# Bilaga

## Remissynpunkter

Majoriteten av de som har hört av sig har varit positiva till förslaget.

Några remissinstanser, såsom Kammarkollegiet, Mark och miljööver­dom­stolen (MÖD), Uppsala universitet, Föreningen Svenskt Landskapsskydd, Förbundet för Ekoparken, Journalistförbundet, Jägarnas riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska Bioenergiföreningen, Svenska bota­niska föreningen, Svenska byggnadsvårdsföreningen, Svenska Jägareför­bundet, Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Svenska Naturskyddsföreningen Stockholm, Svenska Rovdjurs­föreningen och Världsnaturfonden (WWF) har framfört kritik mot Sveriges genom­förande av konventionen. De har sam­man­fattningsvis anfört följande.

### Miljöorganisationers rätt att överklaga beslut om miljön

Generella synpunkter

Utvecklingen i rättspraxis av miljöorganisationers rätt att överklaga bör kodifieras. Praxisutvecklingen kan inte anses utgöra åtgärder som Sverige har vidtagit för att genomföra konventionen (MÖD).

Vilka miljöorganisationer ska ha rätt att överklaga beslut om miljön

Rätten att överklaga i 16 kap. 13 § miljö­balken (1998:808) bör förtydligas för att återspegla NJA 2012 s. 921. (*Kammarkollegiet*)

Kravet att en organisation ska ha bedrivit verksamhet i Sverige strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 3.9 och bör tas bort. Organisationer ska ha lika villkor oberoende av i vilket land de har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet. En utländsk organisation som har till ändamål att tillvarata Östersjön bör t.ex. ha rätt att överklaga svenska beslut som påverkar vattenkvaliteten i Östersjön. (*Uppsala universitet*)

Kravet på viss verksamhetstid bör ändras. Det måste finnas utrymme för nystartade organisationer att agera i oförutsebara situationer som kan innebära intrång i miljön utan krav på etableringstid och medlemsantal. (*Föreningen Svenskt Landskapsskydd*)

De flesta av EU:s medlemsstater har inget eller ett kortare tidskrav. Även begränsningar i fråga om medlemsantal är mycket sällsynta i EU. Det är inte givet att den svenska begränsningen av antalet medlemmar skulle accepteras av EU-domstolen, bl.a. mot bakgrund av målet C-263/08 där EU-domstolen har uttalat att ett krav på ett visst medlemsantal endast är relevant som en försäkran om att organisationen existerar och bedriver verksamhet. Att kriteriet ”eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd” endast används som alternativ till kravet på antal medlemmar är missledande och inte förenligt med transparenskravet i artikel 3.1. (*Uppsala universitet*)

Löst sammansatta Facebook-grupper bör inte ha rätt att överklaga miljöbeslut. (*Svenska Jägareförbundet* och *LRF*)

Grunderna för att avgöra om en organisation är en miljöorganisation är för oklara. (*Föreningen Svenskt Landskapsskydd*)

Definitionen av miljöorganisation är för snäv och fokuserar på ett rent bevarandeperspektiv. Även brukarorganisationer bör ha möjlighet att delta och föra talan i frågor om förnybara resurser som odlingsmark, skogsmark, fiske och vilt. (*Jägarnas riksförbund* och *Sveriges Jordägareförbund*)

Miljöorganisationers rätt att överklaga enligt miljöbalken

För att genomföra konventionen korrekt bör det i miljöbalken regleras att miljöorganisationers rätt att överklaga omfattar alla typer av tillsynsbeslut, även beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken samt underlåtenheter att agera, så kallade nollbeslut (myndig­hetspassivitet), och beslut att inte inleda omprövning. Endast beslutstyper som uttryckligen bör vara undantagna bör undantas. (*Uppsala universitet, SNF, WWF, Förbundet för Ekoparken* och *Naturskyddsföreningen Stockholm*)

När det gäller områdesskydd bör miljöorganisationer ha rätt att klaga på beslut som innebär bildande av områdesskydd, försämrat områdesskydd (t.ex. ändringar i skyddet), upphävande av områdesskydd och underlåtenhet att bilda områdeskydd. Det följer av EU-rätten att ett beslut om att bilda ett vattenskyddsområde som inte ger tillräckligt starkt skydd (för att det t.ex. är för litet eller saknar tillräckliga föreskrifter) ska kunna överklagas av allmänheten till domstol. (S*NF, Förbundet för Ekoparken* och *Naturskyddsföreningen Stockholm*)

Domstolarnas möjlighet att tolka 16 kap. 13 § miljöbalken är i dag begränsad till situationer som avser dispenser, god­kännan­den eller tillstånd. Många beslut enligt miljölagstiftningen som omfattas av artikel 9.3 kan inte kategoriseras på det sättet (t.ex. beslut om naturvård, artskydd, kemikalier, avfall, sanktioner och avgif­ter). Det är vidare en brist i konventionens genomförande att möjligheten att ansöka om rättsprövning inte omfattar beslut och underlåtenheter som omfattas av artikel 9.3. (*Uppsala universitet, SNF, Förbundet för Ekoparken och Naturskyddsföreningen Stockholm*)

Den kategoriska begränsningen av miljöorganisationers rätt att överklaga beslut i försvarsfrågor i miljöbalken överensstämmer inte med konventionen som endast medger att rätten att överklaga beslut om miljön begränsas när en sådan rätt anses inverka menligt på försvarets syften och den bedömningen ska enligt konventionens vägledning göras i varje enskilt fall. (*SNF*)

Miljöorganisationers rätt att överklaga enligt annan lagstiftning

Miljöorganisationer bör kunna utmana tillsynsbeslut och andra ställ­nings­taganden av alla miljömyndigheter. Sverige borde dessutom, på samma sätt som t.ex. Fin­land, klargöra miljöorganisationernas rätt att överklaga i den sektorslagstiftning utanför miljöbalksområdet som utgör mil­jö­lagstiftning. (*Uppsala universitet*)

Det är inte förenligt med konventionen att det saknas en lagstadgad rätt för miljöorganisationer att överklaga beslut och underlåtenheter med anledning av anmälningar om eller tillstånd till att avverka skog. Det är vidare en brist att så få av Skogsstyrelsens ärenden avslutas genom ett beslut (*SNF* och *WWF*).

Det bör lagregleras att miljöorganisationer ska ha rätt att överklaga beslut om undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45). (*SNF*)

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, brister i genomförande av konventionen. Kravet på att skriftligen ha framfört synpunkter i en tidig del av processen för att få överklaga en detaljplan innebär en allvarlig begränsning av överklaganderätten. EU-domstolen har i bl.a. mål C-24/09 uttalat att det inte är förenligt med konventionen att villkora möjligheten att överklaga beslut med ett aktivitetskrav i ett tidigt skede i beslutsprocessen. (*SNF*)

Deltagandekravet i 13 kap. 11 § PBL kan ifrågasättas eftersom EU-domstolen har uttalat att miljöorganisationernas rätt att överklaga ska vara oberoende av vilken roll de kan ha haft vid handläggningen av ärendet (C-263/09 och C-137/14). (*Uppsala universitet*)

Miljöorganisationernas rätt att överklaga detaljplaner enligt PBL är för snäv eftersom den inte omfattar alla planer som kan medföra betydande miljöpåverkan. Rätten att överklaga detaljplaner borde inte heller vara beroende av om planen har en betydande miljöpåverkan. I enlighet med EU-domstolens praxis (mål C-570/13) bör även beslut om att inte upprätta en miljökonsekvens­beskrivning (MKB) vara överklagbara. (*Svenska Naturskyddsföreningen Stockholm*)

Beslut om rivningslov som inte har stöd i detaljplan och som avser kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör kunna överklagas av miljöorganisationer. Klagorätten borde även omfatta andra slags beslut enligt PBL som träffas av artikel 9.3, t.ex. bygglov för större verksamheter. (*Svenska byggnadsvårdsföreningen*)

Regeringen agerar i fel riktning när den, t.ex. på PBL-området, diskuterar införande av överklagandeavgifter och inskränkningar i möjligheterna att överklaga. Sveriges internationella rykte som föregångsland när det gäller öppenhet på miljöområdet kan försämras om dessa förslag förverkligas. (*Uppsala universitet*)

Vissa länsstyrelser försvårar miljöorganisationernas rätt att överklaga jaktbeslut genom att, även i inte alltför brådskande fall, t.ex. fatta muntliga beslut, bevilja skyddsjakt med omedelbar jaktstart och underlåta att publicera besluten på sin webbplats. Denna praxis medför att många rovdjur kan hinna skjutas innan någon har hunnit överklaga och innan den överprövande instansen har hunnit pröva beslutens lagenlighet och frågan om inhibition. Muntliga beslut bör endast tillämpas i undantagsfall och omedelbart följas av ett skriftligt beslut som tillgängliggörs för berörda parter och miljöorganisationer. (*Uppsala universitet*, *SNF* och *Svenska Rovdjursföreningen*)

Muntliga beslut fattats endast i akuta situationer, t.ex. i fråga om skyddsjakt för att snabbt undanröja skadeproblematiken. Besluten, som följs upp skriftligen och publiceras, kan överklagas även om djuret har hunnit fällas (*Länsstyrelsen i Jämtlands län*).

Det är fel att konventionen kan stoppa brukande av jord, skog och vilt. Miljöorganisationer missbrukar rätten att överklaga beslut om jakt på stora rovdjur. (*Svenska Jägareförbundet*). Dessa mål, som ofta uppmärksammas av massmedia, har lett till konflikter (*Skogsindustrierna*, *Svenska Jägareförbundet* och *Sveriges Jordägareförbund*). Det har förekommit överklagandeprocesser som har lett till att beslut inte kunnat genomföras trots att de överklagade besluten vid den slutliga prövningen har bedömts vara korrekta. Det finns ingen anledning att anta att antal överklaganden kommer att minska (*Kammarrätten i Sundsvall*). Rättssystemet är överbelastat. Överklagandena leder till att andra viktiga ärenden får vänta på avgörande. Konventionen har lett till en domstolspraxis som urholkar äganderätten och ifrågasätter markägares integritet. (*Jägarnas riksförbund*) En alltför långtgående klagorätt för miljöorganisationer kan skapa en misstro mot förvaltningsbesluts rättskraft och leda till att färre miljötillstånds söks. Det kan medföra färre och stagnerande verksamheter med negativa följder för arbetstillfällen, levande landsbygd och på sikt en negativ utveckling för mer energieffektiva och miljöanpassade verksamheter. (*Sveriges Jordägareförbund*)

Konventionen får inte skapa hinder för normalt brukande av förnybara resurser utan måste tolkas utifrån insikten att människans hållbara framtid på jorden kräver att de förnybara resurserna nyttjas långsiktigt maximalt, bl.a. så att Sverige kan vara förebild i klimatambitionerna med bioekonomi från skog i stället för fossil råvara och bli självförsörjande på livsmedel. (*Jägarnas riksförbund*)

### Enskildas rätt att överklaga

Den praxis genom vilken domstolarna stänger ute enskilda från att överklaga vissa miljöbeslut, t.ex. beslut om strandskyddsdispens (MÖD 2011:4), Natura 2000 (MÖD 2013:32) och landskapsbildsskydd (MÖD 2004:55), med hänvisning till att prövningen enbart gäller allmänna intressen och därför inte berör dem är problematisk eftersom sådana beslut kan ha direkt betydelse för den vidare prövningen av olika projekt.

Enskilda berörda bör också kunna väcka s.k. enskild talan enligt 32 kap. 12 § miljöbalken mot tillståndsgivna verksamheter. Det räcker inte att de enligt rättspraxis får överklaga en myndighets beslut om att inte begära omprövning av verksamheter eftersom detta är tidskrävande och inte täcker in alla situationer. (*Uppsala universitet*)

### Övriga synpunkter

Det är positivt att samrådsreglerna i 6 kap. miljöbalken föreslås gälla fullt ut vid bearbetningskoncessioner enligt minerallagen. Även undersökningstillstånd omfattas av samrådskrav eftersom mineralprospektering kan medföra stora konsekvenser för miljön(*SNF*).

Planprocesserna uppfyller inte kravet på ett reellt medborgarinflytande eftersom dialogen med medborgarna ofta förs för sent. Överenskommelser om genomförandet av projekt för stadsutveckling träffas ofta i slutna rum och vid den offentliga prövningen saknas både alternativ och vilja till omprövning. Ofta blir den sammanfattande bedömningen i MKB:n att t.ex. skadan på kulturmiljövården inte är större än att den kan accepteras, även om den naturliga slutsatsen skulle vara den motsatta, eftersom berörda parter är inriktade på att genomföra projektet. (*Svenska byggnadsvårdsföreningen*)

Det strider mot konventionen och EU-rätten att, liksom Mark- och miljööverdomstolen i MÖD 2001:47, göra den rättsliga kontrollen av kommunala miljöbeslut beroende av vem som överklagar. Enligt domstolen kan en detaljplan endast upphävas om kommunen har gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen eller om det förekommit fel i handläggningen. Prövningen är därför i allt väsentligt begränsad till frågor som har betydelse för de enskilda klagandena som sakägare eller boende och inte för miljöorganisationer som representanter för de allmänna intressena. (*Uppsala universitet)*

Krav måste ställas på myndigheterna att göra MKB:s som uppfyller lagens krav och domstolarna måste se till att kraven uppfylls. Det är problematiskt att exploatören eller den tillståndbeviljande kommunen kan utarbeta MKB:n eftersom problem då kan nedtonas eller förtigas. (*Förbundet för Ekoparken* och *Naturskyddsföreningen Stockholm*)

Eftersom utvecklingen av miljöorganisationers rätt att arbeta fritt går i fel riktning i flera länder som är parter till konventionen är det särskilt viktigt att Sverige värnar konventionens principer både genom att föregå med gott exempel i det nationella genomförandet och genom att aktivt verka för att stärka miljöorganisationers ställning i det internationella samarbetet (*WWF*).

Myndigheterna informerar inte tillräckligt om ingrepp i naturen. Tiderna för att lämna synpunkter är ofta för korta eftersom det ofta handlar om frågor som kan vara svåra för allmänheten att sätta sig in i. (*Föreningen Svenskt Landskapsskydd*).

Myndigheternas information till allmänheten i ett konkret ärende bör samlas hos en myndighet som ansvarar för kommunikationen med allmänheten och digital information måste alltid kombineras med möjligheter att få personlig kontakt med handläggare. (*Förbundet för Ekoparken* och *Naturskyddsföreningen Stockholm*)

Vidtagande av skogsbruksåtgärder borde vara förenat med en plikt att informera och samråda med i vart fall de närmast berörda. Informationen om planerade åtgärder i Skogsdataportalen är inte tillräcklig (*Svenska Botaniska Föreningen*).

Skogsstyrelsens beslut om att offentliggöra avverkningsanmälningar har väckt stort missnöje hos skogsägare och är föremål för en pågående rättsprocess om publiceringens förenlighet med personuppgiftslagen (1998:204). (*Jordägareförbundet och LRF*)

Konventionen bör tolkas så den omfattar information som är relevant för klimatpåverkan. Det är angeläget att uppgifter om utsläpp av fossil koldioxid kan offentliggöras för att underlätta konvertering av anläggningar till förnybara bränslen och minska klimatpåverkan. I förslaget till nytt direktiv för förnybar energi föreslås EU-gemensamma hållbarhetskriterier för skogsbränslen. Ett villkor är att det ska finnas ett ”avverkningstillstånd”. Det är viktigt att klarlägga om det svenska systemet med att skogsägare anmäler avverkningar till Skogsstyrelsen uppfyller kraven. Möjligheten att utnyttja biobränslen från skogsbruket är beroende av att detta kan ske utan nya administrativa kostnader. En strikt tolkning av konventionen med t.ex. möjligheter för miljöorganisationer att överklaga skogsbruksåtgärder som i dagsläget inte kräver tillstånd skulle på ett avgörande sätt kunna begränsa möjligheterna att mobilisera råvara för förnybara material och bioenergi i utvecklad bioekonomi. (*Svenska Bioenergiföreningen*)

Genomförandet av artikel 5 skulle kunna inbegripa att en verksamhetsutövare uppmuntras till att ge information om såväl positiv som negativ miljöpåverkan från anläggningar för energiproduktion, såsom t.ex. vattenkraft, förbränning och vindkraft. Detta skulle bl.a. ge allmänheten en ökad möjlighet att göra medvetna val vad gäller leverantör av el. (*Kammarkollegiet*)

Svensk lagstiftning ger varken allmänheten rätt att ta del av allmänna handlingar digitalt eller möjlighet att överklaga ett beslut om att avslå en begäran om att lämna ut handlingar digitalt när handlingarna har lämnats ut i pappersform (Regeringsrättens beslut den 25 april 2008 i mål 521-08). Eftersom avgiften för utlämnande av allmänna handlingar digitalt inte är tydligt reglerad i avgiftsförordningen gäller principen för full kostnadstäckning. Det varierar hur myndigheterna tillämpar principen och möjligheten att förutse kostnaden för att få ta del av handlingar digitalt är därför i vissa fall dålig. Det är en allvarlig brist i den svenska offentlighetslagstiftningen att ett beslut om utlämnande av allmänna handlingar som fattas av statsråd eller regeringen inte kan överklagas till domstol. (*Journalistförbundet*)

Åtgärder för samordning och information avseende artikel 3.7 och Almatyriktlinjerna bör vidtas konti­nuer­ligt (*MÖD*).

## Bemötande av synpunkter

De synpunkter som förts fram övervägs av regeringen.

Myndigheter och domstolar avgör i varje enskilt fall om ett överklagande ska tas upp till prövning.

Regeringen har i samband med tidigare utvidgning av miljöorganisa­tioners klagorätt konstaterat att det kan finnas anledning att göra ytter­ligare överväganden om miljöorganisationers klagorätt i syfte att för­bättra genomförandet av Århuskonventionen och att man avser att återkomma i denna fråga (prop. 2009/10:184 s. 69).

Dricksvattenutredningen föreslår i sitt slutbetänkande att Århuskonventionens genomförande ska förbättras när det gäller miljö­organisationers tillgång till rättslig prövning i fråga om områdesskydd (SOU 2016:32). Utredningen föreslår bl.a. att 16 kap. 13 § miljöbalken ska förtydligas och att miljöorganisationers uttryckliga rätt att överklaga i fråga om vattenskyddsområden ska omfatta mer än enbart beslut om att upphäva skyddet. Utredningen påtalar bl.a. vikten av att rätten att över­klaga, i enlighet med gällande praxis, uttryckligen bör omfatta såväl be­slut om upphävande av beslut om vattenskyddsområde som be­slut om upphävande eller ändring av föreskrifter för området på ett sätt som innebär ett svagare skydd i förhållande till vad som var fallet före ändringen. Be­tänkandet har remitterats och bereds nu inom Regeringskansliet.

I juni 2017 beslutade regeringen propositionen Miljöbedömningar (prop. 2016/17:200) som innehåller förslag till nya bestämmelser om miljöbedömningar. Förslagen i propositionen syftar bl.a. till att tydliggöra processer om miljöbedöm­ningar för såväl planer och program som verksamheter och åtgärder. För att säkerställa allmänhetens möjlighet till ett effektivt deltagande i tillståndsprocesser föreslås att allmänheten ska ges skälig tid och minst 30 dagar att yttra sig över en miljökonsekvensbeskrivning. I propositionen föreslås även att bestämmelser om samråd tas in i minerallagen och görs tillämpliga i ärenden om bearbetningskoncession. Slutligen föreslås att kungörelse av miljökonsekvensbeskrivning och tillstånds­ansökan ska göras elektroniskt.

För att Sverige bättre ska leva upp till konventionen bestämmelser, bl.a. kravet om icke-diskriminering, remitterades under hösten 2016 ett förslag om att förtydliga och ändra miljöorga­ni­sa­tioners rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 § miljöbalken på så sätt att den uttryckligen ska omfatta domar och beslut i fråga om tillsyn samt domar och beslut som innebär ett försämrat områdesskydd. Förslaget innebär vidare att kriteriet om att verksamhet ska ha bedrivits i Sverige tas bort och att det ska vara tillräckligt att en miljöorganisation – för att ha klagorätt – har verkat för miljö­skydds­intressen under minst två år. (Ds 2016:25, Miljöbedömningar). Förslaget bereds inom Rege­ringskansliet.

Regeringen beslutade 2015 att en särskild utredare ska göra en rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. Utredaren ska bl.a. identifiera behov av att tydliggöra bestämmelserna om överklagande av beslut i skogsvårdslagen (1979:429) med anledning av Århuskon­ven­tionen. Utredaren ska även analysera om Århuskonventionen innebär att allmänheten bör ha en rätt till överprövning när det gäller Skogsstyrel­sens beslut och ställningstagande att inte fatta beslut med anledning av underrättelser enligt 14 § skogsvårdslagen. Uppdraget ska redovisas hösten 2017.

För att få till stånd en snabbare, effektivare och mer likvärdig beslutsprocess har regeringen infört skyndsamhetskrav för handläggning av mål i domstol om jakt efter de stora rovdjuren och för myndigheternas handläggning av ärenden om jakt efter arter som skyddas av EU:s naturdirektiv (direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar och direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter). Regeringen har även infört en ordning som innebär att Förvaltningsrätten i Luleå prövar alla beslut om jakt efter stora rovdjur. För att eventuella överklaganden ska kunna överprövas innan jakttiden för varg startar gäller också som huvudregel att beslut om licensjakt på varg får fattas senast den 1 oktober.

Enligt en undersökning av den parlamentariska Miljö­balkskommittén är erfaren­heterna av miljöorganisationers klagorätt positiva (se SOU 2005:59 – Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljö­orga­nisationerna i miljöpro­cessen och avgifter). Undersökningen visade att miljöorganisationerna en­dast i ett fåtal fall hade nyttjat rätten att överklaga avgöranden och att det inte finns några belägg för missbruk av möjligheterna att över­klaga. Undersökningen fann att miljöorganisationerna kan spela en viktig roll i besluts­pro­cesser på miljöområdet genom att bidra med sakkunskap och förmå verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter att motivera sina ställ­nings­taganden tydligare samt att de kan kanalisera synpunkter från många sakägare på ett effektivt sätt.