



Stockholm
10 maj 2021

M2020/00428
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen

Naturskyddsföreningen (föreningen) har granskat promemorian avseende tillgång till rättslig prövning. Utöver de synpunkter som lämnas i detta yttrande kvarstår föreningens synpunkter som framfördes 2017.

Sammanfattning

- Den rättsutveckling avseende klagorätt som promemorian redogör för, som innebär att miljöorganisationer givits utökad tillgång till rättslig prövning, kan inte anses utgöra ett genomförande av konventionen. Det behövs lagstiftningsåtgärder för att kodifiera denna praxis.
- Den kategoriska begränsning som görs beträffande miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning av beslut i försvarsfrågor är inte i överensstämmelse med Århuskonventionen.
- Århuskonventionens krav är inte korrekt genomförda i plan- och bygglagstiftningen. Möjligheten att överklaga planer är villkorad på ett sätt som inte överensstämmer med konventionen.
- Det finns ingen möjlighet för miljöorganisationer att överklaga beslut och underlåtenheter med anledning av underrättelser om avverkning enligt skogsvårdslagen.

Praxis avseende tillgång till rättslig prövning måste kodifieras

I stycke 30 i promemorian beskrivs rättsutvecklingen avseende den berörda allmänhetens tillgång till rättslig prövning. Naturskyddsföreningen har inget att erinra mot beskrivningen men anser att praxis inte i sig kan anses utgöra ett genomförande av konventionen.

Sedan 2010 har rättsutvecklingen i praxis inneburit att betydligt fler typer av beslut än de som framgår av 16 kap. 13 § miljöbalken kan överklagas av miljöorganisationer. Praxisbildningen omfattar såväl beslut meddelade enligt balken som beslut meddelade enligt annan lagstiftning. I de senare fallen saknas inte sällan överklaganderegler i sektorslagstiftningen och domstolarna har därför även tillämpat 42 § förvaltningslagen. Av de prejudicerande domarna framgår det tydligt att utvecklingen av klagorätten skett på grund av EU-rätten och konventionen. I vissa fall har domstolarna rentav varit tvungna att upphäva



explicita överklagandeförbud i svensk lag (HFD 2015 ref. 79, fortfarande inte kodifierad).

Föreningen välkomnar den rättsutveckling som skett men anser inte att den i sig kan anses utgöra ett genomförande av konventionen. För att genomföra konventionen krävs att det av lag framgår vilka typer av beslut som kan överklagas samt vem som har rätt att överklaga besluten.

Vid det senaste rapporteringstillfället hade remitteringen av promemorian Miljöbedömningar, Ds 2016:25, nyligen avslutats. I promemorian fanns förslag på att ändra 16 kap. 13 § miljöbalken. De föreslagna ändringarna var till stor del en kodifiering av gällande praxis.¹ När promemorians förslag blev lagrådsremiss och sedan proposition så saknades förslagen om ändringar i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Föreningen beklagar regeringens beslut att utesluta förslagen ur propositionen. Föreningen vill i detta sammanhang påpeka att regeringen i promemorian Miljöbedömningar framfört att det kan ifrågasättas om kriteriet att verksamhet ska ha bedrivits i Sverige är förenligt med konventionens diskrimineringsförbud och därför föreslagit att det bör tas bort.² Vad som nu framförts bör framgå av stycke 28 eller 29 i promemorian.

Därefter har regeringen i prop. 2020/21:174, Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen, lämnat förslag till riksdagen om ändring av 13 kap. 12 § plan- och bygglagen. Föreningen är positiv till de föreslagna förändringarna men noterar att de ger intryck av att miljöorganisationers rätt att klaga är mer begränsad än den praxis som finns gällande tolkningen av plan- och bygglagen i ljuset av artikel 9.3 i Århuskonventionen.

Diskrepansen mellan vilka beslut som enligt lagstiftningens ordalydelse kan överklagas av en miljöorganisation och vilka beslut som enligt praxis faktiskt kan överklagas av en miljöorganisation är inte bara olycklig, den innebär ett bristande genomförande av konventionen och bör beskrivas i promemorians stycke 28 eller 29.

Att lagstiftningen inte speglar vad som faktiskt kan överklagas orsakar problem för miljöorganisationer. Naturskyddsföreningens jurister mottar ofta frågor om hur

¹ Ds 2016:25, s. 332

² Ds 2016:26, s. 260. Se även HFD 4840-18, där ClientEarth vägrades talerätt i målet om Northstream II.



foreningens lokala kretsar och andra mindre organisationer kan engagera sig i och paverka beslutsprocesser som ror milj6n. I en mindre del av de fallen anser fragestallaren att det kan vara aktuellt att overklaga men fragestallaren kan inte av lagstiftningens ordalydelse forsta om beslutet kan overklagas. Inte heller myndigheternas besvarshänvisningar, som är utformade efter lagstiftningen, ger den ideellt engagerade någon ledning i denna fråga.

Att lagstiftningen inte anpassats efter praxis skapar problem även för andra aktörer. För beslut som berör en större krets än sökanden och där överklagandetiden utgår från delfående av beslutet finns en risk att tidpunkten för laga kraft förblir oklar under en längre tid. Genom att utöka tillämpningsområdet för 16 kap. 13 § miljöbalken, istället för att tillämpa de allmänna reglerna i förvaltningslagen, skulle sådana situationer undvikas.

Utöver de rättsfall som nämns i stycke 30 i promemorian kan det övervägas att även nämna mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 2 april 2019 i mål M 968-19 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 juni 2020 i mål P 6418-19.

Ovan nämnda dom från Nacka tingsrätt avser en nöddispens meddelad av Kemikalieinspektionen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG. Foreningen saknar kännedom om något annat avgörande som avser ett beslut som grundar sig direkt på unionsrätten.

Ovan nämnda dom från Mark- och miljööverdomstolen avser bygglov inom detaljplanelagt område och avgörandet kompletterar därför NJA 2020 s. 190 som nämns i stycke 28 (b) i promemorian.

Undantagen för försvaret

Foreningen anser att det svenska genomförandet av konventionens möjligheter till undantag för att skydda det nationella försvarets intressen inte står i överensstämmelse med konventionens krav.

Århuskonventionen ger parterna rätt att begränsa tillgången till information enligt artikel 4.4.b och rätt att begränsa rätten att delta i beslutsprocesser enligt artikel 6.1.c. Av det senare följer att artikel 9.2 inte blir tillämplig eftersom den omfattar det som omfattas av artikel 6.



Föreningen anser att det svenska genomförandet i 16 kap. 13 § 2 st. miljöbalken och 13 kap. 12 § 2 st. plan- och bygglagen, i den lydelse som föreslås i prop. 2020/21:174, inte är förenliga med konventionen. Det svenska genomförandet erbjuder inte en bedömning i det enskilda fallet så som artikel 6.1.c kräver utan är ett generellt förbud. Därutöver tar det svenska genomförandet inte sikte på deltagandet i den process som föreskrivs i artikel 6.1.c utan tar sikte på överklagandet av beslutet som processen utmynnar i.

Plan- och bygglagen måste ändras

I stycke 28 (b) promemorian redogör regeringen för 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen. Av den redogörelsen framgår inte att plan- och bygglagen kräver att miljöorganisationen före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda, se 13 kap. 11 § 1 st. plan- och bygglagen. Ett sådant krav är inte förenligt med konventionen, se EU-domstolens dom den 14 januari 2021 i mål C-826/18. Om detta ska framgå av stycke 28 (b), 29 eller 30 överlämnar föreningen till regeringen att avgöra.

Skogsvårdslagen

Regeringen redogör för HFD 2014 ref. 8 i promemorians stycke 30. Avgörandet avser tillstånd till fjällnära skog enligt skogsvårdslagen. Föreningen önskar att stycke 30 kompletteras med en redogörelse för de senaste årens praxis avseende underrättelser om avverkningar enligt skogsvårdslagen.

I HFD 2020 ref. 12 fann domstolen att en vägledning som Skogsstyrelsen utfärdat med anledning av en underrättelse om avverkning inte var ett överklagbart beslut som en miljöorganisation kunde föra talan mot eftersom det måste finnas en plikt att agera för att en handling eller underlåtenhet ska omfattas av artikel 9.3 Århuskonventionen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen innehåller inte skogsvårdslagen bestämmelser som innebär en plikt för Skogsstyrelsen att agera.

Föreningen ifrågasätter att det måste finnas en plikt att agera för att en handling eller underlåtenhet ska omfattas av artikel 9.3 Århuskonventionen. ACCCs rådgivande yttrande den 12 december 2020 i ärende ACCC/M/2017/3 avser Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen (Århusförordningen). I ett tidigare ärende, ACCC/C/2008/32 har ACCC landat i slutsatsen att Århusförordningen inte genomför Århuskonventionen på ett korrekt sätt. Mot denna bakgrund har EUs institutioner tagit fram förslag till ändringar som EU-kommissionen begärt ACCC att yttra sig över i ärende ACCC/M/2017/3.



Det rådgivande yttrandet är omfattande men i detta remissyttrande kan det räcka med att erinra om följande. En brist som ACCC fann i ACCC/C/2008/32 var att artikel 10.1 Århusförordningen endast omfattade förvaltningsåtgärder som har rättsligt bindande effekt. Denna brist avhjälpas inte genom förslagen till ändringar av Århusförordningen och ACCC uttalar därför följande i p. 55 i yttrandet:

The Committee is convinced, however, that there is no legal basis in the Convention to limit the scope of acts in article 9(3) to acts with "binding" legal effects.

Föreningen har mot denna bakgrund svårt att se att det måste finnas en plikt att agera enligt Skogsvårdslagen för att ett beslut meddelade med stöd av lagen ska omfattas av Århuskonventionen. Föreningen har därför svårt att se att det svenska genomförandet av konventionen i skogsvårdslagen och förvaltningslagen, så som de tillämpats av Högsta förvaltningsdomstolen, tillgodoser miljöorganisationers rätt till effektiva rättsmedel enligt konventionen.

Detta är allvarligt, eftersom HFD 2020 ref. 12 innebär att de cirka 65.000 avverkningsanmälningar som sker årligen förklarats oöverklagbara, oavsett om Skogsstyrelsen meddelat vägledning, beslutat om förelägganden eller förbud enligt skogsvårdslagen. Att domen uppfattats på just detta sätt framgår av ett antal senare underrättsdomar. Se t.ex. HFD:s beslut den 20 november 2020 att inte meddela prövningstillstånd i fråga om krav på tillsynsåtgärder vid avverkning av en skog med en mångfald fridlysta arter i *Stor-mullberget*, mål nr 6177-29.

Kammarrätten i Göteborg har därefter i slutligt beslut meddelat den 12 mars i mål 515-21 funnit att en miljöorganisation inte kan överklaga ett förbud meddelat med stöd av 35 § skogsvårdslagen för att tillgodose skyddade arters behov. Det råder ingen tvekan om att förbudet är ett överklagbart beslut, det har överklagande-hänvisning och kan överklagas av markägaren. Kammarrätten fann, med hänvisning till HFD 2020 ref. 12, att beslutet inte kan överklagas av den miljöorganisation som lämnat uppgifter om förekomst av skyddade arter till Skogsstyrelsen. Kammarrättens avgörande överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som inte meddelade prövningstillstånd.

Föreningen anser att promemorian bör redogöra för vad som framgår ovan.



Detta remissvar har utarbetats av miljöjuristen Josia Hort.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Oscar Alarik
chefsjurist

Josia Hort
miljöjurist