



Myndighetens diarienummer KN2024/01733
Naturskyddsföreningens dnr: 2024/0045

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm den 10 december 2024

Naturskyddsföreningens yttrande över Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen (KN2024/01733)

Naturskyddsföreningen har granskat promemorian främst i avseendet tillgång till rättslig prövning men berör även vissa frågor kring allmänhetens deltagande. Utöver de synpunkter som lämnas i detta yttrande kvarstår i stora delar de synpunkter som framfördes i remissvar 2021.

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen anser att miljöbalken, samt i tillämpliga fall förvaltningslagen och sektorslagstiftning, behöver ändras så att de speglar den talerätt som utvecklats genom praxis. Den rättsutveckling som skett i domstol och innebär att miljöorganisationer givits utökad tillgång till rättslig prövning kan inte ensamt anses utgöra ett genomförande av konventionen. Det krävs lagstiftningsåtgärder för att kodifiera denna praxis.
- Utöver denna systematiska brist anser föreningen att den kategoriska begränsning av miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning av beslut i försvarsfrågor inte är i överensstämmelse med Århuskonventionen. Även kriteriet i miljöbalkens 16 kap. 13 § om att verksamhet ska ha bedrivits i Sverige är oförenlig med konventionen, då den strider mot diskrimineringsförbudet. Det kvarstår även brister vad avser möjligheten att överklaga beslut och underlåtenheter med anledning av underrättelser om avverkning enligt skogsvårdslagen.
- Föreningen uppmärksammar även svagheter vad avser allmänhetens rätt att delta vid miljöbeslut i relation till omprövningar enligt den nationella planen för omprövning av vattenkraft och i relation till korta remisstider inom remissförfaranden.

Specifika synpunkter

Behov av kodifiering av praxis avseende allmänhetens tillgång till rättslig prövning

Som Naturskyddsföreningen tidigare framfört behöver miljöbalken, samt i tillämpliga fall förvaltningslagen och sektorslagstiftning, ändras så att den speglar den talerätt som

utvecklats genom praxis.¹ I promemorian beskrivs den rättsliga utvecklingen avseende den berörda allmänhetens tillgång till rättslig prövning, vilken succesivt anpassat sig till de skyldigheter som följer av såväl internationell rätt genom Århuskonventionen som EU-rätt. Rättsutvecklingen i praxis innebär 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. Det har uppstått fall där domstolen varit tvungen att upphäva explicita överklagandeförbud i svensk lag.²

Föreningen välkomnar den rättsutveckling som skett men anser inte att den i sig kan anses utgöra ett genomförande av konventionen. Århuskonventionen kräver att parterna skall införa nödvändiga lagar och vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa och upprätthålla tydliga, öppna och enhetliga ramar för införlivandet av konventionens bestämmelser.³ För implementering av konventionens rätt till tillgång till rättslig prövning krävs att det av lagstiftningen framgår vilka typer av beslut som kan överklagas samt vem som har rätt att överklaga besluten. Diskrepansen mellan vilka beslut som enligt lagstiftningens ordalydelse kan överklagas av en miljöorganisation och vilka beslut som enligt praxis faktiskt kan överklagas leder till en svåröverskådlighet och innebär ett bristande genomförande av konventionen. Att lagstiftningen inte speglar vad som faktiskt kan överklagas skapar ovisshet kring när det är möjligt att engagera sig i och påverka miljöprocesser som rör miljön. Det kan röra sig om situationer där det är aktuellt att överklaga men att det inte av lagstiftningens ordalydelse går att utröna om beslutet kan överklagas eller inte. Inte heller myndigheternas besvärshänvisningar, som är utformade efter lagstiftningen, ger 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 kunna undvikas.

Särskilt avseende brister i tillgången till rättslig prövning avseende skogsvårdslagen

Trots att domstolarna genom praxis i viss mån läkt brister vad avser tillgången till rättslig prövning avseende beslut om avverkning av skog, genom bland andra HFD 2014 ref. 8, MÖD 2020:45 och MÖD 2021:11, och det numera står tydligt att alla avverkningsanmälningar enligt skogsvårdslagen är att anse som en anmälan för 12:6-samråd⁴, kvarstår brister i förhållande till de rättigheter Århuskonventionen ger. Redan inför Sveriges föregående rapportering om genomförande av Århuskonventionen

¹ Se Naturskyddsföreningens Remissyttrande över promemorian 'Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen' M2020/00428, 10 maj 2021.

² Se HFD 2015 ref. 79.

³ Se Århuskonventionens artikel 3.1.

⁴ Se exempelvis Skogsstyrelsen dnr 2022/1756 Naturvårdsverket dnr Nv-04718-22 Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, Version 2.0. 2023-12-01, sid 21.

framfördes kritik mot genomförandet av tillgång till rättslig prövning i enlighet med artikel 9.3 i förhållande till skogsavverkningar.⁵

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. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det måste finnas en plikt att agera för att en handling eller underlåtenhet ska omfattas av artikel 9.3 Århuskonventionen. Det förda resonemanget står inte i överensstämmelse med de rättigheter Århuskonventionen tillförsäkrar. Föreningen ifrågasätter att det måste finnas en plikt att agera för att en handling eller underlåtenhet ska omfattas av artikel 9.3 Århuskonventionen.⁶ Vidare tillämpar Skogsstyrelsen art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och ramdirektivet för vatten i sin handläggning då skogsvårdslagen genomför EU:s miljö rätt.⁷ Det bör även nämnas att kammarrätten i ett senare avgörande, med referens till HFD 2020 ref. 12, funnit att Skogsstyrelsens beslut att inte förelägga om villkor eller förbjuda anmälda avverkningsåtgärder inte var ett överklagbart beslut och att det därmed var riktigt att avvisa en samebys överklagande, vilket föranlett en anmälan till Århuskonventionens efterlevnadskommitté (Compliance Committee).⁸

Redan i utredningen *Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen*, SOU 2017:81, noterades att skogsvårdslagen är en sådan lagstiftning som omfattas av Århuskonventionen.⁹ I Kommittédirektiv 2024:16 fördes fram att Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2021:11 innebär att ett beslut fattat av Skogsstyrelsen med anledning av en avverkningsanmälan kan överklagas till både allmän förvaltningsdomstol och mark- och miljödomstol.¹⁰ Dagens situation, där praxis från Mark- och miljööverdomstolen till stor del korrigerar Högsta förvaltningsdomstolens resonemang, medför ett rättsläge som är motsägelsefullt och svårt att bringa klarhet i, vilket inte bara står i strid med konventionen utan också bidrar till rättsosäkerhet. Detta kan, bland annat, ses mot bakgrund av att Skogsstyrelsen själva fört fram uppfattningen att det inte ges utrymme från politiken att tillämpa de juridiska möjligheter som finns inom ramen för befintlig lagstiftning, med följd att skogar med höga naturvärden fortsätter att avverkas.¹¹

⁵ Se Naturskyddsföreningens Remissyttrande över promemorian 'Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen' M2020/00428, 10 maj 2021 samt Uppsala Universitets Yttrande över regeringens utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen, Promemoria M2020/00428, JURFAK 2021/13 2021-05-05.

⁶ Århuskonventionens Compliance Committee har uttalat att "(t)he 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", se Advice by the Aarhus Convention Compliance Committee to the European Union concerning the implementation of request ACCC/M/2017/3 p 55.

⁷ Detta framgår bland annat av 17 § skogsvårdslagen, 7:14, 7:16, 7:23 och 7:24 i föreskrifterna och 7:24 i dess allmänna råd vad gäller miljö kvalitetsnormerna för vatten som följer av ramdirektivet för vatten samt 7:19 i Skogsstyrelsens föreskrifter och tillhörande allmänna råd vad gäller hänsyn till arter som följer av fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet.

⁸ Se Kammarrätten i Sundsvall dom 2022-03-17 i mål nr 507-21, samt Högsta förvaltningsdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd meddelat den 9 maj 2022 i mål nr 2310-22, samt ACCC/C/2023/201 Sweden.

⁹ Se Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen, SOU 2017:81, sid 232.

¹⁰ Se Kommittédirektiv Dir. 2024:16.

¹¹ Rapport 2022/12 Levande skogar Fördjupad utvärdering 2023, Skogsstyrelsen, sid 136.

Det svenska genomförandet av konventionen i skogsvårdslagen och förvaltningslagen, så som de tillämpats, tillgodoser inte heller rätten till effektiva rättsmedel enligt konventionens artikel 9.4. En avverkningsanmälan går igenom sex veckor efter anmälan vilket innebär att det vid tiden för överklagan finns risk att skogen redan avverkats. Föreningen anser att promemorian bör redogöra för de kvarvarande bristerna i tillgång till rättslig prövning och effektiva rättsmedel vad avser skogsavverkningar.

Kriteriet att verksamheten ska ha bedrivits i Sverige

Föreningen vill även understryka att det inför tidigare rapportering om hur Sverige genomfört Århuskonventionen har belysts den bristande förenlighet med Århuskonventionen som kriteriet i miljöbalkens 16 kapitel 13 § tredje punkten att verksamheten ska ha bedrivits i Sverige innebär.¹² Artikel 3.9 i konventionen innebär ett förbud mot diskriminering på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist eller, avseende juridiska personer, vilket innefattar miljöorganisationer, var den har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet, vilket innebär att Sverige med sin nuvarande lagstiftningen inte följer sina åtagande enligt konventionen.¹³ I samband med detta kan nämnas att även 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,¹⁴ vilket dock ännu inte lett till någon förändring i detta avseende.

Undantagen för försvaret vad avser tillgång till rättslig prövning

Föreningen anser att undantagen för att skydda det nationella försvarets intressen i 16 kap. 13 § 2 st. miljöbalken och 13 kap. 12 § 2 st. plan- och bygglagen inte är förenliga med Århuskonventionen. Artikel 9 i konventionen saknar sådan möjlighet till undantag. Detta har även konstaterats i promemoria från klimat och näringslivsdepartementet att konventionen inte ger möjlighet till undantag från kravet på tillgång till rättslig prövning.¹⁵ Konventionen ger, vad avser allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter, parterna viss möjlighet att, om det är föreskrivet i den nationella rätten, i enskilda fall besluta att inte tillämpa bestämmelserna vad avser artikel 6 på föreslagna verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften, om parten anser att en sådan tillämpning skulle inverka menligt på dessa syften.¹⁶ Detta innebär att det, för att ett undantag vad avser allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter ska komma i fråga, behöver visas i det enskilda fallet att det skulle inverka menligt på försvaret.¹⁷ Inte ens där det

¹² Se Naturskyddsföreningens Remissyttrande över promemorian 'Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen' M2020/00428, 10 maj 2021 samt Uppsala Universitets Yttrande över regeringens utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen, Promemoria M2020/00428, JURFAK 2021/13 2021-05-05.

¹³ Se artikel 3.9 Århuskonventionen samt Ebbesson Jonas, Miljörätt, Lustis förlag, 2015, sid 116.

¹⁴ Ds 2016:26, s. 260. Se även HFD 4840-18, där ClientEarth nekades talerätt i målet om Northstream II.

¹⁵ Se Promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, Snabbare processer enligt miljöbalken för att stärka det militära försvaret, Dnr KN2024/01391 Juni 2024, sid 28.

¹⁶ Se artikel 6.1 c) Århuskonventionen.

¹⁷ Se Aarhus Convention An Implementation Guide, United Nations Economic Commission for Europe, Second Edition, 2014, sid 133-34.

i konventionen uttrycks möjlighet till undantag på denna grund kan ett kategoriskt eller allmänt undantag göras.

Allmänhetens deltagande vid omprövning av vattenkraft

Naturskyddsföreningen vill även uppmärksamma risken för att omprövningar enligt den nationella planen för omprövning av vattenkraft inte uppfyller Århuskonventionens krav vad avser allmänhetens rätt till deltagande vid miljöbeslut. Inför den föregående rapporten om Sveriges genomförande av Århuskonventionen uppmärksammades en risk för att den rådande ordningen, där NAP-omprövningar undantas från ett obligatoriskt krav på miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken, kunde visa sig vara oförenlig med konventionen.¹⁸ Den samverkan som anges i förordningen om vattenverksamhet saknar de element av deltagande som konventionen ställer upp.¹⁹ Denna svaghet kopplad till rätten till allmänhetens deltagande bör återges i rapporten.

Remissförfarande

I promemorian hänvisas under såväl artikel 7 som artikel 8 till remissförfarande.²⁰ Föreningen önskar i anslutning till detta lyfta frågan om remisstidernas utsträckning i tiden. På riksdagens webbsida om lagstiftningsprocessen framgår att de som ska svara på remissen oftast har minst tre månader på sig.²¹ På regeringens webbsida anges om remissförfarandet att regeln är att remissen ska vara skriftlig och att de som vill svara ska få minst tre månader på sig att skicka in sina synpunkter.²² Föreningen noterar att det i flertalet fall har förekommit avsevärt kortare remisstider, vilket försvårat möjligheten att inkomma med synpunkter, och därmed delta effektivt och meningsfullt vid beslutsprocessen. Några exempel är remiss av *Paus av omprövning för moderna miljövillkor* (M2022/02251) med remisstid 12 december till 19 december 2022²³, remiss av *Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag* (KN2024/02252) remisstid 12 november till 10 december 2024²⁴ och remiss av promemorian *Regeringsprovning av kalkstentäcker i undantagsfall* (M2021/01600) remisstid 30 augusti till 3 september.²⁵

¹⁸ Se Kammarkollegiets Remissyttrande över Promemorian Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen (M2020/00428), 2021-05-17 Dr 3.1-3319-2021.

¹⁹ Förordning (1998:1388) om vattenverksamheter 42 a-b §§.

²⁰ Se sid 47-48 i utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen.

²¹ Se <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/beslut-om-lagar/#utredningar-10> besökt 5 december 2024.

²² Se <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/lagstiftningsprocessen/utredningar-och-kommitteer/>, besökt 5 december 2024.

²³ <https://www.regeringen.se/contentassets/1c3540dbeb7b4109934ae035063466b0/remissmissiv-for-promemoria-paus-av-omprovning-for-moderna-miljovillkor.pdf>

²⁴ <https://www.regeringen.se/contentassets/8e3070bc35e44ecfb66fb896d15e9f66/remissinstanser-for-promemoria-strandskyddet-vid-sma-sjoar-och-smala-vattendrag.pdf>

²⁵ <https://www.regeringen.se/contentassets/9cce219e3bdd42c58266c44f8016f41f/remissmissiv-regeringsprovning-av-kalkstenstaker-i-undantagsfall.pdf>

Korta remisstider riskerar att relevanta remissinstanser undantas reell möjlighet att inkomma med synpunkter.²⁶ Av Århuskonventionens artikel 7 framgår om allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer och program avseende miljön, genom hänvisning till artikel 6.3, att varje etapp i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen skall innehålla rimliga tidsfrister som är tillräckligt långa för att allmänheten skall kunna informeras och i praktiken kunna förbereda sig och delta på ett meningsfullt sätt. Av artikel 8 om allmänhetens deltagande i utarbetandet av lagar och andra författningar följer att tillräcklig tid för ett effektivt deltagande bör fastställas.

Förslag till yttrande har utarbetats av miljöjurist Joanna Cornelius.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan,



David Kihlberg,
Chef Klimat- och juridikavdelningen

²⁶ Se exempelvis Stockholms Universitet Yttrande över promemorian Regeringsprövning av kalkstenstäcker i Undantagsfall, 2021-09-03 Dnr SU FV-3070-21 där det framförs "Universitetet vill framhålla att svarstiden varit alltför kort för att kunna erhålla och sammanställa synpunkter från verksamheten".