning i fjällnära skog, utom röjning och gallring som främjar skogens utveckling, kräver dock Skogsstyrelsens tillstånd (15 §). Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel (2 b § första stycket). Tillstånd får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården (18 §). Tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet får ges endast om det finns särskilda skäl för det (18 a §). När tillstånd till avverkning ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till bl.a. naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen (18 b §).

Det nationella miljömålet för skogsbruket är jämställt med produktionsmålet (prop. 1992/93:226 s. 31 och prop. 2007/08:108 s. 33)

och uttrycks i 1 § skogsvårdslagen med att skogen ska skötas så att den uthålligt ger god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Målparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. gäller också verksamheter enligt skogsvårdslagen (prop. 1997/98:90 s. 241 ff.). Miljöbalken tillämpas parallellt med skogsvårdslagen men har företräde i vissa avseenden. Det gäller miljöbalkens bestämmelser om biotopskyddsområden och föreskrifter meddelade enligt miljöbalken om områdesskydd eller skydd för djur- och växtarter (4 § skogsvårdslagen). Att en användning av mark som kan påverka ett Natura 2000-område och som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område kräver tillstånd framgår av 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Skogsstyrelsens beslut enligt skogsvårdslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (40 § första stycket skogsvårdslagen). Några närmare bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut om tillstånd för avverkning i fjällnära skog finns inte. Av paragrafens andra stycke framgår dock att Naturvårdsverket får överklaga vissa beslut rörande ädellövskog.

Av artikel 9.2 i Århuskonventionen framgår att den ”berörda allmänhet” som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränks ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller andra tillämpliga bestämmelser i konventionen, prövad av domstol eller annat opartiskt organ. Vad som utgör ”tillräckligt intresse” och ”kränkning av en rättighet” ska avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen.

Artikel 6 innehåller bestämmelser om att allmänheten ska ha rätt att delta i beslutsprocessen vid tillståndsprovning av ett antal verksamheter som påverkar miljön. Punkt 1 a i artikeln hänvisar till beslut om verksamheter som anges i bilaga I till konventionen. Enligt punkt 1 b ska bestämmelserna i artikeln också tillämpas på beslut om verksamheter i enlighet med den nationella rätten som inte anges i bilagan men som kan ha betydande påverkan på miljön.

Enligt artikel 9.3 i konventionen ska den ”allmänhet” som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ha möjlighet att få handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Med uttrycket berörd allmänhet i konventionens artikel 9.2 avses enligt artikel 2.5 den allmänhet som berörs av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet; de icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse. Med termen allmänhet i artikel 9.3 avses enligt

artikel 2.4 en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer.

De erbjudna rättsmedlen ska enligt artikel 9.4 i konventionen vara tillräckliga och effektiva.

Utgångspunkter för bedömningen

Målet gäller om Svenska Naturskyddsföreningen har rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Skogsvårdslagen innehåller som framgått inte några särskilda bestämmelser om vem som kan överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. I stället får den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen om att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot tillämpas. Denna bestämmelse ger enbart en allmän riktlinje för hur frågan om klagorätt ska bedömas. De principer som utbildats i praxis blir därmed avgörande. För att någon som inte haft ställning som part hos beslutsmyndigheten ska tillerkännas en rätt att överklaga beslutet brukar uppställas ett krav på att beslutets verkningar inte är begränsade till den det direkt riktar sig till utan också påverkar den som överklagar. Som huvudregel krävs därutöver att den klagande företräder ett intresse i saken som är möjligt att beakta vid sakens prövning. Klagorätt kan emellertid motiveras också av andra skäl, t.ex. med att klaganden haft ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för ett beslut överprövade (se bl.a. RÅ 1994 ref. 82, RÅ 1995 ref. 77 och RÅ 2006 ref. 9).

Det kan konstateras att naturskydds- och miljöintressen kan beaktas vid beslut om avverkning i fjällnära skog. En ideell förening som inte haft partsställning hos beslutsmyndigheten och inte heller omfattas av de särskilda reglerna i 16 kap. 13 § miljöbalken tillerkänns dock normalt inte talerätt (jfr Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, 9 u. 2012, s. 175).

Omfattas besluten av artikel 9.2 i Århuskonventionen?

De verksamheter som artikel 6.1.a i konventionen hänvisar till i bilaga I avser större industriella anläggningar och infrastrukturprojekt (punkt 1–19) och annan verksamhet där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen (punkt 20). Som kammarrätten funnit utgör den aktuella skogsavverkningen inte någon sådan verksamhet som åsyftas i bilagan.

Enligt artikel 6.1.b ska varje part i enlighet med sin nationella rätt tillämpa bestämmelserna även på beslut om verksamhet som visserligen inte omfattas av bilaga I men som kan ha en betydande påverkan på miljön. Vilka verksamheter som avses framgår inte närmare utan en bedömning får göras från fall till fall (prop. 2005/06:56 s. 16). Även

eventuell inverkan av avverkningen på det intilliggande Natura 2000-området måste vägas in (jfr 7 kap. 28 a § miljöbalken samt NJA 2013 s. 613 och MÖD 2012:34).

Viss vägledning av hur ”betydande påverkan på miljön” ska tolkas finns i bilaga III till Esbokonventionen (se handboken till Århuskonventionen s. 131). Även tillämpningen av uttrycket ”betydande miljöpåverkan” i t.ex. 6 kap. 4 § miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar kan vara till hjälp vid bedömningen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att besluten avser föryngrings-avverkning, dvs. en åtgärd som ingår som ett normalt led i skogsbruk. Avverkningstillstånden avser begränsade ytor, särskilt vid en jämförelse med storleken på övriga omgivande skogsområden. Vidare undantas en mindre del av nyckelbiotopen från avverkning. Avverkningen sker dock i direkt anslutning till ett naturreservat och Natura 2000-område och torde få viss inverkan på hur det annars orörda skogslandskapet uppfattas av allmänheten. Detta kan dock enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte medföra att den ifrågavarande skogsavverkningen innebär en sådan betydande miljöpåverkan som avses i konventionen. Besluten omfattas således inte av artikel 9.2.

Omfattas besluten av artikel 9.3 i Århuskonventionen?

Artikel 9.3 i konventionen avser rätt att få handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen (national law relating to the environment) prövade av domstol eller i administrativ ordning. Artikeln är fristående utan koppling till andra artiklar i konventionen och har till syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd.

Artikel 9.3 nämner, till skillnad mot artikel 9.2, enbart handlingar och försummelser. Även beslut omfattas emellertid av artikelns tillämpningsområde (se EU-domstolens dom i mål C-240/09 samt MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48).

Av handboken till Århuskonventionen framgår bl.a. följande (s. 206 f.). Artikel 9.3 är tillämplig på ett mycket bredare spektrum av handlingar och försummelser än artikel 9.2. Den lagstiftning som avses är inte begränsad till lagstiftning rörande rätten till sådan information och deltagande som konventionen garanterar eller till lagstiftning som enligt sin rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om den ifrågavarande bestämmelsen på något sätt är relaterad till miljön. Det krävs inte att det är fastslaget att det föreligger en lagstridighet, utan det räcker med ett påstående om förekomsten av en handling eller försummelse som strider mot nationell lagstiftning relaterad till miljön.

Som framgått innehåller skogsvårdslagen ett flertal bestämmelser med anknytning till miljö och naturskydd. Lagen ska tillämpas parallellt med miljöbalken och de allmänna hänsynskrav som finns 2 kap. miljöbalken gäller också vid verksamhet enligt skogsvårdslagen. I samband med att bestämmelsen i nuvarande 18 § skogsvårdslagen infördes (då 19 b §

andra stycket) om att tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården, uttalades att bestämmelsen bör avse bl.a. områden som hyser hotade eller sällsynta växter och djurarter. Även naturtyper eller kulturmiljöer av särskilt värde kan avses. Bestämmelsen ska ses som ett komplement till reglerna om naturreservat och naturvårdsområde (prop. 1990/91:3 s. 44 f.). Av Skogsstyrelsens beslut framgår också att styrelsen tagit miljömässiga hänsyn vid utformningen av besluten. Det kan även noteras att samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ägt rum.

Besluten om tillstånd till avverkning i fjällnära skog får mot denna bakgrund anses vara sådana beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det finns således en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel.

Uppfyller Svenska Naturskyddsföreningen kriterierna för klagorätt?

En bestämmelse som tillerkänner ideella föreningar som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen klagorätt finns i 16 kap. 13 § miljöbalken. Svenska Naturskyddsföreningen uppfyller de krav som uppställs i paragrafen. Hänvisningar till denna paragraf finns inte i skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen innehåller inte heller några andra särskilda bestämmelser som ger företrädare för allmänna naturskydds- eller miljöintressen rätt att överklaga beslut om avverkning i fjällnära skog.

Det aktuella målet rör nationella förhållanden men tangerar också unionsrätt genom avverkningsområdenas läge invid ett Natura 2000-område. Enligt EU-domstolens dom i mål C-240/09 finns det, när en konventionsbestämmelse kan tillämpas såväl på situationer som omfattas av nationell rätt som på situationer som omfattas av unionsrätten, ett bestämt intresse av att bestämmelsen tolkas på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter den ska tillämpas. Den processuella rätten borde i den utsträckning det är möjligt tolkas så att en sådan miljöskyddsförening som var aktuell i målet ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut som kan strida mot unionens miljölagstiftning (punkterna 42 och 52). Jfr också EU-domstolens dom i mål C-115/09 punkt 44, NJA 2012 s. 921 punkt 14 och MÖD 2013:6.

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

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens avvisningsbeslut och visar målet åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

Mål nr 5962-12, föredragande Kristina Andersson

Rättsfall: RÅ 1994 ref. 82; RÅ 1995 ref. 77; RÅ 2006 ref. 9; NJA 2012 s. 921 punkt 14; NJA 2013 s. 613; MÖD 2012:34; MÖD 2012:47; MÖD 2012:48; MÖD 2013:6; EU-domstolens domar i mål C-240/09 och mål C-115/09 punkt 44.

Litteratur: prop. 1990/91:3 s. 44 f.; prop. 1992/93:226 s. 31; prop. 1997/98:90 s. 241 ff.; prop. 2005/06:56 s. 16; prop. 2007/08:108 s. 33; The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2 u. 2013, s. 130 f. och 201 ff.; Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee 2004–2011 s. 65 ff.; Darpö, Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning, Europarättslig Tidskrift 2013 s. 217 ff. och 481 ff.; Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, 9 u. 2012, s. 175.