

Århuskonventionen



REGERINGSKANSLIET

Miljödepartementet

1	Sammanfattning	4
2	Lagförslag	5
2.1	Förslag till lag om miljöinformation	5
2.2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	8
2.3	Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948).....	10
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	11
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn	12
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	13
2.7	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)....	14
2.8	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	15
2.9	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ..	16
3	Förordningsförslag.....	17
3.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet.....	17
3.2	Förslag till förordning om ändring i elförordningen (1994:1250).....	18
3.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar	19
4	Inledning	21
5	Allmänt om Århuskonventionen och dess genomförande i Europeiska unionen.....	23
5.1	Konventionens historia.....	23
5.2	Konventionens huvudsakliga innehåll	23
5.3	Protokoll till konventionen.....	25
5.4	Pågående konventionsarbete	26
5.5	Konventionens genomförande i Europeiska unionen.....	27
5.6	Miljöinformationsdirektivet	28
5.7	Direktivet om allmänhetens deltagande	30
5.8	Tillgång till rättslig prövning – direktiv förhandlas	33
6	Ett svenskt godkännande av Århuskonventionen	34
7	Århuskonventionens syfte och generella principer.....	37
7.1	Konventionens syfte och tillämpningsområde	37
7.2	Konventionens generella principer.....	38
8	Tillgång till miljöinformation	41
8.1	Tillgång till miljöinformation på begäran	42
8.2	Formerna för informationens utlämnande.....	45
8.3	Avslagsbestämmelser	49
8.4	Sekretess.....	52
8.4.1	Konventionens och direktivets bestämmelser om sekretess	52
8.4.2	Den svenska sekretessregleringen.....	53

8.4.3	Intresseavvägning vid sekretessbedömningen	54
8.4.4	Förslag om sekretessbrytande regel för uppgift om utsläpp i miljön.....	56
8.4.5	Skydd för personuppgifter och maskning	58
8.5	Skillnader i myndighetsbegreppen – ny miljöinformationslag	59
8.6	Insamling och spridning av miljöinformation.....	61
9	Rätten att delta i beslutsprocesser på miljöns område	65
9.1	Beslutsprocesser om tillstånd för vissa verksamheter.....	65
9.1.1	Konventionens och direktivets krav på att allmänheten skall få delta i tillståndprocesser	66
9.1.2	Svenska regleringar beträffande allmänhetens deltagande i vissa processer	68
9.1.3	Hur deltagandet skall gå till	71
9.2	Gränsöverskridande samråd	78
9.3	Utarbetandet av planer och program	81
9.4	Utarbetandet av lagar och andra författningar.....	86
10	Tillgång till rättslig prövning.....	87
10.1	Rätt att få sin sak prövad vid begäran om information ...	87
10.2	Rätten till överprövning vid tillstånd för vissa verksamheter	91
10.2.1	Finns de prövningsförfaranden som krävs? ...	92
10.2.2	Allmänhetens möjligheter att föra talan.....	95
10.2.3	Miljöorganisationers möjligheter att föra talan enligt miljöbalken.....	97
10.2.4	Miljöorganisationers möjligheter att föra talan enligt väglagen m.fl. lagar	101
10.2.5	Miljöorganisationers möjligheter att begära rättsprövning	104
10.3	Rätten att få handlingar eller underlåtelse i strid med nationell miljö rätt prövade	105
10.3.1	Konventionens krav	105
10.3.2	Myndighetsbeslut	107
10.3.3	Myndigheters och personers handlingar och underlåtenheter i övrigt	108
10.4	Den föreskrivna prövningens karaktär	113
11	Konventionens avslutande bestämmelser	116
12	Ikraftträdande	117
13	Konsekvenser.....	117
14	Författningskommentarer.....	119
14.1	Förslaget till lag om miljöinformation	119
14.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	121
14.3	Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948).....	121
14.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	121
14.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn	122

14.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	122	Ds 2004:29
14.7	Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)	122	
14.8	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)..	122	
14.9	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	123	
14.10	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet.....	123	
14.11	Förslaget till förordning om ändring i elförordningen (1994:1250).....	123	
14.12	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.....	123	
Bilaga 1	Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).....	124	
Bilaga 2.	Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters.....	143	
Bilaga 3	Direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.....	158	
Bilaga 4	Direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG.....	165	
Bilaga 5	Domstolsprövning av regeringens beslut att inte lämna ut allmän handling som innehåller miljöinformation....	173	
Bilaga 6	Myndighetsbegreppet enligt Århuskonventionen och 2003-års EG-direktiv om miljöinformation.....	187	
Bilaga 7	Myndigheternas insamling och spridning av miljöinformation.....	233	

1 Sammanfattning

I den här promemorian behandlas frågan om Sveriges tillträde till Århuskonventionen eller FN/ECE:s (Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa) konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor och hur ett tillträde påverkar svensk rätt. I samband med detta behandlas även genomförandet av två EG-direktiv som är framtagna som ett led i gemenskapens tillträde till konventionen.

Konventionen öppnades för undertecknande i Århus den 25 juni 1998, därav namnet Århuskonventionen. Sverige undertecknade konventionen vid detta tillfälle, liksom EG och samtliga EU-medlemsländer. Den 30 oktober 2001 trädde konventionen i kraft, men för att konventionen skall bli gällande i Sverige krävs svensk ratifikation.

Syftet med konventionen är att bidra till att skydda allas rättighet att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande. Konventionen bygger på insikten att miljöarbetet måste vara förankrat hos allmänheten och att det kan förbättras genom allmänhetens påverkan på myndigheter och beslutsfattare. Den har därför regler som skall se till att allmänheten får del av fakta om miljön och medel att påverka myndighetsbeslut som har inverkan på miljön.

I stor utsträckning är de rättigheter som konventionen ger allmänheten redan i dag garanterade i svensk rätt. I promemorian föreslås dock vissa anpassningar som bedömts nödvändiga för att leva upp till konventionens och direktivens krav. De justeringar av svensk lag som föreslås gäller vissa sekretessfrågor, miljöorganisationers möjlighet att föra talan mot tillståndsbeslut beträffande ett antal större verksamheter samt tillgången till miljöinformation hos vissa aktörer. Vidare görs förtydliganden beträffande samråd kring kommunernas renhållningsordningar och tillsynsmyndighetens roll. Även några förordningsändringar bedöms nödvändiga. Dessa gäller myndigheters agerande vid tillståndsprövning för verksamheter med gränsöverskridande effekter och miljöorganisationers möjligheter att överklaga tillståndsbeslut enligt annan lagstiftning än miljöbalken.

I promemorian föreslås att Sverige ratificerar Århuskonventionen. Vidare föreslås att Sverige i samband med ratifikationen anmäler en reservation vad avser en del av en bestämmelse om tillgång till domstolsprövning vid begäran om information.

2 Lagförslag

2.1 Förslag till lag om miljöinformation

Häri genom föreskrivs¹ följande

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om enskilds rätt att få ta del av miljöinformation.

Lagen gäller för verksamhet som avser myndighetsutövning eller utförande av offentliga tjänster som har samband med miljön.

Lagen gäller inte för myndigheter eller sådana organ som avses i 1 kap. 8 eller 9 § sekretesslagen (1980:100).

2 § Med miljöinformation avses all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan form om

1. tillståndet för olika delar av miljön som luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap och naturområden, biologisk mångfald, inbegripet genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,

2. substanser, energi, buller, strålning, avfall, utsläpp och andra faktorer som påverkar eller troligen påverkar miljön,

3. planer, program, administrativa beslut, miljöavtal, verksamheter och åtgärder som påverkar eller troligen påverkar miljön eller faktorer som anges i 2,

4. ekonomiska analyser som används inom ramen för de verksamheter och åtgärder som avses i 3, eller

5. hur människors hälsa, säkerhet och livsvillkor samt kulturmiljöer och byggnadsverk påverkas eller kan påverkas av tillståndet i de olika delar av miljön som anges i 1, eller av de faktorer som anges i 2 och 3.

3 § Allmänheten har rätt att få miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem som bedriver sådan verksamhet som avses i 1 § andra stycket, utan att skälen för begäran behöver anges.

Miljöinformationen skall lämnas i den form som begärs, utom när informationen redan finns tillgänglig i annan form eller det är rimligt att den tillgängliggörs i en annan form, varvid skälen för detta skall anges.

4 § Miljöinformationen skall lämnas så snart som möjligt, dock senast en månad efter det att begäran lämnades in, om inte informationen är så omfattande eller komplicerad att tidsfristen bör förlängas till högst två månader. Sökanden skall informeras om förlängningen och skälen till denna.

Om en begäran är alltför allmänt formulerad skall sökanden inom den tid som anges i första stycket uppmanas att precisera sin begäran.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41 14.2.2003 s. 26, Celex 32003L0004).

Verksamhetsutövaren bör bistå sökanden med information om hur begäran kan preciseras. Ds 2004:29

Om den begärda informationen inte finns hos verksamhetsutövaren bör denne om möjligt informera sökanden om var den önskade informationen kan finnas.

5 § En begäran om miljöinformation får avslås om

1. informationen inte finns hos den verksamhetsutövare som begäran riktats till,
2. begäran är uppenbart orimlig eller för allmänt hållen,
3. begäran avser material som inte har färdigställts, eller
4. begäran enbart avser interna meddelanden, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

6 § En begäran om miljöinformation får även avslås helt eller delvis om utlämnandet

1. kan skada myndigheters verksamhet,
2. kan skada internationella förbindelser, allmän säkerhet eller det nationella försvaret,
3. kan skada personers möjlighet att få en rättvis rättegång eller en myndighets möjligheter att förebygga eller beivra brott eller genomföra en undersökning av disciplinär art,
4. avser kommersiell eller industriell information och utlämnandet kan antas medföra att enskild lider ekonomisk skada,
5. avser immateriella rättigheter,
6. avser personuppgifter, om den person som uppgifterna avser inte har gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut,
7. kan skada enskilds personliga intressen, om denne frivilligt tillhandahållit den begärda informationen utan att vara skyldig att göra detta enligt lag eller förordning, såvida inte denna person gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut, eller
8. kan skada den miljö som informationen avser.

Begäran skall inte avslås om allmänintresset av att informationen lämnas ut är så stort att det bör få företräde framför de intressen som anges i första stycket 1-8.

Om begäran avser uppgift om utsläpp i miljön får begäran inte avslås av skäl som anges i första stycket 1, 4, 6 eller 8.

7 § Ett beslut om avslag på begäran om miljöinformation skall vara skriftlig, om begäran var skriftlig eller om sökanden begär det. Beslutet skall innehålla en motivering till avslaget och hur det kan överklagas. För beslut om avslag på begäran om miljöinformation gäller samma tidsfrister som i fråga om att lämna ut miljöinformation.

8 § Ett beslut varigenom en begäran om miljöinformation helt eller delvis har avslagits får överklagas hos kammarrätten. I fråga om överklagande skall bestämmelserna om överklagande i 23-25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) tillämpas.

9 § Den som lämnar miljöinformation enligt 4 § har rätt att få ersättning för sina kostnader för kopiering. Ersättningen får inte överstiga ett skäligt belopp. Ds 2004:29

Denna lag träder i kraft den 14 februari 2005.

2.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs² att 15 kap. 13 § och 26 kap. 1 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

13 §

När ett förslag till renhållningsordning upprättas, skall kommunen på ett lämpligt sätt och i skälig omfattning samråda med fastighetsinnehavare och myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

Innan förslaget till renhållningsordning antas, skall det ställas ut till granskning under minst fyra veckor.

Vid antagandet av renhållningsordningen skall resultatet av samråd och yttranden enligt första och andra styckena beaktas.

26 kap.

1 §³

Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål *på eget initiativ, eller efter anmälan* i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.

² Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG (EUT L 156 25.6.2003 s. 17, Celex 3 2003L0035).

³ Senaste lydelse 2002:175

Tillsynsmyndigheten skall dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses. Ds 2004:29

Denna lag träder i kraft den 14 februari 2005.

2.3 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs⁴ att det i väglagen (1971:948) skall införas en ny paragraf, 75 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

75 a §

Vägverkets beslut i fråga om fastställelse av en arbetsplan för väg får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 14 februari 2005.

⁴ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG (EUT L 156 25.6.2003 s. 17, Celex 3 2003L0035).

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Härigenom föreskrivs⁵ att det i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg skall införas en ny paragraf, 5 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 a §

Banverkets beslut i fråga om fastställelse av en järnvägsplan får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 14 februari 2005.

⁵ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG (EUT L 156 25.6.2003 s. 17, Celex 3 2003L0035).

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn

Härigenom föreskrivs⁶ att det i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn skall införas en ny paragraf, 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Sjöfartsverkets beslut om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 14 februari 2005.

⁶ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG (EUT L 156 25.6.2003 s. 17, Celex 3 2003L0035).

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs⁷ att det i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet skall införas en ny paragraf, 29 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om överklagande av beslut om tillstånd som prövats av den myndighet som regeringen bestämmer enligt 5 §.

Denna lag träder i kraft den 14 februari 2005.

⁷ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG (EUT L 156 25.6.2003 s. 17, Celex 3 2003L0035).

2.7 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs⁸ att det i luftfartslagen (1957:297) skall införas en ny paragraf, 14 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

2 a §

Luftfartsverkets beslut om tillstånd att inrätta och driva allmänna flygplatser får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 14 februari 2005.

⁸ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG (EUT L 156 25.6.2003 s. 17, Celex 3 2003L0035).

2.8 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs⁹ att det i minerallagen (1991:45) skall införas en ny paragraf, 16 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

4 a §

Bergmästarens beslut i fråga om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 14 februari 2005.

⁹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG (EUT L 156 25.6.2003 s. 17, Celex 3 2003L0035).

2.9 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs¹⁰ att det i sekretesslagen (1980:100) skall införas en ny paragraf, 14 kap. 11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

11 §

Om uppgift som omfattas av sekretess utgör sådan miljöinformation som avses i 2 § lagen (2005:000) om miljöinformation gäller sekretessen inte, om det är uppenbart att allmänintresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess enligt 6 och 8-10 kap. gäller inte för uppgift om utsläpp i miljön.

Denna lag träder i kraft den 14 februari 2005.

¹⁰ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41 14.2.2003 s. 26, Celex 32003L0004).

3 Förordningsförslag

3.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet skall införas en ny paragraf, 29 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Beslut om tillstånd enligt 16 § och 19 § första stycket 2 får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 14 februari 2005.

3.2 Förslag till förordning om ändring i elförordningen (1994:1250)

Härigenom föreskrivs¹¹ att det i elförordningen (1994:1250) skall införas en ny paragraf, 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Nätmyndighetens beslut avseende anläggningar för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och minst 15 kilometer enligt 2 § denna förordning får överklagas av sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 14 februari 2005.

¹¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41 14.2.2003 s. 26, Celex 32003L0004).

3.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Härigenom föreskrivs¹² att 5 § samt rubriken närmast före 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Miljöpåverkan i ett annat land och tillämpningen av Esbokonventionen

Föreslagen lydelse

Miljöpåverkan i ett annat land

5 §

Den ansvariga myndigheten enligt 4 § skall lämna och ta emot under rättelser och i övrigt fullgöra de skyldigheter som en part har enligt artikel 2 punkt 4-6, artikel 3 punkt 1-3 och 5-8, artikel 4 punkt 2 och artikel 5-7 i Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. Myndigheten skall vidare fullgöra de uppgifter i övrigt som följer av 6 kap. 6 § miljöbalken. Vid behov skall myndigheten samråda med andra berörda myndigheter.

Den ansvariga myndigheten enligt 4 § skall lämna och ta emot under rättelser och i övrigt fullgöra de skyldigheter som en part har enligt artikel 2 punkt 4-6, artikel 3 punkt 1-3 och 5-8, artikel 4 punkt 2 och artikel 5-7 i Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. Myndigheten skall vidare fullgöra de uppgifter i övrigt som följer av 6 kap. 6 § miljöbalken, *artikel 7 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 och artikel 17 i rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003*. Vid behov skall myndigheten samråda med andra berörda myndigheter.

¹² Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41 14.2.2003 s. 26, Celex 32003L0004).

Den ansvariga myndigheten får kungöra information i Sverige och i ett annat land som är utsatt part enligt konventionen. Ett sådant kungörande i ett annat land bör göras i samråd med den utsatta partens ansvariga myndighet. Ds 2004:29

Denna förordning träder i kraft den 14 februari 2005.

4 Inledning

Århuskonventionen kopplar samman frågor om mänskliga rättigheter och miljö. Å ena sidan erkänner konventionen att ett tillfredställande miljöskydd är väsentligt för att man skall kunna åtnjuta grundläggande mänskliga rättigheter. Å andra sidan utgår konventionen från att ett större samhällsligt deltagande från allmänhetens sida leder till en bättre miljö. Konventionen innebär därför att allmänheten skall garanteras vissa medborgerliga och politiska rättigheter.

Konventionen skiljer sig från andra internationella miljöavtal genom att den ålägger parterna skyldigheter i förhållande till allmänheten. Andra miljöavtal innehåller främst skyldigheter som gäller förhållandet parterna emellan.

Rättigheterna i Århuskonventionen är dock i grunden inga nya rättigheter utan kan hittas i en mängd redan existerande internationella dokument om mänskliga rättigheter – rätten till information, rätten att delta i beslutsprocesser och rätten till rättslig prövning. Det som gör Århuskonventionen unik är att den tydligt slår fast att tillgången till och utövandet av dessa rättigheter har betydelse för allmänhetens möjligheter att kunna påverka sin miljö.

Vid konventionens ikraftträdande beskrev Förenta Nationernas (FN) generalsekreterare Kofi Annan konventionen som den mest ambitiösa satsningen i miljödemokrati som påbörjats under FN:s beskydd. Mary Robinson, tidigare FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, sa att konventionen utgör en anmärkningsvärd insats inte bara i fråga om miljöskydd utan även i fråga om främjande och skydd av mänskliga rättigheter.¹³

En internationell process för deltagande och öppenhet

Århuskonventionen har fått genomslagskraft i internationella sammanhang. Den har bl.a. fått betydelse för andra internationella dokument som förhandlats sedan dess tillkomst. Vid framförhandlandet av t.ex. protokollet om strategiska miljöbedömningar under konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen), har hänsyn tagits till Århuskonventionens regler om allmänhetens möjligheter till insyn och deltagande i miljöfrågor. På liknande sätt beaktas konventionen när andra internationella miljöfrågor diskuteras.

Århuskonventionen har också varit aktuell i pågående diskussioner om att tydliggöra kopplingen mellan miljö och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Även om Europakonventionen inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om rättigheter på miljöområdet visar tillämpningspraxis i flera rättsfall att miljöskyddet

¹³ Dessa uttalanden finns tillgängliga på Århuskonventionens webbadress: <http://www.unece.org/env/pp/statements.05.11htm>

och rätten till en sund miljö utvecklas genom konventionens rättigheter, t.ex. i fråga om skydd för hem och privatliv. (Jfr t.ex. Guerra m.fl. mot Italien [116/1996/735/932], dom den 19 februari 1998.)

Även vid förhandlingar om nya EG-rättsakter har konventionen fått stor genomslagskraft. Både genom att det förhandlats och håller på att förhandlas fram rättsakter som är menade att genomföra konventionen i unionen, men även i framtagandet av andra rättsakter har konventionen fått en tydligt inflytande. Som exempel kan nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

Konventionen används alltså i internationella och gemenskapsrättsliga sammanhang för att påverka för större öppenhet och större deltagande i både nationellt och internationellt beslutsfattande. I denna promemoria behandlas dels frågan om Sverige aktivt skall stödja denna process för deltagande och öppenhet på miljöområdet och ratificera konventionen, dels vilka anpassningar av svensk rätt som är nödvändiga för att kunna göra det. Samtidigt behandlas även genomförandet av de två EG-direktiv som hittills är framtagna som ett led i att genomföra konventionen inom EU.

Arbetets genomförande

Sverige deltog aktivt i de förhandlingar som lett fram till Århuskonventionen och de rättsakter som genomför konventionen i EG-rätten. Konventionssekretariatet har tagit fram och publicerat informella råd för konventionens genomförande (se <http://www.unece.org/env/pp>).

Naturvårdsverket, dåvarande regeringsrådet Mats Melin och v-nämndsordföranden Stefan Rubenson har på uppdrag bidragit med analyser av hur svensk rätt förhåller sig till konventionen och de EG-rättsliga bestämmelserna på området.

Därutöver har en informell arbetsgrupp med representanter från Regeringskansliet och Naturvårdsverket analyserat behovet av författningsändringar. I ett offentligt möte har Miljödepartementet informerat om arbetet och tagit del av synpunkter på konventionens förhållande till svensk rätt. Till mötet var myndigheter och organisationer särskilt inbjudna. Synpunkterna har beaktats i denna promemoria.

Promemorians disposition

I denna promemoria beskrivs först Århuskonventionen och det internationella arbete som pågår för att genomföra konventionen inom EU (avsnitt 5). Därefter diskuteras om Sverige skall tillträda konventionen (avsnitt 6). I avsnitt 7-11 presenteras och jämförs konventionens och EG-rättens bestämmelser med svensk rätt. Där beskrivs också de förslag på åtgärder som bedöms nödvändiga för att leva upp till konventionens och EG-rättens krav. I de avslutande avsnitten före författningskommentarerna behandlas frågan om ikraftträdande och konsekvenserna av att ratificera konventionen.

5 Allmänt om Århuskonventionen och dess genomförande i Europeiska unionen

Ds 2004:29

5.1 Konventionens historia

År 1995 hölls en miljöministerkonferens i Sofia, Bulgarien, där ministrarna enades om riktlinjer för ett ökat inflytande från allmänheten i frågor som rör miljön. Som grund för riktlinjerna angavs bl.a. Stockholmsdeklarationen 1972 och Riodeklarationen 1992, dvs. deklarerationer som betonar betydelsen av delaktighet från allmänhetens sida i miljöarbetet.

Ministerkonferensen i Sofia blev startskottet för arbetet med att ta fram en ny sorts konvention på miljöområdet. Miljöministrarna ansåg att tiden var mogen för ett bindande juridiskt instrument med riktlinjerna som utgångspunkt. FN/ECE åtog sig att tillhandahålla ett sekretariat för en sådan konvention.

I arbetet med förslaget till en konvention deltog över trettio nationer inom ECE:s sfär. USA och Canada deltog inte. Flera internationella och regionala miljöorganisationer bildade en koalition som deltog aktivt under hela förhandlingsprocessen. Denna koalition deltog i arbetet på mer eller mindre samma villkor som övriga delegationer i förhandlingarna, vilket ledde till att många problem med avseende på allmänhetens intressen blev belysta. I slutskedet av förhandlingarna deltog även Europeiska kommissionen.

Efter två års förhandlingar presenterades resultatet. Den nya konventionen öppnades för undertecknande den 25 juni 1998 vid en miljöministerkonferens i Århus. Konventionen trädde i kraft den 30 oktober 2001.

5.2 Konventionens huvudsakliga innehåll

Århuskonventionen består av en inledning och 22 artiklar samt två bilagor. Nedan presenteras det huvudsakliga innehållet. En mer ingående beskrivning av konventionens bestämmelser finns i avsnitt 7-11 där konventionens bestämmelser presenteras tillsammans med en genomgång av svensk rätt. En svensk översättning av konventionen finns i *bilaga 1*. Den engelska texten finns i *bilaga 2*.

Konventionens syfte

I konventionen slås fast att var och en i nuvarande och framtida generationer har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande. För att bidra till att skydda denna rätt skall varje konventionspart i enlighet med konventionens bestämmelser garantera allmänheten en rätt att ta del av information, rätt att delta i beslutsprocesser och rätt till rättslig prövning i miljöfrågor.

Bestämmelserna i konventionen inverkar inte på en konventionsparts rätt att behålla eller införa åtgärder som ger en vidare tillgång till information, ger allmänheten möjlighet till utökat deltagande i beslutsprocessen eller en mer omfattande rätt till prövning i miljöfrågor än vad som krävs enligt konventionen.

Konventionens tre pelare

Konventionen har tre huvudteman: allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter, allmänhetens rätt till delaktighet i beslutsprocesser som har inverkan på miljön samt allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionens bestämmelser skall tillämpas utan diskriminering på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist och, beträffande juridiska personer, var de har sitt säte eller sin huvudsakliga verksamhet. Konventionens huvudsämbjekt är myndigheter och allmänheten. I konventionen finns särskilda bestämmelser som avser den allmänhet som påverkas eller kan påverkas av ett miljöbeslut eller som har ett intresse av beslutet, t.ex. miljöorganisationer.

När det gäller rätten att få del av information om miljön skall parterna se till att myndigheter, under vissa angivna förutsättningar och tidsramar, tillhandahåller miljöinformation till den som begär det. En begäran om att få information kan dock avslås under vissa särskilt redovisade förutsättningar. Parterna skall vidare se till att offentliga myndigheter samlar in och sprider relevant miljöinformation. I konventionen finns också exempel på arrangemang som skall underlätta för allmänheten att få tillgång till information, inklusive upprättandet av databaser och rapporter.

För allmänhetens inflytande i beslutsprocesser finns bestämmelser om allmänhetens rätt att delta i beslut som gäller tillstånd att bedriva vissa verksamheter. Allmänheten skall ges rätt att få viss information och vissa praktiska möjligheter att kunna påverka ett beslut. Allmänheten skall vidare genom lämpliga åtgärder ges medinflytande också när planer och program som har betydelse för miljön utformas och, i lämplig utsträckning, möjlighet att delta vid utformningen av författningar.

Den som inte fått ta del av den information han eller hon bett om, eller anser att en förfrågan om att få information har blivit felaktigt hanterad, skall ha rätt att få saken prövad av domstol eller annat oberoende organ. På liknande sätt skall beslut eller underlåtenhet rörande tillämpningen av bestämmelserna om rätten till delaktighet i beslutsfattandet kunna prövas. Allmänheten skall dessutom under vissa förutsättningar även ha rätt till domstolsprövning eller prövning i administrativ ordning av myndigheters eller personers handlingar, eller underlåtenheter att handla i strid med nationell miljö rätt.

För samtliga dessa prövningar gäller att proceduren skall vara effektiv, snabb, rättvis och inte oöverkomligt dyr.

Konventionen var öppen för undertecknande från den 25 juni 1998 till den 21 december 1998 och skall ratificeras av undertecknande stater och organisationer. Även andra stater än de som undertecknat konventionen kan ansluta sig efter godkännande av partsmötet.

Vid återkommande möten skall parterna till konventionen utvärdera genomförandet av konventionen och granska bl.a. lagstiftning och metoder som använts för att uppnå målen i konventionen.

5.3 Protokoll till konventionen

Inom ramen för Århuskonventionens krav på insamling och spridning av miljöinformation föreskrivs att parterna gradvis skall vidta åtgärder för att införa ett enhetligt landsomfattande system för inventering och registrering av föroreningar i en strukturerad databas. I enlighet med det har det till konventionen tagits fram ett protokoll om inrättandet av nationella föroreningsregister (Pollutant Release and Transfer Registers – PRTR).

Avsikten med protokollet är att ge allmänheten rätt att ta del av information om utsläpp och vissa överföringar av föroreningar och avfall från fasta anläggningar eller utsläpp från diffusa källor. Informationen skall till största del inhämtas genom att ett antal stora fasta anläggningar måste rapportera om sina utsläpp etc. Uppgifterna skall samlas i ett allmänt tillgängligt nationellt register över utsläpp och överföringar av föroreningar. Systemet skall underlätta allmänhetens möjligheter att delta i beslutsprocesser på miljöområdet och på så sätt bidra till att förebygga miljöförstöring.

Sverige undertecknade protokollet den 21 maj 2002 vid Miljöministermötet i Kiev. Även EG har undertecknat protokollet. Inom EG finns redan vissa regler på området. Kommissionen antog den 17 juli 2000 ett beslut om upprättandet av ett europeiskt register över förorenande utsläpp (EPER) i enlighet med artikel 15 i rådets direktiv 96/61/EG om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC). Kommissionen har förklarat att detta system ännu inte kan betraktas som ett fullt utvecklat PRTR-register och att man ser EPER som ett första steg i ett mera omfattande PRTR-system. För närvarande pågår arbete med att anpassa EPER till PRTR-protokollets krav.

Protokollets regler stämmer i stora drag överens med svenska föreskrifter om miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. I de delar där protokollet går längre kommer vissa ändringar i Naturvårdsverkets föreskrifter att behövas. Arbete pågår med detta. Frågan behandlas inte närmare i denna promemoria.

Partsmöten

Enligt artikel 10 i konventionen skall konventionsparterna kallas till ett första möte senast ett år efter dagen för ikraftträdandet av konventionen (artikel 10). Ett sådant partsmöte hölls hösten 2002 i Lucca, Italien. Ett extra partsmöte hölls i Kiev, Ukraina, i maj 2003, för undertecknandet av PRTR-protokollet (se avsnitt 5.3). Nästa partsmöte är planerat att hållas i maj 2005. Övriga framtida partsmöten skall hållas minst en gång vart annat år, om inte parterna beslutar annat.

Vid konventionens partsmöten skall parterna fortlöpande övervaka genomförandet av konventionen och för detta ändamål särskilt ta ställning till de frågor som anges i konventionens artikel 10.2. Till partsmötets uppgifter hör bl.a. att granska handlingsprogram och lagar, utbyta information och erfarenhet, bilda biträdande organ om det anses nödvändigt, utarbeta protokoll, överväga ändringar i konventionen och anta procedurregler för sina möten.

Aktivt konventionsarbete

Ett omfattande arbete i olika former bedrevs redan före det första partsmötet. En arbetsgrupp har haft uppgiften att utarbeta efterlevnadsmekanismer och procedurregler för partsmöten. En annan arbetsgrupp har behandlat frågan om hur konventionens bestämmelser förhåller sig till regler om genetiskt modifierade organismer (GMO). Ytterligare en arbetsgrupp har tagit fram förslag till det nämnda PRTR-protokollet. Dessutom har två arbetsgrupper behandlat användandet av elektroniska hjälpmedel respektive möjligheterna till rättslig prövning i miljöfrågor.

För arbete mellan partsmötena beslutade det första partsmötet att tillsätta en särskild arbetsgrupp – ”working group of the parties”. Denna arbetsgrupp ser över genomförandet av den plan för konventionsarbetet som slogs fast vid det första partsmötet och förbereder för partsmöten. Arbetsgruppen skall mötas minst en gång per år. Det första partsmötet tillsatte även en ”Bureau of the meeting of the parties”, en efterlevnadskommitté och nya arbetsgrupper för de särskilda frågorna om GMO, PRTR, elektroniska hjälpmedel, rättslig prövning och finansiering av konventionsarbetet.

Arbetsgrupperna arbetar aktivt för att bl.a. föreslå rekommendationer, förändringar av konventionen, ge stöd till genomförandet, upprätta en Internetbaserad central för informationsutbyte etc. Sverige deltar i arbetet med representanter från Miljödepartementet och Naturvårdsverket.

Efterlevnadskommittén

Den kommitté som tillsatts för att se över efterlevnaden av konventionen hade sina första möten i mars och september 2003. Kommittén består av åtta valda medlemmar. Från och med den 23 oktober 2003 tar kommittén emot anmälningar om bristande efterlevnad av konventionen.

Den efterlevnadsmekanism som knutits till konventionen skiljer sig något från efterlevnadsmekanismer under andra internationella miljöavtal. För det första erbjuder mekanismen allmänheten, inklusive icke-statliga organisationer, att se till att kommittén tar upp frågor till behandling. Detta är mycket ovanligt i internationella miljöavtal men en logisk följd av att Århuskonventionen är menad att garantera allmänhetens rättigheter, inte rättigheter parter emellan.

Det andra särdrag som skiljer mekanismen från ett flertal övriga miljöavtal är att kommittén består av oberoende experter, vilka även kan bli nominerade av icke-statliga organisationer. Av nuvarande åtta kommittémedlemmar är två nominerade av organisationer.

5.5 Konventionens genomförande i Europeiska unionen

Århuskonventionen har undertecknats av samtliga EU:s medlemsstater och av Europeiska gemenskapen. Medlemsstaterna har uttalat avsikten att ratificera konventionen så snart som möjligt. För att Europeiska gemenskapen skall kunna ratificera krävs, i enlighet med EG-rättslig praxis, att EG-rätten först bringas i överensstämmelse med konventionens bestämmelser. Kommissionen har därför föreslagit en förordning om genomförandet av Århuskonventionens bestämmelser på gemenskapens institutioner (KOM(2003)622 slutlig). Förslaget behandlas inte närmare i denna promemoria. Kommissionen har också föreslagit ett rådsbeslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Århuskonventionen (KOM(2003) 625 slutlig).

Vidare har gemenskapen beslutat direktiv för genomförandet av konventionen i EU:s medlemsstater. Direktiven presenteras närmare i avsnitt 5.6 och 5.7.

För att kunna ratificera konventionen och leva upp till EG-rättens krav måste Sverige anpassa den nationella rätten efter både konventionens och direktivens bestämmelser. I vissa delar är konventionens bestämmelser mer långtgående än direktiven. Svensk rätt måste också anpassas till direktivens krav. I vissa delar är direktiven mer långtgående än konventionen.

I många stater pågår lagstiftningsarbete och andra förberedelser för att ratificera konventionen. Även olika regionala möten för att främja ratifikationen av konventionen har hållits. Av de gamla EU-staterna har hittills Belgien, Danmark, Frankrike, Portugal och Italien ratificerat konventionen. De nya medlemsländerna Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, och Ungern har också ratificerat.

Bland de nordiska länderna har Danmark och Norge ratificerat. Finland lade nyligen en proposition om genomförandet och ratificering av konventionen. Genomförandet i de nordiska länderna behandlas översiktligt i en utredning som Stefan Rubenson gjort angående skillnader i myndighetsbegrepp mellan svensk rätt och konventionen och miljöinformationsdirektivet. Den norska lag som genomför konventionen har bifogats den utredningen. Rubensons utredning finns bifogad i *bilaga 6*.

Inom EU gäller för närvarande rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation. För att komma till rätta med vissa brister som visat sig vid tillämpningen av detta direktiv, och för att genomföra de delar av Århuskonventionen som rör allmänhetens rätt till miljöinformation har Europaparlamentet och rådet antagit direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EGT L 41 14.2.2003 s. 26, Celex 32003L0004). Direktivet återges i *bilaga 3*.

I sammanhanget kan nämnas att EG-domstolen i en dom av den 17 juni 1998 (mål C-321/96, Celex 61996J0321) och i en dom av den 26 juni 2003 (Mål C-233/00, Celex 62000J0233) har uttalat sig om tolkningen av direktiv 90/313/EEG.

Det nya direktivet syftar till att ge allmänheten rätt till miljöinformation som finns hos offentliga myndigheter eller förvaras för dem och att ange de grundläggande förutsättningarna för hur denna rättighet skall kunna utövas, samt att säkerställa att miljöinformation görs tillgänglig och sprids till allmänheten, i synnerhet på elektronisk väg. Förhandlingarna kring direktivet avslutades i november 2002 av en förlikningskommitté. Sverige stödde den träffade överenskommelsen, men hade velat se en annan lösning på några punkter.

Direktivet publicerades den 14 februari 2003. Det skall vara genomfört i svensk rätt den 14 februari 2005. Nedan redogörs för huvuddragen i direktivet, med betoning på skillnader i förhållande till nu gällande direktiv 90/313/EEG, och i förekommande fall Århuskonventionen. Konventionen och direktivet har dock i huvudsak samma innehåll. Direktivets bestämmelser presenteras mer i detalj i avsnitten 8 och 10.1 där direktivet och konventionen jämförs med svensk rätt.

Definitioner

Miljöinformationsdirektivet innebär en anpassning av EG-rätten till den definition av miljöinformation som finns i Århuskonventionen och går i vissa delar längre än konventionen. Jämfört med direktiv 90/313/EEG tydliggörs att med miljöinformation avses också information om utsläpp i luft och vatten och andra utsläpp i miljön samt information om genetiskt modifierade organismer. Definitionen innehåller också en specifik hänvisning till människors hälsa och säkerhet.

Med myndighet avses i stort sett detsamma i direktivet som i Århuskonventionen. Till skillnad från konventionen ger direktivet dock en möjlighet för medlemsstaterna att föreskriva att organ eller institutioner inte skall omfattas av definitionen, om statens konstitutionella ordning inte innehåller några bestämmelser om ett prövningsförfarande enligt artikel 6. Direktivet ger alltså större möjligheter till undantag från kravet att beslut om att inte lämna ut information skall kunna överklagas.

I direktivet definieras vad som menas med ”information som förvaras av en offentlig myndighet” samt ”information som förvaras för en offentlig myndighet”.

”Allmänheten” definieras på samma sätt i direktivet som i konventionen. Direktivet gör dock en skillnad mellan sökande och allmänhet. Termen sökande används i direktivets artikel 3, där tillgången till information på begäran behandlas, och i artikel 6, angående rättslig prövning. Termen ”allmänhet” används i fråga om aktiv spridning av information.

Tillhandahålla miljöinformation på begäran

Direktivet innehåller, liksom konventionen, bestämmelser om under vilka former miljöinformation skall tillhandahållas när sådan information begärs. Kort kan här nämnas som exempel att liksom i nu gällande direktiv 90/313/EEG, vissa tidsgränser skall hållas. Det finns även möjlighet att föreskriva avslagsbestämmelser och sekretess. T.ex. får utlämnande vägras i fråga om handlingar som inte är färdigställda eller som är avsedda för myndighetens interna bruk.

Det krävs bl.a. också att informationen skall tillhandahållas i den form eller det format som sökanden begär såvida inte information redan finns tillgänglig för den sökande i annan form, eller det är rimligt att den görs tillgänglig i annan form. Medlemsstaterna skall sträva efter att tillhandahålla informationen i elektronisk form. Något motsvarande krav finns inte i direktiv 90/313/EEG.

Aktivt sprida miljöinformation

Myndigheter skall enligt direktivet åläggas att organisera den miljöinformation som är relevant för deras verksamhet så att informationen aktivt och systematiskt kan spridas till allmänheten. Detta överensstämmer i huvudsak med konventionens regler. Till skillnad från konventionen anges dock i direktivet att kraven om spridning av information får uppfyllas genom att skapa länkar till webbplatser på Internet där informationen kan hämtas.

Tillgång till rättslig prövning

Enligt såväl direktivet som konventionen skall sökande som anser att deras begäran om information har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits (helt eller delvis), besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte behandlats riktigt kunna få detta rättsligt prövat. Det undantag som enligt direktivet är möjligt med hänsyn till medlemsstatens konstitutionella ordning innebär för svensk del t.ex. att ett beslut av regeringen att vägra lämna ut information inte behöver omfattas av rätten till överprövning av domstol. I konventionen finns inget sådant undantag.

Rapportering

Genom miljöinformationsdirektivet upphävs rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om tillgång till miljöinformation. Senast den 14 februari 2009 skall medlemsstaterna rapportera om de erfarenheter som

gjorts i samband med tillämpningen av det nya direktivet. De skall vidarebefordra rapporten till kommissionen senast den 14 augusti 2009. Ds 2004:29

5.7 Direktivet om allmänhetens deltagande

Flera EG-rättsakter på miljöområdet innehåller bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser. Exempel på sådan lagstiftning är rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) och rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet).

I syfte att genomföra Århuskonventionens bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser har också ett nytt direktiv antagits, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 25 juni 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG (EGT L156 25.6.2003 s. 17, Celex 3 2003L0035). Direktivet återges i *bilaga 4*.

Förhandlingarna kring direktivet avslutades hösten 2002 av en förlikningskommitté. Sverige stödde den träffade överenskommelsen. Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt den 25 juni 2005.

Målet med direktivet om allmänhetens deltagande är att utvidga och säkerställa allmänhetens rätt till deltagande i vissa beslutsprocesser på miljöområdet. Direktivet består i huvudsak av tre delar. Den första ger allmänheten rätt att delta vid utarbetandet av de planer och program med miljöanknytning (t.ex. avfallsplaner) som finns i sex angivna direktiv.

De båda andra delarna innebär ändringar i de s.k. IPPC- och MKB-direktiven och ger allmänheten en utvidgad rätt till information och möjlighet att delta i beslutsprocesserna under dessa direktiv, samt en rätt att inom samma område få beslut, handlingar och underlåtenheter prövade av domstol. Nedan presenteras direktivet och jämförs översiktligt med konventionen.

Deltagande i utarbetandet av planer och program

Medlemsstaterna skall se till att allmänheten på ett tidigt stadium ges möjligheter att på ett effektivt sätt delta i förberedandet och granskningen av de planer och program som kan behöva utarbetas enligt sex angivna direktiv, nämligen rådets direktiv om avfall (75/442/EEG), rådets direktiv om batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen (91/157/EEG), rådets direktiv om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (91/676/EEG), rådets direktiv om farligt avfall (91/689/EEG), Europaparlamentets och rådets direktiv om förpackningar och förpackningsavfall (94/62/EG) samt rådets direktiv om utvärderande och säkerställande av luftkvaliteten (96/62/EG).

I den mån allmänheten deltar i utarbetandet av planer och program till följd av bestämmelserna i direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa

planers och programs miljöpåverkan eller direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område skall bestämmelserna i direktivet om allmänhetens deltagande inte tillämpas. Sistnämnda direktiv gäller inte heller planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap.

Medlemsstaterna skall genom offentliggörande eller på annat lämpligt sätt säkerställa att allmänheten informeras om förslag till planer och program samt hålla information om sådana förslag tillgängliga för allmänheten. Vidare skall medlemsstaterna se till att allmänheten har rätt att yttra sig innan beslut om planer och program fattas och att det vid beslutsfattandet tas vederbörlig hänsyn till resultatet av allmänhetens deltagande. Allmänheten skall ges rimliga tidsramar för detta.

Med allmänheten avses här fysiska och juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning och praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa. Detta överensstämmer med Århuskonventionen. I direktivet anges vidare att medlemsstaterna skall fastställa vem som har rätt att delta i enlighet med det sagda. Också detta överensstämmer med konventionen. I direktivet preciseras dock att kretsen deltagandeberättigade skall omfatta även icke-statliga organisationer, exempelvis sådana som främjar miljöskydd. Konventionen är mer allmänt skriven i denna fråga. Där sägs endast att den myndighet som bestämmer vilka som skall få delta måste ta hänsyn till konventionens syfte.

Direktivets bestämmelser om allmänhetens deltagande i planer och program är mer preciserade än den bestämmelse i Århuskonventionen som de bygger på (artikel 7). Århuskonventionen talar enbart om ”planer och program som hänför sig till miljön”, medan direktivet tydligare preciserar vilka planer och program som hänför sig till miljön i och med uppräknningen av ett antal direktiv.

Deltagande i samband med tillståndsprocesser knutna till MKB-direktivet

Som ovan nämnts införs genom direktivet om allmänhetens deltagande ändringar och tillägg i två andra direktiv. I detta avsnitt behandlas ett av dessa, MKB-direktivet (rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt). Ändringarna och tilläggen är relativt omfattande, här redogörs för huvuddragen. För detaljerna, se *bilaga 4*.

I MKB-direktivet införs en definition av ”allmänheten” (en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa). Dessutom införs en definition av ”den berörda allmänheten” (den del av allmänheten som berörs eller som kan bli berörd, eller som har ett intresse av tillståndsförfarandet, varvid icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller kraven i nationell lagstiftning enligt denna definition skall anses ha ett intresse). Definitionerna överensstämmer med Århuskonventionen.

Vidare görs ett tillägg i bilaga I till MKB-direktivet varigenom en ändring eller utvidgning av ett projekt som upptas i bilagan skall antas medföra betydande miljöpåverkan om ändringen eller utvidgningen i sig själv uppfyller de kriterier som anges i bilagan.

Av ändringarna följer att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium skall ges möjlighet att på ett effektivt sätt delta i tillståndsförfarandet. Allmänheten skall genom offentliggörande eller på annat lämpligt sätt informeras i ett antal avseenden (om tillståndsansökan, huruvida projektet omfattas av en miljökonsekvensbeskrivning, om vilka myndigheter som är behöriga att fatta beslut, de viktigaste rapporter och råd som har tillsänts den behöriga myndigheten, ungefärligt angivande av när och var samt på vilket sätt information kommer att göras tillgänglig m.m.).

Vidare skall medlemsstaterna se till att allmänheten har rätt att yttra sig till behöriga myndigheter innan beslut om tillstånd fattas. Rimliga tidsramar för detta skall föreskrivas. De nya kraven innebär att MKB-direktivet i princip stämmer överens med Århuskonventionens krav.

Medlemsstaterna skall fastställa de närmare bestämmelserna om hur allmänheten skall informeras (t.ex. genom affischering inom ett visst område eller offentliggörande i lokalpressen) och hur samråd skall ske med den berörda allmänheten (exempelvis skriftligen eller genom offentlig utfrågning).

Direktivet innehåller också bestämmelser om att medlemsstater som påverkas av projekt i en annan medlemsstat skall få delta effektivt i tillståndsförfarandet för projektet. Någon sådan motsvarighet finns inte i Århuskonventionen.

När ett beslut i en tillståndsprocess fattats skall allmänheten informeras och ges tillgång till beslutets innehåll och eventuella villkor, de huvudsakliga skälen och en eventuell beskrivning av åtgärder för att motverka de allvarligaste negativa effekterna. I Århuskonventionen finns en liknande bestämmelse.

Medlemsstaterna skall vidare se till att den berörda allmänheten (inklusive miljöorganisationer) inom ramen för den nationella lagstiftningen har möjlighet att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtelse som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande prövad av domstol eller annat lagstadgat organ. Sådana förfaranden skall vara rättvisa, snabba och inte oöverkomligt dyra. Detta överensstämmer med Århuskonventionens krav.

Deltagande i samband med tillståndsprocesser knutna till IPPC-direktivet

I detta avsnitt behandlas de ändringar och tillägg som direktivet om allmänhetens deltagande medför i IPPC-direktivet (rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Ändringarna och tilläggen är relativt omfattande. Nedan redogörs för huvuddragen.

I IPPC-direktivet införs en bestämmelse som innebär att en ändring eller utvidgning av verksamheter som kontrolleras under direktivet skall anses vara väsentlig om ändringen eller utvidgningen i sig själv uppfyller de kriterier eller tröskelvärden som anges i bilaga 1 till direktivet.

På samma sätt som i MKB-direktivet införs en definition av ”allmänheten” (en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa) och ”den berörda allmänheten” (den del av allmänheten som berörs eller som kan bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsförfaranden om utfärdande eller uppdatering av

tillstånd eller tillståndsvillkor, varvid icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller kraven i nationell lagstiftning skall anses ha ett intresse).

På sätt som närmare anges i en ny bilaga (bilaga V) till IPPC-direktivet skall den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ges möjlighet att på ett effektivt sätt delta i beslutsförfarandet som rör tillstånd för nya anläggningar, tillstånd för väsentlig förändring av verksamhet och uppdatering av tillstånd. Detta betyder, liksom i MKB-direktivet och Århuskonventionen, att allmänheten på ett tidigt stadium skall ges information, erbjudas rätt att yttra sig samt att vederbörlig hänsyn skall tas till dess synpunkter.

Efter att ett beslut har fattats skall den behöriga myndigheten informera allmänheten på lämpligt sätt och tillhandahålla beslutets innehåll, inbegripet en kopia av tillståndet och eventuella villkor och senare uppdateringar samt de skäl och överväganden som beslutet grundar sig på.

Liksom i MKB-direktivet görs också en revidering av bestämmelserna om informationsutbyte och information till allmänheten i situationer där verksamheter har eller får effekter på miljön över gränserna.

Medlemsstaterna skall vidare se till att den berörda allmänheten inom ramen för den nationella lagstiftningen har möjlighet att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtelse som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande prövad av domstol eller annat lagstadgat organ.

5.8 Tillgång till rättslig prövning – direktiv förhandlas

Direktiven om miljöinformation och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser innehåller även bestämmelser om rätt till överprövning. Bestämmelserna bidrar till att genomföra delar av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning.

Europeiska kommissionen har under hösten 2003 föreslagit ett direktiv om den återstående delen av rätten till överprövning under Århuskonventionen, närmare bestämt artikel 9.3 (KOM(2003)624 slutlig). Artikel 9.3 rör möjligheten för den allmänhet, som motsvarar eventuella kriterier i den nationella lagstiftningen, att bestrida personers och myndigheters handlingar och underlåtenheter som strider mot miljöbestämmelserna i den nationella lagstiftningen.

Direktivförslaget är mer preciserat än artikel 9.3 i konventionen och ger mindre utrymme för nationella lösningar än konventionen. Förslagets syfte är att i Europeiska gemenskapen säkerställa enhetlighet i reglerna om allmänhetens tillgång till rättslig prövning samt att råda bot på problemet med att miljölagstiftningen inte genomdrivs i tillräcklig utsträckning.

Direktivet är inte färdigförhandlat och behandlas inte vidare i denna promemoria.

6 Ett svenskt godkännande av Århuskonventionen

Förslag: Sverige tillträder Århuskonventionen. Godkännandet av konventionen skall förenas med en reservation med innebörden att Sverige inte avser införliva konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling.

Skälen för förslaget: De principer om öppenhet som utgör grunden för konventionen har sedan länge varit självklara i svensk offentlig förvaltning. I många internationella sammanhang har Sverige fört fram öppenheten som en grundläggande princip i myndigheters förhållningssätt gentemot allmänheten. Århuskonventionen är ett försök att genom ett juridiskt bindande instrument skapa en minimistandard för allmänhetens medverkan i miljöarbetet.

Många av konventionens bestämmelser rör medborgerliga rättigheter, som måste anses självklara i en demokrati. Europeiska gemenskapen har undertecknat konventionen och uttalat som sin ambition att konventionen skall få verkan på Europeiska gemenskapens institutioner. Konventionen har därför, utöver verkan på miljöarbetet, även betydelse för utvecklingen av demokratin i Europa. Konventionen är en pådrivande faktor i utvecklingen mot större öppenhet inom EU.

Det är inte bara på det internationella planet som frågor om demokrati och öppenhet prioriteras i svensk politik. Regeringen bedriver ett aktivt arbete för att den svenska demokratin skall värnas och fördjupas. Demokratiarbetet handlar bl.a. om hur medborgarnas inflytande och delaktighet i samhällslivet och de politiska beslutsprocesserna kan öka.

Sverige har även på miljörettens område drivit en offensiv politik i internationella sammanhang. Sverige har hört till dem som under en lång tid fört fram den stora betydelsen av att alla människor får kunskap om miljön och insikt i följderna av miljöförstöring, bland annat i samband med Stockholmsdeklarationen 1972 och Rio-deklarationen 1992. Även inom EU har Sverige varit pådrivande i miljöfrågor. Under Sveriges ordförandeskap i EU våren 2001 hade miljöfrågorna hög prioritet.

Århuskonventionen är ett viktigt instrument för utvecklingen av den internationella miljöretten. Att tillträda konventionen innebär ett tydligt ställningstagande för betydelsen av öppna och demokratiska beslutsprocesser. Konventionen ligger därför helt i linje med svensk politik.

Regeringens övergripande miljöpolitiska mål är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Regeringen har i sammanhanget preciserat ett antal miljömål. Framsteg i detta arbete är till stor del beroende av en samverkan internationellt, men även nationellt, mellan olika delar av samhället. Tillgången till relevant information för allmänhet och beslutsfattare, liksom möjligheterna för allmänheten att delta i beslutsprocesser och kunna vända sig mot beslut som de anser är felaktiga, har stor betydelse för att uppsatta miljömål skall kunna uppnås.

Att tillträda konventionen är att ta ställning för den positiva utveckling som konventionen innebär för demokrati och miljöskydd. Det är också att aktivt delta i arbetet för att konventionens syfte skall uppnås. Sverige bör ratificera konventionen och göra de anpassningar av svensk rätt som bedöms nödvändiga.

Angeläget att ratificera snarast

Det är av flera skäl angeläget att Sverige ratificerar Århuskonventionen snarast. Sverige undertecknade konventionen den 25 juni 1998, med förbehåll för ratifikation. Vid undertecknandet i Århus deklarerade Sverige och övriga signatärstater att de skall arbeta för att konventionen skall träda i kraft så snart som möjligt och att de fram till dess skulle sträva efter att tillämpa konventionen i största möjliga utsträckning. Konventionen, som nu har ratificerats av för ikraftträdandet nödvändiga 16 stater, trädde i kraft den 30 oktober 2001.

I Europeiska gemenskapen är Århuskonventionen föremål för s.k. delad behörighet och gemenskapen har undertecknat den. I gemenskapslagstiftningens nuvarande utvecklingsstadium har medlemsstaterna behörighet gällande alla bestämmelser i konventionen. Behörigheten är dock i vissa delar delad och parallell med gemenskapens behörighet. Inom gemenskapen pågår sedan en tid tillbaka ett intensivt arbete för att anpassa EG-rätten till konventionens krav. Ett förslag till beslut om EG-ratificering lades fram av kommissionen under hösten 2003 och planeras behandlas hösten 2004.

Om Sverige inte hunnit ratificera konventionen när gemenskapen gör det kan effekten bli att konventionens bestämmelser, p.g.a. att de kan komma att tillerkännas direkt effekt i medlemsstaterna, ger upphov till rättigheter och skyldigheter som kan göras gällande inför domstolar och myndigheter. Sverige bör därför ha nödvändig lagstiftning på plats när gemenskapen ratificerar konventionen.

EG-rättens anpassning till konventionen innebär att Sverige blir bundet även av dessa regler i samma takt som EG-rätten gör kraven gällande mot medlemsländerna. De EG-direktiv som tagits fram och föreslagits för att genomföra konventionen överensstämmer i huvudsak med konventionen. I vissa delar är direktivens bestämmelser något mer detaljerade och mer långtgående än konventionens, medan konventionen i andra delar ställer högre krav. Den lagstiftning som konventionen kräver kommer Sverige således behöva ha på plats inom en snar framtid för att kunna leva upp till direktivens krav – oavsett om konventionen ratificerats eller inte.

Vidare kan nämnas att vid det första konventionspartsmötet i Lucca, Italien, hösten 2002, deltog Sverige enbart som signatär. Det vore fördelaktigt för Sverige att kunna vara med och påverka besluten vid nästa ordinarie partsmöte. Det partsmötet är planerat till maj 2005 och några av de beslut som kan bli aktuella rör bl.a. konventionens tillämpning i fråga om allmänhetens deltagande i beslut om GMO, allmänhetens tillgång till rättslig prövning av myndigheters och personers handlingar och underlåtenheter i strid med miljörätten, rekommendationer för användandet av elektroniska hjälpmedel samt frågor om finansiering av

konventionsarbetet. Detta är frågor som det är viktigt att Sverige kan vara med och besluta i.

Det finns alltså inte skäl att avvakta med en ratificering av konventionen och därmed stå vid sidan av de gemensamma ansträngningarna i Europa för en ökad öppenhet, ett ökat deltagande och en ökad möjlighet till rättslig prövning på miljörettens område.

Ratificering med reservation

I kommande avsnitt redovisas identifierade lagstiftningsbehov m.m. utifrån kraven i konventionen och direktiven.

Av tryckfrihetsförordningen följer att regeringens och statsråds beslut om utfående av allmän handling inte kan överklagas för att prövas i domstol. Århuskonventionen innehåller ett krav på tillgång till sådan prövning när det gäller miljöinformation. Om svensk rätt helt skall leva upp till konventionens krav torde därför en grundlagsändring vara nödvändig.

Att genomföra en sådan grundlagsändring bedöms inte lämpligt (se vidare om detta under avsnitt 10.1). Därför föreslås att Sverige i samband med ett tillträde till konventionen skall anmäla en reservation i denna specifika del.

Förklaringar vid ratificering av konventionen

Vid ingående av internationella avtal är det möjligt att lämna förklaringar gällande bl.a. tolkningen av bestämmelser i det aktuella avtalet. Sådana förklaringar har lämnats av t.ex. Norge vid den norska ratificeringen av Århuskonventionen och av Danmark vid undertecknandet.

Sverige kan överväga att lämna en sådan förklaring beträffande innebörden av artikel 9.2 om överprövning av beslut, handlingar och underlåtenheter som omfattas av artikel 6. Den svenska tolkningen av konventionen i denna del bygger på antagandet att varje stat i enlighet med sin nationella lagstiftning skall avgöra i vilket skede en prövning skall kunna påkallas eftersom ett flertal beslut i olika delfrågor kan komma att fattas under processens gång.

Detta gäller för svensk del vissa beslut, t.ex. beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningar, som fattas inom ramen för en pågående tillståndsprövning och innan det slutliga tillståndsbeslutet meddelas. Det måste anses tillräckligt att det erbjuds möjlighet att överklaga sådana delbeslut i samband med det slutliga tillståndsbeslutet.

I den finländska proposition som tagits fram inför Finlands godkännande av konventionen föreslås att Finland skall göra en förklaring av liknande innebörd (RP 165/2003 rd).

Århuskonventionen inleds med en genomgång av grundläggande principer som slagits fast i tidigare traktater, bl.a. nämns deklARATIONERNA från konferenserna i Stockholm 1972 och Rio de Janeiro 1992. Parterna till konventionen erkänner att alla människor har rätt att leva i en hälsosam miljö och skyldighet att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. Vidare uttalas att för att kunna utöva den rätten och skyldigheten erfordras att medborgarna har rätt att ta del av information, kan påverka beslutsfattandet och kan få beslut rättsligt prövade samt att medborgarna skall erbjudas stöd för att kunna utnyttja dessa möjligheter.

I konventionstextens inledning uppmärksammas att hanteringen av miljöfrågor förbättras när allmänheten får information om kommande myndighetsbeslut och kan påverka dessa beslut. Därför är det angeläget att göra beslutsprocessen än mer öppen och därmed ytterligare stärka allmänhetens stöd och förståelse för myndigheternas åtgärder på miljöområdet.

Parterna framhåller behovet av utbildning för ökad förståelse av miljön och hållbar utveckling. En viktig metod för spridning av kunskap är att utnyttja elektronisk media.

Parterna framhåller även behovet av att verkställande organ och myndigheter har tillräcklig kunskap om tillståndet i miljön och att denna kunskap integreras i beslutsfattandet. Slutligen påpekas att effektiva rättsmedel skall vara tillgängliga för såväl allmänhet som organisationer till skydd för deras rättigheter enligt konventionen.

På samma sätt som i inledningen till konventionen återspeglas i miljöbalken att ett av målen för svensk miljöpolitik är att alla skall kunna leva i en god miljö. I miljöbalkens portalbestämmelse slås fast att syftet med balken bl.a. är att tillförsäkra var och en en hälsosam och god miljö.

7.1 Konventionens syfte och tillämpningsområde

I Århuskonventionens artikel 1 redovisas de allmänna åtaganden som staterna gör genom konventionen och syftet med konventionen. Parterna skall garantera allmänheten rätt att ta del av information, att delta i beslutsprocessen och att påkalla rättslig prövning i vissa fall. Syftet är att bidra till att alla har rätt att leva i en miljö som är förenlig med god hälsa och välmående. Konventionens bestämmelser innebär i denna del inte någon förpliktelse att i det enskilda fallet garantera rätten till en god miljö. Dessa grundläggande bestämmelser skall dock beaktas vid val av metod att genomföra konventionen i den nationella rätten.

Artikel 2 innehåller definitioner som avgränsar konventionens tillämpningsområde. Punkt 1 slår fast att med part menas en part till konventionen. Vilka som kan bli parter framgår av artiklarna 17 och 19. Definitionerna av allmänhet, myndighet, miljöinformation och deras förhållande till svensk rätt presenteras närmare i de sammanhang där de återkommer i konventionens övriga artiklar.

Århuskonventionens artikel 3 innehåller allmänna bestämmelser om principiella skyldigheter för parterna avseende genomförandet av hela konventionen. Artikel 1 innebär också att andra medborgerliga rättigheter inte skall inskränkas till följd av konventionens bestämmelser. Som ett förtydligande av artikel 1 föreskrivs att parterna skall anta lagar och föreskrifter samt besluta om andra åtgärder som behövs för att genomföra konventionens bestämmelser.

Serviceinriktade myndigheter

Varje part skall se till att allmänheten får behövlig hjälp av myndigheter för att utnyttja sina rättigheter. Av 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) framgår att svenska myndigheter har en serviceskyldighet. De skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhet. De skall även ta emot besök och telefonsamtal. Genom dessa bestämmelser lever svensk rätt upp till konventionens krav.

Det pågår även mycket arbete med att göra svenska myndigheter mer tillgängliga, t.ex. inom ramen för arbetet med den så kallade 24-timmarsmyndigheten. Myndigheter skall i allt större utsträckning vara tillgängliga via elektroniska hjälpmedel och på så sätt dels ha information lättillgänglig, men även kunna ta emot meddelanden elektroniskt. (Jfr i denna del vidare avsnitten 8.2 och 8.6.)

Utbildning och information

Utbildning i och information om miljöfrågor skall främjas, vilket i Sverige också sker i stor utsträckning i såväl skolor som andra sammanhang. Här kan nämnas att i läroplanen för förskolan (LpFö98) anges att förskolans uppgift bl.a. är att lägga stor vikt vid miljö- och naturvårdsfrågor. Enligt läroplanen för den obligatoriska skolan (Lpo94) skall undervisningen belysa hur samhällets funktioner och vårt sätt att leva och arbeta kan anpassas för att skapa hållbar utveckling.

I läroplanen för det frivilliga skolväsendet (Lpf94, som gäller för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning, statens skolor för vuxna och vuxenutbildning för utvecklingsstörda) anges bl.a. att miljöperspektivet i undervisningen skall ge eleverna insikter så att de kan dels själva medverka till att hindra skadlig miljöpåverkan, dels skaffa sig ett personligt förhållningssätt till de övergripande och globala miljöfrågorna.

Satsningar görs även för att förbättra lärarnas kunskaper i miljöfrågor. Arbete sker också generellt för att i högre utbildningar arbeta konkret med miljöfrågor. Som exempel kan nämnas att Högskoleverket har haft i uppdrag att verka för en integration av miljöaspekter i högskoleutbildningar. Ett antal högskolor och universitet har utbildningar direkt inriktade på miljöfrågor.

Det pågår även kontinuerligt arbete med att informera i miljöfrågor, genom att t.ex. lägga ut miljöinformation på Internet. Som exempel på webbaserade informationssidor med miljöinformation kan nämnas

www.naturvardsverket.se/kur och www.miljomal.nu. (Jfr i denna del avsnitt 8.6.) Information om Århuskonventionen och Sveriges arbete med dess genomförande kan hittas på regeringens webbsida, under Miljödepartementet, www.regeringen.se.

I regeringens skrivelse Demokratipolitiken (Skr 2003/04:110) noteras att det finns ett generellt behov av att öka kunskapen om bl.a. vilka möjligheter allmänheten har att delta i det samhälleliga arbetet. Det pågår forskning om demokratins mekanismer etc. Med ökad kunskap skall statens och kommunernas agerande för att underlätta och stödja medborgarnas deltagande förbättras.

Stöd till miljöorganisationer

Parterna skall vidare på lämpligt sätt erkänna och stödja organisationer eller grupper som arbetar med miljöfrågor. Att erkänna och stödja miljöorganisationer görs på många sätt i Sverige. Grunden är att dessa får verka fritt utan trakasserier vilket kan uppnås genom föreningsfrihet, mötesfrihet och yttrandefrihet.

Föreningsfriheten är grundlagsfäst i 2 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen. Föreningsfriheten är dessutom en mänsklig rättighet som Sverige genom flera konventioner förpliktigt sig att respektera (t.ex. Europakonventionen).

Flertalet organisationer inom den ideella sektorn har associationsformen ideell förening. Tillskapandet av sådana föreningar underlättas av att det i Sverige är relativt enkelt att bilda en ideell förening. Det finns ingen generell lag om ideella föreningar. Allmännyttiga ideella föreningar åtnjuter även vissa skattelättnader jämfört med andra juridiska personer.

I Sverige tas organisationernas kunskap tillvara genom t.ex. remissförfaranden och andra samrådsformer. Utöver remissförfarandet finns ett flertal formaliserade forum för samverkan och dialog mellan Regeringskansliet och företrädare för olika typer av föreningar och folkrörelser. För dialog med miljöorganisationer finns t.ex. kommissionen för hållbar utveckling. Det är en kommission under FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) som sammanträder varje år med medverkande av organisationer.

Även ekonomiskt lämnas bidrag till miljöorganisationer i Sverige. Naturvårdsverket fördelar över fem miljoner kronor till organisationer inom miljöområdet. År 2003 fick Naturskyddsföreningen två miljoner kronor, Sveriges Hembygdsförbund fick 600 000 kronor för stöd till verksamhet som stimulerar samarbetet mellan naturvården och kulturmiljövården och två och en halv miljoner kronor lämnades till ideella miljöorganisationers internationella arbete.

Regeringens mål för folkrörelsepolitiken är att människor skall ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Regeringen ser dessa grupper som viktiga företrädare för olika typer av medborgargrupper och intressen, såsom miljöfrågorna. I demokratipropositionen (prop. 2001/02:80) konstaterade regeringen att medborgarsammanslutningarnas förutsättningar och möjligheter att delta i den politiska processen behöver utvecklas. Ett initiativ togs därför till ett forum för dialog mellan å ena sidan regeringen

och dess myndigheter och å andra sidan företrädare för föreningslivet. Detta forum handlar om folkrörelsernas och föreningarnas generella villkor och förutsättningar när det gäller t.ex. lagstiftning och bidrag samt hur man på bästa sätt kan ta tillvara föreningslivets samlade kunskaper och resurser.

I sammanhanget kan det även vara intressant att nämna att en översyn av den statliga folkrörelsepolitiken skall påbörjas under regeringens innevarande mandatperiod. En av utgångspunkterna för översynen skall vara medborgarnas engagemang i för dem viktiga frågor på nationell såväl som på EU-nivå och hur detta engagemang kan stimuleras. En annan utgångspunkt skall vara vilka faktorer som kan underlätta respektive försvåra medborgarnas organisering i olika typer av folkrörelser och föreningar (regeringens skrivelse 2003/04:110 Demokratipolitik, s. 74).

Minimiregler

Konventionens bestämmelser skall inte hindra parterna att införa än större tillgänglighet när det gäller t.ex. information för allmänheten och bestämmelserna får heller inte tolkas så att redan existerande rättigheter begränsas. I den mån svensk sekretess är mer begränsad än vad konventionen anger, eller en större allmänhet har rätt att delta i beslutsprocesser i Sverige än vad konventionen föreskriver, skall det alltså inte medföra att de svenska reglerna måste anpassas till konventionen.

Avsikten med denna bestämmelse i artikel 3 borde också vara att inte bryta ner existerande väl fungerande system i onödan. Exempel på ett sådant system är Riksdagens ombudsmän (JO), vars verksamhet inte stämmer helt överens med konventionens formella regler men ändå bidrar till rättssäkerheten för den enskilde även när det gäller miljöfrågor.

Främja konventionens principer i internationella sammanhang

Parterna förbinder sig vidare att arbeta för införande av konventionens principer också i beslutsprocesser inom internationella organisationer. Detta förhållningssätt stämmer väl överens med svensk strävan mot ökad öppenhet inom EU och i internationella sammanhang. Som exempel kan nämnas att Sverige i konventionsarbetet har ställt sig positiv till att det tas fram rådgivande riktlinjer för hur konventionens principer bäst kan få genomslagskraft i internationella beslutsprocesser.

Vidare har Sverige inom ramen för den nordiska strategin för hållbar utveckling gemensamt med övriga nordiska länder uttalat att vi skall gå in för att konventionens principer tillämpas inom områden som har betydelse för hållbar utveckling i Norden och närområdena.

Sverige beslutade vid världstoppmötet i Johannesburg, 2002, att delta i det s.k. Partnership for Principle 10 (PP 10). Ett initiativ som syftar till att främja medborgarnas rätt till miljöinformation, medverkan i beslutsprocesser och rättsäkerhet i miljöfrågor. För närvarande övervägs förslag till svenska åtaganden inom ramen för PP 10 bl.a. i Ryssland. Det skulle t.ex. kunna röra sig om stöd till utvärderingar av nuvarande arbete för

öppenhet och deltagande på miljöområdet eller stöd till utvecklings-samarbete mellan svenska och utländska s.k. non-governmental organisations, NGO:s, etc.

Naturvårdsverket har inom ramen för sitt Östeuropaprogram hållit kurser i miljö rätt i bl.a. Baltikum, Ryssland och Tjeckien. Århuskonventionens principer har behandlats vid t.ex. rollspel om tillståndsprovning. Naturvårdsverkets Östeuropaprogram är en viktig del av Sveriges miljö bistånd till Östeuropa. Programmet är inriktat på att stödja miljö myndigheterna att utveckla ett effektivt miljö arbete samt att uppfylla internationella åtaganden så som Århuskonventionen. Arbetet har även varit inriktat på de nya EU-medlemsländerna när de som kandidatländer skulle närma sig till EU. Verksamheten kommer nu att riktas allt mer mot Ryssland, Vitryssland och Ukraina.

Utan diskriminering eller trakasserier

Den som nyttjar sina rättigheter skall inte straffas eller på annat sätt förföljas för detta. Av svensk grundlag framgår bl.a. att varje medborgare skall vara tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet och föreningsfrihet (jfr 2 kap. regeringsformen).

Slutligen skall konventionens bestämmelser tillämpas utan diskriminering med anledning av medborgarskap, nationalitet eller hemvist samt – beträffande juridiska personer – deras säte eller platsen för dess huvudsakliga verksamhet. Utländsk medborgare är jämställd med svensk medborgare såvitt avser rätten till information (jfr 2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen), se vidare avsnitt 8.2. Det finns inte heller några formella hinder mot att utländska medborgare deltar i beslutsprocesser. Beträffande möjligheterna att överpröva tillståndsbeslut behandlas frågan om diskriminering närmare i avsnitt 10.2.3.

8 Tillgång till miljöinformation

Århuskonventionen brukar sägas ha tre pelare. Den första av dem är allmänhetens tillgång till miljöinformation. Allmänhetens möjligheter till insyn i myndigheters verksamheter är en grundförutsättning för en fungerande demokrati. Allmänhetens tillgång till information om miljön är viktig för möjligheterna att delta i samhällsliga beslutsprocesser som påverkar miljön. Detta gäller både i fråga om att delta innan beslut fattas och möjligheter att konstruktivt delta i eventuella rättsliga processer. Dessa frågor regleras i konventionens andra och tredje pelare.

Att bristande tillgång till miljöinformation även kan utgöra brott mot Europakonventionen har slagits fast av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. (Guerra m.fl. mot Italien [116/1996/735/932], dom den 19 februari 1998.)

Sverige har redan i dag en mängd regler om offentlighet i myndigheternas arbete. Det EG-direktiv som tagits fram för att genomföra Århuskonventionen på detta område, miljöinformationsdirektivet, innehåller i huvudsak samma krav som Århuskonventionen. I

de delar där konventionen och direktivet skiljer sig åt påpekas det i framställningen. Nedan jämförs de krav som finns i Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet med svenska regleringar.

Bedömningarna i avsnitten 8.1–8.4 görs med reservation för vad som sägs i avsnitt 8.5 om skillnader i vad som menas med ”myndighet” i konventionen, miljöinformationsdirektivet och svensk rätt.

8.1 Tillgång till miljöinformation på begäran

Bedömning: Handlingsbegreppet i den svenska offentlighetsprincipen styrs inte av handlingens innehåll. Det omfattar därför den information som i Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet definieras som miljöinformation. Det som i konventionen och EG-direktivet sägs om informationens närmare innehåll och form föranleder därför inte några ändringar i det svenska regelverket.

Skälen för bedömningen: Den information som omfattas av Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet preciseras bl.a. genom en uppräknning av informationens innehåll. Med miljöinformation avses enligt direktivets artikel 2 information om bl.a. tillståndet för olika delar av miljön (inklusive genetiskt modifierade organismer); faktorer, som substanser, energi, buller, strålning eller avfall, vilket även omfattar radioaktivt avfall, utsläpp i luften, vattnet eller andra utsläpp i miljön som påverkar eller troligtvis påverkar delar av miljön; åtgärder som policy, lagstiftning, planer, program m.m. som påverkar eller troligtvis påverkar miljön; rapporter om genomförandet av miljölagstiftningen; kostnads- och nyttoanalyser m.m.; samt tillståndet för mänsklig hälsa och säkerhet, villkoren för mänskligt liv, kulturplatser m.m. i den mån de påverkas eller kan påverkas av tillståndet i miljön.

Direktivet överensstämmer i stort med den definition av miljöinformation som finns i Århuskonventionens artikel 2 och går i vissa delar längre än konventionen.

Förutom att precisera informationens innehåll anger konventionen och direktivet olika former som informationen kan vara ”upptagen” i. Miljöinformation är all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller varje annan materiell form som rör de tillstånd och faktorer som räknas upp i konventionen.

Svensk offentlighetsprincip skiljer inte på informationens innehåll

Den information som i Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet definieras som miljöinformation omfattas av begreppet allmän handling i tryckfrihetsförordningen. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en omistlig del av den medborgerliga rätten att inhämta och ta emot information och bidrar därmed till den fria åsiktsbildningen. Från ett svenskt perspektiv utgör därför Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet ett välkommet och viktigt steg i arbetet mot större öppenhet.

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna skall ha insyn i statens, kommunernas och myndigheternas verksamhet.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstols-offentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Principen att alla medborgare har rätt att ta del av myndigheternas handlingar infördes i Sverige år 1766 genom antagandet av den första tryckfrihetsförordningen.

Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten, däribland massmedierna, en allsidig och objektiv information om myndigheternas ärenden och verksamhet i stort. Handlingsoffentligheten möjliggör alltså en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen).

Handlingsoffentlighetens syften brukar sammanfattningsvis sägas vara att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen. Inledningsstadgandet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen visar dock att handlingsoffentligheten även har ett ännu vidare syfte. Rätten att ta del av allmänna handlingar syftar nämligen till att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det brukar ofta framhållas att handlingsoffentligheten, förutom att vara byggd på de två grundstenarna ärendeinsyn och verksamhetsinsyn, numera också har inslag av kunskapsinsyn.

Handlingsoffentligheten fyller därmed ett syfte som informationsförsörjare i vid mening, precis som konventionens och direktivets regler om allmänhetens tillgång till miljöinformation är menade att göra. Den tämligen omfattande uppräknningen i konventionen rörande informationens närmare innehåll föranleder i sig inga förändringar av det svenska regelverket eftersom den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar inte baseras på informationens innehåll.

Information i olika former

I svensk rätt finns regleringar som liknar konventionens och direktivets bestämmelser om olika former som informationen kan vara ”upptagen” i. De olika materiella former av information som konventionen och direktivet räknar upp i definitionen av miljöinformation omfattas av de svenska reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen definieras begreppet allmän handling. För att vara allmän skall en handling vara inkommen till eller upprättad hos myndigheten och förvarad där. En upptagning anses förvarad hos myndigheten om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Allmänhetens rätt att ta del av material hos myndigheterna avsåg från början traditionella pappershandlingar. Genom 1949 års tryckfrihetsförordning klargjordes att den också omfattade kartor, ritningar och bilder. År 1974 infördes nya bestämmelser som slog fast att samma regler som gällde för handlingar av traditionell typ skulle tillämpas på upptagningar för ADB och andra tekniska upptagningar. Upptagningarna betraktades

dock inte som handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. År 1976 gjordes ytterligare ändringar, varigenom upptagningarna kom att inordnas under handlingsbegreppet (prop. 1975/76:160, bet. KU1975/76:48, rskr. 1975/76:324, bet. KU 1976/77:1, rskr. 1976/77:2).

Genom ändringar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen som trädde i kraft den 1 januari 1992 fick 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen den lydelse paragrafen har i dag. Samtidigt gjorde regeringen den bedömningen att någon ändring inte behövde göras av de grundläggande begreppen i tryckfrihetsförordningen såvitt avser upptagningar för ADB (prop. 1990/91:60, bet. 1990/91:KU11, rskr. 1990/91:160, bet. 1991/92:KU2, rskr. 1991/92:3).

Konventionens och direktivets definition av miljöinformation behöver inte heller i detta avseende medföra några ändringar av svensk rätt.

Den allmänhet som skall ha tillgång till information

Konventionen har en vid definition av allmänheten (artikel 2) som innefattar enskilda, organisationer samt juridiska personer och sammanslutningar av dessa. Beträffande sammanslutningar och grupper kan en konventionspart avgöra i vilken utsträckning de skall omfattas av de förmåner som följer av konventionen.

Direktivets definition av allmänheten (artikel 2) överensstämmer med konventionens. Direktivet använder sig i detta sammanhang – när det är fråga om tillgång till miljöinformation – även av termen ”sökande” i betydelsen fysisk eller juridisk person som begär att få tillgång till miljöinformation.

Svenska regler om rätten att ta del av allmänna handlingar gör ingen skillnad på om den som framställer en begäran gör det i sitt eget namn eller för en juridisk persons räkning. Den som frågar efter en handling behöver normalt sett inte ens uppge sitt namn.

I fråga om vem som har rätt till information lever det svenska systemet upp till konventionens och direktivets krav. Någon författningsändring behövs inte i denna del.

Information som förvaras av eller för en offentlig myndighet

I miljöinformationsdirektivet finns även definitioner av information som förvaras av och för en offentlig myndighet (artikel 2). Definitionerna saknar motsvarighet i konventionen. Information som förvaras av en offentlig myndighet är information som innehas av och som mottagits eller upprättats av denna myndighet. Information som förvaras för en offentlig myndighet är information som rent fysiskt förvaras av en fysisk eller juridisk person för en offentlig myndighets räkning.

Definitionen av information som förvaras av en offentlig myndighet sammanfaller med tryckfrihetsförordningens definition av allmän handling (2 kap. 3 §). I 2 kap. tryckfrihetsförordningen definieras begreppet allmän handling. För att vara allmän skall en handling inledningsvis vara inkommen eller upprättad hos myndigheten och förvarad där. En upptagning anses liksom ovan nämnts förvarad hos myndigheten om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för

överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Undantag föreskrivs bl.a. för upptagningar som förvaras hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning (2 kap. 10 §), för minnesteckningar som tillkommit hos myndighet men som inte expedierats eller tagits om hand för arkivering (2 kap. 9 §) samt för brev, telegram eller annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos myndigheten endast för befordran av meddelande (2 kap. 11 § första stycket 1).

Enligt 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen skall organ till vilka allmänna handlingar lämnats över för förvaring jämföras med myndighet i fråga om utlämning av allmänna handlingar. 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen talar om ”organ”, medan direktivet anger att både fysiska och juridiska personer som förvarar information för en myndighet skall omfattas. Bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen förefaller alltså inte täcka alla privaträttsliga subjekt som direktivet avser.

I praxis har dock handlingar som inkommit till privaträttsliga subjekt ansetts vara förvarade för en myndighets räkning och utgöra allmänna handlingar med hänvisning till 2 kap. 3, 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen (RÅ 96 ref 25 och RÅ 89 ref 29). Båda fallen gäller handlingar som kommit in till enskilda företag som haft i uppdrag att medverka vid rekryteringen av kommunala befattningar.

Med hänsyn till det ovan nämnda är svensk rätt i denna del förenlig med direktivets krav.

8.2 Formerna för informationens utlämnande

Bedömning: Svensk rätt uppfyller Århuskonventionens och miljöinformationsdirektivets krav när det gäller formerna för utlämnande av miljöinformation.

Skälen för bedömningen: Parterna till konventionen skall se till att myndigheterna lämnar ut miljöinformation till den som begär det. Allmänheten skall ha tillgång till information utan diskriminering med avseende på medborgarskap, nationalitet eller hemvist och, när det gäller juridiska personer, utan diskriminering med avseende på var de har sitt registrerade säte eller sin faktiska verksamhet (konventionens artikel 3.9). Den sökande skall inte behöva ange några skäl för sin begäran om information.

Enligt konventionen och direktivet skall informationen lämnas i den form som önskas av den sökande utom när det är rimligt att myndigheten gör den tillgänglig i en annan form eller då informationen redan finns tillgänglig för allmänheten i annan form. Om myndigheten inte lämnar informationen i önskad form skall den sökande inom en månad meddelas om skälen för det. Myndigheten skall göra alla rimliga ansträngningar för att hålla miljöinformation som innehas eller förvaras av dem i en form som lätt kan komma åt via elektroniska hjälpmedel. (Jfr artikel 3 i miljöinformationsdirektivet och artikel 4 i konventionen.)

Konventionen och direktivet kräver att begärd information lämnas ut så snart som möjligt och senast inom en månad. Om det rör sig om en

omfattande eller annars komplicerad beställning kan handläggningstiden förlängas till två månader. I sådana fall skall den sökande få besked om förseningen och skälet till denna.

Om en begäran om information är alltför allmänt formulerad skall den offentliga myndigheten så snart som möjligt och senast inom ovan nämnda tidsramar förelägga den sökande att precisera sin begäran och bistå den sökande med det. Enligt direktivet skall medlemsstaterna vidare se till att tjänstemän bistår allmänheten vid informationssökning, att förteckningar över offentliga myndigheter är tillgängliga för allmänheten och att förfaranden fastställs som garanterar rätten till tillgång till miljöinformation i praktiken. Medlemsstaterna skall vidare se till att myndigheter upplyser allmänheten om dess rättigheter att ta del av information.

Det är enligt konventionen och direktivet tillåtet att avgiftsbelägga utlämnande av information (Jfr direktivet artikel 5 och konventionen artikel 4.8). Avgiften får dock inte vara högre än vad som är rimligt. En myndighet som avser att ta ut en avgift för att lämna ut information skall tillhandahålla sökanden en förteckning över de avgifter som kan komma ifråga och uppge under vilka omständigheter de kan tas ut eller frångås. Av förteckningen skall också framgå om förskottsinbetalning är ett villkor för att informationen skall lämnas ut.

Tillgång till information utan diskriminering och utan att behöva ange skäl

Av 2 kap. 1 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen följer att en myndighet på förfrågan skall lämna ut allmänna handlingar till svenska medborgare. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen likställs utlämning med svensk medborgare, när det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar, om inte avvikande bestämmelser meddelas i lag. Några sådana avvikande bestämmelser finns inte. En myndighet får inte efterforska sökandens identitet eller syftet med begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Någon förändring av svensk rätt i dessa avseenden är därför inte nödvändig.

Information i önskad form

Rätten att få en kopia av en allmän handling följer av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen. En myndighet behöver enligt den bestämmelsen inte lämna ut kopia av karta, ritning, bild m.m. om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället. De begränsningar i detta avseende som konventionen och direktivet tillåter innebär att informationen kan lämnas på annat sätt än som kopia om det är rimligt eller informationen redan finns tillgänglig för allmänheten. Regleringen i tryckfrihetsförordningen är i detta avseende förenlig med konventionen och direktivet.

Genom möjligheten att få informationen i annan form skall sökanden enligt konventionen och direktivet kunna få skriftliga dokument i elektronisk form respektive databasuppgifter i skriftlig form. Det finns i svensk rätt ingen absolut rättighet att få uppgifterna i elektronisk form.

Enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen är en myndighet inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift.

Skrivningen i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen ”i större utsträckning än vad som följer av lag” infördes för att göra det möjligt att i lag införa en skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form (jfr lagen (2002:907) om ändring i tryckfrihetsförordningen och prop. 2001/02:70, ”Offentlighetsprincipen och informationstekniken”). Någon sådan lagstadgad skyldighet finns ännu inte.

Regeringen har dock under de senaste åren medvetet arbetat för att myndigheter i allt större utsträckning både skall finnas tillgängliga, och lämna ut information via e-post eller andra elektroniska hjälpmedel. Som exempel kan nämnas arbetet med s.k. 24-timmarsmyndigheter. Statskontoret har ett flertal uppdrag med anknytning till elektronisk förvaltning. Projekt pågår för att starta försöksverksamhet med 24-timmarsjänster för tillstånd, ansökningar och rapporter och för att ge stöd till införande av 24-timmarsmyndigheter med hjälp av effektiva metoder och IT-plattformar för informationsförsörjning.

Enligt 10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m., får allmänna handlingar lämnas ut i elektronisk form. I prop. 2001/02:70 (s. 34), påpekade regeringen att 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen inte på något sätt innebär ett förbud mot att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Tvärtom kan det ofta stå klart för myndigheten att det inte föreligger risk för otillbörligt integritetsintrång om ”kopia av datamedium” lämnas ut. Vidare är det ofta både effektivt och ändamålsenligt att informationen lämnas ut i elektronisk form.

Genom en ändring i 5 § förvaltningslagen har det införts en uttrycklig skyldighet för myndigheterna att se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post, och att svar kan lämnas på samma sätt. I prop. 2002/03:62, Några förvaltningsrättsliga frågor, motiverade regeringen denna ändring i förvaltningslagen med att det är viktigt att förvaltningen anpassar sig till de förändringar som sker i samhället. Myndigheterna skall uppfylla högt ställda krav på tillgänglighet och tillmötesgående. Informationstekniken är ett centralt redskap när det gäller att utveckla servicen i förvaltningen. Myndigheter lämnar i dag också i stor utsträckning information via e-post om det är möjligt.

I s.k. särskilda registerförfattningar som reglerar myndigheters behandling av personuppgifter finns det ofta av integritetsskyddsskäl föreskrifter om begränsningar i möjligheten att lämna ut uppgifter i elektronisk form. Det gäller bestämmelser som reglerar möjligheterna till direktåtkomst och utlämnande av uppgifter för automatiserad behandling.

Frågan om det skall införas en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form har behandlats bl.a. i SOU 2001:3, Offentlighetsprincipen och den nya tekniken, s. 206 ff. I utredningen föreslogs att det skulle införas en generell rätt att få ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar också i annan form än utskrift.

Regeringen gjorde emellertid i den senare framtagna prop. 2001/02:70 bedömningen att det inte då i grundlag borde införas en skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form. Regeringen

konstaterade att förslaget hade fått tämligen omfattande kritik. Regeringen påpekade bland annat att det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar elektroniskt kan få för skyddet av den personliga integriteten. Någon rätt att få tillgång till allmänna handlingar i elektronisk form ansågs inte lämplig.

Regeringen anförde dock att den avsåg att återkomma till frågan om hur en reglering av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form bör utformas när en översyn av 7 kap. 16 § sekretesslagen och Offentlighets- och sekretesskommitténs arbete har slutförts. Det bedöms därför inte lämpligt att i detta sammanhang föreslå förändringar som skall gälla utlämnandet av allmänna handlingar generellt. Jämför i denna del avsnitt 8.5.

Tidsgränser

Enligt 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen skall en begärd handling lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. En begäran om kopia skall enligt 2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen behandlas skyndsamt. I förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. finns bestämmelser för domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter som avser bl.a. tiden för tillhandahållande av handlingar. Dessa regler gäller dock främst situationer när handlingar utfärdats och när beslut fattats och därpå följande krav att inom viss tid tillhandahålla de aktuella handlingarna. T.ex. anges att handlingar som utfärdats för en part hos en inskrivningsmyndighet skall tillhandahållas senast två veckor efter den inskrivningsdag då ärendet behandlades.

Några tidsramar i form av angivande av ett antal dagar finns däremot inte i 2 kap. 12 eller 13 § tryckfrihetsförordningen, vilka är generellt tillämpliga när allmänna handlingar begärs ut. Enligt praxis bör dock besked i en utlämnandefråga normalt ges redan samma dag, men någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål kan också vara ofrånkomligt om framställningen t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande aktmaterial (se bl.a. JO 1986/87 s. 221 och JO 1996/97 s. 496).

Tryckfrihetsförordningens krav och praxis gör att Sverige får anses klara Århuskonventionens och miljöinformationsdirektivets krav om utlämnande inom en månad. Som tidigare påpekats hindrar konventionen inte att en konventionspart behåller eller inför åtgärder som ger bl.a. en vidare tillgång till information än vad som följer av konventionen. Med hänsyn till svensk praxis skulle ett införande av de aktuella tidsgränserna i svensk rätt uppfattas som en klar försämring av rättsläget i förhållande till vad som redan i dag gäller i Sverige.

I svensk rätt saknas även uttryckliga bestämmelser om att sökanden senast inom en månad skall informeras om att ärendet i förekommande fall kommer att ta längre tid än en månad. Om en sökande så önskar, har denne naturligtvis rätt att av svenska myndigheter få information om hur ärendet fortskrider. Införandet av den specifika tidsgräns som återfinns i konventionen skulle, med hänsyn till vad som sagts ovan om det svenska systemets uppbyggnad, sakna praktisk betydelse. I detta sammanhang

kan en sådan tidsgräns knappast sägas främja en snabbare hantering än vad som redan gäller och praktiseras i ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

Sammanfattningsvis bedöms det alltså inte lämpligt att i svensk lag införa bestämmelser om tidsgränser som skulle kunna komma att uppfattas som en försämring av rättsläget. Jämför i denna del avsnitt 8.5.

Serviceskyldighet

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om serviceskyldighet i myndigheters förvaltningsverksamhet. Vidare finns i 15 kap. 4, 10 och 12 §§ sekretesslagen bestämmelser bl.a. om upplysningar som myndigheter skall lämna till enskilda. Se även avsnitt 8.6.

Svensk rätt överensstämmer, mot bakgrund av dessa bestämmelser, med direktivets krav på att myndigheter skall bistå allmänheten vid informationssökning och se till att rätten till information kan tillämpas i praktiken.

Avgifter för information

Enligt 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen skall en handling som får lämnas ut tillhandahållas gratis på stället. För kopior får avgift tas ut enligt 13 §. För myndigheter under regeringen gäller avgiftsförordningen (1992:191). Avgifter för kopior m.m. som anges i förordningen har beräknats för att uppnå full kostnadstäckning, vilket måste anses vara skäligt.

Kommunallagen (1991:900) ger kommuner och landsting rätt att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. Grunderna för avgiftsättningen bör framgå av en taxa antagen av fullmäktige. I enlighet med självkostnadsprincipen (8 kap. 3 c §) får kommuner och landsting dock inte ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

De svenska reglerna är förenliga med konventionens och direktivets motsvarande bestämmelser.

Vid det möte som Miljödepartementet anordnade om konventionen hösten 2003 framfördes synpunkter om kostnader för miljöinformation. Se vidare avsnitt 8.6.

8.3 Avslagsbestämmelser

Bedömning: Möjligheterna att i svensk rätt avslå en begäran om information får anses motsvara bestämmelserna i konventionen och direktivet. Några författningsändringar är därför inte nödvändiga.

Skälen för bedömningen: En begäran om information får enligt konventionen och direktivet avslås om myndigheten inte har tillgång till informationen, om begäran är alltför omfattande, uppenbart orimlig eller för vagt formulerad, om det beställda materialet inte är färdigställt eller om det är fråga om interna meddelanden.

Om en begäran avser material som myndigheten inte har skall den dock så snart som möjligt informera sökanden om vilken myndighet som troligen har informationen eller vidarebefordra begäran till den myndigheten och underrätta sökanden om detta.

Om en begäran är alltför allmänt formulerad skall myndigheten enligt direktivet så snart som möjligt och senast inom en månad begära att den sökande preciserar sin begäran och bistå den sökande i detta arbete. Om det gäller material som inte är färdigställt skall myndigheten uppge namnet på den myndighet som utarbetar materialet samt den tidpunkt materialet beräknas vara klart. Innan en begäran avslås med hänsyn till att begäran avser interna meddelanden eller material som inte färdigställts skall det enligt konventionen tas hänsyn till allmänhetens intresse av att material lämnas ut.

Konventionens och direktivets regler om när man får föreskriva att en begäran om information kan avslås anger alltså en lägsta nivå för öppenhet hos myndigheter. Nationell rätt kan ge en större möjlighet att ta del av information.

Ett avslag på en begäran om information skall enligt konventionen vara skriftligt om begäran var skriftlig eller om sökanden begär det. I direktivet anges att avslag även kan delges den sökande elektroniskt. Avslaget skall innefatta skäl för beslutet och information om hur beslutet kan överklagas. Avslagsbeslut skall meddelas inom samma tidsramar som gäller för handläggning av beviljad beställning av information.

Bestämmelserna om avslag finns i konventionens artiklar 4.3, 4.5 och 4.7 och i miljöinformationsdirektivet artiklarna 4.1 och 4.2.

När begäran ställts till fel myndighet

Enligt 2 kap. 14 § första stycket tryckfrihetsförordningen skall en begäran att få ta del av en handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Om en begäran ställs till fel myndighet bör myndigheten hjälpa sökanden till rätta (4 § tredje stycket förvaltningslagen). Detta innefattar inte något omfattande krav på efterforskningsarbete men motsvarar konventionens och direktivets krav.

I svensk förvaltningspraxis förekommer att myndighet sänder en feladresserad begäran vidare till rätt myndighet. Någon uttalad skyldighet att upplysa avsändaren om att så har skett föreligger dock inte. I praktiken torde dock någon form av underrättelse till sökanden regelmässigt ges.

Med beaktande av det skyndsamhetskrav som i Sverige gäller för utlämnande av allmänna handlingar skulle införandet av en särskild underrättelseskyldighet sakna betydelse.

När begäran är oklar

En fullständigt oklar begäran kan avslås med stöd av tryckfrihetsförordningen, men myndigheten bör i enlighet med sin serviceskyldighet (jfr 4 § förvaltningslagen) också i detta fall bistå med hjälp, t.ex. genom upplysningar och frågor i den utsträckning det är lämpligt.

Frågan om särskilt angivna tidsramar blir aktuell även här. Samma resonemang som i avsnittet ovan beträffande när begäran ställts till fel myndighet kan föras. Svensk rätt uppfyller därför direktivets och konventionens krav.

När begäran avser handlingar som inte är färdigställda

Enligt konventionen och direktivet får en begäran avslås som avser utfående av handlingar som inte är upprättade utan fortfarande utgör internt arbetsmaterial eller på annat sätt inte är färdigställt av myndigheten. Även enligt svensk rätt kan en begäran om material som inte färdigställts också avslås med hänvisning till att handlingen inte är allmän (2 kap. 7 och 9 §§ tryckfrihetsförordningen). Någon uttrycklig bestämmelse om att hänsyn till allmänhetens intresse måste göras i det enskilda fallet finns inte i svensk rätt. Någon bestämmelse om att myndigheten måste ange beräknad tidpunkt för färdigställande av sådana handlingar finns inte heller i svensk rätt.

I svensk rätt har dock vid utformningen av handlingsbegreppet tagits hänsyn till att syftet med handlingsoffentligheten är att ta tillvara allmänhetens rätt till insyn. Den reglering som föreskriver att vissa typer av handlingar inte skall anses vara allmänna och på den grunden inte omfattas av offentlighetsprincipen om de inte arkiveras, sammanhänger med att lagstiftaren har gjort bedömningen att sådana handlingar i stor utsträckning saknar intresse för allmänheten. I sammanhanget kan nämnas att det i ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild enligt 15 § förvaltningslagen föreligger en skyldighet att dokumentera – och därmed arkivera – uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ärendet.

Utformningen av handlingsbegreppet medför att en myndighet vid en begäran om utlämnande inte behöver ägna tid åt att göra en bedömning av allmänhetens intresse av att ta del av handlingen utan bara har att ta ställning till om handlingen är offentlig eller inte. Därigenom minskar risken för skönsmässiga bedömningar och hanteringen går snabbare. Hänsyn till allmänhetens intresse av att ta del av handlingar kan därför sägas ha omhändertagits redan vid utformningen av den reglering som styr vilka handlingar som är allmänna. Om myndigheten vet när en handling som ännu inte är färdigställd kommer att bli det får det anses följa av serviceskyldigheten att lämna upplysningar om det.

Någon förändring av svensk rätt i detta sammanhang är därför inte nödvändig. Jfr i denna del dock avsnitt 8.4.3.

När begäran avser interna meddelanden

Enligt konventionen och direktivet får en stat föreskriva att en begäran om att ta del av interna meddelanden får avslås.

Interna meddelanden som upprättats av en myndighet är enligt 2 kap. 3 § jämfört med 2 kap. 7 och 8 §§ tryckfrihetsförordningen att anse som allmänna handlingar och skall därför även enligt svensk rätt lämnas ut om någon begär det. Svensk rätt innebär alltså i denna del en större öppenhet än vad konventionen och direktivet anger som en ”lägsta nivå”.

De interna meddelanden som inte är färdigställda på ett sådant sätt att de anses vara upprättade och därför allmänna torde däremot anses vara sådant material som i direktiv och konvention kallas ”material som inte färdigställts”, se avsnittet ovan.

Skriftligt avslag inom en viss tid

Att ett beslut som innebär avslag på en begäran om att få ta del av en allmän handling skall motiveras och även innehålla anvisningar om hur beslutet överklagas följer av 20 och 21 §§ förvaltningslagen. Samma regler gäller för det fall ett motsvarande avslagsbeslut fattats av en kommunal myndighet eller en domstol vid handläggning i första instans.

Inte heller för beslut som innebär avslag på en begäran om att få ta del av allmänna handlingar har det uppställts några uttryckliga tidsgränser (jfr vad som sagts ovan om tidsgränser). I stället finns ett allmänt krav på snabbhet i 7 § förvaltningslagen samt en föreskrift i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen om att ett överklagat avslagsbeslut skall prövas skyndsamt.

8.4 Sekretess

8.4.1 Konventionens och direktivets bestämmelser om sekretess

Enligt konventionen får en myndighet, förutom i de fall som berörts i föregående avsnitt, även vägra att lämna ut informationen om offentliggörande av informationen skadar vissa angivna intressen som bör skyddas. En begäran får således avslås när utlämnandet skulle få negativa följder med hänsyn till

1. sekretess som omfattar myndigheters verksamhet, då sådan sekretess gäller enligt nationell rätt,
2. sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess skyddas i lag i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen,
3. sekretess som omfattar personuppgifter eller akter om en fysisk person, om denna person inte medgett att informationen lämnas ut till allmänheten, om sådan sekretess gäller enligt nationell rätt,
4. tredje parts intressen, om parten har tillhandahållit den begärda informationen frivilligt utan att vara skyldig att göra det enligt lag eller utan att kunna åläggas att göra det enligt lag, såvida inte han eller hon har medgett att informationen lämnas ut,
5. internationella förbindelser, det nationella försvaret eller allmän säkerhet,
6. domstolsförfaranden, personers möjlighet att få en rättvis rättegång eller en myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art,
7. immateriella rättigheter, eller
8. skydd av den miljö som informationen avser, till exempel parningsplatser för sällsynta arter.

Uppgifter om utsläpp i miljön får enligt konventionen dock inte hemlighållas med stöd av andra punkten ovan (sekretess för kommersiell eller industriell information). Vidare sägs att hänsyn generellt skall tas till om informationen gäller utsläpp i miljön vid bedömningen om informationen skall hemlighållas med anledning av ovan nämnda sekretessgrunder. Direktivet är i den delen mer preciserat och anger att sekretess inte får föreskrivas för uppgifter om utsläpp i miljön med hänvisning till de fyra första punkterna ovan. Det betyder att en begäran om information om utsläpp i miljön inte heller får avslås för att skydda myndigheters verksamhet, personuppgifter eller akter om en fysisk person, eller tredje parts intressen.

Direktivet säger uttryckligen att möjligheten att föreskriva sekretess för kommersiell eller industriell information innefattar statistiska uppgifter och skattesekretess. I konventionen uttrycks inte detta på samma sätt. Det borde dock kunna antas att även konventionens skrivning i artikel 4 d) ”kommersiell eller industriell information” innefattar all sådan information, dvs. även statistiska uppgifter med sådant innehåll trots att det inte uttryckts på samma sätt som i direktivet.

I konventionen sägs att sekretessgrunderna skall tolkas restriktivt och att hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. Direktivet går i den delen längre genom att det slår fast att hänsyn skall tas ”i det särskilda fallet” till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall skall alltså enligt direktivet allmänhetens intresse vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås.

I direktivet sägs även att medlemsstaterna skall se till att skyddet för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter iakttas, i enlighet med direktiv 95/46/EG.

Konventionen och miljöinformationsdirektivet innehåller också bestämmelser om att i de fall då viss information inte skall lämnas ut men då det är möjligt att separera de delar av informationen som inte är hemlig, så skall dessa delar lämnas ut, s.k. maskning.

Regleringarna av sekretessen finns i konventionens artiklar 4.4 och 4.6 och i miljöinformationsdirektivet artikel 4.2-4.4.

8.4.2 Den svenska sekretessregleringen

Bedömning: Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om för vilka syften allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar får begränsas tillåter inte större sekretess än Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet.

Skälen för bedömningen: Huvudregeln i svensk rätt är att en allmän handling är offentlig om inte annat är föreskrivet. I 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen anges att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,

5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall noga anges i bestämmelser i en särskild lag eller i annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen i detta sammanhang är sekretesslagen (1980:100). Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Konventionens och direktivets tillåtna sekretessgrunder är relativt opreciserade och de sju punkterna om vad som får läggas till grund för sekretess i svensk rätt får anses till stor del korrespondera med konventionens uppräknade sekretessgrunder. Kort kan här sägas följande om de i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen uppräknade punkterna.

Första punkten kan sägas ha sin motsvarighet i konventionens bestämmelse om rätt att föreskriva sekretess med hänvisning till skydd av internationella förbindelser, det nationella försvaret eller allmän säkerhet. Tredje och fjärde punkten motsvaras av konventionsbestämmelsen om sekretess för domstolsförfaranden, myndigheters möjlighet att genomföra undersökning etc. eller den i konventionen och direktivet stadgade rättigheten att föreskriva sekretess för myndigheters verksamhet. Konventionens och direktivets bestämmelser om sekretess för myndigheters verksamhet måste anses ha sin motsvarighet i åtminstone andra och femte punkterna. Sjätte punkten motsvaras av konventionens punkt om möjlighet att föreskriva sekretess för personuppgifter, immateriella rättigheter och kommersiell eller industriell information etc. Sjunde punkten måste sägas vara tillåten enligt konventionens bestämmelse om att skydda den miljö informationen avser.

Tryckfrihetsförordningens sekretessgrunder får sammanfattningsvis anses överensstämma med, och t.o.m. i vissa delar vara mer begränsade, än de sekretessgrunder som preciserats i konventionen och direktivet. Svensk rätt är alltså förenlig med konventionen och direktivet i denna del.

8.4.3 Intresseavvägning vid sekretessbedömningen

Förslag: En ny bestämmelse införs i sekretesslagen som möjliggör en intresseavvägning vid sekretessprövningen av uppgifter som utgör miljöinformation. Sekretessen skall inte gälla om det är uppenbart att allmänintresset av att informationen lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Skälen för förslaget: Enligt konventionen skall sekretessgrunderna tolkas restriktivt och med beaktande av allmänhetens intresse av att ta del av informationen. Enligt direktivet skall i det enskilda fallet hänsyn tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

I 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen anges att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i lag. Den lag som avses är sekretesslagen (1980:100). I förarbetena till denna lag har lagstiftaren

anfört att sekretessintresset aldrig ensamt kan bli avgörande för hur starkt sekretesskyddet skall vara utan att detta alltid måste vägas mot insynsintresset samt att insynsintresset kan vara olika stort i olika sammanhang. Av detta skäl har lagstiftaren tagit ställning för att sekretessen för en uppgift som huvudregel inte skall följa med från en myndighet till en annan. Regleringen i sekretesslagen är därför utformad på så vis att en sekretessbestämmelse som huvudregel endast gäller i viss verksamhet eller hos en viss myndighet.

Avvägningen mellan sekretessintresset och allmänhetens intresse av insyn kommer i de flesta fall till uttryck genom att sekretessbestämmelsen förses med ett skaderekvisit. Om insynsintresset anses väga tyngst införs en presumtion för offentlighet, vilket innebär att en uppgift som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde får hemlighållas endast om det kan antas att viss angiven skada inträffar om uppgiften lämnas ut, dvs. bestämmelsen är försedd med ett s.k. rakt skaderekvisit.

I de fall sekretessintresset anses väga tyngst införs en presumtion för sekretess. Detta innebär att en uppgift som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde inte får lämnas ut om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att viss i bestämmelsen angiven skada inträffar. I dessa fall brukar man säga att bestämmelsen är försedd med ett omvänt skaderekvisit.

På vissa områden har denna generella avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset inte ansetts vara tillräcklig. I dessa fall har sekretessbestämmelserna, utöver ett skaderekvisit, försetts med särskilda undantagsbestämmelser. Dessa är av innebörden att sekretessen inte gäller om intresset av allmän kännedom, om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut (8 kap. 6 § sekretesslagen jämfört med bl.a. punkterna 10, 12, 16, 26 i bilagan till sekretessförordningen [1980:657] samt 8 kap. 7 §, jfr även 8 kap. 9 § sekretesslagen). I dessa fall görs således en bedömning i varje enskilt fall av om allmänintresset av bl.a. miljöinformation har sådan vikt att informationen bör lämnas ut.

När det gäller frågan om miljöinformation kan noteras att en av de sekretessbestämmelser som torde vara av störst intresse, nämligen bestämmelsen om sekretess i statlig myndighets verksamhet som avser utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden, är försedd med rakt skaderekvisit beträffande den som tillsynen avser. Presumtionen är således att uppgifterna är offentliga. Sekretessen enligt bestämmelsen blir vidare bara tillämplig i de fall regeringen förordnar om det. I bilagan till sekretessförordningen har regeringen reglerat sekretessen på detta område i för närvarande 127 olika punkter. Vissa av dessa punkter innehåller som ovan nämnts särskilda undantagsbestämmelser som gör det möjligt att i ett enskilt fall ta hänsyn till vikten av att miljöinformation lämnas ut.

Som huvudregel kan vidare en tjänsteman i förhållande till media göra en närmare avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset med tillämpning av sin meddelarfrihet. Det betyder att uppgifter kan lämnas till media, och på så sätt bli kända för allmänheten, trots sekretessbe-

stämmelserna. Detta framgår av tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och sekretesslagen (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 104 f). Slutligen får regeringen för särskilt fall, om det föreligger synnerliga skäl, förordna om undantag från sekretessen (14 kap. 8 § sekretesslagen).

Den svenska offentlighets- och sekretessregleringen är således utformad på ett sådant sätt att allmänhetens intresse av insyn när det gäller miljöinformation till stor del redan är tillgodosett. Någon generell bestämmelse som gör det möjligt att i varje enskilt fall ta hänsyn till allmänhetens intresse av att ta del av sådan information finns dock inte. En sådan bestämmelse bör därför införas. Med hänsyn till den nya regelns vida tillämpningsområde bör den vara något mer restriktivt utformad än de undantagsregler som finns i t.ex. bilagan till sekretessförordningen. En lämplig förebild utgörs av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Det bör därför i 14 kap. sekretesslagen införas en bestämmelse av innebörd att om uppgift som omfattas av sekretess utgör miljöinformation bör sekretessen inte gälla, om det är uppenbart att allmänintresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

8.4.4 Förslag om sekretessbrytande regel för uppgift om utsläpp i miljön

Förslag: En ny bestämmelse om undantag från sekretessen enligt 6 och 8-10 kap. sekretesslagen för uppgifter om utsläpp i miljön införs i 14 kap. sekretesslagen.

Skälen för förslaget: En begäran om information om utsläpp som skett i miljön får enligt konventionen och direktivet inte avslås med hänvisning till myndigheters verksamhet, skyddet för kommersiell eller industriell information, skyddet för personuppgifter eller akter om en fysisk person, skyddet för tredje part eller skyddet av den miljö som informationen avser. De begränsningar som konventionen och direktivet sammantaget innebär i fråga om möjligheterna att föreskriva sekretess för uppgifter om utsläpp som gjorts i miljön motsvaras inte på samma sätt av sekretessbrytande regler i svensk rätt. För att svensk rätt skall leva upp till konventionens och direktivets krav är det således nödvändigt att införa sekretessbrytande regler för uppgifter om utsläpp.

Frågan är då vilka sekretessbestämmelser som skall föras med ett undantag för uppgifter om utsläpp i miljön. Skyddet för kommersiell eller industriell information regleras främst i 8 och 9 kap. sekretesslagen, som bl.a. innehåller sekretessbestämmelser till skydd för enskildas affärs- och driftförhållanden och enskildas ekonomiska förhållanden i övrigt. När det gäller statliga och kommunala bolag kan även 6 kap., som avser sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse, vara tillämpligt.

Skyddet av den miljö som informationen regleras främst i 10 kap. Där finns bestämmelser om sekretess med hänsyn till intresset av att bevara djur- eller växtart.

I 7 kap. finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden. Begreppet personliga förhållanden inbegriper

även uppgifter om den enskildes ekonomi. De sekretessbestämmelser som finns i 7 kap. har dock sådana tillämpningsområden att det är mycket osannolikt att det skulle kunna bli aktuellt att hemlighålla uppgift om utsläpp i miljön med tillämpning av dem.

Frågan är då vad som avses med ”myndigheters verksamhet”? I direktivet kan motsatsvis utläsas att uppgifter om utsläpp i miljön får hemlighållas av hänsyn till internationella förbindelser, allmän säkerhet, det nationella försvaret, domstolsförfaranden, personers möjligheter att få en rättvis rättegång samt offentlig myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art (art. 4.2 första stycket jämfört med andra stycket).

I sekretesslagen behöver således inte göras undantag från sekretessen enligt 2 kap. (sekretess med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation), 4 kap. (sekretess med hänsyn till myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn) eller 5 kap. (sekretess med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott).

3 kap. sekretesslagen innehåller bara en bestämmelse till skydd för rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valuta politik. Sekretess enligt den bestämmelsen kan således inte åberopas för att hemlighålla uppgifter om utsläpp i miljön. I den mån 11–13 kap. innehåller bestämmelser om sekretess är det fråga om bestämmelser om överföring av sekretess från andra myndigheter eller tillämpning av sekretessbestämmelser som avses i 1–10 kap. En begränsning av sekretessen enligt 1–10 kap. får således även verkan för de myndigheter som avses i 11–13 kap. De sekretessbestämmelser i vilka det kan bli aktuellt att införa undantag från det sekretessbelagda området finns således i 6 och 8-10 kap. sekretesslagen.

Om en sekretessbestämmelse har ett begränsat tillämpningsområde bör begränsningen helst framgå direkt av bestämmelsen i fråga för att det skall vara tydligt för tillämparen att så är fallet. Detta talar för att man i varje berörd sekretessbestämmelse uttryckligen bör föreskriva att sekretess inte gäller för uppgifter om utsläpp i miljön. En nackdel med en sådan lagstiftningsteknik är dock att den kan ge ett repetitivt intryck eftersom en stor mängd sekretessbestämmelser är berörda. Visserligen kan en del av bestämmelserna i 6 och 8-10 kap. aldrig komma att användas för att sekretessbelägga uppgifter om utsläpp i miljön. Detta gäller främst bestämmelserna i 9 kap., t.ex. 9 kap. 15 § om sekretess i familjemål och 9 kap. 22 § om sekretess för bibliotekslån. I andra fall är det svårare att i förväg avgöra om en sekretessbestämmelse kan komma att användas för att hemlighålla uppgifter om utsläpp i miljön eller inte. Även sistnämnda skäl talar för att en generell undantagsbestämmelse från sekretessen enligt kap. 6 och 8-10 kap. är att föredra.

I 14 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om undantag från annars gällande sekretess i vissa situationer, bestämmelser om dispens från sekretess och om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter med förbehåll. Det finns dock inga bestämmelser i 14 kap. av innebörden att sekretessen inte omfattar vissa typer av uppgifter, dvs. att sekretess inte alls gäller för sådana uppgifter. En sådan undantagsbestämmelse för uppgifter om utsläpp i miljön skulle alltså skilja sig från de övriga undantagsbestämmelserna i 14 kap. I föregående avsnitt har dock

föreslagits att en ny bestämmelse om intresseavvägning vid sekretessprövning av miljöinformation skall införas i 14 kap. Det får anses vara en fördel om undantagsbestämmelserna avseende miljöinformation är samlade på ett ställe. Med hänsyn till detta bör bestämmelsen om undantag från sekretessen enligt 6 och 8-10 kap. avseende uppgifter om utsläpp i miljön placeras som ett andra stycke i den nya bestämmelsen om intresseavvägning vid sekretessprövning av miljöinformation.

8.4.5 Skydd för personuppgifter och maskning

Bedömning: Svensk rätt överensstämmer med konventionen och miljöinformationsdirektivet i frågor om skydd för personuppgifter och maskning.

Skälen för bedömningen: Användningen av ny teknik har inneburit att offentlighetsintresset på ett tydligare sätt än tidigare ställts mot intresset att skydda den enskildes personliga integritet. Genom personuppgiftslagen (1998:204) genomfördes direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Personuppgiftsdirektivet skall beaktas vid tillämpningen av miljöinformationsdirektivet.

Avvägningen mellan allmänhetens intresse att ta del av information och enskilda individers personliga integritet har föranlett en viss begränsning av handlingsoffentligheten i fråga om rätten att ta del av ”upptagning som ingår i personregister” (2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Dessutom finns en särskild sekretessbestämmelse (7 kap. 16 § sekretesslagen) som syftar till att skydda personuppgifter i de fall det kan antas att uppgifterna, efter ett utlämnande, kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204) (Öman m.fl., Personuppgiftslagen En kommentar, 2:a uppl. s. 329). Svensk rätt torde därmed uppfylla direktivets krav i detta avseende.

Konventionens och direktivets bestämmelser om s.k. maskning – dvs. möjligheter att lämna ut den information som inte är sekretessbelagd i en handling som i övrigt är hemlig – har sin motsvarighet i 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen och föranleder därför ingen ändring av svensk rätt.

Förslag: Det skall införas en ny lag om miljöinformation som skall gälla för verksamhet som avser myndighetsutövning eller utförande av offentliga tjänster som har samband med miljön. Lagen skall inte gälla för myndigheter eller sådana organ som avses i 1 kap. 8 eller 9 § sekretesslagen (1980:100).

Enligt lagen skall miljöinformation, som den definieras i lagen, lämnas ut på begäran. Under vissa förutsättningar får dock ett utlämnande vägras. Lagen skall även ange formerna för utlämnandet, för avslag och om hur avslagsbeslut kan överklagas.

Skälen för förslaget: Med myndighet avses enligt miljöinformationsdirektivet (artikel 2) statlig eller annan offentlig förvaltning på nationell, regional eller lokal nivå samt fysiska eller juridiska personer som utövar offentlig förvaltning enligt nationell rätt, inbegripet särskilda uppdrag, verksamheter eller tjänster som har samband med miljön. Även annan fysisk eller juridisk person som har offentligt ansvar eller offentliga uppgifter, eller som tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön under överinseende av tidigare nämnda organ eller personer, utgör offentlig myndighet i direktivets mening.

Medlemsstaterna kan föreskriva att ett dömande eller lagstiftande organ inte skall anses vara myndighet i direktivets mening. Definitionen där skiljer sig från nu gällande direktiv 90/313/EEG t.ex. genom att den räknar in fysiska och juridiska personer som inte är myndigheter i traditionell mening men som har offentliga förvaltningsuppgifter.

Så långt överensstämmer direktivets myndighetsdefinition med konventionen (artikel 2). Till skillnad från konventionen ger direktivet dock en möjlighet för medlemsstaterna att föreskriva att organ eller institutioner inte skall omfattas av definitionen, om statens konstitutionella ordning inte innehåller några bestämmelser om ett prövningsförfarande enligt artikel 6 i direktivet. Innebörden förefaller vara att medlemsstaterna i direktivet (genom detta undantag i definitionen) ges större möjligheter till undantag än konventionen gör. För svensk del har detta betydelse när det gäller vilka beslut om att inte lämna ut information som skall få överklagas. Se vidare avsnitt 10.1.

Offentlig myndighet i svensk rätt

Vilka svenska aktörer som skall anses utgöra myndigheter enligt konventionen och miljöinformationsdirektivet är en central fråga för genomförandet i svensk rätt. Frågan har på Regeringskansliets uppdrag utretts av Stefan Rubenson. Utredningen är redovisad i *bilaga 6*.

Som framgår av utredningen skiljer sig konventionens och direktivets myndighetsbegrepp något från det svenska. Det sagda innebär att ett antal aktörer i det svenska samhället kan anses falla under konventionens och direktivets definition av offentlig myndighet, medan de inte betraktas som myndigheter i svensk rätt, vilket innebär att de svenska reglerna om handlingars offentlighet inte är tillämpliga på handlingar som de innehar.

Rubenson har undersökt vilka svenska aktörer som inte omfattas av det svenska myndighetsbegreppet och offentlighetsprincipen men som ändå kan omfattas av Århuskonventionens och miljöinformationsdirektivets myndighetsdefinition. Han har även undersökt behovet av författningsändringar för att Sverige skall anses leva upp till kraven i konventionen och direktivet samt föreslagit de ändringar som han bedömt nödvändiga och lämpliga.

Rubenson har sammanfattningsvis kommit fram till att det vid sidan av de svenska myndigheterna finns ett begränsat antal organ som kan tänkas falla in under det vidare myndighetsbegreppet i konventionen och direktivet. De få organ som faller in i den gruppen är främst sådana som engagerar ett litet antal människor. Han har därför föreslagit kompletteringar i lagstiftningen på de särskilda områden som reglerar verksamheten för dessa organ. Han har inte funnit en särskild lag om miljöinformation motiverad men ändå lämnat ett utkast till en sådan lag.

Förslag på anpassning av svensk rätt

Det är tveksamt om det, vilket föreslås i utredningen, är lämpligt att utforma regler om tillgång till miljöinformation utifrån vilka aktörer som vid en viss given tidpunkt anses ha sådana uppgifter som gör dem till myndigheter i konventionens och direktivets mening.

I och med att allt fler verksamheter som tidigare varit av utpräglad offentlig art numera helt eller delvis övergår i annan form utövas offentlig förvaltning i allt större utsträckning av andra organ än myndigheter. Detta talar för att det behövs en generell reglering om tillgång till miljöinformation som görs tillämplig även på aktörer som inte är myndigheter i svensk mening men som utför sådana uppgifter eller har sådant ansvar att de anses som myndigheter enligt konventionen och direktivet.

Med en generell miljöinformationslag är det inte nödvändigt att i förväg ange vilka aktörerna är. Lagstiftningen måste inte heller ändras när nya aktörer i samhället får sådana uppgifter att de kan anses falla under direktivets och konventionens vida myndighetsbegrepp.

Ett annat problem med de förslag på kompletteringar inom vissa områden som föreslås i utredningen är att frågan om vad som är miljöinformation lämnas öppen för dem som skall tillämpa reglerna utan någon närmare vägledning i lagtexten. I en generell miljöinformationslag är det möjligt att mer konkret ange vad som menas med miljöinformation.

Utöver detta saknas i vissa av de föreslagna kompletteringarna regler om när man får avslå en begäran om information i enlighet med konventionens och direktivets bestämmelser. Eventuellt beror detta på att det är tveksamt om det kan uppstå motstående intressen i fråga om utlämnandet av informationen. Eftersom det enligt konventionen och direktivet är möjligt att avslå en begäran även av andra anledningar, t.ex. om begäran är uppenbart orimlig eller avser material som inte färdigställts kan det vara lämpligt att låta detta gälla även för de aktörer som inte omfattas av svenska offentlighetsprincipen. Även detta kan på ett smidigt sätt lösas i en generell lag.

En generell reglering om tillgång till miljöinformation vid sidan av tryckfrihets- och sekretesslagstiftningen har, som påpekats i Rubensons

utredning, genomförts i Norge. Den norska lagen innehåller även bestämmelser som redan i dag regleras genom den svenska offentlighetsprincipen samt vissa regler om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser.

Som Rubenson påpekat finns det även nackdelar med en generell reglering. Det blir nödvändigt att i det enskilda fallet avgöra om den aktuella aktören har sådana funktioner att den skall omfattas av reglerna. Ytterst blir det, som Rubenson påpekat, en fråga för rättstillämpningen att bedöma om förutsättningar föreligger för lagens tillämpning eller inte.

Sammantaget bedöms det dock lämpligt att föreslå en generell miljöinformationslag. Det är viktigt att i den definiera både aktörer och miljöinformation utifrån kraven i konventionen och direktivet. Syftet med lagen är att se till att svensk rätt uppställer krav på att vissa organ som inte ses som myndigheter i Sverige skall lämna ut miljöinformation på begäran. Lagen skall alltså inte gälla för myndigheter eller sådana organ som omfattas av offentlighetsprincipen.

Det är vidare viktigt att lagen inte ställer andra krav på formerna för utlämnandet än direktivet gör. I vissa avseenden kommer kraven på formerna för utlämnandet i miljöinformationslagen därför att skilja sig från vad som gäller för svenska myndigheter, t.ex. avseende krav på att lämna ut information i den form som begärs (inklusive elektronisk form), samt avseende tidsgränser för informationens utlämnande.

Som visats har konventionen och direktivet bestämmelser om avslag på begäran och överprövning. Lagen behöver därför även ha bestämmelser om avslag, samt formerna för avslag, som överensstämmer med direktivet och konventionens krav. För att leva upp till kraven på överprövning vid avslag på begäran om information är det även lämpligt att införa bestämmelser om överprövning i lagen.

8.6 Insamling och spridning av miljöinformation

Bedömning: Svenska myndigheter uppfyller de grundläggande kraven i Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet beträffande insamling, organisering och spridning av miljöinformation.

Skälen för bedömningen: För att uppnå konventionens och direktivets syften är det inte tillräckligt att allmänheten har rätt att ta del av den information om miljön som finns hos myndigheterna. Informationen i sig måste vara av god kvalitet för att kunna ligga till grund för opinionsbildning, bedömningar inför beslut osv. Enligt direktivet skall medlemsstaterna så långt det är möjligt inom ramen för deras befogenheter se till att all information som sammanställts av dem eller för deras räkning är aktuell, korrekt och jämförbar. (Jfr konventionens artikel 5 och miljöinformationsdirektivet artiklarna 3.5, 7 och 8.)

Parterna skall därvid se till att myndigheterna innehar, organiserar och uppdaterar miljöinformation som är relevant för deras verksamhet. Enligt konventionen skall dessutom system inrättas som förser myndigheterna med information om föreslagna och befintliga verksamheter som påverkar miljön.

Myndigheternas förfarande för att göra miljöinformationen tillgänglig skall enligt konventionen vara öppet och det skall finnas reella möjligheter att ta del av informationen. I konventionen anges att detta kan uppnås t.ex. genom att allmänheten upplyses om vilken slags information som finns hos myndigheterna, på vilka grundläggande villkor som denna information tillhandahålls och hur man går till väga för att skaffa sig den. I konventionen exemplifieras vilka praktiska åtgärder som kan vidtas, t.ex. göra förteckningar och register kostnadsfritt tillgängliga, krav på tjänstemän att vara allmänheten behjälplig samt fastställande av kontaktställen.

I direktivet slås fast att tjänstemän skall bistå allmänheten vid informationssökning, det skall upprättas förteckningar över offentliga myndigheter och fastställas förfaranden som garanterar att rätten till tillgång till miljöinformation kan tillämpas i praktiken. Medlemsstaterna skall dessutom se till att myndigheterna på ett adekvat sätt upplyser allmänheten om dess rättigheter enligt direktivet.

Vart tredje år eller oftare skall enligt konventionen nationella rapporter publiceras om miljötilståndet i landet, inbegripet information om kvaliteten och belastningarna på miljön. Enligt direktivet skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att nationella och regionala rapporter om miljösituationen offentliggörs med jämna mellanrum på högst fyra år.

Enligt direktivet skall informationen spridas bland annat med hjälp av telematik eller elektronik när så är möjligt. Information som samlats in innan direktivet publicerades (den 14 februari 2003) behöver inte publiceras elektroniskt om den inte redan finns tillgänglig i denna form. Enligt direktivet kan kraven på aktiv spridning av information uppfyllas genom att skapa länkar till webbplatser på Internet där informationen kan hämtas.

Konventionen och direktivet preciserar vilken information det är som åtminstone skall göras tillgänglig via elektroniska databaser. Detta gäller t.ex. texterna till internationella fördrag, gemenskapslagstiftning, nationell lagstiftning om eller med anknytning till miljön, planer och program avseende miljön, uppgifter eller sammanställningar av uppgifter som samlats in genom övervakning av verksamhet som påverkar eller sannolikt kommer att påverka miljön, vissa miljökonsekvensbedömningar och riskbedömningar etc. (Se artikel 7.2 i miljöinformationsdirektivet och artikel 5.3 i konventionen.)

Det åligger även parterna att publicera eller på annat sätt sprida viss särskild miljöinformation till allmänheten. Det gäller bl.a. fakta och analyser som är av betydelse för utvärderingen av viktigare förslag på miljöpolitikens område, förklarande material om allmänhetens rättigheter enligt konventionen samt uppgifter om hur förvaltningen på alla nivåer fullgör sina officiella uppgifter och tillhandahåller tjänster med avseende på miljön.

Parterna skall dessutom uppmuntra verksamhetsutövare att informera allmänheten om den miljöpåverkan deras verksamhet och produkter har. Detta kan lämpligen ske inom ramen för frivillig miljömärkning eller miljörevision. Mekanismer skall utvecklas som ger allmänheten tillgång till tillräcklig produktinformation så att konsumenterna kan göra välgrundade miljöval.

Parterna skall enligt konventionen vidta steg för att gradvis utveckla en allmänt tillgänglig databas innehållande ett enhetligt landsomfattande system för inventering och registrering av föroreningar. Ett sådant system kan innehålla uppgifter om bl.a. utsläpp, förekomsten av miljöfarliga ämnen och produkter, förbrukningen av vatten, energi och naturresurser samt platser för avfallsförvaring.

Om ett omedelbart hot mot människors hälsa eller miljön uppkommer, skall all information som finns hos en myndighet och som kan möjliggöra för allmänheten att vidta alla nödvändiga åtgärder för att begränsa skadan omedelbart lämnas ut till allmänheten.

Organisering av information

Allmänt sett har förekomsten av dokumenterade beslut, yttranden osv. haft stor betydelse för den svenska offentlighetsprincipen.

För att allmänhetens insyns rätt skall kunna tillgodoses och för att myndigheterna skall kunna ge den service som eftersträvas krävs att myndigheternas handlingsbestånd kan överblickas och att handlingarna med lätthet kan sökas och påträffas. Lagstiftningen ställer därför krav på upprättande av olika instrument för beskrivning och sökning av handlingar. Det gäller kraven på registrering (15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen och 5 § arkivlagen [1990:782]), beskrivning av ADB-register (15 kap. 11 § sekretesslagen) och arkivredovisning, dvs. arkivbeskrivning och arkivförteckning (6 § arkivlagen).

Förteckningar över offentliga myndigheter kan hittas bl.a. via Sverigedirekt på Internet, på regeringens webbadress, etc. De myndigheter som hör till Miljödepartementets ansvarsområden och kanske är de som i första hand är intressanta när det gäller miljöinformation, hittar man på regeringens webbadress under Miljödepartementet. Denna information är alltså lättillgänglig för allmänheten.

Det finns en rad bestämmelser som leder till att stora bestånd av allmänna handlingar som innehåller miljöinformation samlas hos myndigheter. Ett exempel på en sådan bestämmelse är 26 kap. 20 § miljöbalken enligt vilken den som utövar en miljöfarlig verksamhet årligen skall lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan även förelägga en verksamhetsutövare att inkomma med uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för tillsynen (21 §). Härutöver finns, t.ex. i de förordningar och föreskrifter som utfärdats med stöd av miljöbalken, flera bestämmelser som har till syfte att myndigheter skall förses med information om tillståndet i miljön.

Inom myndigheterna finns därför riklig tillgång till uppgifter både om förhållandena inom den offentliga verksamheten och på det privata området. Tillsynsmyndigheterna inhämtar t.ex. kontinuerligt information inom sina respektive ansvarsområden (jfr 26 kap. miljöbalken).

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen utrett hur svenska myndigheter samlar in och sprider miljöinformation för att se om deras arbete motsvarar kraven i konventionen och direktivet. Naturvårdsverkets slutsats är att svenska myndigheter uppfyller kraven i konventionen och direktivet och att inga lagstiftningsåtgärder är nödvändiga i denna del. Naturvårdsverkets rapport är bifogad i *bilaga 7*.

I enlighet med vad Naturvårdsverket anfört görs i denna promemoria bedömningen att de svenska myndigheternas system för insamling, organisering och spridning av miljöinformation är väl utbyggda och väl svarar mot Århuskonventionens krav på informationsförsörjning. Några författningsändringar är därför inte nödvändiga.

Trots detta kan det svenska systemet förbättras och på ett tydligare sätt ge uttryck för konventionens principer om att goda möjligheter till granskning och nyttjande av miljöinformation är en fruktbar form av samhälleligt deltagande på miljöområdet. Naturvårdsverket pekar i sin rapport översiktligt på vissa områden som skulle kunna fungera bättre, bl.a. i fråga om informationens faktiska tillgänglighet.

Det stora informationsutbudet och de många tillgängliga informationskanalerna i dagens samhälle är inte alltid anpassade på ett sådant sätt att informationen verkligen är användbar för medborgaren. Mängden information växer hela tiden. Allt mer information hanteras och söks elektroniskt. Frågor om hur informationen struktureras elektroniskt blir därför allt mer intressanta. I det sammanhanget aktualiseras t.ex. frågor om hur metadata används för att ”märka” information, eller hur olika offentliga webbsidor samordnas, struktureras och kontrolleras.

Vid Miljödepartementets offentliga möte om konventionen den 7 november 2003 framfördes synpunkter om brister i tillgången till viss miljöinformation, bl.a. kan myndigheters krav på betalning för dokument utgöra hinder för dem som forskar inom miljöområdet. Det anfördes att detta borde kunna lösas genom att t.ex. ge myndigheter ett klart och tydligt uppdrag att sprida miljöinformation och att ordna finansieringen på annat sätt än genom avgifter.

Det är inte bara problem med att hitta eller ha råd att betala för viss information som begränsar den faktiska tillgängligheten till informationen. Den information som tillhandahålls måste t.ex. också vara relevant och begriplig. Här är det utbildning snarare än reglering som kan höja informationens kvalitet.

Regeringen har nyligen i skrivelsen 2003/04:110 Demokratipolitik uppmärksammat betydelsen av att ha tillgång till information och kunskap om samhället. Bland annat har språket en avgörande betydelse för människors förutsättningar att ta del av information och öka sin kunskap. Företrädare för myndigheter bör därför i sina kontakter med medborgarna ta hänsyn till människors olika språkmiljöer och därigenom varierande förutsättningar. Liknande frågor behandlas även i regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst.

Som exempel på pågående arbete för att förbättra tillgången till information kan nämnas att Naturvårdsverket arbetar med en

handlingsplan för utveckling av medborgarperspektivet i sin verksamhet med utgångspunkt i bl.a. Århuskonventionen.

I samband med att Sverige ratificerar konventionen kan det vara lämpligt att myndigheterna på liknande sätt ser över hur miljöinformationen är tillgänglig hos dem. Av samma anledning kan det eventuellt även vara lämpligt att såsom har gjorts i t.ex. Danmark genomföra en mindre informationskampanj om rättigheterna i konventionen. Ett sådant uppdrag skulle kunna läggas på Naturvårdsverket.

9 Rätten att delta i beslutsprocesser på miljöns område

Århuskonventionens s.k. andra pelare rör allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser. I alla stater fattar myndigheter och organ beslut som kan få en betydande effekt på miljön eller människors hälsa och välbefinnande. Av bl.a. detta skäl finns det både i nationell rätt och i gemenskapsrätten olika bestämmelser om beslutsprocesser. Det finns uppenbara fördelar med system som ger allmänheten effektiva möjligheter att delta i beslutsprocesser, inte minst genom att ett sådant deltagande också leder till ett betydelsefullt flöde av information till de beslutsfattande organen. Samtidigt ökar sådana system insynen, möjligheterna att påverka och kontrollera samt bidrar till att allmänhetens medvetenhet om miljöfrågor ökar.

Det EG-direktiv som tagits fram för att genomföra konventionen i denna del, direktivet om allmänhetens deltagande (2003/35/EG), består i huvudsak av tre delar. Den första ger allmänheten rätt att delta vid utarbetandet av planer och program med miljöanknytning (t.ex. avfallsplaner). Det är fråga om planer som avses i sex angivna direktiv. De båda andra delarna innebär ändringar i IPPC-direktivet (1996/61/EG) och MKB-direktivet (1985/337/EEG). Ändringarna ger allmänheten en utvidgad rätt till information och möjlighet att delta i de beslutsprocesser som avses i IPPC-direktivet och MKB-direktivet samt en rätt att inom ramen för de beslutsprocesserna få beslut, handlingar och underlåtenheter prövade av domstol.

De materiella krav som konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande ställer på den nationella rätten är i stort sett lika. Direktivet är dock mer preciserat när det gäller bl.a. allmänhetens deltagande i planer och program.

Nedan jämförs svensk rätt om allmänhetens deltagande med de bestämmelser på området som återfinns i Århuskonventionen och direktivet. I och med att direktivet i stora delar innebär ändringar i MKB- och IPPC-direktiven, kommenteras i vissa delar innehållet i de direktiven.

9.1 Beslutsprocesser om tillstånd för vissa verksamheter

Allmänheten skall få delta vid beslutsprocesser om tillstånd för vissa verksamheter. Konventionen och direktivet innehåller bestämmelser om dels vid vilka tillståndsbeslutsprocesser allmänheten skall få delta, dels

hur deltagandet skall gå till. (Jfr Århuskonventionen artikel 6 och direktiv 2003/35/EG artiklarna 3 och 4.) Här redogörs först för konventionens och direktivets krav och svenska reglers förhållande till kravet på att allmänheten skall få delta i vissa processer. Sedan behandlas frågan om de svenska reglerna om deltagande uppfyller konventionens och direktivets krav på hur deltagandet skall gå till.

För närvarande pågår arbete med att se över svenska tillståndsprocesser. Miljöbalkskommittén lämnade i januari 2003 delbetänkandet En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124). Naturvårdsverket lämnade nyligen rapporten ”Pröva eller inte pröva? Förslag till ändringar av tillstånds- och anmälningssplikten för miljöfarliga verksamheter”. Även PBL-kommittén utreder för närvarande frågor med koppling till de frågor som behandlas nedan.

9.1.1 Konventionens och direktivets krav på att allmänheten skall få delta i tillståndprocesser

Allmänheten skall få delta i ett antal tillståndsbeslutsprocesser

En berörd allmänhet skall enligt konventionen ha rätt att delta i beslut rörande tillståndsprövning av verksamheter som förtecknats i bilaga I till konventionen. I bilagan räknas ett flertal större verksamheter upp, däribland verksamheter inom energisektorn, metallindustrin, mineralindustrin, den kemiska industrin, pappersindustrin, avfallshanteringen, samt anläggningar av järnväg, motorväg och inre vattenväg, överföring av vattenresurser, utvinning av råolja och naturgas, dammar, rörledningar, elledningar, djurhållning, stenbrott, garverier, slakterier, mejerier etc.

Direktivet om allmänhetens deltagande, som i denna del ändrar IPPC-direktivet och MKB-direktivet, hänvisar till ett antal verksamheter uppräknade i bilagor till direktiven. De verksamheter som räknas upp i konventionens bilaga I överensstämmer i princip med de verksamheter som räknas upp i bilagorna I och II till MKB-direktivet och bilaga I till IPPC-direktivet. En verksamhet är angiven i konventionens bilaga utan någon motsvarighet i direktivens bilagor. Det är punkten 4 g i konventionsbilagan – ”Anläggningar där kemisk eller biologisk bearbetning används för framställning av fodertillsatser innehållande protein, fermentationsprodukter och andra proteinprodukter”.

Enligt konventionen och direktivet skall den berörda allmänheten också ha rätt att i enlighet med nationell lagstiftning delta vid tillståndsprocesser för verksamheter som inte räknas upp i konventionsbilagan men som kan ha betydande inverkan på miljön.

Utöver de angivna verksamheterna och anläggningarna sägs i konventionsbilagan att all verksamhet som inte anges i punkterna 1–19, men där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen, också skall omfattas av konventionens bestämmelser om deltagande.

Konventionens regler om allmänhetens deltagande skall när det är lämpligt tillämpas även vid omprövning eller uppdatering av villkor för de angivna verksamheterna (konventionens artikel 6.10). I konventionsbilagan anges vidare att varje förändring eller utökning av verksamheter där ändringen eller utökningen i sig uppfyller kriterierna i bilagan (t.ex. angående en verksamhets storlek, kapacitet, tröskelvärden etc.) skall omfattas av reglerna om allmänhetens deltagande. Om förändringen eller utökningen är mindre än vad som anges som nedre gräns för att en verksamhet skall omfattas av bilagan till konventionen behöver reglerna om deltagande endast tillämpas om verksamheten kan ha betydande påverkan på miljön. (Jfr p 22 i bilagan och artikel 6.1 a och b.)

Direktivet ställer högre krav än konventionen. Genom ändringarna i MKB- och IPPC-direktiven har införts liknande bestämmelser som i konventionen, men kravet på deltagande är inte begränsat till när det är lämpligt, utan skall ske vid ”meddelande av tillstånd för en väsentlig förändring av verksamheten” och vid ”uppdatering av ett tillstånd för en anläggning eller av villkoren för en anläggnings tillstånd”.

I bilaga I till MKB-direktivet har gjorts ett tillägg varigenom en ändring eller utvidgning av ett projekt som upptas i bilagan skall antas medföra betydande miljöpåverkan om ändringen eller utvidgningen i sig själv uppfyller de kriterier (t.ex. angående en verksamhets storlek, kapacitet etc.) som fastställs i bilagan.

I IPPC-direktivet har införts en bestämmelse som innebär att en ändring eller utvidgning av verksamheter som kontrolleras under direktivet skall anses vara väsentlig om ändringen eller utvidgningen i sig själv uppfyller de kriterier eller tröskelvärden som anges i bilaga 1 till direktivet. Samtidigt har IPPC-direktivets artikel 15 ändrats så att det nu uttryckligen framgår att den berörda allmänheten skall få delta även beträffande tillstånd för en väsentlig förändring av en verksamhet samt vid uppdatering av tillstånd eller av villkoren för en anläggnings tillstånd.

Allmänheten skall få delta vid beslut om GMO

Parterna till konventionen skall inom ramen för sin nationella lagstiftning och i möjlig och lämplig utsträckning även tillämpa bestämmelserna om allmänhetens deltagande på beslut om att tillåta utsättning av genetiskt modifierade organismer (GMO) i miljön.

Undantag kan göras från kravet på allmänhetens möjligheter att delta

Om det är föreskrivet i nationell lagstiftning får parter besluta att från fall till fall inte tillämpa artikelns bestämmelser i fråga om verksamheter som svarar mot det nationella försvarets behov. En liknande bestämmelse finns i MKB-direktivet.

Konventionens bestämmelser om allmänhetens deltagande behöver inte heller tillämpas på de projekt som räknats upp i bilagan, men som bedrivs uteslutande eller huvudsakligen för att forska, utveckla och prova nya metoder eller produkter under mindre än två år, om de inte kan antas

medföra betydande skadliga verkningar på miljön eller hälsan. Liknande undantagsbestämmelse finns i IPPC-direktivet, bilaga I.

Enligt MKB-direktivet får medlemsstater besluta att ett visst projekt helt eller delvis skall undantas från direktivets regler. I så fall skall medlemsstaten undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig och se till att den information som samlats in i samband med undersökningen, uppgifter om undantaget och skälen för undantaget görs tillgängliga för allmänheten.

9.1.2 Svenska regleringar beträffande allmänhetens deltagande i vissa processer

Bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven i Århuskonventionen och direktivet om allmänhetens deltagande på att allmänheten skall få delta i vissa tillståndsprocesser. Det finns i svensk rätt regler om allmänhetens deltagande i de tillståndsprocesser som omfattas av konventionen och direktivet både i miljöbalken och i annan lagstiftning.

Skälen för bedömningen: Århuskonventionen innebär inget krav på att det skall finnas tillståndsprocesser för de verksamheter som den knutits till, men om det finns en tillståndsprocess skall konventionens regler om allmänhetens deltagande vara tillämpliga på den processen. Som visats ovan omfattar MKB- och IPPC-direktiven i huvudsak samma verksamheter som konventionen.

För att se vilka svenska tillståndsprocesser som allmänheten skall ha möjlighet att delta i utgår den fortsatta redogörelsen från hur MKB- och IPPC-direktiven genomförts i svensk rätt. Dessa tillståndsprocesser skall, i och med Århuskonventionen och de ändringar som den medfört i direktiven, leva upp till ett antal krav som beskrivs närmare i nästa avsnitt. I detta avsnitt görs enbart en genomgång av vilka tillståndsprocesser (med gällande samrådsregler) som träffas av de nya kraven.

Framställningen utgår därmed från att MKB- och IPPC-direktiven i äldre lydelse har genomförts eller inom en snar framtid kommer att ha genomförts på ett fullgott sätt i svensk rätt, både beträffande tillståndsplikt och kraven på miljökonsekvensbeskrivningar med tillhörande samråd.

MKB- och IPPC-direktiven har genomförts i svensk rätt dels genom bestämmelser i miljöbalken med tillhörande förordningar, dels genom bestämmelser i andra lagar med hänvisning till miljöbalken.

Miljöbalkens tillståndsprocesser

Miljöbalkens bestämmelser om de tillståndsprocesser som i detta sammanhang blir aktuella finns inledningsvis i 9 kap. (miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd), 11 kap. (vattenverksamhet) och 12 kap. (täkter).

I den till 9 kap. tillhörande förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att ett stort antal verksamheter omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. Utöver detta kan regeringen

eller en myndighet, enligt 9 kap. 6 § miljöbalken utöka tillståndskravet i vissa fall.

Enligt 11 kap. miljöbalken krävs tillstånd för vattenverksamhet, om inte annat anges i kapitlet. I lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om prövningen av viss vattenverksamhet.

Den största delen av de i MKB- och IPPC-direktiven angivna verksamheterna återfinns i uppräknningen i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som tillståndspliktiga verksamheter (tillstånd skall sökas hos miljödomstol eller länsstyrelsen). Även verksamheten i konventionsbilagans punkt 4 g som inte återfinns i MKB- och IPPC-direktiven – ”Anläggningar där kemisk eller biologisk bearbetning används för framställning av fodertillstaser innehållande protein, fermentationsprodukter och andra proteinprodukter.” – kan sägas falla in under en av verksamheterna i förordningsbilagan (verksamhet 24.64-2 ”fabrik för tillverkning av organiska produkter som inte ingår i någon annan punkt och där tillverkningen omfattar kemiska reaktioner”).

I 12 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tillstånd för vissa täkter. Stenbrott är upptaget som en verksamhet i Århuskonventionens bilaga.

I 17 kap. miljöbalken anges att regeringen skall pröva tillåtligheten av ett antal uppräknade verksamheter. Ett antal av dessa verksamheter är sådana som faller in under konventionens tillämpningsområde. Regeringens beslut om tillåtlighet utgör inte det slutliga tillståndsbeslutet utan är en del i den process som leder fram till ett slutligt tillståndsbeslut. (Jfr prop. 1997/98:45, s. 443.)

Till de tillståndspliktiga verksamheterna i miljöbalken har det kopplats regler om samråd vid utarbetande av miljökonsekvensbeskrivningar. Reglerna finns i 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Svensk rätt har också regler om allmänhetens deltagande efter att en ansökan om tillstånd lämnats in. En ansökan om tillstånd prövas av miljödomstol eller länsstyrelsen beroende på vilken verksamhet det rör sig om. Av 21 kap. 1 § miljöbalken framgår att tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som prövas av miljödomstol skall prövas som ansökningsmål. Regler om länsstyrelsens och domstolens prövning finns i 19 och 22 kap. miljöbalken. I båda dessa kapitel finns regler om kungörelse av information och regler om allmänhetens möjligheter att yttra sig.

Tillståndsprövning enligt andra lagar med hänvisning till miljöbalkens regler om samråd

Bestämmelser om tillståndsprocesser finns också i andra lagar som hänvisar till miljöbalkens bestämmelser om samråd. Detta gäller t.ex. ellagen (1997:857), väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

Anläggningar för luftledning av elektrisk energi med en spänning av minst 220 kV och en längd av mer än 15 km (punkt 17 i konventionsbilagan) är inte tillståndspliktiga enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Sådana anläggningar är

tillståndspliktiga enligt ellagen som hänvisar till 6 kap. miljöbalken vad gäller förfarandet för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning vid ansökan om tillstånd. Ansökan om tillstånd prövas av Statens energimyndighet.

Vägbyggen prövas av Vägverket i samråd med länsstyrelsen. Om de har olika uppfattning hänskjuts frågan till regeringens prövning (11 § väglagen). Den som planerar att bygga en väg skall genomföra en förstudie. En vägutredning skall sedan genomföras om det i förstudien har klarlagts att alternativa vägsträckningar behöver studeras. För byggande av väg skall sedan upprättas en arbetsplan. Arbetsplanen skall enligt 3 a § väglagen jämföras med meddelande av tillstånd. Både vägutredningen och arbetsplanen har krav på miljökonsekvensbeskrivningar och samråd i enlighet 6 kap. miljöbalken (14 a och 15 §§ väglagen).

För järnvägsbygge gäller enligt i 3 § lagen om byggande av järnväg att en fastställd järnvägsplan jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. På samma sätt som vid vägbyggen skall den som planerar att bygga en järnväg göra en förstudie och eventuellt en järnvägsutredning innan järnvägsplanen fastställs. Både järnvägsutredningen och järnvägsplanen har krav på miljökonsekvensbeskrivning och samråd i enlighet med 6 kap. miljöbalken (1 a och 2 §§ lagen om byggande av järnväg).

Även i 1 b § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn hänvisas till 6 kap. miljöbalken vad gäller framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning. Beslut om tillstånd meddelas av Sjöfartsverket.

På samma sätt finns hänvisningar till 6 kap. miljöbalken i ett antal andra lagar beträffande verksamheter som visserligen också kräver tillstånd enligt miljöbalken, men dessutom är tillståndspliktiga enligt andra lagar. Som exempel kan nämnas lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet angående prövning av tillstånd för kärnteknisk anläggning och lagen (1966:314).

Svensk rätt beträffande övriga tillståndsbeslut och "deltagandeprocesser"

Tillståndskravet enligt miljöbalken omfattar fler verksamheter än de som anges i konventionens lista. Därtill kan regeringen eller myndighet enligt 9 kap. 6 § miljöbalken utöka tillståndskravet i vissa fall.

I 5 kap. plan- och bygglagen (1987:10) finns bestämmelser om att kommunen skall samråda med myndigheter och vissa delar av allmänheten när program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas. Dessa bestämmelser torde som huvudregel snarare falla under konventionens artikel 7 om allmänhetens rätt att delta i planer och program och behandlas inte närmare i detta sammanhang. En detaljplan som kan likställas med ett tillstånd för någon verksamhet i konventionsbilagan skulle dock kunna träffas av kraven i konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande. Europeiska kommissionen har haft invändningar beträffande genomförandet av MKB-direktivet i delar som rör plan- och bygglagen. Med anledning av detta pågår arbete med att anpassa de svenska bestämmelserna så att MKB-direktivet blir korrekt genomfört. Den frågan behandlas dock inte närmare här.

Om en ansökan om omprövning av villkor inkommer till en svensk tillståndsmyndighet skall den behandlas på samma sätt som en initial ansökan om tillstånd, vilket innebär att reglerna om kungörelse m.m. blir tillämpliga.

Om ett tillstånd till en verksamhet omprövas enligt svensk rätt med anledning av att verksamheten skall ändras måste även en miljökonsekvensbeskrivning göras i enlighet med 6 kap. 1 § miljöbalken. Samrådsreglerna i 6 kap. miljöbalken blir alltså tillämpliga även vid omprövning av tillstånd. Svensk rätt bedöms därför överensstämma med konventionen och direktivet.

Tillstånd för utsläppande av GMO regleras av EG-direktiven 90/219/EEG om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer och 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG. Dessa är genomförda i svensk rätt genom förordningen (2000:217) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer och förordningen (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön. Konventionen ställer inte högre krav än dessa direktiv varför svensk rätt uppfyller konventionens krav.

Undantag från kravet på allmänhetens möjligheter att delta

Som nämnts i föregående avsnitt finns vissa möjligheter att föreskriva undantag från allmänhetens deltagande. Beträffande denna fråga kan nämnas att miljöbalkens regler är tillämpliga även i fråga om projekt inom ramen för totalförsvaret.

9.1.3 Hur deltagandet skall gå till

Bedömning: Svensk rätt uppfyller konventionens och direktivets krav på hur allmänhetens deltagande i tillståndsbeslutsprocesserna skall gå till. Allmänheten informeras om tillståndsprocessen, information hålls tillgänglig och det finns möjligheter att lämna synpunkter i enlighet med kraven i konventionen och direktivet.

Skälen för bedömningen: De svenska bestämmelserna om allmänhetens delaktighet i beslut som rör miljön utgör en väsentlig del av proceduren för tillståndsgivning enligt miljöbalken och tillståndsgivning enligt andra lagar som hänvisar till balken. Dels innehåller miljöbalken krav på samrådsförfarande i ett tidigt skede av beslutsförfarandet (både före och i samband med framtagande av miljökonsekvensbeskrivningar), dels innehåller den regler om kungörande (av miljökonsekvensbeskrivning och ansökan) och möjligheter att yttra sig innan ett mål eller ärende avgörs.

Miljöbalkskommittén har i syfte att åstadkomma en effektivare miljöprövning haft i uppdrag att se över de relevanta miljöbalksbestämmelserna (dir. 2003:61). Den 9 januari 2004 redovisade kommittén sitt delbetänkande En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124).

Betänkandet innehåller förslag till ändringar i 6 kap. miljöbalken. Kommittén har i sitt arbete beaktat direktivet om allmänhetens deltagande. Ds 2004:29

Här följer en genomgång av svensk rätt i förhållande till konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande.

Identifiering av berörda av projektet när det är lämpligt

I de fall det anses lämpligt bör den som ansöker om tillstånd för en verksamhet uppmanas att innan ansökan ges in identifiera vilka som kan beröras av projektet, inleda diskussioner och tillhandahålla information om syftet med ansökan (konventionens artikel 6.5). Liknande bestämmelser saknas i direktiven.

Enligt svensk rätt gäller att alla som avser bedriva verksamhet som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet skall samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda innan de ansöker om tillstånd och innan en miljökonsekvensbeskrivning upprättas (6 kap. 4 § miljöbalken). Enligt miljöbalkspropositionen (prop. 97/98:45, del I s. 285) omfattar denna grupp grannar och liknande, dvs. sådana som i många fall är sakägare. Det sägs dock vidare att andra inte är utestängda från processen. Denna samrådsprocess skall inledas ”i god tid och i behövlig omfattning”. Det svenska samrådsförfarandet skall alltså inledas tidigt i processen och omfattningen av den beror av den planerade verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning.

Viss inledande information skall lämnas på ett lämpligt sätt till allmänheten

I konventionen och i MKB- och IPPC-direktiven används begreppen ”allmänheten” och ”den berörda allmänheten” i samband med de olika reglerna för hur allmänhetens deltagande vid tillståndsbeslut skall gå till.

Definitionerna av ”allmänheten” och ”den berörda allmänheten” i konventionen och direktiven överensstämmer. Med allmänheten avses en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa. Med ”berörd allmänhet” avses den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av beslutsprocesser på miljöområdet. Enskilda organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller eventuella krav i den nationella lagstiftningen skall anses ha ett sådant intresse.

När det gäller konventionens och direktivens krav om att viss information skall lämnas i samband med att en beslutsprocess initieras på något sätt sägs i konventionen att informationen skall lämnas till den ”berörda allmänheten”, medan direktiven säger att ”allmänheten” skall få den informationen. I övrigt överensstämmer konventionens och direktivens bestämmelser i sak. Direktiven innebär alltså att en större grupp skall informeras (hela allmänheten) än vad konventionen kräver (den berörda allmänheten).

Enligt MKB-direktivet, med de ändringar som direktivet om allmänhetens deltagande medfört, skall ”allmänheten” i ett tillståndsärende informeras om

1. ansökan om tillstånd,

2. uppgift om att projektet omfattas av en miljökonsekvensbeskrivning,
3. uppgifter om vilka myndigheter som är behöriga att fatta beslut,
4. vilka myndigheter som man kan få information i frågan av,
5. vilka myndigheter man kan lämna in synpunkter till,
6. vilka tidsfrister som gäller för att lämna synpunkter eller frågor,
7. vilka beslut som kan komma att fattas,
8. uppgift om var den information som inhämtats från exploatören finns tillgänglig (bl.a. projektbeskrivning, data för bedömning av miljöpåverkan, etc.),
9. uppgift om när, var och hur relevant information kommer att göras tillgänglig, och
10. uppgift om hur allmänheten kommer att få delta i processen.

Enligt det ändrade IPPC-direktivet skall allmänheten dessutom få följande information:

1. förslag om uppdatering av tillstånd eller tillståndsvillkor för ”IPPC-verksamheterna”, inbegripet de uppgifter som normalt skall lämnas i en tillståndsansökan (utöver vad som redan tidigare skulle lämnas i ansökan skall den nu även innehålla de huvudalternativ som sökanden övervägt, om det finns sådana, i form av en översikt), och
2. uppgift om samråd har skett med annan medlemsstat i fråga om IPPC-anläggningar som kan få en betydande negativ effekt på miljön i annan stat.

Konventionens krav i fråga om vilken information som skall lämnas till en berörd allmänhet motsvarar i huvudsak direktivets. Enligt konventionen skall dock även lämnas information om vilken miljöinformation av betydelse som finns tillgänglig.

Informationen skall enligt konventionen lämnas på ett lämpligt och effektivt sätt, antingen genom offentligt tillkännagivande eller i förekommande fall enskilt. Direktivet om allmänhetens deltagande ändrar i artikel 4.2 MKB-direktivet och säger att informationen skall lämnas genom offentliga meddelanden, eller på annat lämpligt sätt, t.ex. med hjälp av elektroniska medier när sådana är tillgängliga. De närmare bestämmelserna om hur allmänheten skall informeras (t.ex. genom affischering inom ett visst område eller offentliggörande i lokalpressen) och hur samråd skall ske med den berörda allmänheten (exempelvis skriftligen eller genom offentlig utfrågning) skall enligt artikel 3 i direktivet om allmänhetens deltagande fastställas av medlemsstaterna.

Informationen skall enligt direktivet lämnas på ett tidigt stadium och senast så snart informationen rimligen kan ges. Konventionen är även i denna del mer begränsad än direktivet och säger enbart att informationen skall ges på ett tidigt stadium.

Svenska regler om inledande information

Före samrådet enligt 6 kap. 4 § miljöbalken skall den som avser bedriva verksamheten till länsstyrelsen och berörda enskilda lämna uppgifter om projektets lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan.

När en miljökonsekvensbeskrivning är klar skall detta, tillsammans med kungörelsen om ansökan om tillstånd för en viss verksamhet, kungöras enligt 6 kap. 8 § miljöbalken, som hänvisar till 19 kap. 4 § och 22 kap. 3 § miljöbalken.

I 22 kap. 3 § miljöbalken finns en uppräknning av vilken information som kungörelsen skall innehålla. Uppräknningen motsvarar i huvudsak konventionens och direktivens krav. Det sägs dock inte uttryckligen i 22 kap. 3 § att kungörelsen skall innehålla uppgift om att projektet omfattas av en miljökonsekvensbeskrivning, uppgift om vilka beslut som kan komma att fattas, uppgift om gränsöverskridande samråd eller uppgift om vilken miljöinformation av betydelse som finns tillgänglig.

Enligt 22 kap. 1 § miljöbalken skall en ansökan innehålla en miljökonsekvensbeskrivning om det krävs enligt 6 kap. miljöbalken. Vidare skall ansökan innehålla uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4–6 §§ miljöbalken. I kravet i 22 kap. 3 § miljöbalken på att kungörelsen skall innehålla en kortfattad redogörelse för ansökan får anses ingå att ange att det finns en miljökonsekvensbeskrivning, och att gränsöverskridande samråd skett enligt 6 kap. 6 § miljöbalken om så är fallet. Svensk rätt bedöms därför inte behöva ändras på den punkten.

Eftersom kungörelsen skall innehålla en redogörelse för ansökan och det framgår av ansökan vilket beslut som sökanden önskar bedöms det vidare inte nödvändigt att uttryckligen kräva att kungörelsen skall innehålla uppgift om vilka beslut som kan komma att fattas. Det bedöms inte heller nödvändigt att uttryckligen kräva att kungörelsen skall innehålla information om vilken miljöinformation av betydelse som finns tillgänglig. En miljökonsekvensbeskrivning skall nämligen innehålla de uppgifter som behövs för att identifiera och beskriva de effekter som en planerad verksamhet kan medföra på miljön (jfr 6 kap. 3 § och 7 § miljöbalken). I och med att det kungörs att det gjorts en miljökonsekvensbeskrivning som innehåller denna miljöinformation av betydelse som konventionen talar om, borde svensk rätt därför leva upp till konventionens krav i denna del.

Viss information skall hållas tillgänglig för den berörda allmänheten

Utöver att viss information skall offentliggöras på ett eller annat sätt skall även viss information hållas tillgänglig för den berörda allmänheten. Som tidigare nämnts avses med "berörd allmänhet" den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av beslutsprocesser på miljöområdet. Enskilda organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller eventuella krav i den nationella lagstiftningen skall anses ha ett sådant intresse.

En myndighet skall enligt konventionen kostnadsfritt hålla all relevant information om projektet tillgänglig för allmänheten. Det är tillåtet att i den nationella lagstiftningen kräva att den som vill ta del av information framställer en begäran om det. Den information som minst skall hållas tillgänglig på detta sätt räknas upp i konventionens artikel 6.6 a–f. I direktivet om allmänhetens deltagande, artiklarna 3.3 och bilaga V punkten 2, finns en liknande uppräknning av vilken information som inom rimliga tidsramar skall hållas tillgänglig för den berörda allmänheten.

Informationen avser bl.a. en beskrivning av verksamheten inklusive uppskattad grad av utsläpp, förväntad miljöpåverkan, åtgärder för att förhindra eller minska miljöpåverkan, en översikt över de huvudalternativ som sökanden överväger, viktigare rapporter och utlåtanden som lämnats till myndigheten i frågan samt annan relevant information.

Bestämmelserna om allmänhetens deltagande påverkar inte parternas rätt att vägra lämna ut information i enlighet med konventionens regler om avslag och sekretess.

Svenska regler om att hålla information tillgänglig

Den berörda allmänheten skall, som nämnts, under processen kostnadsfritt kunna ta del av information som är relevant för beslutsfattandet (konventionen innehåller en uppräkningslista av vilken information som avses här). Denna information omfattas enligt svensk rätt av offentlighetsprincipen. Enligt denna princip skall också all information hållas tillgänglig för allmänheten utan kostnad. Det finns dock även i svensk rätt uttryckliga regler om vilken information en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla och som därmed skall hållas tillgänglig för allmänheten vid kungörelse av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 8 § miljöbalken.

Av 6 kap. 7 § miljöbalken följer att en miljökonsekvensbeskrivning skall ha ett visst närmare angivet innehåll. Den bestämmelsen motsvarar i stort sett konventionens krav. I den mån konventionens uppräkningslista av information som skall hållas tillgänglig inte återfinns i miljöbalkens uppräkningslista omfattas informationen dock av offentlighetsprincipen. Svensk rätt överensstämmer därför med konventionen i denna del.

Den berörda allmänheten skall ha möjlighet att delta på ett meningsfullt sätt

Den berörda allmänheten skall inte bara informeras och ha tillgång till informationen, utan också ha möjlighet att delta aktivt i processen.

Processen skall enligt konventionen påbörjas i så god tid att alla alternativ är öppna och den berörda allmänheten kan utöva ett verkligt inflytande. Av artiklarna 3.4 och 4.3 i direktivet om allmänhetens deltagande följer på samma sätt att den berörda allmänheten tidigt skall ges möjlighet att på ett effektivt sätt delta i tillståndsförfarandet enligt MKB- och IPPC-direktivet.

Den berörda allmänheten skall under dessa förutsättningar ges tillfälle att yttra sig – och skriftligt eller vid ett offentligt möte el. dyl. lämna synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter – när alla alternativ står öppna, innan beslut fattas. Närmare bestämmelser om hur samrådet med den berörda allmänheten skall gå till får, enligt direktivet, fastställas av medlemsstaterna. Hela förfarandet skall enligt både konventionen och direktivet innebära att rimliga tidsramar ges för de olika etapperna i processen så att den berörda allmänheten ges möjlighet att förbereda sig och delta på ett effektivt sätt.

Parterna till konventionen åtar sig att garantera att synpunkterna beaktas i beslutsprocessen. Även i direktivet anges, i bilaga V punkten 4, att vederbörlig hänsyn skall tas till resultatet av samrådet vid IPPC-tillståndprocessen. I MKB-direktivet fanns sedan tidigare en liknande bestämmelse i artikel 8.

I svensk rätt finns, som ovan visats, regler om ett inledande samråd – före miljökonsekvensbeskrivning och ansökan. Om länsstyrelsen bedömer att en påtänkt verksamhet kan komma att medföra betydande miljöpåverkan skall en miljökonsekvensbedömning göras (6 kap. 5 § miljöbalken). I samband därmed skall ett utökat samrådsförfarande genomföras.

Ett utökat samråd omfattar inte bara de direkt berörda utan dessutom t.ex. ”den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda”. Med allmänheten avses här en betydligt vidare personkrets än den som avses i 6 kap. 4 § miljöbalken (se prop. 97/98:45, del 2, s. 60). Således omfattas såväl närboende och ortsbefolkning som andra berörda. Även miljöorganisationerna och då särskilt de som är verksamma på orten omfattas.

Efter kungörelse av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning skall dessa handlingar hållas tillgängliga för ”allmänheten”, som skall beredas tillfälle att yttra sig över dem innan målet eller ärendet prövas, jfr 6 kap. 8 § miljöbalken. Den ”allmänhet” som bereds möjlighet att delta i detta stadium av beslutsprocessen är alltså mycket vid – den som vill kan lämna synpunkter inför ett beslut.

När miljödomstolarna prövar frågor om tillstånd enligt miljöbalken gäller den så kallade officialprincipen. Principen innebär att domstolen inte är bunden av parternas yrkanden när den gör sina bedömningar. I stället skall den själv sörja för att utredningen blir tillfredställande. Vid ansökningsmål anses domstolen visserligen vara bunden av ansökan på så sätt att den utgör ramen för prövningen. T.ex. vid ett mål som överklagas från länsstyrelsen anses i princip endast de delar som överklagas vara uppe till prövning. Vem som helst har dock i princip rätt att delta och lämna synpunkter i domstolens beslutsprocess.

I prop. 1997/98:45, s. 293 f. sägs att miljödomstolarna, och i de flesta fall även länsstyrelsen, kan förväntas hålla muntlig förhandling i mål avseende verksamheter som kan antas få en betydande miljöpåverkan. Eftersom kallelsen till en sådan förhandling i sedvanlig ordning kommer att kungöras kan enskilda och organisationer som anser sig berörda delta även där och lämna synpunkter på såväl ansökan som miljökonsekvensbeskrivning. Den allmänhet som har möjlighet att delta vid miljödomstolarnas inledande prövning av tillstånd är därmed mycket stor.

Enligt konventionen skall det finnas rimliga tidsramar för de olika etapperna i processen. Det finns inget uttalat krav i 6 kap. 8 § miljöbalken på att lämplig tid skall ges för yttrande över en miljökonsekvensbeskrivning. I 7 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar sägs dock att kungörelsen av miljökonsekvensbeskrivningen skall ange att skriftliga synpunkter får lämnas inom den tid som den myndighet som skall göra prövningen bestämt. I 10 § 22 kap. miljöbalken sägs på liknande sätt att synpunkter på ansökan skall lämnas inom den tid domstolen har bestämt.

Sammanfattningsvis kan sägas att för att processen skall fungera måste självklart rimlig tid för inhämtande av information, ställningstagande och ingivande av synpunkter erbjudas allmänheten. Lämplig tidsrymd för

detta är naturligtvis beroende av den tänkta verksamhetens art och omfattning. Naturvårdsverket har tagit fram allmänna råd (NFS 2001:9) beträffande bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar. I dessa står att den tid som prövningsmyndigheten lämnar för yttrande bör vara minst tre veckor. Att reglera denna tidsrymd i författning har inte bedömts nödvändigt.

Den beslutsfattande myndigheten skall beakta vad som framkommit av samråd och yttranden över miljökonsekvensbeskrivning och ansökan (6 kap. 9 § andra stycket miljöbalken). Denna bestämmelse får anses uppfylla konventionens krav om att vederbörlig hänsyn skall tas till resultatet av allmänhetens deltagande.

Information om beslutet skall ges och ytterligare uppgifter skall hållas tillgängliga

Konventionen slår fast att när myndigheten fattat ett beslut skall allmänheten skyndsamt informeras om detta. Beslutet skall vara tillgängligt i skriftlig form och även innehålla de skäl som lagts till grund för beslutet och de överväganden som gjorts. Direktivet om allmänhetens deltagande är mer preciserat i denna del.

När ett beslut i en tillståndsprocess fattats skall allmänheten, enligt artikel 3.6 i direktivet, informeras om beslutet och ges tillgång till beslutets innehåll och eventuella villkor, de huvudsakliga skälen och överväganden som beslutet grundar sig på, inklusive förfarandet för allmänhetens deltagande, samt en eventuell beskrivning av åtgärder för att om möjligt motverka de allvarligaste negativa miljöeffekterna. I artikel 4.3 b i direktivet sägs utöver detta att beslutets innehåll, inklusive en kopia av tillståndet, skall finnas tillgängligt för allmänheten.

Svenska bestämmelser om information om beslut m.m.

Miljödomstolen skall meddela dom (vilket alltså innefattar en dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet) så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt (22 kap. 21 § miljöbalken). Om det inte finns synnerliga skäl och om huvudförhandling hållits skall dom meddelas inom två månader efter förhandlingen.

Även i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om meddelande av dom och beslut samt vad dessa skall innehålla. Den svenska offentlighetsprincipen innebär att beslutstexten är tillgänglig för allmänheten. Svensk rätt uppfyller därför konventionens krav i denna del.

9.2 Gränsöverskridande samråd

Förslag: Av förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar skall framgå att Naturvårdsverket skall fullgöra de skyldigheter att lämna information till och samråda med andra medlemsstater som följer av artikel 7 i MKB-direktivet och artikel 17 i IPPC-direktivet.

Skälen för förslaget: Direktivet om allmänhetens deltagande innehåller bestämmelser om att medlemsstater vars miljö i betydande grad kan komma att påverkas negativt av projekt i en annan medlemsstat skall få delta effektivt i tillståndsförfarandet för projektet. Detta skall ske om den medlemsstat där projektet planeras konstaterar att så är fallet, eller om den medlemsstat som kan komma att påverkas begär det.

Ändringar i detta avseende har gjorts både i MKB- och i IPPC-direktivet. Bestämmelserna ser dock något olika ut.

Den medlemsstat inom vilken projektet är avsett att utföras skall informera den utsatta medlemsstaten så snart som möjligt och senast när den informerar den egna allmänheten om projektet, dvs. så snart informationen rimligen kan ges.

När det gäller verksamheter som faller under MKB-direktivet sägs att den information som skall lämnas i det första initiala skedet omfattar bl.a. en beskrivning av projektet, tillsammans med alla tillgängliga uppgifter om möjliga gränsöverskridande konsekvenser, och uppgift om vilket slags beslut som kan komma att fattas.

Ändringen i MKB-direktivet innebär vidare att den berörda medlemsstaten skall ges rimlig tid att ange om den vill delta i processen. Någon liknande bestämmelse finns inte i IPPC-direktivet.

Den berörda medlemsstaten skall alltså enligt MKB-direktivet få rimlig tid att ange om den vill delta i processen. Om den vill delta skall den även få samma information som allmänheten i den stat där beslutsprocessen äger rum – både den information som aktivt skall göras offentlig för allmänheten och den information som skall hållas tillgänglig för den berörda allmänheten.

Initialt, dvs. utan att den berörda staten har angett att den vill delta i processen, skall informationen omfatta bl.a.

1. ansökan om tillstånd
2. uppgift om det gjorts en nationell eller gränsöverskridande miljökonsekvensbeskrivning,
3. uppgift om vilka myndigheter som är behöriga att fatta beslut, av vilka relevant information kan erhållas och till vilka eventuella synpunkter kan lämnas,
4. vilka beslut som kan komma att fattas,
5. uppgift om var eller på vilket sätt relevant information kommer att göras tillgänglig,
6. de viktigaste rapporter och utlåtanden som lämnats till de behöriga myndigheterna, och
7. annan information som är relevant för beslutet och som hålls tillgänglig för den egna allmänheten.

Medlemsstaterna får fastställa de närmare bestämmelserna för hur den berörda allmänheten på den påverkade medlemsstatens territorium skall kunna delta i beslutsprocessen.

Den berörda medlemsstaten skall få information om beslutet, de huvudsakliga skälen och förfarandet för allmänhetens deltagande. Vidare skall informationen innehålla en beskrivning av de huvudsakliga åtgärder som vidtas för att undvika, minska och om möjligt motverka de allvarligaste negativa följderna av beslutet.

Den medlemsstat med vilken samråd sker skall se till att all information den får görs tillgänglig på ett lämpligt sätt för den berörda allmänheten på det egna territoriet.

Svenskt samråd med andra medlemsstater

Om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land skall enligt 6 kap. 6 § miljöbalken den ansvariga svenska myndigheten informera den ansvariga myndigheten i det andra landet om planerna och bereda det andra landet tillfälle att delta i samrådsförfarande om ansökan och miljökonsekvensbedömningen. Sådan information skall också lämnas om en annan stat som kan antas bli utsatt för betydande miljöpåverkan begär det.

I förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar anges att Naturvårdsverket är den ansvariga svenska myndigheten om inte regeringen efter anmälan från verket beslutar annat. Naturvårdsverket skall lämna och ta emot underrättelser i enlighet med 6 kap. 6 § miljöbalken, men även enligt åtaganden i Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. Naturvårdsverket får även kungöra information i Sverige och i annat land (efter samråd med dess ansvariga myndighet).

Enligt åtagandena i Esbokonventionen skall Sverige i förhållande till den konventionens parter vidta ett antal åtgärder i samband med vissa verksamheter som kan få gränsöverskridande konsekvenser. Sverige skall bl.a. underrätta om föreslagna verksamheter, inleda diskussioner och ge allmänheten i de områden som kan antas bli utsatta möjlighet att delta i beslutsprocessen. Det finns i Esbokonventionen en uppräkningslista av vilken information som måste lämnas bl.a. information om den föreslagna verksamheten och om vilket beslut som kan komma att fattas samt angivande av rimlig tid inom vilken svar erfordras.

Om den andra parten svarat och angett att den vill delta skall ytterligare information lämnas, bl.a. relevant information om förfarandet med en miljökonsekvensbeskrivning samt om den föreslagna verksamheten och dess sannolika betydande skadliga gränsöverskridande verkan.

De berörda parterna skall enligt Esbokonventionen vidare säkerställa att allmänheten i de utsatta områdena informeras och ges möjlighet att lämna synpunkter som sedan skall vidarebefordras till den ansvariga myndigheten. Miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas och samråd skall sedan hållas angående bl.a. verksamhetens gränsöverskridande påverkan och åtgärder för att reducera denna påverkan. Hänsyn till samrådet skall tas i beslutet. Den andra parten skall få ta del av det slutliga beslutet tillsammans med skäl och överväganden. Om någon part begär det skall samråd även äga rum beträffande frågan om beslutet

behöver ändras. Det finns även bestämmelser om en efterföljande analys och om bilateralt och multilateralt samarbete.

Redan i dag finns alltså regler om ett relativt omfattande samråd med andra medlemsstater vid verksamheter som kan ha påverkan över gränserna.

I sammanhanget kan även nämnas att ytterligare krav på gränsöverskridande samråd redan i tidigare skeden i planeringsprocessen inför kommande tillstånd för verksamheter ställs i direktiv 2001/42/EG om miljöbedömning av vissa planer och program. Direktivets genomförande i svensk rätt behandlas i regeringens proposition Miljöbedömningar av planer och program (prop. 2003/04:116). Propositionen innehåller förslag på lagändringar som föreslås träda i kraft den 21 juli 2004 (jfr avsnitt 9.3).

Förslag på anpassning av svensk rätt till kraven i direktivet om allmänhetens deltagande

Bestämmelsen i 6 kap. 6 § miljöbalken bedöms inte vara tillräckligt utförlig för att kunna anses leva upp till konventionens krav. De utförligare bestämmelserna i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, med dess hänvisningar till Esbokonventionen är visserligen i stora delar överensstämmande med kraven i direktivet om allmänhetens deltagande. Eftersom Esbokonventionen och direktivet i denna del i viss mån har olika tillämpningsområden – det är inte exakt samma verksamheter som räknas upp i bilagan till Esbokonventionen, som i bilagorna till MKB- och IPPC-direktiven är det dock osäkert om svensk rätt lever upp till kraven i direktivet om allmänhetens deltagande i denna del.

För att försäkra sig om att direktivets krav uppfylls av svensk rätt bedöms det vara lämpligt att komplettera förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar genom en liknande hänvisning till de nya bestämmelserna i MKB- och IPPC-direktiven, på samma sätt som det idag görs hänvisningar till Esbokonventionen. Detta kan lösas i förordningen genom att lägga till en ny mening i 5 § och ändra rubriken närmast före 4 § så att det enbart står ”Miljöpåverkan i annat land”. På så sätt kan både direktivets och Esbokonventionens bestämmelser passa in i avsnittet.

9.3 Utarbetandet av planer och program

Bedömning: Med de bestämmelser som föreslagits i prop. 2003/04:116 Miljöbedömning av planer och program kommer svensk rätt att uppfylla konventionens bestämmelse om allmänhetens rätt att delta vid utarbetandet av planer och program. Några ytterligare lagändringar är därför inte nödvändiga.

Förslag: Med anledning av direktivet om allmänhetens deltagande skall det införas en uttrycklig regel om att resultatet av allmänhetens deltagande skall beaktas i utarbetandet av avfallsplaner.

Skälen för bedömning och förslag: Konventionens bestämmelser är i denna del inte lika tvingande och detaljreglerade som de som avser delaktighet vid tillåtlighetsprövningar (jfr Århuskonventionen artikel 7). Begreppen ”planer” och ”program” har inte definierats i konventionen. Det är vidare myndigheten som avgör vilka som skall få delta i den aktuella processen, vilket ger parterna ytterligare frihet i genomförandet av artikeln.

Sedan den allmänhet som myndigheten anser skall få delta försetts med nödvändig information skall enligt konventionen praktiska eller andra åtgärder vidtas för att denna allmänhet inom öppna och rimliga ramar kan delta i utarbetandet av planer och program som har betydelse för miljön. Inom dessa ramar skall villkoren vara sådana att allmänheten har möjlighet att förbereda sig och delta på ett effektivt sätt och utöva ett verkligt inflytande. I besluten skall vederbörlig hänsyn tas till resultatet av allmänhetens deltagande. Dessutom skall allmänheten få möjlighet att i lämplig utsträckning delta i utarbetandet av handlingsprogram för miljön.

Så långt konventionens krav. Ser vi till direktivet (artikel 2) framgår att medlemsstaterna skall se till att allmänheten på ett tidigt stadium ges möjligheter att på ett effektivt sätt delta i förberedandet och granskningen av de planer och program som kan behöva utarbetas enligt sex andra angivna direktiv (direktivets bilaga 1), nämligen: rådets direktiv om avfall (75/442/EEG), rådets direktiv om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen (91/157/EEG), rådets direktiv om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (91/676/EEG), rådets direktiv om farligt avfall (91/689/EEG), Europaparlamentets och rådets direktiv om förpackningar och förpackningsavfall (94/62/EG) samt rådets direktiv om utvärderande och säkerställande av luftkvaliteten (96/62/EG).

Om deltagande i de planer och program som avses i dessa direktiv genomförs enligt direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, eller enligt direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, skall bestämmelserna i direktivet om allmänhetens deltagande inte tillämpas. Bestämmelserna om allmänhetens deltagande skall inte heller omfatta planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap.

För att uppnå nämnda mål skall medlemsstaterna säkerställa att allmänheten informeras genom offentliggörande eller på annat lämpligt sätt om förslag till planer och program samt hålla information om sådana förslag tillgängliga för allmänheten. Vidare skall medlemsstaterna se till att allmänheten har rätt att yttra sig innan beslut om planer och program fattas och att det vid beslutsfattandet tas vederbörlig hänsyn till resultatet av allmänhetens deltagande. Rimliga tidsramar för nyssnämnda etapper skall föreskrivas.

Med allmänheten avses här fysiska och juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning och praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa. Definitionen överensstämmer med Århuskonventionens. I direktivet, liksom i konventionen, anges vidare att medlemsstaterna skall fastställa vem som har rätt att delta i enlighet med det sagda. Direktivet preciserar också att den krets som får delta skall omfatta även icke-statliga organisationer, exempelvis sådana som främjar miljöskydd. Konventionen är mer generell i denna fråga och säger endast att myndigheterna skall ta hänsyn till konventionens syfte när de bestämmer vilka som skall få delta.

Planer och program i svenska författningar

I svensk rätt finns i dag ett flertal bestämmelser som behandlar upprättandet av planer och program. I betänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:79) redovisades en inventering av de författningar där begreppen plan eller program använts. (Se även i denna del prop. 2003/04:116.)

I detta sammanhang redovisas inte samtliga svenska regler om planer och program eller de regler om allmänhetens deltagande som kopplats till vissa av de bestämmelserna. Kort kan dock nämnas att när det gäller fysisk planering och markanvändning finns i dag regler i plan- och bygglagen (1987:10) om att planer skall offentliggöras och att samråd skall ske innan beslut fattas.

Beträffande annan planering, t.ex. om hur avfall skall tas om hand, finns i dag vissa regler om allmänhetens deltagande. Dessutom tillämpas vanligen ett remissförfarande där berörda myndigheter och organisationer får komma till tals innan beslut fattas. Även handlingsprogram för miljön remitteras till berörda instanser när det bedöms lämpligt.

Inom ramen för regeringens arbete med en nationell strategi för hållbar utveckling har bl.a. hållits möten och dialoger med olika grupper i samhället. Under 2003 har arbetet med att revidera strategin initierats. Olika aktiviteter har genomförts för att inhämta synpunkter, bl.a. har vykort skickats ut till ca 3 500 personer i kommuner, statliga myndigheter och frivilligorganisationer med uppmaningen att lämna synpunkter via en webb-enkät. Under perioden december 2003 till januari 2004 kom över 1 000 olika förslag och synpunkter in (skr. 2003/04:110, s. 55).

I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) har regeringen formulerat sin grundsyn på naturvårdspolitiken. I skrivelsen redovisas ett antal områden som regeringen lyfter fram som viktiga i det fortsatta naturvårdsarbetet. Dit hör en förstärkt dialog med medborgarna.

Utöver det ovan sagda har med anledning av EG-rättslig lagstiftning, i prop. 2003/04:116 Miljöbedömningar av planer och program, föreslagits generella bestämmelser i 6 kap. miljöbalken bl.a. för att förbättra allmänhetens deltagande i utarbetandet av sådana planer och program som har betydande miljöpåverkan.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan har som namnet antyder viss anknytning till direktivet om allmänhetens deltagande, men är inte framtaget som ett led i att genomföra Århuskonventionen i EG-rätten.

Som nämdes i avsnittet ovan sägs i direktivet om allmänhetens deltagande att bestämmelserna inte omfattar de planer och program som genomförs enligt direktivet om miljöbedömning av planer och program. Århuskonventionen preciserar däremot inte vilka planer och program som skall omfattas av dess bestämmelser. De planer och program som omfattas av direktivet om miljöbedömning av planer och program kan alltså falla under konventionens tillämpningsområde.

I prop. 2003/04:116 föreslås förändringar i miljöbalken, menade att träda i kraft den 1 juli 2004. Svenska planer och program som upprättas av en myndighet eller kommun och kan antas medföra betydande miljöpåverkan skall underkastas en så kallad miljöbedömning. Det innebär att myndigheten skall ta fram en beskrivning av planens eller programmets konsekvenser på miljön, men också att berörda myndigheter och allmänheten skall få delta i planeringsprocessen och lämna synpunkter som skall beaktas.

Om förslagen i prop. 2003/04:116 antas av riksdagen kommer det att innebära att en miljökonsekvensbeskrivning kommer att behöva göras när en plan eller ett program, som krävs enligt lag eller annan författning och kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, tas fram. Detta kan följaktligen få den konsekvensen att de regler om samråd som föreslagits i det sammanhanget blir tillämpliga även vad gäller vissa av de planer och program som nämns i direktivet om allmänhetens deltagande och andra planer och program som eventuellt kan sägas falla under konventionen.

Det innebär inte något problem att reglerna i direktiven delvis sammanfaller. I de fall planen eller programmet anses medföra en betydande miljöpåverkan blir de i prop. 2003/04:116 föreslagna reglerna om miljökonsekvensbeskrivning och samråd tillämpliga. Om planen eller programmet inte har sådana följder att en miljökonsekvensbeskrivning krävs skall det ändå finnas regler om allmänhetens deltagande i enlighet med konventionens och direktivets krav.

Direktivet om miljöbedömning av planer och program skall vara genomfört i svensk rätt i juli 2004. Oavsett vilken modell som väljs för dess genomförande kommer det att innebära att allmänheten tillerkänns möjligheter att delta i framtagandet av planer och program. Nuvarande regler om allmänhetens deltagande vid utarbetande av planer och program borde med beaktande av det förändringsarbete som pågår kunna anses leva upp till konventionens allmänt hållna krav på området. Direktivet om allmänhetens deltagande ställer dock i viss mån mer

preciserade krav. I avsnittet nedan analyseras dagens regler i förhållande till kraven i detta direktiv. Ds 2004:29

Förslag på anpassning av svensk rätt med anledning av kraven i direktivet om allmänhetens deltagande

Direktivet om allmänhetens deltagande räknar upp ett antal direktiv och anger att allmänheten skall ha rätt att delta i utarbetandet av planer och program som tas fram enligt de direktiven. De planer och program som utpekats i direktivet om avfall (artikel 7 – planer för avfallshantering), i direktivet om farligt avfall (artikel 6 – planer för hantering av farligt avfall) och i direktivet om förpackningar och förpackningsavfall (artikel 14 – tillägg i avfallsplaner om hur förpackningar och förpackningsavfall skall hanteras) har genomförts i svensk rätt genom 15 kap. 11 § miljöbalken, avfallsförordningen (2001:1063) och förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar. Av dessa bestämmelser följer att varje kommun skall ha en renhållningsordning som bl.a. skall innehålla en avfallsplan.

När en kommun upprättar ett förslag till renhållningsordning skall kommunen på lämpligt sätt och i skälig omfattning samråda med fastighetsinnehavare och myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken (15 kap. 13 § miljöbalken). Förslaget skall också ställas ut till granskning under minst fyra veckor och en kungörelse om förslaget skall utfärdas i en ortstidning (15 kap. 14 §). Kungörelsen skall innehålla uppgift om förslagets huvudsakliga innebörd, var det ställs ut och inom vilken tid och till vem synpunkter kan lämnas. Samma gäller för förslag till ändringar i en renhållningsordning. Kommunen behöver dock inte ställa ut förslag till ändring som endast rör ett mindre antal fastighetsinnehavare eller om ändringen endast är av begränsad omfattning (15 kap. 15 §). Den del av allmänheten – inklusive miljöorganisationer – som inte omfattades av samrådet kan alltså lämna synpunkter när förslaget ställs ut.

Beslut om renhållningsordning fattas av kommunfullmäktige (jfr 15 kap. 12 § miljöbalken och 10 § avfallsförordningen). Beslut av fullmäktige fattas vid sammanträde. Vid dessa sammanträden skall ett protokoll upprättas där bl.a. skall anges vilka beslut som fattats. Protokollet skall justeras senast 14 dagar efter sammanträdet och senast två dagar därefter skall protokollet anslås på kommunens anslagstavla, 5 kap. 57–62 §§ kommunallagen (1991:900).

Av förordningen (1997:185) om producentansvar följer att en kommunal avfallsplan skall innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningar och uppgifter om åtgärder för att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall och åtgärder för att främja återanvändningen av förpackningar. De bestämmelser om avfallsplaner och allmänhetens möjligheter att delta i beslutsprocessen som redovisats ovan blir därför tillämpliga också i dessa situationer.

Enligt direktivet om allmänhetens deltagande skall myndigheten informera om beslutet, med angivande av skäl och förfarandet för allmänhetens deltagande. I bl.a. förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om meddelande av beslut samt vad dessa skall innehålla. Offentlighetsprincipen medför att besluten bli tillgängliga för

allmänheten. Svensk rätt uppfyller således direktivets bestämmelse om att allmänheten skall informeras om beslut och att beslutet skall innehålla skälen för beslutet.

De svenska reglerna om samråd och utställning uppfyller i stort direktivets krav i denna del. Det finns dock ingen uttrycklig regel om att det vid beslutsfattandet skall tas hänsyn till resultatet av allmänhetens deltagande. En jämförelse kan göras med 6 kap. 9 § andra stycket miljöbalken där det slagits fast att myndigheten skall beakta resultatet av yttranden och samråd i samband med miljökonsekvensbeskrivningar. Om en liknande skrivning införs i 15 kap. miljöbalken, förslagsvis som ett andra stycke i 15 kap. 13 §, blir det tydligare att svensk rätt uppfyller direktivets krav beträffande planer och program enligt direktivet om avfall, direktivet om farligt avfall och direktivet om förpackningar och förpackningsavfall i den delen.

Direktivet om batterier och ackumulatörer har i svensk rätt genomförts i huvudsak genom förordningen (1997:645) om batterier. Enligt direktivets artikel 6 skall program upprättas för att förverkliga ett antal mål gällande bl.a. minskning av tungmetallinnehållet i batterier. Föreskrifter om något sådant formellt program finns inte i svensk rätt, varför det inte i nuläget är möjligt att föreskriva att allmänheten skall ha möjlighet att delta vid framtagandet av dylika program. En översyn av svenska regler avseende batterier planeras.

Direktivet om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket har införts i svensk rätt genom förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:79) om miljöhänsyn i jordbruket. Medlemsstaterna skall upprätta åtgärdsprogram för särskilt känsliga områden. Dessa områden finns idag uppräknade i 5 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket. Föreskrifter om något åtgärdsprogram för dessa områden finns inte i svensk rätt, varför det inte i nuläget är möjligt att föreskriva att allmänheten skall ha möjlighet att delta vid framtagandet av dylika program.

Enligt direktivet om utvärderande och säkerställande av luftkvaliteten skall medlemsstaterna upprätta en förteckning över de zoner och den tätbebyggelse i vilka nivåerna för en eller flera föroreningar överskrider ett visst värde (artikel 8). För sådana zoner skall medlemsländerna se till att en plan eller ett program utarbetas eller genomförs som gör det möjligt att nå värdet inom den tidsfrist som fastställts.

Direktivets bestämmelse om åtgärdsprogram har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i 5 kap. miljöbalken och förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft. Efter regeringens förslag i prop. 2003/4:2, Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, har riksdagen beslutat om ändringar i bestämmelserna om åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken. Enligt ett nytt stycke i 4 § skall myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet beredas tillfälle (genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt) att under minst två månader lämna synpunkter på förslaget. Efter detta samråd skall den som upprättat förslaget redovisa de synpunkter som kommit in och hur de har beaktats. Dessa nya regleringar trädde i kraft den 22 december 2003 (SFS 2003:890). I och med detta är även direktivet om allmänhetens deltagande genomfört i denna del.

Bedömning: Svensk rätt uppfyller konventionens krav beträffande allmänhetens rätt att delta när lagar och andra författningar tas fram.

Skälen för bedömningen: Parterna till konventionen skall sträva efter att främja allmänhetens effektiva deltagande även när lagar och författningar, som kan ha en betydande miljöpåverkan, tas fram. För detta ändamål skall tillräckliga tidsramar för ett effektivt deltagande fastställas, förslag till regler bör offentliggöras eller på annat sätt göras tillgängliga för allmänheten som bör ges tillfälle att yttra sig direkt eller genom representativa rådgivande organ. (Jfr artikel 8.)

Regering och andra normgivande organ tillämpar regelmässigt remissförfarande i samband med utarbetandet av regler som har allmänt intresse. Att det som ett led i beredningen av ärenden i stor utsträckning inhämtas yttrande från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karaktäristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Beredningskravet beträffande regeringsärenden är särskilt reglerad i regeringsformen (7 kap. 2 §). Konstitutionsutskottet prövar också vid sin årliga granskning av regeringen att förvaltningsärenden handlagts i enlighet med gällande förvaltningsrättsliga principer.

Av förvaltningslagen (1986:223) framgår att myndigheter vid handläggning av ärenden skall beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs (7 §). Samtidigt sägs i 13 § förvaltningslagen att innan en myndighet inhämtar yttranden genom remiss skall den noga pröva behovet av åtgärden.

I sammanhanget kan även nämnas att för att bl.a. underlätta för allmänheten att lämna synpunkter på remitterade förslag har försök gjorts med att lägga ut förslagen på Internet. Termen ”e-demokrati” brukar användas för demokratiska processer som är sammankopplade med informationsteknik. Det kan exempelvis innebära möjligheter för medborgare att lämna och ta del av förslag, eller kommunicera med beslutsfattare via nätet.

I propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) anger regeringen en långsiktig strategi för att värna och fördjupa folkstyrelsen. I detta syfte presenteras ett antal mål och handlingslinjer för demokratipolitiken. Utgångspunkten är att det medborgerliga deltagandet skall öka och ett demokratiskt samhälle främjas. I propositionen anges bl.a. att medborgarnas förmåga att söka och hitta information, skaffa sig kunskap liksom att föra en dialog på Internet kommer att i framtiden ha en stor betydelse för medborgarnas deltagande i den politiska processen. Vidare sägs att prioriteringen är att utveckla tekniker och metoder inom informationstekniken för att främja en representativ demokrati med brett medborgerligt deltagande. Användningen av informationsteknik i demokratins tjänst kommer därför under de närmaste åren i hög grad att präglas av försök och experiment.

I sammanhanget kan det också vara intressant att veta att en kartläggning av hur det svenska remissförfarandet i dag används i frågor med EU-anknytning skall inledas under 2004. Arbetet kommer även att

knytas till ett bredare arbete kring remissförfarandet (regeringens skrivelse 2003/04:110 Demokratipolitik, s. 73). Ds 2004:29

Sverige torde kunna sägas uppfylla konventionens krav rörande allmänhetens deltagande i det nu aktuella avseendet.

10 Tillgång till rättslig prövning

Den tredje s.k. pelaren i Århuskonventionen är att allmänheten skall ha en rätt att få vissa frågor prövade av en självständig instans. Det gäller dels prövning av beslut som rör rätten till information och delaktighet i miljöbeslut, dels prövning av handlingar och underlåtenhet att handla på miljöns område. Nedan behandlas konventionens krav och de bestämmelser som miljöinformationsdirektivet och direktivet om allmänhetens deltagande har i detta avseende.

Som nämnts i avsnitt 5.8 håller ett direktiv som särskilt behandlar övriga frågor om till rättslig prövning i miljöfrågor på att tas fram inom EU för närvarande. Här kommenteras det väntade direktivet där det anses lämpligt.

10.1 Rätt att få sin sak prövad vid begäran om information

Bedömning: Svensk rätt uppfyller miljöinformationsdirektivets krav och i huvudsak även konventionens krav vad gäller rätt till rättslig prövning i samband med avslag på begäran om information. Det är dock enligt svensk rätt inte möjligt att vid domstol föra talan mot regeringens eller ett statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling, vilket konventionen – men inte miljöinformationsdirektivet – kräver.

Förslag: Sverige skall ratificera Århuskonventionen. I samband med ratifikationen bör Sverige göra en reservation beträffande artikel 9.1 såvitt den innebär att regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling skall kunna överprövas av domstol.

Skälen för bedömning och förslag: Varje person som anser att hans eller hennes begäran om information har lämnats utan åtgärd, helt eller delvis avslagits på felaktiga grunder, uppfyllts ofullständigt eller i övrigt inte behandlats som den skall (i enlighet med konventionens artikel 4 och miljöinformationsdirektivet artikel 3), skall ha rätt till ett prövningsförfarande inför domstol eller annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag (konventionens artikel 9.1. och miljöinformationsdirektivet artikel 6). Prövningen skall leda till ett bindande beslut. Beslutet skall innehålla skälen för beslutet, i vart fall när tillgång till information vägras.

Som tidigare nämnts skiljer sig direktivets krav från konventionens krav vad gäller vilka beslut som skall gå att få rättsligt prövade i och med att definitionen av myndighet skiljer sig mellan konventionen och direktivet. I direktivets artikel 2 där ”offentlig myndighet” definieras sägs att om en medlemsstats konstitutionella ordning, vid den tidpunkt då

direktivet antas, inte innehåller några bestämmelser om ett prövningsförfarande för vissa organ (t.ex. regeringen) får medlemsstaten föreskriva att dessa organ eller institutioner inte skall omfattas av definitionen av ”myndighet”.

Undantagsbestämmelsen i direktivet innebär alltså att en medlemsstat inte skall behöva ändra sin konstitution för att se till att det går att få beslut om att inte lämna ut information överprövade av domstol. Något sådant undantag finns inte i konventionen. Direktivet avviker alltså från konventionen och ställer lägre krav på den nationella rätten än konventionen gör.

Överprövning av beslut av annan än regering och statsråd

Rätten att i Sverige överklaga beslut i fråga om utlämnande av allmänna handlingar framgår av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen. Har beslutet fattats av ett statsråd överklagas detta hos regeringen medan talan mot beslut av annan myndighet förs hos domstol. Processen hos domstolen får anses leva upp till de krav som konventionen ställer på prövningens karaktär, jfr avsnitt 10.4.

Svenska regler om överprövning förutsätter att det finns ett beslut som går att överklaga. I konventionen och direktivet talas inte bara om att ”beslut” skall gå att få prövade, utan det skall även gå att få sin sak prövad t.ex. när en begäran lämnats utan avseende. Den som begär att få en handling av en myndighet i Sverige har dock alltid rätt att få ett överklagbart beslut, om den handling han eller hon begärt att få ta del av inte kan lämnas ut. Myndigheten får alltså inte bara lämna en begäran utan avseende.

Av 15 kap. 6 § sekretesslagen framgår att om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå skall den som har gjort framställningen underrättas om detta. Han eller hon skall också underrättas om att det går att begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

För att säkerställa att myndigheternas handläggning är korrekt – vilket i detta fall alltså innebär att den som begär det skall få ett beslut som sedan kan överklagas till domstol – kan myndigheters agerande och underlåtenhet granskas av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). JO kan efter anmälan från allmänheten eller på eget initiativ granska om en myndighet agerat som den skall. De rekommendationer JO sedan lämnar följs som regel av myndigheterna. Även JK utövar tillsyn över statliga myndigheter, anställda, uppdragstagare, etc. Såväl JO som JK har möjlighet att väcka åtal mot befattningshavare som t.ex. har begått brottslig gärning genom att inte agera som har är skyldig att agera i sin befattning.

I och med det sagda borde svensk rätt kunna sägas leva upp till konventionens och direktivens krav på att tillhandahålla möjligheter till prövning i de situationer konventionen kräver.

Ytterligare bestämmelser om hur talan mot beslut om avslag skall föras finns i sekretesslagen. I 15 kap. 7 § sekretesslagen anges att den som begärt att få ut viss information men har fått avslag, eller har fått ta del av handlingen med förbehåll som inskränker dennes rätt att förfoga över

handlingen, får överklaga beslutet. När en myndighet beslutat att inte lämna ut information, eller lämna ut den med förbehåll, kan sökanden normalt sett överklaga beslutet till kammarrätten, eller om det är kammarrätten som beslutat, till Regeringsrätten.

I och med konventionens definition av ”myndighet” är organ som handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet undantagna från kravet på att deras beslut om att lämna information skall gå att överpröva. I svensk rätt får beslut av allmän domstol överklagas till närmsta högre instans. Riksdagens, Regeringsrättens och Högsta Domstolens beslut i frågan får dock inte överklagas (15 kap. 7 § tredje stycket sekretesslagen), vilket konventionen och direktivet alltså inte heller kräver.

En myndighets beslut att inte lämna ut information skall innehålla de skäl som har bestämt utgången (jfr 20 § förvaltningslagen och 23 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol). Ett beslut skall också innehålla uppgift om hur det kan överklagas (jfr 21 § förvaltningslagen).

Svensk rätt borde därför så långt överensstämma med konventionens och direktivets krav på överprövning i detta sammanhang.

Omprövning av beslut

I de fall den enskilde ges tillgång till prövning i domstol, skall han eller hon även ha tillgång till ett snabbt och kostnadsfritt eller billigt förfarande som innebär en granskning eller omprövning av offentlig myndighet eller av annat opartiskt och oberoende organ än en domstol.

Här kan kort sägas att det följer av praxis att svenska myndigheter har en relativt omfattande möjlighet att ompröva beslut. Vidare föreligger det en skyldighet enligt 27 § förvaltningslagen att efter omprövning ändra ett beslut om det befinns vara uppenbart oriktigt.

Överprövning av regeringens och statsråds beslut

Regeringens beslut om att inte lämna ut information får, enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen, inte överklagas. Enligt samma lagrum skall talan mot beslut av statsråd i en sådan fråga föras hos regeringen. Två problem blir osökt aktuella i sammanhanget. En första och avgörande fråga, vid bedömningen om svensk rätt kan sägas leva upp till de uppsatta kraven, blir om konventionens och direktivets definitioner av ”myndighet” innefattar även ett lands regering. I så fall skall regeringens beslut att inte lämna ut information kunna överklagas till domstol. Det andra problemet gäller möjligheterna att överklaga beslut av statsråd. Här blir problemet att den instans som beslutet enligt svensk rätt skall överklagas till – regeringen – inte är en domstol.

Dåvarande regeringsrådet Mats Melin har på Regeringskansliets uppdrag utrett behovet av eventuella författningsändringar som kan vara nödvändiga för att genomföra konventionen i den del den gäller möjligheterna till överprövning av regeringsbeslut och beslut av statsråd som innebär att handlingar som innehåller miljöinformation inte lämnas ut. Utredningen är bifogad som *bilaga 5*.

Melin har sammanfattningsvis kommit fram till att konventionen synes förutsätta att en offentlig myndighets beslut att bl.a. vägra lämna ut en handling som innehåller miljöinformation alltid skall kunna överprövas av domstol eller annat liknande organ, och det även om det är en stats regering eller ett statsråd som vägrat utlämnande. Om Sverige skall kunna ratificera konventionen i dess helhet behövs därför en lagändring så att svensk rätt står i överensstämmelse med konventionens krav.

Det finns, enligt den nämnda utredningen, tre teoretiskt tänkbara sätt att åstadkomma en sådan ändring. Det första består i att tryckfrihetsförordningens regler ändras så att även regeringsbeslut och beslut av statsråd kan prövas i domstol. Det andra skulle vara att ändra lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut så att regeringens beslut även i nu aktuella frågor kan bli föremål för rättsprövning. Det tredje kunde vara att stifta en särskild lag om rätt till information i miljöfrågor med regler om överprövning av regerings och statsråds beslut.

I utredningen förordas det första alternativet av främst följande skäl. Det står klart att konventionen kräver att även beslut av statsråd att vägra lämna ut en handling som innehåller miljöinformation skall kunna överprövas av domstol. I tryckfrihetsförordningen, som är grundlag, finns dock en särskild ordning föreskriven för överprövning av statsråds beslut i sådana frågor. Statsråds beslut överklagas hos regeringen. Det är inte möjligt att genom föreskrift i vanlig lag avvika från den i grundlagen föreskrivna ordningen. En fullständig anpassning till konventionens krav kan således inte ske utan grundlagsändring.

Härtill kommer bl.a. att en ändring i tryckfrihetsförordningen är det alternativ som bäst ansluter till den hos oss väl förankrade och fungerande regleringen i övrigt beträffande allmänna handlingars offentlighet. Det är ytterst angeläget att bevara denna reglering och undvika att den ”bryts upp” och ges olika utformning beroende på innehållet i den information som efterfrågas. Av bl.a. sist nämnda skäl bör också en ändring vara av generell karaktär och således inte begränsas till att avse just miljöinformation.

Ratificering med reservation

Det står således klart att för att Sverige skall kunna uppfylla samtliga krav i konventionen krävs en grundlagsändring. Eftersom grundlag enligt 8 kap. 15–17 §§ regeringsformen ändras i en särskild ordning, som bl.a. innefattar att det skall hållas val till riksdagen mellan det första och det andra riksdagsbeslutet, skulle det innebära att konventionen inte kan ratificeras förrän tidigast efter nästa riksdagsval.

Vidare bedöms det inte lämpligt att göra den aktuella grundlagsändringen. Den svenska grundlagsfästa offentlighetsprincipen är och förblir en grundläggande princip som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv. Inför det svenska medlemskapet i EU ansågs skyddet av offentlighetsprincipen vara så viktigt att Sverige gav en ensidig förklaring med denna innebörd.¹⁴

¹⁴ ”Sverige välkomnar den pågående utvecklingen inom unionen mot större öppenhet och insyn. Offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och

Det är därför av yttersta vikt att skydda och bevara den svenska grundlagsregleringen på området. Sverige bör följaktligen inte göra ändringar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen i syfte att leva upp till vad som kan följa av internationella instrument utan måste gentemot omvärlden konsekvent och kraftfullt hävda den svenska grundlagsregleringens suveränitet.

Det är i sammanhanget oviktigt om genomförandet av ett internationellt instrument kan anses stärka eller inskränka den svenska öppenheten. Frågan är av principiell natur: om Sverige p.g.a. internationella åtaganden tillåter sig att göra ändringar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen som kan anses stärka möjligheterna till insyn så minskar samtidigt Sveriges möjligheter att fortsättningsvis stå emot internationella krav vars uppfyllande skulle beskära den svenska offentlighetsprincipen.

Det svenska godkännandet av konventionen bör därför göras med en reservation i denna del.

10.2 Rätten till överprövning vid tillstånd för vissa verksamheter

Artikel 6 i Århuskonventionen har, som behandlats i avsnitt 9.1, bestämmelser om att allmänheten skall ha rätt att delta i beslutsprocessen vid tillståndsprövning av ett antal verksamheter med påverkan på miljön. Den rättigheten har i konventionen kombinerats med en artikel (9.2) som slår fast en rätt till överprövning av beslut, handlingar och underlåtenheter som faller under artikel 6. Följer inte tillståndsmyndigheten reglerna i artikel 6 skall allmänheten med andra ord ha möjlighet att begära att dess agerande överprövas.

Genom direktivet om allmänhetens deltagande har på samma sätt MKB- och IPPC-direktiven har försetts med bestämmelser om att det skall vara möjligt att få beslut, handlingar och underlåtelser som faller under direktiven överprövade (direktiv 2003/35/EG artiklarna 3.7 och 4.4). Direktiven och de förändringar beträffande regleringen av hur allmänheten skall få delta vid tillståndsprocesser behandlades i avsnitt 5.7.

Bestämmelserna i konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande överensstämmer i denna del i sak. Nedan redogörs för svensk rätt i förhållande till konventionens och direktivets bestämmelser om vad som skall kunna prövas av vem och vem som skall kunna påkalla prövningen. Framställningen har indelats i tre avsnitt. Det första behandlar frågan om de prövningsförfaranden som krävs enligt konventionen och direktivet motsvaras av svenska prövningsförfaranden. De två andra avsnitten behandlar frågan om den allmänhet respektive de miljöorganisationer som skall ha rätt att initiera prövning har denna möjlighet i svensk rätt.

I sammanhanget kan påpekas att Miljöbalkskommittén har lämnat ett delbetänkande som behandlar miljöbalkens prövningsorganisation, dels prövningen i första instans och dels överprövningen (SOU 2004:38).

10.2.1 Finns de prövningsförfaranden som krävs?

Bedömning: De prövningsförfaranden som krävs enligt konventionen och direktivet motsvaras av svenska prövningsförfaranden.

Skälen för bedömningen: Konventionens artikel 9.2 anger att det skall vara möjligt att bestrida lagligheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet på vilket eller vilken artikel 6 i konventionen skall tillämpas. Bestämmelserna i artikel 6 skall tillämpas vid tillståndsgivning beträffande ett antal större verksamheter som är angivna i en bilaga till konventionen, jfr avsnitt 9.1. Liknande regleringar har införts i MKB- och IPPC-direktiven. Det handlar alltså om processer som leder till tillståndsbeslut för de uppräknade verksamheterna.

Enligt konventionen och direktivet räcker det inte att tillståndsbeslutets materiella innehåll kan överprövas, utan det krävs också att beslutet kan prövas i ett processuellt hänseende. Det skall alltså finnas nationella regler som kräver ett visst handlande från myndighetens sida under beslutsprocessen (i enlighet med artikel 6 i konventionen) och när myndigheten inte handlar därefter skall det vara möjligt att få det överprövat.

De beslut, handlingar och underlåtenheter som konventionen och direktivet talar om skulle alltså t.ex. kunna röra sig om att en myndighet fattar ett beslut om att allmänheten skall få lämna synpunkter under en inte tillräckligt lång tid, kontaktar berörda för samråd i ett för sent skede av processen (handling), eller inte kungör den information som den skall inför ett tillståndsbeslut (underlåtenhet).

I konventionen finns inget krav på när det skall gå att få den aktuella prövningen gjord. I direktivet sägs dessutom att medlemsstaterna själva får avgöra i vilket skede av processen prövningen skall göras. Det tolkas därför som att konventionen och direktivet enbart kräver att samtliga beslut, handlingar och underlåtenheter under beslutsprocessen åtminstone skall kunna överprövas i samband med att själva tillståndsbeslutet kan överprövas.

Konventionen anger att prövningen skall ske inför domstol eller annat genom lag fastställt oberoende och opartiskt organ. Det skall dock inte vara uteslutet att ha ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet, och det är tillåtet att i den nationella rätten ha krav på att eventuella administrativa prövningsförfaranden skall vara uttömda innan domstolsprövning inleds.

Krav på prövningens karaktär finns i konventionens artikel 9.4, se avsnitt 10.4 nedan.

Tillståndsprocesserna

De verksamheter som skall täckas av reglerna om överprövning finns preciserade i bilaga I till konventionen samt i bilagor till MKB- och IPPC-direktiven. Som nämnts i avsnitt 9.1 innehåller bilaga I till konventionen också en bestämmelse som säger att konventionens regler

om hur deltagandet skall gå till skall tillämpas på ”all verksamhet som inte räknas upp i förteckningen i bilaga I men där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen”.

De beslutsprocesser i svensk rätt som motsvarar de som preciseras i konventionen och MKB- och IPPC-direktiven har presenterats i avsnitt 9.1.2. Nedan redogörs för möjligheterna att få tillståndsbeslut som följer på dessa processer överprövade.

Överklagande av tillståndsbeslut

Statliga myndigheters beslut enligt miljöbalken kan överklagas till de regionala miljödomstolarna. Kommuners beslut får i regel överklagas till länsstyrelsen (16 kap. 1 § miljöbalken). De regionala miljödomstolarnas domar och beslut får överklagas till Miljööverdomstolen. För att Miljööverdomstolen skall överpröva domar och beslut krävs det prövningstillstånd i mål som handlagts enligt förvaltningsprocesslagen.

Miljöbalkens räckvidd är relativt vid, men vissa miljöfrågor faller som nämnts i tidigare avsnitt även under andra lagar och förordningar, t.ex. ellagen (1997:857). För de överklagbara beslut som fattas med stöd av annan lag än miljöbalken blir allmänna förvaltningsrättsliga principer om överklagande aktuella. (Jfr bl.a. 22 § förvaltningslagen och 33 § förvaltningsprocesslagen)

Vid överprövningen kan tillståndsbeslutet prövas både i materiellt och formellt hänseende. I sammanhanget kan också nämnas att ett fullgott genomfört samråd med allmänheten under beslutsprocessen utgör en processförutsättning vid miljödomstolens behandling av tillståndsansökan. Redan där skall det alltså ske en kontroll av att allmänheten fått delta som föreskrivits inför framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning. (Jfr Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen, dom den 23 augusti 2002 i mål M 82-02, och Miljööverdomstolens dom den 18 september 2003 i mål M 84-03.)

De domstolar respektive förvaltningsmyndigheter som prövar överklaganden i dessa fall får anses leva upp till kraven på prövningsorganet i konventionens artikel 9.4.

Rättsprövning av tillståndsbeslut

Om tillståndsbeslut i första instans fattats av regeringen, vilket är fallet enligt t.ex. lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och naturagaslagen (2000:599), är beslutet inte möjligt att överklaga till domstol. De beslut om tillstånd som regeringen fattar enligt 18 kap. miljöbalken efter överklagande av tillståndsbeslut, enligt t.ex. ellagen eller väglagen (1971:948), är inte heller möjliga att överklaga.

Vid det offentliga möte om konventionen som hölls vid Miljödepartementet hösten 2003 framfördes synpunkter om att det finns oförenligheter mellan svensk rätt och konventionens krav på att även regeringens beslut om tillstånd skall kunna överprövas.

Enligt artikel 6 i Europakonventionen har var och en rätt till domstolsprövning av sina civila rättigheter och skyldigheter. I syfte att

Sverige fullt ut skall leva upp till sina åtaganden enligt denna bestämmelse, har institutet rättsprövning införts. Bestämmelser om detta finns i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen). För de administrativa beslut i miljöfrågor som inte kan prövas av miljödomstol eller annan domstol gäller alltså rättsprövningslagen. Regeringens beslut kan således bli rättsprövat.

Rättsprövning innebär att Regeringsrätten eller en kammarrätt på ansökan av enskild part i särskild ordning överprövar myndighetsbeslut i förvaltningsärenden. Det är alltså inte frågan om ett vanligt överklagande. Det överprövade beslutet kan endast fastställas eller upphävas.

För att ett ärende skall kunna rättsprövas måste det innebära myndighetsutövning mot en enskild och gälla antingen

- en fråga som rör en enskilds personliga ställning eller enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, eller
- en fråga som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Syftet med rättsprövningen är att fastställa om det klandrade beslutet stämmer överens med gällande rättsregler. Förutom ren lagtolkning innefattar rättsprövningen även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kravet på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen avser också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att myndigheten har en viss handlingsfrihet när den fattar beslut, gäller rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom den handlingsfriheten.

Genom rättsprövningen säkerställs efterlevnaden av Europakonventionen i vårt land. Det är rimligt att anta att sådana förfaranden som uppfyller Europakonventionens krav också är tillräckliga för att möta de krav på överprövning av tillståndsbeslut som uppställs enligt Århuskonventionen. Ett förfarande enligt rättsprövningslagen måste därför anses uppfylla de krav på domstolsprövning som följer av Århuskonventionen i denna del. Rättsprövningen bedöms således leva upp till konventionens krav på att beslutet skall kunna ifrågasättas i både ett materiellt och processuellt hänseende. Konventionens krav på prövningsorganet i artikel 9.4 anses också uppfyllt.

I sammanhanget kan nämnas att konventionen inte bedöms kräva att regeringens beslut om tillåtlighet, enligt 17 kap. 1–3 §§ miljöbalken skall kunna överprövas särskilt. Lagen om rättsprövning torde dock vara tillämplig även på regeringens beslut om tillåtlighet.

Det finns sammanfattningsvis överprövningsförfaranden vad gäller tillståndsbeslut i enlighet med vad konventionen kräver.

10.2.2 Allmänhetens möjligheter att föra talan

Bedömning: Svenska regleringar av vilken allmänhet (miljöorganisationer undantagna) som har möjlighet att föra talan mot tillståndsbeslut beträffande miljöfarliga verksamheter överensstämmer med kraven på området i konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande.

Skälen för bedömningen: Enligt konventionen skall den ”berörda allmänhet som har tillräckliga skäl eller, i annat fall gör gällande att en rättighet har kränkts” ha rätt till att få ovan nämnda frågor prövade. Vad som utgör tillräckliga skäl eller utgör en kränkning av en rättighet avgörs på grundval av de kriterier som anges i nationell rätt och i enlighet med syftet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till överprövning inom konventionens ramar.

Konventionsparterna har alltså möjlighet att begränsa den allmänhet som skall ha talerätt genom att den får avgöra vad som utgör tillräckliga skäl. Begränsningen får dock inte vara så snäv att den strider mot konventionens syfte eller principer.

Talerätt enligt miljöbalken

Enligt konventionen och direktivet skall, som ovan nämnts, en berörd allmänhet som har tillräckliga skäl ha rätt att föra talan. Vad som är tillräckliga skäl skall avgöras i enlighet med nationell rätt och konventionens syfte att ge allmänheten en omfattande rätt till överprövning.

I svensk rätt finns regler om talerätt i fråga om domar och beslut, t.ex. tillstånds- och tillsynsbeslut, som har meddelats med stöd av bestämmelser i miljöbalken och som går att överklaga (16 kap. miljöbalken). Sådana domar och beslut får överklagas av den beslutet angår, dvs. den som beslutet riktar sig till och den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom det som beslutet avser (16 kap. 12 § miljöbalken, prop. 1997/98:45 s. 483 f).

Enligt miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45) är det svårt att tydligt avgränsa vilka som är sakägare. Klart är dock att en person på ett konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att ses som sakägare. Frågan om vem som i varje enskilt fall anses vara sakägare har överlämnats till rättstillämpningen.

Miljöbalkens sakägarbegrepp skall, enligt samma proposition, vara enhetligt. Sakägarbegreppet skall dessutom tillämpas generöst. Till ledning för tolkningen av miljöbalkens sakägarbegrepp skall gamla miljöskyddslagens sakägarbegrepp vara utgångspunkt. Praxis knuten till miljöskyddslagen kan därför klarlägga innebörden i det svenska sakägarbegreppet.

Regeringsrätten har i detta sammanhang uttalat att sakägare är i princip varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamhet som avses i ett tillståndsbeslut. En enbart teoretisk eller helt obetydlig risk för skada eller olägenhet räcker dock inte. (Jfr RÅ 1990 ref. 75 och RÅ 1997 ref. 38).

Att sakägarbegreppet har förändrats sedan miljöbalkens tillkomst har även verifierats i praxis. Miljööverdomstolen har slagit fast att sakägarbegreppet i vattenmål har förändrats sedan miljöbalken trädde i kraft. Nu är det miljöskyddslagens sakägarbegrepp som är utgångspunkt och begreppet skall tillämpas generöst (Miljööverdomstolens dom den 7 februari 2003 i mål M 6427-01).¹⁵

I sammanhanget kan även nämnas att praxis före miljöbalkens tillkomst var att man inte behövde agera i underinstansen för att kunna överklaga. Miljööverdomstolen har åtminstone i ett fall slagit fast denna praxis (dom den 11 februari 2000 i mål M 7173-99).

Sammanfattningsvis bedöms miljöbalkens sakägarbegrepp i denna del överensstämma med Århuskonventionens regler om vem som skall ha rätt att föra talan i detta sammanhang. Frågan om miljöorganisationers talerätt enligt miljöbalken behandlas dock i avsnitt 10.2.3.

Förvaltningsrättsliga talerätsregler

Som ovan nämnts prövas vissa miljöfrågor som faller under konventionen under andra lagar och förordningar än miljöbalken. Ibland prövas verksamheten både enligt miljöbalken och enligt annan lag. Prövningsmyndigheters beslut, enligt andra regler än balkens, kan om beslutet är överklagbart överklagas av ”den beslutet angår” i enlighet med förvaltningsrättsliga principer. Jfr. t.ex. 22 § förvaltningslagen, och 33 § förvaltningsprocesslagen.

Bedömningen av vilka som är sakägare enligt annan lagstiftning än miljöbalken varierar. I och med att det är tillåtet att ställa upp nationella kriterier för talerätt anses dock svensk rätt även i detta hänseende leva upp till konventionens och direktivets krav.

Talerätt enligt rättsprövningslagen

De administrativa beslut i miljöfrågor, som inte kan prövas i vanlig ordning, kan under vissa förutsättningar prövas enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Rättsprövning blir alltså aktuell för de beslut där regeringen beslutar om tillstånd enligt både balken och andra lagar. I dessa fall gäller att ”enskild part” kan få tillstånd en prövning i domstol av administrativa avgöranden.

Vem som är part i dessa fall borde bedömas utifrån vilka som erkänts partsstatus tidigare under processen. Den breda tillämpningen av miljöbalkens sakägarbegrepp borde därför synas även i bedömningen av vem som skall få påkalla rättsprövning.

Som redan nämnts i tidigare avsnitt avgränsas kretsen av taleberättigade enligt rättsprövningslagen till ”enskild part i ett sådant förvaltningsärende hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen” (1 § första stycket).

¹⁵ Miljööverdomstolen har i ett annat mål resonerat kring sakägarbegreppet i miljöbalken vad gäller strandskyddsdispens. Domstolen anför att syftet har varit att införa ett enhetligt processuellt sakägarbegrepp, men inte ett enhetligt materiellt sakägarbegrepp. (Jfr 2001-06-27, M 2550-00)

Enligt motiven till rättsprövningslagen (prop. 1987/88:69 s. 34) avses med ”part” detsamma som i 7 § förvaltningslagen; jfr 16 § förvaltningslagen. Av samma skäl som anfördes ovan anses därför de svenska reglerna om den krets som kan initiera rättsprövning leva upp till konventionens och direktivets krav.

10.2.3 Miljöorganisationers möjligheter att föra talan enligt miljöbalken

Bedömning: Svenska regleringar i miljöbalken av miljöorganisationers möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut överensstämmer med kraven i Århuskonventionen och direktivet om allmänhetens deltagande.

Skälen för bedömningen: Som nämndes ovan skall den ”berörda allmänhet som har tillräckliga skäl eller i annat fall gör gällande att en rättighet har kränkts” ha rätt att få frågor om tillstånd för ett antal verksamheter prövade. En enskild organisation som främjar miljöskydd och som uppfyller den nationella rättens krav skall anses ha tillräckliga skäl i detta avseende.

Detsamma gäller enligt MKB- och IPPC-direktiven med de ändringar som införts genom direktivet om allmänhetens deltagande. I MKB-direktivet sägs att icke-statliga organisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning skall anses ha sådant intresse av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet att den skall ha rätt att få det prövat av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag (jfr artikel 10.1 och artikel 1.2). Detsamma gäller enligt det ändrade IPPC-direktivet (jfr artikel 15 a och 1.2).

Miljöbalkens regler om miljöorganisationers talerätt

En ideell förening har rätt att överklaga domar och beslut om bl.a. tillstånd, om den enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen (16 kap. 13 § miljöbalken). För att en sådan ideell förening skall ha talerätt krävs att den bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 2 000 medlemmar. Föreningen måste därutöver uppfylla kraven för parts- och processbehörighet, för vilket bl.a. krävs att det finns en behörig ställföreträdare som kan föra organisationens talan. Andra associationsformer än ideella föreningar (t.ex. stiftelser), som på liknande sätt verkar inom miljöområdet, har inte motsvarande talerätt.

Utöver bestämmelsen i 16 kap. finns bestämmelser om miljöorganisationers talerätt beträffande skadestånd och förbud m.m. i 32 kap. 14 § miljöbalken. Dessa frågor faller inte under konventionens artikel 9.2. Bestämmelsen i 32 kap. skiljer sig från 16 kap. 13 § genom att ha en annan avgränsning i fråga om vilka organisationer som skall ha talerätt.

Dessa regler är knutna till lagen (2002:599) om grupprättegång. Denna lag samt de därmed sammanhängande ändringarna i miljöbalken som trätt i kraft den 1 januari 2003 innebär att miljöorganisationer kan föra grupptalan inom miljöområdet.

Grupptalan kan väckas av enskild fysisk eller juridisk person som själv har ett anspråk som omfattas av talan (enskild grupptalan), eller av ideell förening som i enlighet med sina stadgar tillvaratar naturskydds- eller miljöskyddsintressen (organisationstalan), eller av en sammanslutning av yrkesverksamma inom fiske-, jordbruks-, ren- och skogsbruksnäringen.

Möjligheten att föra en sådan grupptalan inom miljöområdet är dock begränsad till att gälla talan om skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken, talan om förbud mot fortsatt verksamhet eller talan om att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått skall vidtas (32 kap. 13 § miljöbalken). Dessa frågor faller som nämnts inte under konventionens artikel 9.2.

Bestämmelserna om organisationstalan enligt lagen om grupprättegång ställer inte upp några särskilda villkor om verksamhetstid och medlemsantal, det finns dock krav på att organisationen skall vara en ideell förening.

I propositionen om lagen om grupprättegång (prop. 2001/02:107) konstaterades att värdet av en enhetlig reglering av organisationernas talerätt i miljöbalken visserligen talade för att även i lagen om grupprättegång införa begränsningar av talerätten med hänvisningar till organisationernas verksamhetstid och medlemsantal. Regeringen gjorde dock då den bedömningen att

- dessa villkor eller begränsningar innebar en kraftig begränsning av antalet taleberättigade organisationer,
- det fanns en påtaglig risk att miljöorganisationernas starka intresse och djupa engagemang i miljöfrågor inte tas tillvara i önskad utsträckning,
- inget tyder på att klagorätten missbrukats av miljöorganisationer för chikanöst eller annat otillbörligt syfte,
- den internationella utvecklingen när det gäller organisationers talerätt på miljöområdet går mot en allt bredare talerätt för miljöorganisationer,
- Sverige undertecknat Århuskonventionen, och
- att det därför inte var önskvärt att göra dessa begränsningar i lagen om grupprättegång.

Några särskilda villkor om verksamhetstid och medlemsantal togs därför inte med i lagen om grupprättegång.

Vid det offentliga möte som anordnades av Miljödepartementet den 7 november 2003 framfördes ett flertal synpunkter beträffande bristande överensstämmelse mellan Århuskonventionen och bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken. Kritiken var huvudsakligen inriktad på vilken typ av beslut som miljöorganisationerna fick överklaga. Främst kritiserades avsaknaden av möjligheter att få tillsynsbeslut överprövade. Eftersom konventionen och direktivet i denna del enbart talar om tillståndsbeslut för vissa verksamheter behandlas inte den frågan närmare här. Se i stället avsnitt 10.3.

Viss kritik framfördes även beträffande de kriterier som en miljöorganisation skall uppfylla för att få föra talan. Det anfördes bl.a. att dagens avgränsningar medför att det är mycket få miljöorganisationer som uppfyller kraven.

Övervägandena rörande om och hur miljöorganisationernas talerätt bör utökas i detta sammanhang bör utgå från konventionens och direktivets krav och syfte. Dessutom finns ett värde i att miljöorganisationer med kunskap och intresse kan engagera sig i miljömål. Som exempel kan nämnas att vid det offentliga möte som Miljödepartementet anordnade om konventionen redovisade Svenska Naturskyddsföreningen sitt arbete med att framgångsrikt föra talan i tillståndsmål m.m.

Det faktum att miljöprocesser redan idag är tidskrävande talar dock mot att allt för många grupperingar ges rätt att överklaga många olika beslut. Om en mycket stor mängd mål får överprövas i större utsträckning skulle det kunna inverka negativt på handläggningstider och fördröja genomförandet av tillståndspliktiga projekt.

Som nämnades inledningsvis kräver inte konventionen eller direktivet att alla miljöorganisationer skall ha talerätt, utan det är tillåtet att sätta upp nationella kriterier och ställa vissa grundläggande krav på de organisationer som skall ha talerätt. Således är 16 kap. 13 § miljöbalken inte i strid med konventionens eller direktivets ordalydelse. I konventionens artikel 9.2 anges vidare att avgränsningarna av vem som skall anses ha ett tillräckligt intresse skall göras i nationell rätt i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten (miljöorganisationer är enligt konventionens definition "berörd allmänhet") en omfattande tillgång till rättslig prövning. Frågan blir då om de svenska kriterierna är förenliga med hänsyn till konventionens syfte och principer.

Konventionens syfte är alltså bl.a. att garantera allmänheten (inklusive miljöorganisationer) tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Det är något oklart vad detta egentligen innebär. Konventionen tillåter begränsningar av talerätten, men ger ingen ledning i frågan om vilka begränsningar som inte strider mot syftet.

Några av de miljöorganisationer som är aktiva i Sverige i dag är stiftelser och inte ideella föreningar. De klarar utan problem kravet på aktivitetstid, men associationsformen gör att de inte kan överklaga t.ex. i mål om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Det svenska kravet på att organisationen skall ha en viss associationsform finns både i miljöbalken och i lagen om grupprättegång. Å ena sidan kan det verka oändamålsenligt att en miljöorganisation med ett djupt engagemang i miljöfrågor inte skall ha samma möjlighet att föra talan som andra organisationer enbart för att den valt en annan associationsform. Å andra sidan finns det tydliga poänger med att de miljöorganisationer som ges talerätt är öppna för allmänheten och att medlemmarna kan vara med och påverka. Stiftelser t.ex. har inte det medlemsinflytandet. Kravet bedöms därför inte strida mot konventionens syfte.

Kravet på viss verksamhetstid valdes av regeringen vid miljöbalkens tillkomst eftersom det ansågs tala för stadga och livskraft i organisationen. Även om detta krav inte återfinns i 32 kap. 14 § miljöbalken, uttalade regeringen i prop. 2001/02:7 på samma sätt att det är viktigt att organisationer som väcker grupptalan har en sådan stadga, ekonomisk stabilitet, sakkunskap och allmän förankring att de kan förväntas utföra talan på ett sakkunnigt och rationellt rätt.

Det är i sammanhanget inget orimligt krav att en miljöorganisation skall ha bedrivit verksamhet under en viss tid för att den skall ha rätt att föra talan i domstol. Även om mycket nybildade organisationer kan besitta stor kunskap är det logiskt att en organisation som verkat under en längre tid har samlat på sig en större kunskap som bör tas tillvara i t.ex. tillståndsmål. Kravet att verksamheten skall ha bedrivits under en viss längre tid innebär också att talerätten ges till breda organisationer, dvs. organisationer som inte skapats enbart för att under kort tid driva en viss fråga.

Med anledning av 1974 års nordiska miljöskyddskonvention finns det i dag svensk särskild lagstiftning om icke-diskriminering av nordiska miljöskyddsorganisationer (SFS 1974:268). För övriga miljöorganisationer gäller, som sagts att de skall ha bedrivit verksamhet i Sverige i tre år. Att organisationen skall ha haft verksamhet i Sverige kan å ena sidan eventuellt vara tveksamt med hänsyn till konventionens diskrimineringsförbud i artikel 3.9. Å andra sidan talar konventionens diskrimineringsförbud om att en juridisk person inte får diskrimineras på grund av var den har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet. Detta borde dock inte utgöra ett hinder för att man kan kräva att den har viss verksamhet i landet.

En miljöorganisation som har sitt säte och sin huvudsakliga verksamhet i ett annat land, men sedan tre år bedriver viss verksamhet i Sverige är idag inte förhindrad att föra talan i mål om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Det är tveksamt om konventionen kan anses ha som syfte att öppna möjligheter för miljöorganisationer utan någon anknytning till Sverige att blanda sig i mål här. Även om det inte är troligt att sådana organisationer i någon större utsträckning har intresse av att föra talan här och att det därför inte skulle medföra några större effekter av att ge dem talerätt kan man ifrågasätta om miljöorganisationer utan anknytning till Sverige verkligen har den kunskap om de frågor som prövas i mål i svenska domstolar och som talerätten är menad att tillvarata.

Kravet på ett medlemsantal på 2 000 personer begränsar antalet miljöorganisationer som kan föra talan. Vid det offentliga mötet om konventionen som hölls vid Miljödepartementet hösten 2003 ifrågasattes om det verkligen behövs ett medlemsantal som kriterium. Det påpekades att det arbete som Svenska Naturskyddsföreningen gör genom att överklaga vissa beslut är viktigt och att man särskilt bör se över kriteriet på 2 000 medlemmar.

Vid miljöbalkens tillkomst beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag att ställa krav på ett relativt stort antal medlemmar bl.a. för att många medlemmar tyder på att det finns en god uppslutning kring organisationen och dess arbete, vilket självklart är viktigt (prop. 1997/98:45, del 1 s. 489 och del 2 s. 213). Även om kravet på ett visst antal medlemmar inte återfinns i 32 kap. 14 § miljöbalken uttalade regeringen i samma anda, i prop. 2001/02:7, att det är viktigt att grupp-talan väcks av organisationer som har en allmän förankring och som väl tar tillvara gruppmedlemmarnas rätt. Konventionen bedöms inte utgöra hinder för en sådan avgränsning av vilka miljöorganisationer som skall ha talerätt.

Avslutningsvis bör också nämnas att det faktum att regeringen i 32 kap. miljöbalken valde att inte föreslå några begränsningar beträffande verksamhetstid och medlemsantal måste ses i ljuset av att det i 8 § lagen om grupprättegång anges vissa särskilda processförutsättningar som måste uppfyllas, vilket i sig begränsar möjligheterna för organisationerna att föra talan.

Resonemanget ovan visar att de nuvarande kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken inte bedöms strida mot konventionens krav och syfte även om osäkerheten kring den närmare innebörden av konventionens syfte kan föranleda en diskussion kring vissa av miljöbalkens kriterier. De svenska avgränsningarna beträffande associationsform, verksamhetstid och medlemsantal innebär att det i dag i praktiken är få miljöorganisationer som har talerätt enligt bestämmelsen. Det kan därför finnas anledning att närmare överväga om kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken bör ändras.

Som nämns i prop. 2001/2002:107 finns inget som tyder på att klagorätten missbrukats av miljöorganisationer för chikanöst eller annat otillbörligt syfte. Det finns dock inte heller några egentliga mätningar av detta eller av i vilken utsträckning handläggningstider vid domstolar förlängts som en följd av att miljöorganisationer överklagat mål. Det saknas alltså utredning om vilka konsekvenser en utvidgning av talerätten skulle kunna medföra.

Miljöbalkskommittén utreder för närvarande bl.a. erfarenheterna av den vidgade talerätten för organisationer enligt 16 kap. miljöbalken och hur denna rätt har utnyttjats eller på annat sätt berört organisationerna när det gäller tillståndsbeslut (dir 1999:109). Kommitténs slutbetänkande väntas våren 2005.

Som nämnts i avsnitt 5.8 håller ett nytt EG-direktiv på att tas fram och som i stor utsträckning kommer att behandla miljöorganisationers talerätt. Det kan inte uteslutas att det direktivet kommer att föranleda vissa ändringar i svensk rätt. Det kan därför finnas anledning att överväga förutsättningarna att ändra talerättskraven när direktivet är färdigförhandlat och miljöbalkskommittén lämnat sitt betänkande. (Jfr även avsnitt 10.3.3.)

10.2.4 Miljöorganisationers möjligheter att föra talan enligt väglagen m.fl. lagar

Förslag: Den grupp av miljöorganisationer som har möjlighet att föra talan mot domar eller beslut enligt miljöbalken skall också kunna föra talan mot tillståndsbeslut enligt väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, lagen (1983:293) om inrättande utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, ellagen (1997:857), luftfartslagen (1957:297) och minerallagen (19945).

Skälen för förslaget: Hittills har frågan om miljöorganisationers talerätt enligt miljöbalken behandlats. Som påpekats faller även andra lagar in under konventionens och direktivens tillämpningsområde. Konventionsbilagan och bilagorna till MKB- och IPPC-direktiven anger

nämligen ett antal verksamheter som regleras i andra lagar än miljöbalken.

Miljöorganisationer har i dag inte en särskilt angiven talerätt vid beslut om tillstånd enligt dessa andra lagar, vilket konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande bedöms kräva. En miljöorganisation som uppfyller eventuella krav i nationell rätt skall nämligen både enligt konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande ha rätt att få ett tillståndsbeslut beträffande en verksamhet som räknas upp i konventions- respektive direktivbilagorna prövat.

För att leva upp till konventionens krav och de EG-rättsliga kraven i sammanhanget är det nödvändigt att i svensk rätt införa en sådan rättighet. Detta kan lösas genom att i de aktuella lagarna ange att besluten får överklagas av samma miljöorganisationer som har talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Det är lämpligt att hänvisa till reglerna om miljöorganisationers talerätt i 16 kap. 13 § miljöbalken, på samma sätt som de särskilda lagarna hänvisar till 6 kap. miljöbalken beträffande samrådet vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivning.

En sådan lösning skapar enhetlighet i reglerna om allmänhetens möjligheter att påverka vid tillståndsbeslut om större verksamheter som inverkar på miljön.

En särskild fråga uppkommer dock i förhållande till plan- och bygglagen (1987:10). Som nämnades i avsnitt 9.1.1 pågår för närvarande arbete med förändringar i plan- och bygglagen efter att Europeiska kommissionen haft invändningar mot det svenska genomförandet av MKB-direktivet. Frågan om det är nödvändigt att ge miljöorganisationer en rätt att överklaga vissa beslut enligt PBL som har koppling till MKB-direktivet kan därför inte behandlas i detta sammanhang.

Förslag på utökade möjligheter för miljöorganisationer att föra talan mot tillståndsbeslut enligt andra lagar än miljöbalken

Ett antal lagar behöver alltså i enlighet med resonemanget ovan kompletteras med bestämmelser om miljöorganisationers talerätt. Bedömningarna är följande.

Vägprojekt omfattas av konventionsbilagan och en bilaga till MKB-direktivet. Vägverkets fastställande av en arbetsplan enligt väglagen (1971:948) skall enligt 3 a § jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Tillstånd för vägprojekt skall alltså enligt konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande kunna överklagas av en miljöorganisation som uppfyller kraven i den nationella lagstiftningen. Det bör därför införas en bestämmelse om att Vägverkets fastställande av arbetsplan får överklagas av de miljöorganisationer som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Även järnvägsprojekt omfattas av konventionsbilagan och en bilaga till MKB-direktivet. Banverkets fastställande av en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg skall enligt 3 § jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Tillstånd för järnvägsprojekt skall alltså på samma sätt som vägprojekt kunna överklagas av miljöorganisationer. Det bör därför införas en bestämmelse om att Banverkets beslut om järnvägsplan får överklagas av de miljöorganisationer som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Enligt ellagen (1997:857) krävs tillstånd (nätkoncession) för att bygga en elektrisk starkströmsledning. Enligt elförordningen (1994:1250) prövas en sådan tillståndsfråga av Nätmyndigheten. Konventionsbilagan och en bilaga till MKB-direktivet omfattar anläggningar för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kV och minst 15 km. Det bör därför införas en bestämmelse om att Nätmyndighetens beslut om nätkoncession avseende sådana anläggningar får överklagas av sådan miljöorganisation som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Konventionsbilagan och en MKB-bilaga omfattar även projekt för vilka det krävs tillstånd enligt lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn. T.ex. nämns inre vattenvägar som medger trafik med fartyg på mer än 1 350 ton, hamnar samt kajer för lastning och lossning med landförbindelse. Beslut om tillstånd meddelas av Sjöfartsverket. Sjöfartsverkets beslut om tillstånd för farled eller hamn skall enligt kraven i konventionen och direktivet kunna överklagas av miljöorganisationer. Därför föreslås en ny bestämmelse i lagen som anger detta.

Vidare krävs det enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet tillstånd för kärnteknisk verksamhet. Enligt 19 § första stycket 2 förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet beslutar Statens strålskyddsinstitut om tillstånd att uppföra, inneha eller driva vissa anläggningar för markdeponering av lågaktivt kärnavfall och till sådana hörande anläggningar för behandling eller lagring. Dessa verksamheter omfattas av uppräkningsbilagan och i bilaga I till MKB-direktivet. Strålskyddsinstitutets beslut om tillstånd i dessa frågor skall därför kunna överklagas av miljöorganisationer.

På samma sätt skall Statens kärnkraftinspektions beslut om tillstånd enligt 16 § förordningen om kärnteknisk verksamhet kunna överklagas av miljöorganisationer. Kärnkraftinspektionen beslutar enligt 16 § om tillstånd att förvärva, inneha, överlåta, hantera, bearbeta eller på annat sätt ta befattning med bl.a. kärnavfall och använt kärnbränsle som innehåller högst 20 kg uran. Även dessa verksamheter omfattas av konventionens och MKB-direktivets bilaga I. En reglering av miljöorganisationers rätt att överklaga dessa beslut görs lämpligen i förordningen, eftersom de närmare regleringarna av tillståndsfrågorna finns där. För att möjliggöra detta är det nödvändigt att i lagen om kärnteknisk verksamhet bemyndiga regeringen att meddela en sådan bestämmelse.

Enligt minerallagen (1991:45) krävs tillstånd för s.k. undersöknings-tillstånd och bearbetningskoncession. Dessa verksamheter omfattas av konventionsbilagan och MKB-direktivets bilaga I. Enligt 8 kap. 1 § minerallagen prövas sådana tillstånd av bergmästaren. I vissa fall skall frågan hänskjutas till regeringens prövning. En reglering som ger miljöorganisationer rätt att överklaga bergmästarens beslut bedöms nödvändig och föreslås placeras i 16 kap. minerallagen.

Flygplatser finns upptagna i konventionsbilagan och i MKB-direktivets bilaga I. Enligt 6 kap. 4 § luftfartslagen (1957:297) krävs tillstånd från regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer för att inrätta eller driva en allmän flygplats. Enligt 53 § luftfartsförordningen (1986:171) prövar Luftfartsverket frågor om tillstånd att inrätta och driva allmänna flygplatser. Konventionen och direktivet bedöms kräva att

dessa beslut kan överklagas av miljöorganisationer. I 14 kap. luftfarslagen anges hur Luftfartsverkets beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen kan överklagas. Det föreslås därför att en ny bestämmelse om organisationers talerätt införs i det sammanhanget.

10.2.5 Miljöorganisationers möjligheter att begära rättsprövning

Bedömning: De möjligheter som finns att begära rättsprövning av regeringsbeslut bedöms tillräckliga för att uppfylla konventionens och direktivets krav på att miljöorganisationer skall kunna få tillståndsbeslut rättsligt prövade.

Skälen för bedömningen: Som tidigare nämnts överklagas vissa tillståndsbeslut till regeringen. Regeringens beslut kan i dessa fall endast ifrågasättas genom rättsprövning (jfr avsnitt 10.2.1). Det skall vara fråga om ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild och gälla antingen en fråga som rör en enskilds personliga ställning eller enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, eller en fråga som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Frågan är då i vilken mån miljöorganisationer, vars egna civila rättigheter och skyldigheter inte berörs vid en miljöprövning, kan agera med stöd av rättsprövningslagen.

Som nämdes i tidigare avsnitt avgränsas kretsen av taleberättigade enligt rättsprövningslagen till ”enskild part i ett sådant förvaltningsärende hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen” (1 § första stycket). Med ”enskild” avses såväl fysisk som juridisk person, dock normalt inte såsom företrädare för det allmänna. I den mån en miljöorganisation har haft en formell partsställning vid en myndighetsprövning, är det således klart att den borde vara berättigad att ansöka om rättsprövning av myndighetens avgörande.

Enligt motiven till rättsprövningslagen (prop. 1987/88:69 s. 34) avses med ”part” detsamma som i 7 § förvaltningslagen (jfr 16 § förvaltningslagen). Frågan är dock om gränsen för talerätten i realiteten kan dras vid detta eller om man i stället skall fästa avgörande vikt vid den s.k. saklegitimationen, dvs. om saken angår någon på ett sätt som skulle ha gett rätt att överklaga det aktuella beslutet, om det fanns möjligheter att överklaga (se 22 § förvaltningslagen och 33 § förvaltningsprocesslagen).

Av grundläggande intresse är här syftet med rättsprövningslagen, nämligen att den som enligt Europakonventionen har rätt till domstolsprövning också verkligen kommer i åtnjutande av sådan. I linje med detta har man i rättspraxis godtagit talerätt för personer som inte har intagit formell ställning som part (se t.ex. RÅ 1999 ref. 27 och 2000 not. 23). Det synsättet bör också gälla såvitt avser Sveriges fullgörande av sina åtaganden enligt Århuskonventionen.

I miljöärenden där rättsprövning kan komma i fråga måste därför antas att inte bara berörd fastighetsägare eller liknande har rätt att ansöka om

rättsprövning utan att denna rätt även tillkommer miljöorganisationer m.fl. som har givits en i rättsordningen erkänd ställning (jfr. reglerna om miljöorganisationers talerätt i 16 kap. 13 § miljöbalken). Denna bedömning bör gälla även i ärenden som inte avser miljöorganisationens egna civila rättigheter och skyldigheter.

Slutsatsen av det nu sagda är att det inte torde behövas någon ändring av rättsprövningslagen i syfte att ge talerätt för miljöorganisationer m.fl., förutsatt att dessa tillerkänns saklegitimation genom lämpliga bestämmelser i den berörda miljörettsliga lagstiftningen, vilket föreslås i tidigare avsnitt i den utsträckning det inte redan i dag regleras i miljöbalken.

Översyn av rättsprövningslagen

För närvarande pågår inom Justitiedepartementet en översyn av rättsprövningslagen. Syftet med översynen är i första hand att säkerställa att Sverige uppfyller kraven på domstolsprövning enligt Europakonventionen. I samband med översynen kommer även frågan om miljöorganisationers tillgång till rättsprövning att belysas. Eventuella behov av ändringar av rättsprövningslagen för att Århuskonventionens krav skall tillgodoses på ett tydligare sätt kommer också att behandlas i detta sammanhang.

10.3 Rätten att få handlingar eller underlåtelse i strid med nationell miljö rätt prövade

10.3.1 Konventionens krav

I tidigare avsnitt har visats att Århuskonventionen ställer krav på prövningsförfaranden i samband med att någon begär att få ta del av miljöinformation och vid beslut om tillstånd för större verksamheter med påverkan på miljön. Utöver dessa prövningsförfaranden skall allmänheten, om den motsvarar eventuella kriterier i den nationella lagstiftningen, ha rätt att bestrida privatpersoners och offentliga myndigheters handlingar och underlåtenheter som strider mot nationella miljöbestämmelser (artikel 9.3).

Något EG-direktiv som särskilt behandlar den här bestämmelsen i konventionen har ännu inte tagits fram. Europeiska kommissionen lämnade under hösten 2003 ett förslag till direktiv som väntas behandlas i rådsarbetsgrupper under 2004 och 2005.

Artikel 9.3 lämnar relativt stort utrymme för tolkning. Viss ledning i tolkningen har ibland hämtats från Europeiska kommissionens förslagsdokument.

Vad skall gå att få prövat?

Artikel 9.3 anger att det skall vara möjligt att få personers och myndigheters handlingar och underlåtenheter i strid mot den nationella

miljölagstiftningen prövade. Denna artikel är alltså inte, liksom artiklarna 9.1 och 9.2, kopplad till andra rättigheter i konventionen, utan talar om en generell rätt att bestrida handlingar och underlåtenheter i strid med miljörettsliga bestämmelser.

Vilka dessa handlingar och underlåtenheter egentligen är har inte preciserats närmare än genom att ange att de skall stå i strid med nationella miljörettsliga bestämmelser. En förutsättning är alltså att det finns rättsligt reglerade krav på en viss typ av handling samt att handlingar och underlåtenheter som avviker från dessa krav skall kunna prövas. Om dessa handlingar och underlåtenheter även innefattar formellt meddelade beslut av myndigheter är inte klart. Mot att så skulle vara fallet talar å ena sidan att artikel 9.2 som behandlar möjligheterna att få myndigheters handlande i samband med tillståndsbeslut talar om ”beslut, handlingar och underlåtenheter”, medan artikel 9.3 enbart talar om ”handlingar och underlåtenheter”. Å andra sidan ger det direktivförslag som Europeiska kommissionen lämnade hösten 2003, vilket är menat att genomföra artikel 9.3, stöd för att formella beslut också omfattas. Enligt direktivet skall vissa ha rätt att initiera ett så kallat miljöärende när det gäller ”förvaltningsåtgärder” och ”förvaltningsförsummelser”. Med ”förvaltningsåtgärd” menas då en allmänt tillämplig och rättsligt bindande åtgärd som en myndighet vidtar i enlighet med miljölagstiftningen. Med ”förvaltningsförsummelse” menas en myndighets underlåtenhet att vidta en åtgärd som föreskrivs i miljölagstiftningen. Dessutom måste nog att fatta beslut anses vara att handla.

För en mer fullständig analys utgår därför den fortsatta framställningen från att det som skall kunna prövas enligt artikel 9.3 dels är myndigheters och personers handlingar (inklusive myndigheters beslut) i strid med miljölagstiftningen, dels deras underlåtenhet när det finns en miljörettslig bestämmelse som slår fast en plikt att handla på ett visst sätt.

Vad som egentligen menas med nationell miljölagstiftning är inte heller närmare reglerat i konventionen. Det är därför relativt oklart vilka svenska regler som egentligen skall falla under denna bestämmelse. Frågan har under våren 2003 diskuterats vid ett FN/ECE arbetsgruppsmöte under konventionen, varvid det enbart konstaterades att det var svårt att avgränsa vad som egentligen är miljörettslig lagstiftning. Eventuellt skulle en avgränsning kunna göras genom att säga att reglerna, liksom konventionen, skall ha till syfte att skydda miljön. Någon enighet i frågan har dock inte nåtts. Eventuellt kan framtida rekommendationer på området ge närmare vägledning i frågan.

I det direktivförslag som nämnts tidigare föreslår Europeiska kommissionen att miljölagstiftning skall definieras som lagstiftning vars mål är att skydda eller förbättra miljön, inbegripet människors hälsa, eller att uppnå ett rationellt utnyttjande av naturresurserna, inom ett antal uppräknade områden. Bland dessa områden finns t.ex. vattenskydd, bullerskydd, markskydd, luftföroreningar etc.

Vilka skall göra prövningen?

Prövningen skall, enligt artikel 9.3, göras av domstol eller i administrativ ordning. I konventionens övriga bestämmelser om överprövning har det

preciserats att prövningen skall göras av en domstol, eller annat opartiskt och oberoende organ som inrättats genom lag. Här nämns i stället att prövningen kan göras alternativt av domstol eller i administrativ ordning, vilket torde innebära att prövningen även kan göras av en förvaltningsmyndighet.

I konventionens artikel 9.4, som behandlas i nästa avsnitt, anges vissa krav på prövningens karaktär, vilka gäller alla prövningsförfaranden i artiklarna 9.1-9.3. Om en prövning under artikel 9.3 görs i administrativ ordning måste den alltså leva upp till vissa grundkrav på bl.a. objektivitet och rättvisa, och den skall kunna medföra tillräckliga och effektiva rättsmedel.

Vem skall ha rätt begära prövning?

Enligt artikel 9.3 skall den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i den nationella lagstiftningen ha rätt att initiera prövningen. Det är alltså upp till varje enskild part i konventionen att, om den så önskar, sätta upp kriterier för vilka som skall vara berättigade att påkalla prövningen.

10.3.2 Myndighetsbeslut

Bedömning: Svensk rätt överensstämmer med konventionens krav beträffande möjligheter att få myndigheters beslut prövade. Ytterligare överväganden angående miljöorganisationers möjlighet att föra talan mot beslut kan eventuellt behöva göras i samband med genomförandet av ett väntat EG-direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Skälen för bedömningen: Som visats ovan skall allmänheten kunna initiera prövning beträffande myndigheters handlingar och underlåtenheter.

I avsnitt 10.2.1 presenterades kort möjligheterna att få tillståndsbeslut överprövade av domstol i svensk rätt. Samma regleringar blir i huvudsak tillämpliga när det gäller myndigheters beslut överhuvudtaget. Som nämdes där överklagas kommuners beslut i regel till länsstyrelsen. Statliga myndigheters beslut enligt miljöbalken överklagas till de regionala miljödomstolarna (jfr 16 kap. miljöbalken).

För de frågor som rör miljön men inte regleras i miljöbalken blir i stället allmänna förvaltningsrättsliga principer om överklagande aktuella (jfr förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen). För de myndighetsbeslut som inte kan prövas av miljödomstol eller annan domstol gäller rättsprövningslagen. Sammanfattningsvis finns det alltså möjligheter att få myndigheters beslut i strid med miljörättslig lagstiftning prövade av domstol. Svensk rätt överensstämmer alltså i denna del med konventionens krav beträffande möjligheter att få myndigheters beslut prövade

Miljöorganisationers möjligheter att föra talan mot beslut

Det är som sagts möjligt att sätta upp nationella kriterier för vilken allmänhet som skall ha talerätt enligt 9.3. De närmare kriterier som i

svensk rätt satts upp för talerätt diskuterades i avsnitt 10.2.2. Som nämdes där har som huvudregel ”sakägare” talerätt. Konventionen kräver alltså inte i denna del att miljöorganisationer alltid skall ha möjlighet att föra talan, utan parterna har möjlighet att fritt sätta upp kriterier för vem som skall överklaga vilka beslut (till skillnad från när det gäller beslut om tillstånd för de verksamheter som finns i konventionsbilagan). Svensk rätt överensstämmer alltså med konventionens krav i denna del beträffande möjligheter att få myndigheters beslut prövade även i fråga om miljöorganisationers möjligheter att föra talan.

Vid det offentliga möte som Miljödepartementet anordnade om konventionens genomförande i Sverige hösten 2003 påpekades att miljöorganisationers möjlighet att föra talan mot vissa typer av beslut är mycket begränsad, t.ex. tillsynsbeslut. Även om de begränsningar av organisationernas talerätt i de fall som behandlas i detta avsnitt inte kan sägas strida mot konventionen – i och med att den lämnar fritt för nationella lösningar – kan det vara lämpligt att se över miljöorganisationernas möjligheter att föra talan enligt miljöbalken.

Kommissionens direktivförslag innehåller för närvarande preciserade regler om att även miljöorganisationer som erkänts och som uppfyller vissa kriterier skall ha rätt att föra talan. Frågan om miljöorganisationernas möjligheter att begära prövning av myndigheters beslut som strider mot miljöretten får därför behandlas närmare vid genomförandet av det väntade direktivet. (Jfr i denna del även avsnitt 10.2.3 och 10.3.3.)

10.3.3 Myndigheters och personers handlingar och underlåtenheter i övrigt

Bedömning: Det nuvarande svenska systemet med tillsynsmyndigheter och riksdagens ombudsmän (JO) bedöms sammantaget leva upp till konventionens krav på att det skall vara möjligt att få myndigheters och personers handlingar och underlåtenheter prövade.

Förslag: Det skall tydliggöras att allmänheten har möjlighet att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheter.

Skälen för bedömning och förslag: Sverige har vissa regler beträffande personers handlingar och underlåtenhet i strid med nationella miljöregler. Det är i vissa fall möjligt för bl.a. enskild och miljöorganisation att väcka talan vid miljödomstol om skadestånd, eller mot verksamhetsutövare och yrka att verksamheten förbjuds (32 kap. 12-14 §§ miljöbalken). (Se ovan under avsnitt 10.2.3 där organisationers talerätt diskuteras med hänvisning till dessa regler.)

Vid brott mot straffsanktionerad miljöbestämmelse kan vidare en målsägande föra enskilt åtal enligt 47 kap. rättegångsbalken. Också andra än målsägande kan anmäla personers överträdelse av olika miljöbestämmelser till tillståndsmyndigheter, polis eller åklagare för prövning. Någon generell rättighet för allmänheten att initiera domstolsprövning mot personer som inte följer miljölagstiftningen finns dock inte.

Beträffande myndigheters handlingar (som inte är formella beslut) och underlåtenheter är medlemmar av allmänheten obehindrade att anmäla överträdelse och andra förhållanden till myndigheten för åtgärd. Härvid

bör framhållas myndigheternas relativt omfattande möjligheter att ompröva beslut.

Ren passivitet från en myndighets sida kan dock inte bli föremål för överklagande. I stället måste det röra sig om ett beslut i form av ett uttalande som består vid tiden för prövningen av överklagandet och som har någon form av rättslig eller faktisk verkan, dvs. som är bindande för eller påverkar partens eller någon annans rättsställning eller berör ett intresse som på något annat sätt har erkänts i rättsordningen.

Även den situationen när en myndighet inte fattar något beslut om att inte vidta en åtgärd faller dock under konventionen. Utan ett överklagbart beslut går det i dag inte att vända sig till domstol för överprövning av en myndighets underlåtenhet. Dagens svenska system bygger i stället på grundtanken att tillsynsmyndigheterna skall agera om miljörättsliga bestämmelser inte följs. Centrala tillsynsmyndigheter skall i sin tur agera om en underordnad tillsynsmyndighet inte sköter sina åligganden. Myndigheternas verksamhet kontrolleras av riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Allmänheten, inklusive miljöorganisationer, har alltid möjlighet att anmäla överträdelser av olika miljöbestämmelser till tillståndsmyndigheter för kontroll. Allmänheten kan också vända sig till direkt till JO.

Tidigare överväganden i frågan om möjligheten att få myndigheters underlåtenhet prövad

Frågan om allmänhetens möjlighet att agera vid myndigheters underlåtenhet är inte ny för Sverige utan har diskuterats bland annat i samband med införandet av miljöbalken. Här presenteras kort de diskussioner som förts och som kan vara viktiga att ha i åtanke i detta sammanhang.

I SOU 1996:103 del 1, Miljöbalken, s. 532 ff. föreslogs att miljöorganisationer skulle ha talerätt inför domstol vid myndigheters beslut att inte ingripa eller vidta åtgärder med stöd av balken. Med att inte ingripa eller vidta annan åtgärd skulle därvid jämföras de fall när en myndighet visserligen ingripit eller vidtagit någon åtgärd, men enligt organisationen inte gjort det i tillräcklig omfattning.

I utredningens förslag hade en rätt att överpröva myndigheters beslut att inte handla satts in i 16 kap. 13 § miljöbalken. Regeringen gick inte vidare med det förslaget (prop. 1997/98:45 s 490). Naturskyddsföreningen påpekade att det inte finns någon skyldighet för en myndighet att fatta beslut om att inte vidta åtgärder. Föreningen menade att rätten att överklaga sådana beslut får ingen betydelse om den inte förenas med att ett sådant beslut kan framtvingas. Regeringen höll med och uppgav att domstolen inte heller gärna kan förelägga myndigheten att agera. En lösning där en central tillsynsmyndighet ser till att underordnade myndigheter sköter sina åligganden ansågs därför bättre.

I Miljöskyddskommitténs utredning (SOU 1993:27) förordades att en tjänsteman vid Naturvårdsverket skulle kunna ges beteckningen Miljöombudsman i likhet med Konsumentombudsmannen vid konsumentverket, i stället för att skapa en ny myndighet.

Även i SOU 1996:103 s. 536 ff. behandlades frågan om en Miljöombudsman (MO) behövs – både alternativet med en ny myndighet och en

tjänsteman vid Naturvårdsverket. Utredningen kom till slutsatsen att en MO inte var nödvändig och hänvisade till de möjligheter att föra talan för att skydda allmänt intresse som de föreslagit beträffande miljöorganisationer, vilka inkluderade möjligheten till passivitetstalan. Dessutom argumenterades i utredningen utifrån att Naturvårdsverket som central tillsynsmyndighet ansvarar för bl.a. uppföljningen av klagomål från allmänheten, varför en MO inte ansågs nödvändig.

Regeringen ansåg också att en MO inte var nödvändig (prop. 1997/98:45). Regeringen hänvisade bl.a. till att miljöorganisationer har fått viss talerätt och att JO prövar vid passivitetsfrågor.

Dagens svenska system – tillsynsmyndigheter kontrollerar

Syftet med konventionens artikel 9.3 förklaras, i en handbok som tagits fram inom ramen för FN/ECE, vara att allmänheten skall ha möjlighet att vara med och genomföra miljölagstiftningen och se till att miljörättsliga bestämmelser följs. (The Aarhus Convention, an implementation guide, s. 130.) Den nuvarande svenska ordningen bygger i dag på grundtanken att lokala och centrala tillsynsmyndigheter skall ha den uppgiften.

Tillsynsmyndigheter skall i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynen skall säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (26 kap. 1 § miljöbalken). Tillsynen skall utövas av Naturvårdsverket, Generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (26 kap. 2 § miljöbalken).

Tillsynsmyndigheterna handlar normalt sett på eget initiativ. Allmänheten har dock rätt att anmäla till tillsynsmyndigheten att den anser att något bör kontrolleras. En sådan anmälan till tillsynsmyndigheten skall i likhet med andra ärenden som kommer in till myndigheter läggas upp som ett ärende, vilket avslutas med någon form av beslut. Tillsynsmyndigheten är enligt förvaltningsrättsliga principer skyldig att avsluta ärendet genom någon form av beslut om den som gjort framställningen vill det. Tillsynsmyndigheten kan om den upptäcker brister t.ex. besluta om miljöstraffavgifter, samt förelägganden och förbud och förena dessa med vite.

Dessa befogenheter gäller både när tillsynsmyndigheten handlar efter en anmälan från allmänheten eller på eget initiativ. Besluten i dessa ärenden är i vanlig ordning möjliga att överklaga i enlighet med förvaltningsrättsliga principer. När myndigheten fattar ett beslut om att inte vidta åtgärd borde även detta enligt förvaltningsrättsliga principer vara möjligt att överklaga. (Jfr Växjö tingsrätt, miljödomstolen, dom den 8 augusti 2003 i mål M 452-02.)

Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står också under tillsyn av regeringens högste ombudsman, Justitiekanslern, JK (2 § lagen [1975:1339] om justitiekanslerns tillsyn och 1 § förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern). Under JK:s tillsyn står dessutom bl.a. kommunala myndigheter och andra myndigheter som inte är statliga samt tjänstemän

och andra befattningshavare vid sådana myndigheter. JK får bl.a. som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Skulle en myndighet inte agera som den är skyldig att göra kan JK alltså agera.

Medlemmar av allmänheten har även möjlighet att påkalla granskning av myndigheters agerande hos riksdagens ombudsmän, JO. JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § regeringsformen). JO har också behörighet att föra talan i de fall som anges i lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän. Av 12 kap. 6 § andra stycket regeringsformen framgår vilka befogenheter som ombudsmännen har i förhållande till domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som ställs under deras tillsyn: rätten att övervara myndigheters överläggningar, rätt till insyn i deras skriftliga material, rätt till upplysningar och yttranden samt rätt till biträde av de allmänna åklagarna. Såvitt avser myndigheter och deras anställda kan JO pröva anmälningar angående brister och underlåtenheter vid myndighetsutövning.

Tillsynsmyndigheter och konventionens krav på prövningsorganet

I konventionens artikel 9.4 anges vissa krav på prövningsorganet, bl.a. skall effektiva rättsmedel erbjudas. Tillsynsmyndigheterna kan besluta om miljöskänkelsavgifter, samt förelägganden och förbud och förena dessa med vite. (Se 30 kap. 3 § miljöbalken och 26 kap. 9–14 §§ miljöbalken.)

Huruvida tillsynsmyndigheterna uppfyller övriga krav i artikel 9.4 kan diskuteras. Eventuellt kan objektiviteten ifrågasättas när det är en kommun som skall utöva tillsyn över sin egen verksamhet. I de fallen skall dock tillsynen inte utövas av samma organ som bedriver verksamheten. Genom nyligen genomförda ändringar i kommunallagen (1991:900) har dessa regler skärpts genom en regel om jäv för förtroendevald eller anställd hos kommunen om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till, jfr 6 kap. 25 § kommunallagen.

När det gäller frågan om förfarandet är snabbt och inte oöverkomligt dyrt kan följande sägas. Domstolarnas handläggningstider är som regel längre än myndigheters handläggning av frågor. En prövning inför domstol leder, till skillnad från myndigheters handläggning, inte sällan till kostnader (för bevisning, juridiskt biträde etc.) som kan vara svåra att bära, bl.a. för miljöorganisationer som ofta har en begränsad ekonomi.

För att säkerställa att tillsynsmyndigheternas handläggning går riktigt till kontrolleras de liksom andra myndigheter av riksdagens och regeringens ombudsmän - JO och JK. Det är viktigt att ha både JK:s och JO:s befogenheter i åtanke när man bedömer värdet av tillsynsmyndigheternas kontroll av andras handlingar och underlåtenhet. JO:s och JK:s kontroll av myndigheternas verksamhet skall ses som en garant för att upprätthålla allmänhetens rättssäkerhet i förhållande till myndigheter.

I sammanhanget har övervägts om den granskning JO kan göra av myndigheters underlåtenhet i sig skulle kunna sagas leva upp till konventionens krav i denna del. Sverige, Danmark, Finland och Norge

har vid förhandlingarna om konventionen hävdad att JO:s prövning är tillräcklig i detta sammanhang.

Ombudsmannainstitutet har utan tvekan ett mycket gott renommé för sin effektivitet och JO:s stora tillgänglighet för allmänheten är särskilt värd att framhålla. Det är dock tveksamt om JO:s granskning ensamt skulle kunna erbjuda den prövning som konventionen föreskriver i artikel 9.3. JO:s granskning kan nämligen inte följas av föreläggande eller vite (vilket artikel 9.4 kräver). JO:s prövning omfattar inte heller företag och privatpersoner, vilket inkluderas i artikel 9.3. Det kan därför inte hävdas att Sverige, enbart genom JO, lever upp till konventionens krav.

Miljöbalkens tillsynsmyndigheter bör dock kunna anses leva upp till kraven på prövningsorganet. Deras arbete i kombination med JO:s granskning kan alltså anses uppfylla vad som krävs enligt konventionen. Det förefaller dessutom lämpligt, med hänsyn till vad som sades ovan om att förfarandet är snabbare och billigare än domstolsprövning, att kontrollen av personers och myndigheters bristande efterlevnad av miljöbestämmelser görs just av dessa myndigheter.

Som nämnts i avsnitt 7.2 sägs i konventionens artikel 3.6 att ingenting i konventionen innebär ett krav på att göra undantag från befintliga rättigheter. Ett av skälen till denna bestämmelse kan antas vara att man inte skall behöva bryta ner existerande väl fungerande system i onödan. Det bedöms därför inte nödvändigt att förändra det svenska systemet med tillsynsmyndigheter och JO eftersom de tillsammans utgör ett sådant väl fungerande system som lever upp till konventionens krav.

Förslag på förbättring av dagens system

Som nämnts ovan har allmänheten redan i dag möjlighet att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheterna och få ett beslut i ärendet. Tillsynsmyndigheterna ses dock generellt inte som prövningsorgan, även om de bedöms leva upp till konventionens något vaga krav i denna del.

För att på ett tydligare sätt klargöra att allmänheten har rätt att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheter föreslås därför att detta regleras uttryckligen i 26 kap. 1 § miljöbalken. På så sätt blir det tydligare att allmänheten har denna möjlighet.

Eftersom det i praktiken redan idag går att påkalla tillsynsmyndighetens uppmärksamhet på brister i efterlevnaden av miljöbalken etc. borde det inte bli någon större förändring av arbetsbördan för myndigheten om detta tydligare framgår av lagtexten.

Tillsynsmyndigheternas uppgift att ta emot klagomål i miljöfrågor och agera när så är nödvändigt skall alltså uttryckas på ett tydligare sätt. Som tidigare visats har konventionen ingen definition av vad som är miljöfrågor. Det måste därför vara upp till varje part att göra lämpliga avgränsningar. Eftersom tillsynsmyndigheterna enligt 26 kap. miljöbalken skall kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken, bedöms det lämpligt att inledningsvis begränsa prövningen enligt artikel 9.3 till samma frågor.

Kraven i artikel 9.3 är som sagt något vaga. Resonemanget ovan bygger på de bedömningar som kan göras utifrån konventionen i denna del. Ytterligare överväganden kommer dock att vara nödvändiga i samband med att det direktiv som väntas på området skall genomföras. Det kan inte uteslutas att svensk rätt kommer att behöva förändras med anledning av det direktivet. I det sammanhanget kan det komma upp frågor om hur handling och underlåtenhet skall kunna prövas, vad som är miljörättsliga bestämmelser och vilka som skall ha rätt att få frågor prövade. (Jfr i denna del även diskussionen i avsnitt 10.2.3.)

Eventuellt kan det då bli aktuellt att ta upp frågor om bl.a. en miljöombudsman. Att inrätta ett miljöombudsmannainstitut skulle kunna vara ett sätt att effektivisera möjligheterna för allmänheten att få myndigheters och personers handlingar och underlåtenheter i strid med miljörätten prövade.

10.4 Den föreskrivna prövningens karaktär

Bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven på prövningens karaktär i Århuskonventionen, miljöinformationsdirektivet samt direktivet om allmänhetens deltagande. Några författningsändringar är därför inte nödvändiga i detta sammanhang.

Skälen för bedömningen: De prövningsförfaranden som behandlats i avsnitten ovan skall enligt konventionen erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, om lämpligt inbegripet förelägganden. Förfarandena skall dessutom vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Besluten skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol, och när så är möjligt även beslut av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten (artikel 9.4).

För att göra bestämmelserna om rätten till prövning effektivare skall allmänheten informeras om de möjligheter till överprövning som finns. Parterna till konventionen skall också överväga att införa mekanismer för att undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för rätten till överprövning (artikel 9.5).

I miljöinformationsdirektivet och direktivet om allmänhetens deltagande sägs att förfarandena skall vara rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Information om rätten till rättslig prövning skall vidare göras tillgänglig för allmänheten. (Jfr direktiv 2003/4/EG, artikel 6 och direktiv 2003/35/EG, artiklarna 3.7 och 4.4.)

Konventionen går alltså längre än direktiven i och med att den ställer fler krav på själva prövningen och talar om effektiva rättsmedel, samt talar om stödmekanismer för att undanröja ekonomiska och andra hinder för rätten till överprövning.

Effektiva rättsmedel

Frågan om svensk rätt erbjuder effektiva rättsmedel blir självklart beroende av vilket prövningsorgan som är aktuellt i det enskilda fallet.

Vissa överväganden beträffande prövningsorganens rättsmedel har därför gjorts närmare i de avsnitt där prövningen behandlas, jfr tidigare avsnitt. Ds 2004:29

Domstolar och miljöbalkens tillsynsmyndigheter får sammanfattningsvis anses erbjuda effektiva rättsmedel i enlighet med konventionens krav.

Objektiva, snabba, rättvisa och ej oöverkomligt dyra förfaranden

Konventionen och direktiven förutsätter att prövningsförfarandet uppfyller ett antal rättssäkerhetskrav. Konventionens definition av rättslig prövning har kopplingar till den rätt till en rättvis rättegång som skall ges enligt olika internationella instrument om mänskliga rättigheter, t.ex. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Formellt sätt finns ingen koppling mellan Europakonventionen och Århuskonventionen, även om de flesta stater som undertecknat Århuskonventionen även är parter till Europakonventionen.

De svenska prövningsförfaranden som diskuterats i denna promemoria kan sägas uppfylla de presenterade kraven på området.

Beslut skall meddelas eller registreras skriftligt och finnas tillgängliga

Domar och beslut i mål hos domstolar och myndigheter skall enligt svensk rätt som huvudregel dokumenteras skriftligt (jfr t.ex. 17 kap. 9 § rättegångsbalken, 31 § förvaltningsprocesslagen och 21 § förvaltningslagen).

Enligt artikel 9.4 i konventionen skall beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ vara tillgängliga för allmänheten. Den svenska offentlighetsprincipen med dess handlingsoffentlighet uppfyller detta tillgänglighetskrav. Utöver detta finns i svensk rätt bestämmelser om att exemplar av domar skall hållas tillgängliga på rättskansli, hos förordnad aktförvarare etc. när de meddelats. (Jfr t.ex. 22 kap. 21 § miljöbalken, 17 kap. 9 § rättegångsbalken.) Svenska regler överensstämmer med konventionen.

Information om rätten till rättslig prövning

Enligt Århuskonventionens artikel 9.5 skall varje part säkerställa att allmänheten får information om rätten till överprövning. Enligt svensk rätt skall beslut av domstol eller annan myndighet alltid innehålla en upplysning om hur beslutet kan överklagas. (Jfr t.ex. 21 § förvaltningslagen). Som tidigare nämnts är besluten tillgängliga för allmänheten. Svensk rätt överensstämmer alltså med konventionens krav.

Lämpliga stödmekanismer

Beträffande vad som sägs i artikel 9.5 om att parterna till konventionen skall överväga att införa mekanismer för att undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för rätten till överprövning kan följande sägas.

Till att börja med är det viktigt att komma ihåg att de flesta miljömålen inte inleds i domstol utan hos förvaltningsmyndigheter. Förfarandet hos myndigheterna anses ofta vara billigare än domstolsförfaranden.

Fördelningen av rättegångskostnader enligt miljöbalken är generellt sett generös mot den som vill motsätta sig en ansökan. Det tas inte ut någon avgift och en motpart kan inte tvingas att betala sökandens rättegångskostnader. Principerna för fördelning av rättegångskostnader varierar dock något beroende på vilket slags mål det rör sig om, var målet inlemts osv. (jfr 25 kap. miljöbalken).

Vidare kan nämnas att den svenska administrativa processen bygger på officialprincipen. Principen innebär att domstolen respektive förvaltningsmyndigheten vid bedömningen inte är bunden av parternas yrkanden och grunder, utan själv skall sörja för att utredningen blir tillfredsställande. Parternas får således hjälp av domstolen eller myndigheten vad gäller rättsutredning m.m.

Samma princip gäller vid miljödomstolens prövning av tillstånd enligt miljöbalken (jfr 22 kap. 11 § miljöbalken). Miljödomstolen skall bedriva en aktiv materiell processledning, vilket hänger samman med att domstolen har full utredningsskyldighet (prop. 1997/98:45, del 2, s 240). 20 kap. 3 § miljöbalken hänvisar dessutom, vad gäller mål som överklagats till miljödomstolen, till förvaltningsprocesslagen (8 §) och lagen om domstolsärenden (12 §), som båda föreskriver att officialprincipen skall tillämpas.

Enligt rättshjälpslagen (1996:1619) kan dessutom under vissa förutsättningar en rättssökande få rättshjälpsbiträde och vissa kostnader i samband med processen betalda. Lagen torde dock, med anledning av det ovan sagda om officialprincipen, få mycket liten betydelse i mål som överklagats till miljödomstolen. Ett av kriterierna för att tillerkännas rättshjälp är att den rättssökande behöver juridiskt biträde utöver rådgivning och detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt. I mål inför miljödomstolen där rättegångsbalkens skall tillämpas (se 20 kap. 3 § miljöbalken) kan rättshjälpslagen bli aktuell.

Ytterligare stöd lämnas också genom bidrag till miljöorganisationer. Naturvårdsverket fördelar ca 5 miljoner kronor till miljöorganisationer. Under 2003 fick t.ex. Svenska Naturskyddsföreningen två miljoner kronor. Det ifrågasätts kontinuerligt om det stödet är tillräckligt. I det folkrörelseforum, som nämnades i avsnitt 7.2, pågår en dialog om folkrörelsernas generella villkor när det gäller t.ex. villkor för att se till att man på bästa sätt kan ta till vara de kunskaper som finns samlade i organisationerna.

Sverige måste med hänsyn till det sagda anses leva upp till konventionens krav i denna del.

Regelbundna partsmöten

Enligt Århuskonventionens artikel 10 skall parternas första möte hållas inom ett år efter det konventionen trätt i kraft. Därefter skall möten hållas åtminstone vartannat år. En huvudfråga vid dessa möten är utvärdering av genomförandet av konventionen. Parterna skall bl.a. granska den förda politiken, lagstiftning och metoder som använts för att uppnå målen.

Samtliga parter som är berättigade att underteckna konventionen enligt artikel 17 och mellanstatliga organisationer m.fl. får närvara vid partsmöten i egenskap av observatörer. Andra organisationer med intresse av konventionen får också delta som observatörer om inte minst en tredjedel av närvarande parter invänder mot det.

Varje part har en röst vid partsmöten. Regionala organisationer för ekonomisk integrering kan rösta i medlemsstaternas ställe om dessa inte själva röstar.

Sekretariat, ändring av konventionen, kontroll av efterlevnaden av konventionen samt tvistelösning

FN/ECE:s verkställande sekreterare ansvarar enligt artikel 12 för vissa sekretariatuppgifter, såsom att förbereda partsmöten och vidarebefordra rapporter och andra relevanta dokument.

Bilagorna till konventionen anses som en integrerad del av densamma. Partsmötet kan anta ändringar i konventionstexten. Beslutet förutsätter att minst tre fjärdedelar av samtliga närvarande och röstande är eniga.

Parterna skall enligt artikel 15 anta en procedur för kontroll av efterlevnaden av konventionens bestämmelser. Mekanismen får inte vara av tvingande art utan rådgivande. Allmänheten skall på lämpligt sätt få del i denna och parterna kan överväga att låta kontrollmekanismen innefatta synpunkter från allmänheten. (Jfr avsnitt 5.4 där efterlevnadskommittén kommenteras.)

En part kan förklara att den vid eventuell tolknings- eller tillämpningstvist med annan part accepterar att tvisten avgörs av Internationella domstolen eller ett skiljeförfarande som framgår av konventionens bilaga II.

Undertecknande, deposition, ratifikation, ikraftträdande, uppsägning m.m.

Konventionen var öppen för undertecknande från den 25 juni 1998 till den 21 december 1998 för stater som är med i Förenta Nationernas Ekonomiska kommission för Europa (ECE), stater med konsultativ status till organisationen samt sådana regionala organisationer för ekonomisk integrering som konstituerats av ECE-stater (artikel 17).

Konventionen skall ratificeras av undertecknande stater och organisationer. Även andra stater än de som hittills nämnts kan ansluta sig till konventionen efter godkännande av partsmötet. För det fall en regional organisation för ekonomisk integration är part liksom en av den

organisationens medlemsstater, regleras i artikel 19 punkt 4 fördelningen av dessa båda parter rättigheter enligt konventionen. Organisationen skall för övrigt i samband med ratifikationen meddela i vilken utsträckning dess kompetens omfattar de frågor konventionen behandlar.

Konventionen trädde i kraft 90 dagar efter den dagen det sextonde ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet deponerats. För stater och organisationer som omfattas av definitionen i artikel 17 och som ratificerar eller ansluter sig till konventionen efter denna dag, träder traktaten i kraft 90 dagar efter att anslutningsinstrumentet deponerats.

Tre år efter den dag konventionen trätt i kraft för en part får den parten säga upp konventionen. Uppsägningstiden är 90 dagar.

Originalen till konventionen deponeras hos FN:s generalsekreterare. Texterna på engelska, franska och ryska är lika giltiga.

12 Ikraftträdande

Miljöinformationsdirektivet skall vara genomfört i den svenska lagstiftningen senast den 14 februari 2005. Direktivet om allmänhetens deltagande skall vara genomfört den 25 juni 2005.

För konventionen finns inget datum där den måste vara införlivad i svensk rätt. Enligt folkrättens principer skall dock svensk rätt vara anpassad till konventionen innan Sverige kan ratificera den. Konventionen trädde i kraft internationellt i oktober 2001. Enligt konventionens artikel 20.3 träder konventionen i kraft för en enskild stat 90 dagar från den dag då ratifikationsinstrumentet deponeras. Som nämnts i avsnitt 6 är det önskvärt att Sverige ratificerar konventionen inom en snar framtid.

De föreslagna lagändringarna bör med hänsyn till kravet på genomförande av miljöinformationsdirektivet träda ikraft senast den 14 februari 2005.

13 Konsekvenser

Positiva konsekvenser för svensk miljödemokrati

Syftet med de föreslagna ändringarna i svensk rätt är att indirekt främja miljöskyddet genom att på ett tydligare sätt än i dag garantera tillgång till miljöinformation, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor.

Allmänhetens och miljöorganisationers möjligheter att ta del av miljöinformation och få frågor rättsligt prövade utökas, vilket ses som positivt i ett demokratiskt perspektiv.

De utökade möjligheterna för miljöorganisationer att överklaga beslut om tillstånd skulle eventuellt kunna fördröja genomförandet av de tillståndspliktiga projekt som berörs av förändringarna. Om miljöaspekter beaktas som det är tänkt redan under planeringen av en verksamhet (både enligt bestämmelser om miljöbedömning av planer och program samt verksamheter och åtgärder enligt 6 kap. miljöbalken) är det dock inte säkert att den utökade möjligheten att överklaga tillstånd verkligen leder till en ökad mängd överklaganden.

Eftersom det inte är ovanligt med meningsskiljaktigheter kring konsekvenser för miljön kan den utvidgade prövningsrätten dock leda till en viss ökning av överklagade mål, med förseningar i genomförandet av vissa projekt. Ser man till de avgränsningar som finns avseende vilka miljöorganisationer som får föra talan är det dock uppenbart att det i praktiken inte är många organisationer som uppfyller kriterierna för talerätt. I praktiken torde därför inte antalet överklagade mål öka nämnvärt.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för Århuskonventionens sekretariat m.m. finansieras inom ramen för FN/ECE:s budget. I övrigt går det i nuläget inte att göra annat än lösa antaganden om vilka kostnader som uppkommer för Sverige vad gäller de aktiviteter i form av olika arbetsgrupper m.m. som äger rum under konventionen. Finansieringen av dessa aktiviteter diskuteras kontinuerligt i de olika grupperna. Sverige deltar redan idag i det arbetet och deltar även i det finansieringsschema som satts upp för konventionen. År 2002 bidrog Sverige med 70 000 kr till stöd för konventionsarbetet. Åren 2003 och 2004 uppgick den summan till 20 000 US-dollar. Sverige har för år 2005 uppgett sig vara berett att lämna ytterligare ett bidrag om 20 000 US-dollar. I en arbetsgrupp under konventionen pågår för närvarande arbete med att föreslå ett system för att säkra finansieringen av konventionsarbetet. Den fortsatta finansieringen av konventionsarbetet bedöms dock för närvarande ligga på årliga summor av liknande storlek som de som hittills betalats.

De lagändringar som direktiven och konventionen kräver bedöms eventuellt kunna medföra vissa ökade kostnader. T.ex. kan de utökade möjligheterna för miljöorganisationer att överklaga tillståndsbeslut enligt andra lagar än miljöbalken leda till en ökad belastning av domstolsväsendet. Dessa förändringar hade dock som visats på det stora hela varit nödvändiga att genomföra med anledning av skyldigheten att leva upp till EG-direktivens bestämmelser. Sammanfattningsvis är bedömningen därför, så vitt nu kan överblickas, att en ratificering av Århuskonventionen inte medför några samhällsekonomiska merkostnader som väsentligt skiljer sig från vad som hade varit fallet utan konventionen.

Sammantaget bedöms inte förslag och bedömningar i denna promemoria leda till behov av ytterligare statliga resurser utan kommer att rymmas inom givna anslagsramar.

14.1 Förslaget till lag om miljöinformation

Lagen är föranledd av skillnader mellan det svenska myndighetsbegreppet och myndighetsbegreppet i Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet.

1 §

I paragrafen avgränsas lagens tillämpningsområde. Lagen syftar till att uppställa krav på att vissa organ som inte omfattas av den svenska offentlighetsprincipen skall lämna ut miljöinformation på begäran.

I direktivets artikel 2.2 c sägs att vissa fysiska eller juridiska personer med offentligt ansvar eller offentliga uppgifter, eller som tillhandahåller offentliga tjänster skall anses vara en myndighet i direktivets mening. I bedömningen av om ett organ faller in under bestämmelsen bör man utgå från karaktären på den tjänst som faktiskt tillhandahålls av organet. Att verksamheten har samband med miljön innebär i detta fall att den kan inneha information som enligt 2 § klassas som miljöinformation.

Ledning i frågan om vilka aktörer dessa är kan inledningsvis hittas i Rubensons utredning, som bifogats denna promemoria, *se bilaga 6*. Där anges ett antal aktörer som bedöms vara sådana att de skall träffas av bestämmelserna denna lag. T.ex. vattenförbund enligt lag (1976:997) om vattenförbund, föreningar enligt lag (1981:533) om fiskevårdsområden, och enligt lag (2000:592) om viltvårdsområden. Det kan inte uteslutas att även t.ex. renhållningsbolag som utför offentliga tjänster som har samband med miljön träffas av bestämmelsen.

2 §

Paragrafen anger vad som avses med miljöinformation utifrån definitionen av miljöinformation i konventionens artikel 2.3 och direktivets artikel 2.1.

Punkten 1 gäller uppgifter om tillståndet för olika delar av miljön. Punkten 2 gäller information om olika faktorer som påverkar eller troligtvis påverkar miljöns tillstånd. Punkten 3 gäller uppgifter om planer, program, verksamheter eller åtgärder som påverkar eller troligtvis påverkar antingen miljöns tillstånd eller de olika faktorer som i sin tur kan påverka miljön. Punkten 4 gäller ekonomiska analyser som används inom ramen för planer, verksamheter etc. under punkten 3. Punkten 5 är avslutningsvis inriktad på information om tillståndet för människors hälsa etc. i den mån den påverkas av miljöns tillstånd, samt faktorer, verksamheter eller åtgärder som påverkar miljön.

Definitionen av miljöinformation sträcker sig med andra ord från information om miljöns tillstånd via olika saker som kan påverka miljön till effekter för människors liv etc.

Definitionen är inte menad att innefatta sådan information som är av sådant slag att om en myndighet innehåft den skulle den inte varit tvungen att lämna ut den utan möjligheter att ta betalt för den, så som t.ex. kartor.

3 §

Paragrafen anger att allmänheten har rätt att få miljöinformation från de aktörer som denna lag gäller, i enlighet med krav i konventionens artikel 4.1 och direktivets artikel 3.1 och 3.4. Skyldigheten att tillhandahålla miljöinformation gäller information som faktiskt finns hos aktören, eller förvaras för aktören.

Bestämmelser om möjligheter att avslå en begäran om information finns i 5 och 6 §§.

4 §

Bestämmelsen, som har sin motsvarighet i konventionens artikel 4.2 och miljöinformationsdirektivet artikel 3.2, anger att informationen skall lämnas ut inom vissa tidsramar.

Enligt andra stycket skall sökanden inom samma tidsramar precisera sin begäran om den är för allmänt hållen. Verksamhetsutövaren skall bistå sökanden i detta. Detta krav bör inte ses som mer omfattande än vad som gäller för myndigheters serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen. Det kan röra sig om t.ex. upplysningar och frågor i den utsträckning det är lämpligt.

Tredje stycket gäller den situation när verksamhetsutövaren inte har den efterfrågade informationen. Kravet på att bistå sökanden med information om vart denne kan vända sig skall inte vara större än vad som gäller för myndigheter enligt 4 § tredje stycket förvaltningslagen. Det vill säga att det inte rör sig om något omfattande efterforskningsarbete.

5 §

Paragrafen anger när en begäran om information får avslås utifrån bestämmelserna i artikel 4.1 i miljöinformationsdirektivet och artikel 4.3 i konventionen.

6 §

Paragrafen har sitt ursprung i avslagsgrunder som finns i miljöinformationsdirektivet artikel 4.2 och i konventionen artikel 4.4. Bestämmelserna skall tillämpas restriktivt och en avvägning skall göras med hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. En särreglering införs även för uppgifter om utsläpp som skett i miljön.

7 §

Paragrafen anger vissa krav på beslut om avslag på begäran om information utifrån bestämmelserna i artikel 4.7 i konventionen och 4.5 i miljöinformationsdirektivet.

8 §

Utifrån kraven i artikel 9.1 i konventionen och artikel 6 i miljöinformationsdirektivet anges i paragrafen hur beslut om avslag får överklagas. Bestämmelsen har sin förebild i 15 kap 7 § första stycket sekretesslagen.

9 §

Bestämmelsen har sitt ursprung i konventionens artikel 4.8 och i direktivet artikel 5 och anger att vissa kostnader för att kopiera

miljöinformation. Avgiften får inte överstiga ett skäligt belopp. I den bedömningen bör vad som gäller för kopiering hos myndighet enligt avgiftsförordningen (1992:191) vara vägledande. Ds 2004:29

14.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

15 kap. 13 §

Ett nytt tredje stycke kompletterar nuvarande bestämmelse om samråd. Det nya stycket anger ett krav på att beakta resultatet av de genomförda samråden. Bestämmelsen är menad att genomföra krav i direktivet om allmänhetens deltagande, artikel 2.

26 kap. 1 §

Genom ett tillägg i andra stycket tydliggörs att tillsynsmyndigheten kan agera både på eget initiativ och efter anmälan från t.ex. allmänheten. Detta gäller redan i dag, men uttrycks tydligare genom det gjorda tillägget i paragrafen.

Tillägget är menat att förtydliga den rätt allmänheten har att vända sig till tillsynsmyndigheter när de anser att det föreligger brister i efterlevnaden av miljörättsliga bestämmelser, i enlighet med kraven i Århuskonventionen artikel 9.3.

14.3 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

75 a §

Bestämmelsen är ny och ger de miljöorganisationer som har möjlighet att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken rätt att överklaga vägverkets beslut i fråga om fastställelse av arbetsplan. Bestämmelsen är menad att genomföra artikel 9.2 i Århuskonventionen och artiklarna 3.7 och 4.4 i direktivet om allmänhetens deltagande.

14.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

5 kap, 1 a §

Bestämmelsen är ny och ger de miljöorganisationer som har möjlighet att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken rätt att överklaga Banverkets beslut i fråga om fastställelse av järnvägssplan. Bestämmelsen är menad att genomföra artikel 9.2 i Århuskonventionen och artiklarna 3.7 och 4.4 i direktivet om allmänhetens deltagande.

14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:293) om
inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled
och hamn

7 §

Bestämmelsen är ny och ger de miljöorganisationer som har möjlighet att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken rätt att överklaga Sjöfartsverkets beslut i fråga om utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn. Bestämmelsen är menad att genomföra artikel 9.2 i Århuskonventionen och artiklarna 3.7 och 4.4 i direktivet om allmänhetens deltagande.

14.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om
kärnteknisk verksamhet

29 a §

Bestämmelsen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om överklagande av beslut om tillstånd som prövats av den myndighet som regeringen enligt 5 § bestämmer skall pröva frågor om tillstånd.

Bemyndigandet bedöms nödvändigt för att kunna meddela föreskrifter om miljöorganisationers möjligheter att överklaga SKI:s och SSI:s beslut enligt förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet, vilka behövs för att genomföra artikel 9.2 i Århuskonventionen och artiklarna 3.7 och 4.4 i direktivet om allmänhetens deltagande.

14.7 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen
(1957:297)

14 kap. 2 a §

Bestämmelsen är ny och ger de miljöorganisationer som har möjlighet att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken rätt att överklaga Luftfartsverkets beslut i fråga om tillstånd att inrätta och driva allmänna flygplatser. Bestämmelsen är menad att genomföra artikel 9.2 i Århuskonventionen och artiklarna 3.7 och 4.4 i direktivet om allmänhetens deltagande.

14.8 Förslaget till lag om ändring i minerallagen
(1991:45)

16 kap. 4 a §

Bestämmelsen är ny och ger de miljöorganisationer som har möjlighet att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken rätt att överklaga Bergmästarens beslut i fråga om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession. Bestämmelsen är menad att genomföra artikel 9.2 i Århuskonventionen och artiklarna 3.7 och 4.4 i direktivet om allmänhetens deltagande.

14.9 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen
(1980:100)

Ds 2004:29

14 kap. 11 §

Paragrafen har sitt ursprung i miljöinformationsdirektivet artikel 4.2 andra stycket och Århuskonventionen, artikel 4.4 sista stycket.

Första stycket anger att en intresseavvägning skall göras vid sekretessprövningen av uppgifter som rör miljöinformation. Hänsyn skall tas till allmänintresset av att uppgiften lämnas ut. Med miljöinformation avses sådan information som anges i 2 § i den föreslagna lagen om miljöinformation.

Bestämmelsens andra stycke anger att sekretess enligt ett antal kapitel i sekretesslagen inte gäller om det rör sig om uppgifter om utsläpp i miljön. Med utsläpp avses utsläpp som gjorts i miljön, dvs. inte eventuella framtida utsläpp.

14.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen
(1984:14) om kärnteknisk verksamhet

29 §

Bestämmelsen är ny och ger de miljöorganisationer som har möjlighet att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken rätt att överklaga beslut enligt 16 § och 19 § andra punkten. Bestämmelsen är menad att genomföra artikel 9.2 i Århuskonventionen och artiklarna 3.7 och 4.4 i direktivet om allmänhetens deltagande.

14.11 Förslaget till förordning om ändring i elförordningen
(1994:1250)

18 §

Bestämmelsen är ny och ger de miljöorganisationer som har möjlighet att överklaga beslut och domar enligt miljöbalken rätt att överklaga Nätmyndighetens beslut i fråga om vissa starkströmsluftledningar. Bestämmelsen är menad att genomföra artikel 9.2 i Århuskonventionen och artiklarna 3.7 och 4.4 i direktivet om allmänhetens deltagande.

14.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen
(1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

5 §

Vissa tillägg görs i nuvarande bestämmelse för att leva upp till kraven på gränsöverskridande samråd i direktivet om allmänhetens deltagande (artikel 3.5 och 4.5).

Tilläggen innebär att Naturvårdsverket i det gränsöverskridande samrådet kring verksamheter och åtgärder även skall se till att kraven i det nämnda direktivet uppfylls.

Konvention om Tillgång till Information, Allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och Tillgång till Rättslig prövning i Miljöfrågor

Parterna i denna konvention,

som erinrar om den första principen i Stockholmsdeklarationen om den mänskliga miljön,

som även erinrar om princip 10 i Riodeklarationen om miljö och utveckling,

som dessutom erinrar om generalförsamlingens resolutioner 37/7 av den 28 oktober 1982 om World Charter for Nature och 45/94 av den 14 december 1990 om behovet att säkerställa en hälsosam miljö för det personliga välbefinnandet,

som erinrar om Europeiska stadgan om miljö och hälsa antagen vid Världshälsoorganisationens första europeiska konferens om miljö och hälsa i Frankfurt-am-Main, Tyskland, den 8 december 1989,

som bekräftar behovet att skydda, bevara och förbättra tillståndet i miljön och säkerställa en hållbar och miljömässigt sund utveckling,

som erkänner att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människornas välbefinnande och åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter, inbegripet rätten till själva livet,

som även erkänner att var och en har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande och att var och en har skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer,

som beaktar att medborgarna för att kunna utöva denna rättighet och fullgöra denna skyldighet måste ha tillgång till information, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, och som i detta hänseende erkänner att medborgarna kan behöva hjälp att utöva sina rättigheter,

som erkänner att en förbättrad tillgång till information och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet förbättrar beslutets kvalitet och genomförandet av dem, bidrar till allmänhetens medvetenhet om miljöfrågor, ger allmänheten tillfälle att ge uttryck för sin oro och gör det möjligt för myndigheterna att ta vederbörlig hänsyn till denna oro,

som därmed syftar till att gynna ansvarstagande och öppenhet i beslutsprocesser och att stärka allmänhetens stöd för beslut om miljön,

som erkänner att det är önskvärt med öppenhet i all statlig verksamhet och som uppmanar de lagstiftande organen att tillämpa principerna i denna konvention i sina förfaranden,

som även erkänner att allmänheten behöver känna till förfarandena för deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet, ha fri tillgång till dem och veta hur de skall användas,

som dessutom erkänner den viktiga roll enskilda medborgare, icke-statliga organisationer och den privata sektorn kan spela på miljöskyddsområdet,

som önskar främja utbildning i miljöfrågor för att öka förståelsen för miljön och den hållbara utvecklingen och för att stimulera en bred allmän medvetenhet om, och deltagande i, beslutsprocesser som påverkar miljön och den hållbara utvecklingen,

som konstaterar att det är viktigt att i detta hänseende använda sig av medierna och elektroniska eller andra framtida kommunikationsformer,

som erkänner vikten av att regeringarna till fullo integrerar miljöhänsyn i sitt beslutsfattande och att myndigheterna följaktligen behöver förfoga över exakt, uttömmande och aktuell miljöinformation,

som erkänner att myndigheterna innehar miljöinformation i det allmännas intresse,

som är angelägna om att allmänheten, organisationer inbegripna, bör ha tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs,

som anser att det är viktigt att konsumenterna får tillfredsställande produktinformation så att de kan göra välgrundade miljöval,

som erkänner allmänhetens oro för avsiktliga utsläpp av genetiskt modifierade organismer i miljön och behovet av ökad insyn och större deltagande av allmänheten i beslutsprocesser på detta område,

som är övertygade om att tillämpningen av denna konvention kommer att bidra till att stärka demokratin inom det geografiska område som omfattas av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (ECE),

som är medvetna om den roll som ECE har i detta hänseende och som bland annat erinrar om ECE:s riktlinjer för tillgång till miljöinformation och allmänhetens deltagande i beslut om miljön, som godkändes i den ministerdeklaration som antogs vid den tredje ministerkonferensen "Miljö för Europa" i Sofia, Bulgarien, den 25 oktober 1995,

som tar hänsyn till de tillämpliga bestämmelserna i konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, upprättad i Esbo, Finland, den 25 februari 1991, samt konventionen om gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor och konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar, båda upprättade i Helsingfors den 17 mars 1992, och andra regionala konventioner,

som är medvetna om att antagandet av denna konvention kommer att bidra till att ytterligare stärka processen "Miljö för Europa" och till att den fjärde ministerkonferensen i Århus, Danmark, i juni 1998, kommer att bli framgångsrik,

har kommit överens om följande.

Artikel 1

Syften

För att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention.

Artikel 2

Definitioner

I denna konvention används följande beteckningar med de betydelser som anges här:

1. part: en fördragsslutande part i denna konvention, om inte annat anges i texten.
2. myndighet:
 - a) statlig eller annan offentlig förvaltning,
 - b) fysiska eller juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell rätt, inbegripet särskilda uppgifter, verksamheter eller tjänster som rör miljön,

- c) fysiska eller juridiska personer som har offentligt ansvar eller offentliga uppgifter eller som tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön under överinseende av ett organ eller en person som avses i a eller b,
- d) institutioner i sådana regionala organisationer för ekonomisk integration som avses i artikel 17 och som är parter i denna konvention.

Beteckningen myndighet omfattar inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

3. miljöinformation: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap och naturområden, biologisk mångfald och dess delar, inbegripet genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,

b) faktorer som substanser, energi, buller och strålning samt verksamheter eller åtgärder, inbegripet förvaltningsåtgärder, miljöavtal, riktlinjer, lagstiftning, planer och program, som påverkar eller troligtvis påverkar de delar av miljön som anges i a, samt kostnads- och nyttoanalys och andra ekonomiska analyser och antaganden som används i beslutsfattandet på miljöområdet,

c) tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor, kulturmiljöer och byggnadsverk, i den mån de påverkas eller kan påverkas av tillståndet för miljöns beståndsdelar eller, genom dessa beståndsdelar, av de faktorer, verksamheter eller åtgärder som avses i b,

4. allmänhet: 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,

5. berörd allmänhet: den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet; i denna konvention skall icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett sådant intresse.

Artikel 3

Allmänna bestämmelser

1. Varje part skall införa nödvändiga lagar och andra författningar och vidta andra nödvändiga åtgärder – inbegripet åtgärder avsedda att se till att de bestämmelser som införlivar bestämmelserna om information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i denna konvention är sinsemellan förenliga, och lämpliga genomförandeåtgärder – för att fastställa och upprätthålla tydliga, öppna och enhetliga ramar för införlivandet av bestämmelserna i denna konvention.

2. Varje part skall bemöda sig om att se till att tjänstemän och myndigheter bistår allmänheten och ger vägledning i hur man får tillgång till information, lättare deltar i beslutsprocesser och får tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

3. Varje part skall främja allmänhetens utbildning och medvetenhet i miljöfrågor, särskilt i hur man får tillgång till information, deltar i beslutsprocesser och får tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

4. Varje part skall ge det erkännande och stöd som behövs till föreningar, organisationer eller grupper som främjar miljöskydd och se till att det nationella rättssystemet är förenligt med denna skyldighet.

5. Bestämmelserna i denna konvention skall inte inverka på en parts rätt att behålla eller införa åtgärder som ger en bredare tillgång till information, en mera omfattande möjlighet för allmänheten att delta i beslutsprocesser eller en mera omfattande tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor än vad som krävs i denna konvention.

6. Ingenting i denna konvention innebär ett krav att göra undantag från befintliga rättigheter i fråga om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser eller tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

7. Varje part skall verka för att principerna i denna konvention tillämpas i internationella beslutsprocesser som rör miljön och inom ramen för internationella organisationer när miljöfrågor behandlas.

8. Varje part skall se till att personer som utövar sina rättigheter i enlighet med bestämmelserna i denna konvention inte på något sätt bestraffas, förföljs eller trakasseras för detta. Denna bestämmelse skall inte inverka på de nationella domstolarnas befogenheter att besluta om rimlig ersättning för kostnader i samband med rättsliga förfaranden.

9. Inom ramen för denna konvention skall allmänheten ha tillgång till information, möjlighet att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor utan att bli diskriminerad på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist eller, när det gäller juridiska personer, var personen har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet.

Artikel 4

Tillgång till miljöinformation

1. Om inte annat följer av övriga punkter i denna artikel skall varje part se till att myndigheter på begäran ger allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen, inbegripet, om inte annat följer av b, begärda kopior av de handlingar som innehåller informationen,

a) utan att skälen för begäran behöver anges,

b) i den form som begärs, utom när

i) det är rimligt att myndigheten gör den tillgänglig i annan form, varvid skälen för detta skall anges, eller

ii) informationen redan finns tillgänglig i annan form.

2. Den miljöinformation som avses i punkt 1 skall lämnas ut så snart som möjligt, dock senast en månad efter det att begäran lämnades in, om inte informationen är så omfattande och komplicerad att tidsfristen bör förlängas till högst två månader. Sökanden skall informeras om förlängningen och om skälen till den.

3. En begäran om miljöinformation får avslås om

a) informationen inte finns hos den myndighet som begäran har ställts till,

b) begäran är uppenbart orimlig eller för allmänt hållen, eller

c) begäran avser material som ännu inte färdigställts eller myndigheters interna meddelanden, om sådana undantag är föreskrivna i nationell rätt eller enligt sedvana, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

4. En begäran om miljöinformation får avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar myndigheters verksamhet, då sådan sekretess gäller enligt nationell rätt.

b) Internationella förbindelser, det nationella försvaret eller allmän säkerhet.

c) Domstolsförfaranden, personers möjlighet att få en rättvis rättegång eller en myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art.

- d) Sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess skyddas i lag i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen. Denna punkt skall inte hindra utlämnande av information om utsläpp som är av betydelse i miljöskyddshänseende.
- e) Immateriella rättigheter.
- f) Sekretess som omfattar personuppgifter eller akter om en fysisk person, om denna person inte har gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut till allmänheten, om sådan sekretess gäller enligt nationell rätt.
- g) Tredje parts intressen, om den parten har tillhandahållit den begärda informationen frivilligt utan att vara skyldig att göra det enligt lag eller utan att kunna åläggas att göra det enligt lag, såvida inte parten i fråga har gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut.
- h) Skydd av den miljö som informationen avser, till exempel parningsplatser för sällsynta arter.

Ovannämnda grunder för avslag skall tolkas restriktivt, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön.

5. Om den begärda miljöinformationen inte finns hos den myndighet som sökanden vänt sig till skall myndigheten så snart som möjligt meddela sökanden hos vilken myndighet informationen kan sökas eller vidarebefordra begäran till den myndigheten och meddela sökanden att så skett.

6. Om det är möjligt att särskilja information som enligt punkterna 3 c och 4 inte behöver lämnas ut utan att den undantagna informationens sekretess påverkas, skall varje part se till att myndigheterna lämnar ut resten av den begärda informationen.

7. Beslut om avslag på en begäran skall vara skriftligt om begäran var skriftlig eller om sökanden begär det. Beslutet skall innehålla en motivering till avslaget och upplysningar om det prövningsförfarande som föreskrivs i artikel 9. Beslutet skall lämnas så snart som möjligt, dock senast en månad efter det att begäran lämnades in, om inte informationen är så komplicerad att tidsfristen bör förlängas till högst två månader. Sökanden skall informeras om förlängningen och om skälen till den.

8. Varje part får ge sina myndigheter tillstånd att ta ut en avgift för att lämna ut information, men denna avgift får inte vara högre än vad som är rimligt. Myndigheter som avser att ta ut en sådan avgift skall tillhandahålla sökandena en förteckning över avgifterna och ange i vilka fall de kommer att tas ut eller inte tas ut, och i vilka fall avgiften skall betalas i förskott.

Artikel 5

Insamling och spridning av miljöinformation

- Varje part skall se till
 - att myndigheterna innehar och uppdaterar miljöinformation som är relevant för deras verksamhet,
 - att obligatoriska system införs som fortlöpande förser myndigheterna med nödvändig information om föreslagna och befintliga verksamheter som kan påverka miljön väsentligt,
 - att, vid omedelbart hot mot människors hälsa eller miljön oberoende av om hotet kommer från mänsklig verksamhet eller har naturliga orsaker, all information som gör det möjligt för allmänheten att förebygga eller begränsa skador och som finns hos en myndighet, omedelbart sprids till de delar av allmänheten som riskerar att drabbas.
- Varje part skall se till att myndigheterna inom ramen för den nationella lagstiftningen lämnar allmänheten miljöinformation på ett öppet sätt och att miljöinformationen verkligen finns tillgänglig, bl.a. genom att

- a) ge allmänheten tillräcklig information om arten och omfattningen av den miljöinformation som finns hos myndigheten, hur miljöinformationen lämnas ut och görs tillgänglig och hur man kan gå till väga för att få tag på den,
- b) vidta och upprätthålla praktiska åtgärder, t.ex. att
 - i) ha förteckningar, register eller kartotek som är tillgängliga för allmänheten,
 - ii) se till att tjänstemännen ger allmänheten stöd när den begär att få tillgång till information enligt denna konvention och
 - iii) utse kontaktställen, och
- c) ge kostnadsfri tillgång till den miljöinformation som finns i de förteckningar, register eller kartotek som avses i b i.

3. Varje part skall se till att miljöinformationen fortlöpande görs tillgänglig i elektroniska databaser som är lätt åtkomliga för allmänheten via allmänt tillgängliga telenät. Information som är tillgänglig i denna form bör omfatta

- a) sådana rapporter om tillståndet i miljön som avses i punkt 4,
- b) lagar och andra författningar om eller med anknytning till miljön,
- c) i förekommande fall riktlinjer, planer och program om eller med anknytning till miljön, och
- d) övrig information, i den mån tillgängligheten av sådan information i denna form skulle underlätta tillämpningen av den nationella lagstiftning som införlivar denna konvention,

under förutsättning att denna information redan finns tillgänglig i elektronisk form.

4. Varje part skall med jämna mellanrum som inte överstiger tre eller fyra år offentliggöra och sprida en nationell rapport om tillståndet i miljön, inbegripet information om miljöns kvalitet och miljöbelastningen.

5. Varje part skall inom ramen för sin lagstiftning vidta åtgärder för att sprida bl.a.

- a) dokument om lagstiftning och politik, såsom dokument om strategier, riktlinjer, program och åtgärdsplaner rörande miljön samt sådana lägesrapporter om hur dessa genomförs som framställts på olika förvaltningsnivåer,
- b) internationella fördrag, konventioner och avtal om miljöfrågor, och
- c) i förekommande fall andra viktiga internationella dokument om miljöfrågor.

6. Varje part skall stimulera dem som utövar verksamheter som har en betydande påverkan på miljön att regelbundet informera allmänheten om sina verksamheters och produkters miljöpåverkan, i förekommande fall genom frivillig miljömärkning eller miljörevision eller på annat sätt.

7. Varje part skall

- a) offentliggöra alla fakta och analyser av fakta som parten anser relevanta och viktiga för utformningen av större miljöpolitiska förslag,
- b) offentliggöra, eller på annat sätt göra åtkomligt, tillgängligt material som förklarar hur parten kommunicerar med allmänheten i frågor som omfattas av denna konvention, och
- c) i lämplig form tillhandahålla information om hur förvaltningen på alla nivåer fullgör sina offentliga uppgifter eller tillhandahåller offentliga tjänster åt allmänheten med avseende på miljön.

8. Varje part skall se till att den produktinformation som behövs görs tillgänglig för allmänheten på ett sådant sätt att konsumenterna kan göra välgrundade miljöval.

9. Varje part skall vidta åtgärder för att gradvis införa, med hänsyn till internationella processer där så är möjligt, ett enhetligt landsomfattande system för inventering eller registrering av föroreningar i en strukturerad databas som är åtkomlig för allmänheten och sammanställd genom standardiserad inrapportering. Ett sådant system kan omfatta tillförsel, utsläpp och överföring av vissa angivna ämnen och produkter, inbegripet vatten-, energi- och resursanvändning, från vissa angivna verksamheter till olika miljöer och till platser för behandling och omhändertagande på den ursprungliga platsen eller på annan plats.

10. Ingenting i denna artikel påverkar parternas rätt att vägra att lämna ut viss miljöinformation i enlighet med artikel 4.3 och 4.4.

Artikel 6

Allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter

1. Varje part

a) skall tillämpa bestämmelserna i denna artikel i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I skall tillåtas,

b) skall i enlighet med sin nationella rätt även tillämpa bestämmelserna i denna artikel på beslut om föreslagna verksamheter som inte anges i bilaga I och som kan ha betydande påverkan på miljön. Parten skall för detta ändamål avgöra om den föreslagna verksamheten omfattas av dessa bestämmelser, och

c) kan, om det är föreskrivet i den nationella rätten, i varje enskilt fall besluta att inte tillämpa bestämmelserna i denna artikel på föreslagna verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften, om parten anser att en sådan tillämpning skulle inverka menligt på dessa syften.

2. I beslutsprocesser om miljön skall den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt, antingen genom offentligt tillkännagivande eller i förekommande fall enskilt, bl.a. om

a) den föreslagna verksamheten och den ansökan om vilken beslut skall fattas,

b) vilka slags beslut som kan komma att fattas eller om förslaget till beslut,

c) vilken myndighet som ansvarar för beslutet,

d) den tänkta beslutsprocessen, inbegripet, om sådan information kan lämnas, information om

i) när beslutsprocessen påbörjas,

ii) allmänhetens möjligheter att delta,

iii) tid och plats för planerad offentlig utfrågning,

iv) till vilken myndighet man kan vända sig för att få relevant information och var sådan information finns tillgänglig för allmänhetens granskning,

v) vilken berörd myndighet eller annat offentligt organ som tar emot synpunkter eller frågor samt inom vilken tid synpunkterna eller frågorna tas emot,

vi) vilken miljöinformation av betydelse om den föreslagna verksamheten som finns tillgänglig, och

e) huruvida verksamheten är föremål för en nationell eller gränsöverskridande miljökonsekvensbeskrivning.

3. Varje etapp i förfarandet för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen skall innehålla rimliga tidsfrister som är tillräckligt långa för att allmänheten skall kunna informeras i enlighet med punkt 2 och i praktiken kunna förbereda sig och delta på ett meningsfullt sätt.
4. Varje part skall sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt.
5. Varje part bör i förekommande fall uppmuntra potentiella sökande att innan de ansöker om tillstånd göra klart för sig vilken allmänhet som berörs, inleda diskussioner med den och informera om syftet med sin ansökan.
6. Varje part skall kräva att de behöriga myndigheterna, på begäran när detta krävs enligt nationell rätt, ger den berörda allmänheten möjlighet att kostnadsfritt och så snart informationen blir tillgänglig ta del av all information som är av betydelse för den beslutsprocess som avses i denna artikel och som finns tillgänglig under den tid förfarandet för allmänhetens medverkan pågår, vilket dock inte skall påverka parternas rätt att vägra att lämna ut vissa uppgifter i enlighet med artikel 4.3 och 4.4. Informationen skall, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 4, omfatta minst
 - a) en beskrivning av den föreslagna verksamhetens lokalisering samt fysiska och tekniska egenskaper, inbegripet en uppskattning av förväntade restprodukter och utsläpp,
 - b) en beskrivning av den föreslagna verksamhetens betydande påverkan på miljön,
 - c) en beskrivning av planerade åtgärder avsedda att förebygga eller minska miljöpåverkan, utsläppen inbegripna,
 - d) en icke-teknisk sammanfattning av ovanstående,
 - e) en översikt över de huvudalternativ som sökanden överväger,
 - f) i enlighet med den nationella lagstiftningen, de viktigaste rapporter och yttranden som hade lämnats till myndigheten vid den tidpunkt då den berörda allmänheten skall informeras i enlighet med punkt 2.
7. Allmänhetens deltagande i beslutsprocessen skall innefatta en möjlighet att skriftligen eller, i förekommande fall, vid en offentlig utfrågning eller ett offentligt möte med sökanden lämna alla synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter som den anser vara av betydelse för den föreslagna verksamheten.
8. Varje part skall se till att det i beslutet tas vederbörlig hänsyn till vad som framkommit vid allmänhetens deltagande.
9. Varje part skall se till att allmänheten informeras på föreskrivet sätt om beslutet så snart det har fattats av myndigheten. Varje part skall göra beslutstexten tillgänglig för allmänheten tillsammans med de skäl och överväganden som beslutet är grundat på.
10. Varje part skall se till att bestämmelserna i punkterna 2–9 i denna artikel också tillämpas i lämpliga fall när en myndighet omprövar eller uppdaterar villkoren för den verksamhet som avses i punkt 1.
11. Varje part skall inom ramen för sin nationella rätt i möjlig och lämplig utsträckning tillämpa bestämmelserna i denna artikel på beslut om huruvida den skall tillåta avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

Artikel 7

Allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer, program och riktlinjer avseende miljön

Varje part skall, sedan den har försett allmänheten med nödvändig information, vidta praktiska eller andra åtgärder för att allmänheten inom öppna och rimliga ramar skall kunna delta i utarbetandet av planer och program avseende miljön. Inom dessa ramar skall artikel

6.3, 6.4 och 6.8 tillämpas. Den behöriga myndigheten skall med beaktande av syftet med denna konvention fastställa vilken allmänhet som får delta. Varje part skall i lämplig utsträckning bemöda sig om att ge allmänheten möjlighet att delta i utarbetandet av riktlinjer avseende miljön.

Artikel 8

Allmänhetens deltagande i utarbetandet av lagar och andra författningar

Varje part skall sträva efter att främja ett effektivt deltagande från allmänhetens sida på ett lämpligt stadium medan det fortfarande finns alternativ när myndigheterna utarbetar lagar och andra författningar som kan ha en betydande miljöpåverkan. För det ändamålet bör följande åtgärder vidtas:

- a) Tillräcklig tid för ett effektivt deltagande bör fastställas.
- b) Förslag till regler bör offentliggöras eller på annat sätt göras tillgängliga för allmänheten.
- c) Allmänheten bör ges tillfälle att yttra sig direkt eller genom representativa rådgivande organ.

Vad som framkommit under allmänhetens deltagande skall i möjligaste mån beaktas.

Artikel 9

Tillgång till rättslig prövning

1. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den som anser att hans eller hennes begäran om information enligt artikel 4 har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i den artikeln, kan få detta prövat av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

I de fall en part föreskriver en sådan domstolsprövning skall den se till att den berörda personen även har rätt till ett snabbt, lagstadgat förfarande, avgiftsfritt eller till en låg avgift, för att få sin sak omprövad av myndigheten eller prövad av ett annat oberoende och opartiskt organ än en domstol.

Slutgiltiga beslut enligt denna punkt skall vara bindande för den myndighet som förvarar informationen. Motiveringen skall vara skriftlig, åtminstone när tillgång till information nekats enligt denna punkt.

2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

- a) som har ett tillräckligt intresse

eller,

- b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövat av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall 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 denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.

3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten.

5. För att göra bestämmelserna i denna artikel ännu effektivare skall varje part se till att allmänheten informeras om tillgången till prövning i domstol eller i administrativ ordning, och överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning.

Artikel 10

Parternas möten

1. Parterna skall kallas till ett första möte senast ett år efter dagen för ikraftträdandet av denna konvention. Därefter skall parterna hålla ett ordinarie möte minst en gång vartannat år, om inte parterna beslutar annat, eller på skriftlig begäran av en part, under förutsättning att denna begäran stöds av minst en tredjedel av parterna inom sex månader efter det att begäran har delgivits alla parter av exekutivsekreteraren i Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa.

2. Parterna skall vid sina möten fortlöpande granska genomförandet av denna konvention på grundval av regelbundna rapporter från parterna och skall för detta ändamål

a) granska riktlinjer, lagar och metoder för tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor i syfte att ytterligare förbättra dessa,

b) utbyta information om den erfarenhet som vunnits vid slutande och genomförande av bilaterala och multilaterala avtal eller andra överenskommelser som är tillämpliga för syftet med denna konvention och där en eller flera av parterna är part,

c) när det är lämpligt anlita tillämpliga organ i Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa och andra behöriga internationella organ och särskilda kommittéer i alla frågor som är av betydelse för att uppnå denna konventions syften,

d) inrätta biträdande organ om det anses nödvändigt,

e) vid behov utarbeta protokoll till denna konvention,

f) överväga och anta förslag till ändringar i denna konvention i enlighet med bestämmelserna i artikel 14,

g) överväga och vidta varje ytterligare åtgärd som kan behövas för att uppnå denna konventions syften,

h) vid sitt första möte överväga och enhälligt anta en arbetsordning för sina möten och för de biträdande organens möten,

i) vid sitt första möte gå igenom erfarenheterna från genomförandet av bestämmelserna i artikel 5.9 och överväga vilka åtgärder som krävs för att ytterligare utveckla det system

som avses i den punkten, med beaktande av internationella processer och framsteg, inbegripet utarbetandet av ett lämpligt instrument för upprättande av register eller förteckningar över utsläpp och överföring av föroreningar som skulle kunna bifogas denna konvention.

3. Parterna får vid sina möten om nödvändigt överväga att med enhällighet fatta ekonomiska beslut.

4. Förenta nationerna, dess fackorgan och Internationella atomenergiorganet samt varje stat eller regional organisation för ekonomisk integration som enligt artikel 17 har rätt att underteckna denna konvention, men som inte är part i konventionen, och varje mellanstatlig organisation som har behörighet på de områden som avses i denna konvention skall ha rätt att delta som observatör vid parternas möten.

5. Varje enskild organisation som har behörighet på de områden som avses i denna konvention och som har meddelat exekutivsekreteraren i Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa att den önskar vara representerad vid ett av parternas möten skall ha rätt att delta som observatör om inte minst en tredjedel av de parter som är närvarande vid mötet invänder mot detta.

6. För punkterna 4 och 5 skall de procedurregler som avses i punkt 2 h innehålla praktiska föreskrifter om tillträdesförfarandet och andra dit hörande villkor.

Artikel 11

Rösträtt

1. Med undantag av bestämmelserna i punkt 2 skall varje part i denna konvention ha en röst.

2. Regionala organisationer för ekonomisk integration skall i frågor inom sina behörighetsområden utöva sin rösträtt med det antal röster som motsvarar antalet medlemsstater i organisationen som är parter i denna konvention. Sådana organisationer skall inte utöva sin rösträtt om deras medlemsstater utövar sin, och vice versa.

Artikel 12

Sekretariat

Exekutivsekreteraren i Ekonomiska kommissionen för Europa skall utföra följande sekretariatsuppgifter:

- a) Sammankalla till och förbereda parternas möten.
- b) Till parterna översända rapporter och annan information som erhålls i enlighet med bestämmelserna i denna konvention.
- c) Utföra andra uppgifter som parterna kan komma att bestämma.

Artikel 13

Bilagor

Bilagorna till denna konvention skall utgöra en integrerande del av konventionen.

Artikel 14

Ändringar i konventionen

1. Varje part får föreslå ändringar i denna konvention.
2. Texten till varje föreslagna ändring i denna konvention skall skriftligen meddelas exekutivsekreteraren i Ekonomiska kommissionen för Europa, som skall vidarebefordra

den till samtliga parter minst 90 dagar före det möte vid vilket parterna föreslås anta ändringen.

Ds 2004:29
Bilaga 1

3. Parterna skall göra sitt yttersta för att uppnå enhällighet om varje föreslagen ändring i denna konvention. Om alla ansträngningar att uppnå enhällighet har uttömts och ingen överenskommelse har träffats, skall ändringen som en sista utväg antas med tre fjärdedelars röstmajoritet bland de vid mötet närvarande och röstande parterna.

4. Ändringar i denna konvention som antas i enlighet med punkt 3 skall av depositarien delges alla parter för ratifikation, godkännande eller godtagande. Andra ändringar i denna konvention än ändringar i en bilaga träder i kraft för de parter som har ratificerat, godkänt eller godtagit dem 90 dagar efter det att depositarien underrättades om att de har ratificerats, godkänts eller godtagits av minst tre fjärdedelar av dessa parter. De träder därefter i kraft för varje annan part 90 dagar efter det att denna part deponerade sitt ratifikations-, godkännande- eller godtagandeinstrument rörande ändringarna.

5. Varje part som inte kan godkänna en ändring i en bilaga till denna konvention skall skriftligen meddela depositarien detta inom tolv månader från den dag då meddelandet om antagandet översändes. Depositarien skall utan dröjsmål meddela alla parter varje sådant meddelande som mottagits. En part kan när som helst ersätta sitt tidigare meddelande med ett godtagande, och ändringarna i en sådan bilaga träder i kraft för den parten när ett godtagandeinstrument deponeras hos depositarien.

6. Efter utgången av en period om tolv månader från den dag då depositarien översände ändringen i en bilaga enligt punkt 4 träder den i kraft för de parter som inte har lämnat något meddelande till depositarien i enlighet med bestämmelserna i punkt 5, under förutsättning att högst en tredjedel av parterna har lämnat ett sådant meddelande.

7. I denna artikel avses med närvarande och röstande parter de parter som är närvarande och som avger en ja- eller en nejöst.

Artikel 15

Övervakning av efterlevnaden

Parterna skall vid sitt möte med enhällighet fastställa valfria icke-konfronterande, icke-rättsliga och rådgivande former för övervakning av efterlevnaden av bestämmelserna i denna konvention. Dessa åtgärder skall göra det möjligt för allmänheten att delta och får omfatta möjligheten att ta hänsyn till meddelanden från allmänheten i frågor som rör denna konvention.

Artikel 16

Tvistlösning

1. Om tvist uppstår mellan två eller flera parter om tolkningen eller tillämpningen av denna konvention, skall de försöka lösa den genom förhandling eller varje annan form av tvistlösning som är godtagbar för parterna i tvisten.

2. När en part undertecknar, ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till denna konvention, eller när som helst därefter, kan den i en skriftlig förklaring till depositarien meddela att den i en tvist som inte lösts i enlighet med punkt 1 godtar ett eller båda av de följande sätten att lösa tvisten som obligatoriska i förhållande till varje part som godtar samma förpliktelse:

- a) Hänskjutande av tvisten till Internationella domstolen.
- b) Skiljedom i enlighet med det förfarande som anges i bilaga II.

3. Om parterna i tvisten har godtagit de båda sätt att lösa tvisten som anges i punkt 2, får tvisten hänskjutas endast till Internationella domstolen, om inte parterna kommer överens om något annat.

Artikel 17

Undertecknande

Denna konvention skall stå öppen för undertecknande i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och därefter i Förenta nationernas högkvarter i New York till och med den 21 december 1998, av stater som är medlemmar i Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa och stater som har rådgivande status vid Ekonomiska kommissionen för Europa enligt punkterna 8 och 11 i Ekonomiska och sociala rådets resolution 36 (IV) av den 28 mars 1947 samt av regionala organisationer för ekonomisk integration sammansatta av suveräna stater som är medlemmar i Ekonomiska kommissionen för Europa, till vilka dess medlemsstater har överlåtit behörigheten i de frågor som regleras i denna konvention, inbegripet behörigheten att sluta avtal i dessa frågor.

Artikel 18

Depositarie

Förenta nationernas generalsekreterare skall vara depositarie för denna konvention.

Artikel 19

Ratifikation, godtagande, godkännande och anslutning

1. Denna konvention skall vara föremål för ratifikation, godtagande eller godkännande av signatärstater och regionala organisationer för ekonomisk integration.
2. Denna konvention skall stå öppen för anslutning från och med den 22 december 1998 av de stater och regionala organisationer för ekonomisk integration som avses i artikel 17.
3. Alla andra stater än de som avses i punkt 2 som är medlemmar i Förenta nationerna får ansluta sig till konventionen efter godkännande vid parternas möte.
4. Varje organisation som avses i artikel 17 och som blir part i denna konvention utan att någon av dess medlemsstater är part skall vara bunden av alla förpliktelser enligt denna konvention. Om en eller flera av en sådan organisations medlemsstater är part i denna konvention, skall organisationen och dess medlemsstater besluta om vilket ansvar var och en skall ha för att fullgöra sina åtaganden enligt konventionen. I sådana fall skall organisationen och medlemsstaterna inte ha rätt att samtidigt utöva sina rättigheter enligt denna konvention.
5. De regionala organisationer för ekonomisk integration som avses i artikel 17 skall i sina ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument uppge omfattningen av sin behörighet i de frågor som regleras i denna konvention. Dessa organisationer skall även informera depositarien om varje väsentlig ändring i omfattningen av deras behörighet.

Artikel 20

Ikraftträdande

1. Denna konvention träder i kraft 90 dagar från den dag då det 16:e ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet deponerades.
2. Vid tillämpningen av punkt 1 skall ett instrument som deponeras av en regional organisation för ekonomisk integration inte medräknas utöver dem som deponeras av de stater som är medlemmar i denna organisation.
3. För varje stat eller organisation som avses i artikel 17 och som ratificerar, godtar eller godkänner denna konvention eller ansluter sig till den efter det att det 16:e ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet har deponerats, träder konventionen i kraft 90 dagar från den dag då en sådan stat eller organisation deponerade sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument.

Artikel 21

Frånträde

En part kan när som helst efter utgången av tre år räknat från den dag då denna konvention trädde i kraft för parten frånträda konventionen genom ett skriftligt meddelande till depositarien. Ett sådant frånträde träder i kraft 90 dagar från den dag då depositarien tog emot meddelandet.

Artikel 22

Autentiska texter

Originalen till denna konvention, vars engelska, franska och ryska texter är lika giltiga, skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat denna konvention.

Som skedde i Århus, Danmark, den 25 juni 1998.

Bilaga I

Förteckning över verksamheter som avses i artikel 6.1 a

1. Energisektorn

- Mineralolja- och gasraffinaderier.
- Anläggningar för förgasning eller kondensering.
- Värmekraftverk och andra förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på 50 megawatt (MW) eller mer.
- Koksverk.
- Kärnkraftverk och andra kärnreaktorer, inbegripet demontering och avveckling av sådana kärnreaktorer eller reaktorer¹ (utom forskningsanläggningar som producerar och omvandlar klyvbara och fertila material och vilkas maximala kapacitet inte överstiger 1 kW kontinuerlig termisk last).
- Anläggningar för upparbetning av utbränt kärnbränsle.
- Anläggningar som är avsedda
 - för framställning eller anrikning av kärnbränsle,
 - för behandling av utbränt kärnbränsle eller högradradioaktivt avfall,
 - för slutförvaring av utbränt kärnbränsle,
 - enbart för slutförvaring av radioaktivt avfall,
 - enbart för lagring (planerad för mer än 10 år) av utbränt kärnbränsle eller radioaktivt avfall på annan plats än produktionsplatsen.

2. Produktion och omvandling av metaller

- Anläggningar för rostning och sintring av metallhaltig malm, inbegripet svavelhaltig malm.
- Anläggningar för framställning av råjärn eller stål (primär eller sekundär smältning), inklusive utrustning för kontinuerlig gjutning, med en kapacitet som överstiger 2,5 ton per timme.
- Anläggningar för behandling av järnbaserade metaller:
 - i) Genom varmvalsning med en kapacitet som överstiger 20 bruttoton stål per timme.
 - ii) Genom hammarsmide där slagkraften per hammare överstiger 50 kJ och där den använda värmeeffekten överstiger 20 MW.
 - iii) Genom anbringande av skyddsbeläggningar av smält metall med en inmatning som överstiger 2 bruttoton stål per timme.
- Järn- och stålgiuterier med en produktionskapacitet som överstiger 20 ton per dygn.

- Anläggningar
 - i) för produktion av icke-järnmetaller utifrån malmer, slig eller sekundärt råmaterial genom metallurgiska, kemiska eller elektrolytiska processer,
 - ii) för smältning, inklusive framställning av legeringsmetaller, av icke-järnmetaller, inklusive återvinningsprodukter (färskning, formgjutning, etc.), med en smältningskapacitet som överstiger 4 ton per dygn för bly och kadmium eller 20 ton per dygn för övriga metaller.
- Anläggningar för ytbehandling av metaller och plaster som använder en elektrolytisk eller kemisk process där behandlingsbadet har en volym som överstiger 30 m³.

3. Mineralindustri

- Anläggningar för framställning av klinker (cement) i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 500 ton per dygn eller av kalk i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dygn, eller av klinker (cement) eller kalk i andra typer av ugnar med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dygn.
- Anläggningar för produktion av asbest och för tillverkning av asbestbaserade produkter.
- Anläggningar för tillverkning av glas, inklusive sådana som är avsedda för tillverkning av glasfibrer, med en smältningskapacitet som överstiger 20 ton per dygn.
- Anläggningar för smältning av mineraler, inklusive sådana för framställning av mineralull med en smältningskapacitet som överstiger 20 ton per dygn.
- Anläggningar för tillverkning av keramiska produkter genom bränning, i synnerhet takpannor, tegel, eldfast sten, kakel, stengods eller porslin, med en produktionskapacitet som överstiger 75 ton per dygn och/eller med en ugnskapacitet som överstiger 4 m³ och med en satsningstäthet på mer än 300 kg per m³.

4. Kemisk industri

Med produktion enligt de verksamhetskategorier som ingår i denna punkt avses tillverkning av de ämnen eller ämnesgrupper som förtecknas i a–g, där tillverkningen omfattar kemiska reaktioner och sker i industriell skala.

- a) Fabriker för framställning av organiska ämnen, som t.ex.
 - i) kolväten (linjära eller cykliska, mättade eller omättade, alifatiska eller aromatiska),
 - ii) organiska syreföreningar, särskilt alkoholer, aldehyder, ketoner, karboxylsyror, estrar, acetater, etrar, peroxider, epoxihartser,
 - iii) organiska svavelföreningar,
 - iv) organiska kväveföreningar, särskilt aminer, amider, nitrosföreningar, nitro- eller nitratföreningar, nitriler, cyanater, isocyanater,
 - v) fosfororganiska föreningar,
 - vi) halogenerade kolväten,
 - vii) metallorganiska föreningar,
 - viii) plaster och andra polymerer (polymerer, syntetfibrer och regenererad cellulosa),
 - ix) syntetgummi,
 - x) färgämnen och pigment,
 - xi) ytaktiva ämnen.
- b) Kemiska fabriker för framställning av oorganiska baskemikalier och andra organiska ämnen, såsom
 - i) gaser, såsom t.ex. ammoniak, klor eller klorväte, fluor eller fluorväte, koloxider, svavelföreningar, kväveoxider, väte, svaveldioxid, karbonylklorid (fosgen),
 - ii) syror, såsom kromsyra, fluorvätesyra, fosforsyra, salpetersyra, saltsyra, svavelsyra, oleum, svavelsyrlighet,
 - iii) baser, såsom ammoniumhydroxid, kaliumhydroxid, natriumhydroxid,
 - iv) salter, såsom ammoniumklorid, kaliumklorat, kaliumkarbonat, natriumkarbonat, perborat, silverniträt,
 - v) icke-metaller, metalloxyder eller andra oorganiska föreningar, såsom kalciumkarbid, kisel, kiselkarbid.

- c) Anläggningar för framställning av gödningsmedel baserade på fosfor, kväve eller kalium (enkla eller sammansatta gödningsmedel).
- d) Anläggningar för framställning av lantbruks- eller skogsbrukskemiska och bekämpningsmedel.
- e) Anläggningar för eller biologisk tillverkning av läkemedel genom kemiska eller biologiska processer.
- f) Anläggningar för framställning av sprängämnen.
- g) Anläggningar där kemisk eller biologisk bearbetning används för framställning av fodertillsatser innehållande protein, fermentationsprodukter och andra proteinprodukter.

5. Avfallshantering

- Anläggningar för förbränning, återvinning, kemisk behandling eller deponering av farligt avfall.
- Anläggningar för förbränning av kommunalt avfall med en kapacitet som överstiger 3 ton per timme.
- Anläggningar för omhändertagande av icke-farligt avfall med en kapacitet som överstiger 50 ton per dygn.
- Deponier som tar emot mer än 10 ton avfall per dygn eller med en total kapacitet som överstiger 25 000 ton, med undantag för deponier för inert avfall.

6. Anläggningar för rening av avloppsvatten med en kapacitet som överstiger 150 000 personekvivalenter.

7. Industriella anläggningar för

a) framställning av pappersmassa av trä eller liknande fibrösa material,

b) framställning av papper och kartong där produktionskapaciteten överstiger 20 ton per dygn.

8. a) Anläggning av järnvägslinjer för fjärrtrafik samt flygplatser² med en banlängd av 2 100 m eller mer.

b) Anläggning av motorvägar och motortrafikleder.³

c) Anläggning av en ny väg med fyra eller fler filer, eller uträtning och/eller breddning av befintlig väg med två eller färre filer för att få fyra eller fler filer, där en sådan väg, eller ett uträtat och/eller breddat avsnitt, skulle bli en sammanhängande vägsträcka på 10 km eller mer.

9. a) Inre vattenvägar och insjöhamnar som medger trafik med fartyg på mer än 1 350 ton.

b) Hamnar, kajer för lastning och lossning med landförbindelse och uthamnar (utom färjelägen) som kan ta fartyg på över 1 350 ton.

10. System för avledning eller artificiell tillförsel av grundvatten, där den årliga avledda eller tillförda vattenmängden uppgår till eller överstiger 10 miljoner kubikmeter.

11. a) Anläggningar för överföring av vattenresurser mellan flodområden, där denna överföring syftar till att förhindra eventuell vattenbrist och där den överförda vattenmängden överstiger 100 miljoner kubikmeter per år.

b) I alla andra fall anläggningar för överföring av vattenresurser mellan flodområden, när den genomsnittliga genomströmningen i avledningsområdet över flera år överstiger 2 000 miljoner kubikmeter per år och den överförda vattenmängden överstiger 5 procent av denna genomströmning.

I båda fallen är överföring av dricksvatten i vattenledningar undantagen.

12. Utvinning av råolja och naturgas för kommersiella ändamål, när den utvunna mängden överstiger 500 ton per dygn för olja och 500 000 kubikmeter per dygn för gas.
13. Dammar och andra anläggningar avsedda för uppdämning eller permanent lagring av vatten, där den nya eller tillkomna uppdämda eller lagrade vattenmängden överstiger 10 miljoner kubikmeter.
14. Rörledningar för transport av gas, olja eller kemikalier med en diameter av mer än 800 mm och en längd av mer än 40 km.
15. Anläggningar för djurhållning av fjäderfä eller svin med mer än
 - a) 40 000 platser för fjäderfä,
 - b) 2 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion (> 30 kg), eller
 - c) 750 platser för suggor.
16. Stenbrott eller dagbrott vars yta överstiger 25 hektar, eller torvutvinning, när utvinningsplatsens yta överstiger 150 hektar.
17. Anläggning av luftledningar för elektrisk energi med en spänning av minst 220 kV och en längd av mer än 15 km.
18. Anläggningar för lagring av olja, petrokemiska och kemiska produkter med en kapacitet av minst 200 000 ton.
19. Andra verksamheter
 - Anläggningar för förbehandling (tvättning, blekning, mercerisering) eller för färgning av fibrer eller textilier där behandlingskapaciteten överstiger 10 ton per dygn.
 - Garverier för en produktion av mer än 12 ton produkter per dygn.
 - a) Slakterier för en produktion baserad på en slaktvikt som överstiger 50 ton per dygn.
 - b) Behandling och framställning, avsedd för produktion av livsmedel av
 - i) animaliska råvaror (förutom mjölk) för en produktion av mer än 75 ton slutprodukter per dygn,
 - ii) vegetabiliska råvaror för en produktion av mer än 300 ton slutprodukter per dygn (kvartalsmedelvärde).
 - c) Behandling och framställning av mjölkprodukter baserad på en invägning av mer än 200 ton per dygn (årsmedelvärde).
 - Anläggningar för destruering eller återvinning av slaktkroppar och animaliskt avfall med en produktion baserad på mer än 10 ton per dygn.
 - Anläggningar för ytbehandling av material, föremål eller produkter och som använder organiska lösningsmedel, i synnerhet för appretering, tryckning, bestrykning, avfettning, vattenskyddsbehandling, limning, målning, rengöring eller impregnering, med en förbrukning av lösningsmedel på mer än 150 kg per timme eller mer än 200 ton per år.
 - Anläggningar för framställning av kol (hårdbränd kol) eller av grafitelektroder genom förbränning eller grafitisering.
20. All verksamhet som inte anges i punkterna 1–19, men där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen.
21. Bestämmelsen i artikel 6.1 a i denna konvention gäller inte något av ovanstående projekt som bedrivs uteslutande eller huvudsakligen för att forska, utveckla och prova nya

metoder eller produkter under mindre än två år, om de inte kan antas medföra betydande skadliga verkningar på miljön eller hälsan.

Ds 2004:29
Bilaga 1

22. Varje förändring eller utökning av verksamheter som i sig uppfyller de kriterier eller gränsvärden som anges i denna bilaga skall omfattas av artikel 6.1 a i denna konvention. Varje annan förändring eller utökning av verksamheter skall omfattas av artikel 6.1 b i denna konvention.

Anmärkningar

1) Kärnkraftverk och andra kärnreaktorer upphör att vara sådana anläggningar när allt kärnbränsle och alla andra radioaktivt nedsmittade delar har avlägsnats slutgiltigt från anläggningsområdet.

2) I denna konvention avses med flygplats en flygplats som överensstämmer med definitionen i 1944 års Chicagokonvention om upprättandet av Internationella civila luftfartsorganisationen (bilaga 14).

3) I denna konvention avses med motortrafikled en väg som överensstämmer med definitionen i Europeisk överenskommelse om huvudleder för internationell trafik (AGR) av den 15 november 1975.

Bilaga II

SKILJEDOM

1. Om en tvist hänskjuts till skiljedom i enlighet med artikel 16.2 i denna konvention, skall en part eller parterna meddela sekretariatet vilken fråga som är föremål för skiljedom och särskilt ange de artiklar i denna konvention vilkas tolkning och tillämpning tvisten gäller. Sekretariatet skall vidarebefordra den sålunda erhållna informationen till alla parter i denna konvention.

2. Skiljedomstolen skall bestå av tre ledamöter. Kärandeparten eller kärandeparterna och den andra parten eller parterna i tvisten skall utse en skiljedomare, och de två skiljedomare som utsetts på detta sätt skall gemensamt utse den tredje skiljedomaren, som skall vara skiljedomstolens ordförande. Den senare får inte vara medborgare i något land som är part i tvisten och inte heller ha fast hemvist inom något av dessa parters områden, vara anställd av någon av dem eller ha befattat sig med målet i någon annan egenskap.

3. Om skiljedomstolens ordförande inte har utsetts inom två månader efter det att den andra skiljedomaren har utsetts, skall exekutivsekreteraren för Ekonomiska kommissionen för Europa på begäran av en av parterna i tvisten utse ordföranden inom ytterligare två månader.

4. Om en av parterna i tvisten inte utnämner en skiljedomare inom två månader efter mottagandet av anmodan, får den andra parten underrätta exekutivsekreteraren för Ekonomiska kommissionen för Europa, som skall utse skiljedomstolens ordförande inom ytterligare två månader. Efter utnämningen skall skiljedomstolens ordförande anmoda den part som inte utsett någon skiljedomare att göra detta inom två månader. Om den parten inte gör detta inom den tiden, skall ordföranden underrätta exekutivsekreteraren för Ekonomiska kommissionen för Europa, som skall göra denna utnämning inom ytterligare två månader.

5. Skiljedomstolen skall meddela sitt beslut i enlighet med internationell rätt och bestämmelserna i denna konvention.

6. En skiljedomstol tillsatt enligt bestämmelserna i denna bilaga skall upprätta sin egen arbetsordning.

7. Skiljedomstolens beslut både vad gäller processordning och innehåll skall fattas med enkel majoritet bland ledamöterna.

8. Domstolen får vidta alla lämpliga åtgärder för att fastställa fakta.

9. Parterna i tvisten skall underlätta skiljedomstolens arbete och skall särskilt med alla tillgängliga medel

a) förse den med alla nödvändiga handlingar, ge den allt nödvändigt bistånd och alla nödvändiga upplysningar,

b) göra det möjligt för domstolen att vid behov inkalla vittnen eller experter och uppta deras vittnesmål.

10. Parterna och skiljedomarna skall skydda alla konfidentiella uppgifter som de får i förtroende under skiljedomstolens förhandlingar.

11. Skiljedomstolen kan, på begäran av någon av parterna, rekommendera tillfälliga skyddsåtgärder.

12. Om en av parterna i tvisten underlåter att inställa sig inför skiljedomstolen eller att föra sin talan, kan den andra parten begära att skiljedomstolen fortsätter förfarandet och avger sitt slutliga beslut. Om någon av parterna uteblir eller underlåter att föra sin talan, skall detta inte utgöra något hinder för förfarandet.

13. Skiljedomstolen kan pröva och besluta om motyrkanden som direkt härrör från den sak som är föremål för tvist.

14. Om inte skiljedomstolen beslutar annat på grund av särskilda omständigheter i målet, skall domstolens kostnader, innefattande ersättning till ledamöterna, bäras till lika delar av parterna i tvisten. Domstolen skall bokföra alla sina utgifter och tillställa parterna slutredovisning av dessa.

15. Varje part i denna konvention som har ett rättsligt intresse i tvistens sakfråga och som kan påverkas av ett beslut i målet får med domstolens samtycke intervensera i förhandlingarna.

16. Skiljedomstolen skall meddela sitt utslag inom fem månader från den dag då den upprättades, såvida den inte finner det nödvändigt att utsträcka tidsgränsen med en period som ej bör överstiga ytterligare fem månader.

17. Skiljedomstolens utslag skall åtföljas av en redogörelse för skälen. Det skall vara slutligt och bindande för alla parter i tvisten. Utslaget skall av skiljedomstolen översändas till parterna i tvisten och till sekretariatet. Sekretariatet skall vidarebefordra den erhållna informationen till alla parter i denna konvention.

18. Varje tvist som uppstår mellan parterna om tolkningen eller verkställandet av utslaget kan av endera parten hänskjutas till den skiljedomstol som meddelat utslaget eller, om denna inte kan ta upp saken till behandling, till en annan domstol som tillsatts för detta ändamål på samma sätt som den första.

Convention on Access to Information, Public participation in Decisionmaking and Access to Justice in Environmental matters

done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998

The Parties to this Convention,

Recalling principle 1 of the Stockholm Declaration on the Human Environment,

Recalling also principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development,

Recalling further General Assembly resolutions 37/7 of 28 October 1982 on the World Charter for Nature and 45/94 of 14 December 1990 on the need to ensure a healthy environment for the well-being of individuals,

Recalling the European Charter on Environment and Health adopted at the First European Conference on Environment and Health of the World Health Organization in Frankfurt-am-Main, Germany, on 8 December 1989,

Affirming the need to protect, preserve and improve the state of the environment and to ensure sustainable and environmentally sound development,

Recognizing that adequate protection of the environment is essential to human well-being and the enjoyment of basic human rights, including the right to life itself,

Recognizing also that every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being, and the duty, both individually and in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations,

Considering that, to be able to assert this right and observe this duty, citizens must have access to information, be entitled to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters, and acknowledging in this regard that citizens may need assistance in order to exercise their rights,

Recognizing that, in the field of the environment, improved access to information and public participation in decision-making enhance the quality and the implementation of decisions, contribute to public awareness of environmental issues, give the public the opportunity to express its concerns and enable public authorities to take due account of such concerns,

Aiming thereby to further the accountability of and transparency in decision-making and to strengthen public support for decisions on the environment,

Recognizing the desirability of transparency in all branches of government and inviting legislative bodies to implement the principles of this Convention in their proceedings,

Recognizing also that the public needs to be aware of the procedures for participation in environmental decision-making, have free access to them and know how to use them,

Recognizing further the importance of the respective roles that individual citizens, non-governmental organizations and the private sector can play in environmental protection,

Desiring to promote environmental education to further the understanding of the environment and sustainable development and to encourage widespread public awareness of, and participation in, decisions affecting the environment and sustainable development,

Noting, in this context, the importance of making use of the media and of electronic or other, future forms of communication,

Recognizing the importance of fully integrating environmental considerations in governmental decision-making and the consequent need for public authorities to be in possession of accurate, comprehensive and up-to-date environmental information,

Acknowledging that public authorities hold environmental information in the public interest,

Concerned that effective judicial mechanisms should be accessible to the public, including organizations, so that its legitimate interests are protected and the law is enforced,

Noting the importance of adequate product information being provided to consumers to enable them to make informed environmental choices,

Recognizing the concern of the public about the deliberate release of genetically modified organisms into the environment and the need for increased transparency and greater public participation in decision-making in this field,

Convinced that the implementation of this Convention will contribute to strengthening democracy in the region of the United Nations Economic Commission for Europe (ECE),

Conscious of the role played in this respect by ECE and recalling, inter alia, the ECE Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in

Environmental Decision-making endorsed in the Ministerial Declaration adopted at the Third Ministerial Conference "Environment for Europe" in Sofia, Bulgaria, on 25 October 1995,

Bearing in mind the relevant provisions in the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, done at Espoo, Finland, on 25 February 1991, and the Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents and the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, both done at Helsinki on 17 March 1992, and other regional conventions,

Conscious that the adoption of this Convention will have contributed to the further strengthening of the "Environment for Europe" process and to the results of the Fourth Ministerial Conference in Aarhus, Denmark, in June 1998,

Have agreed as follows:

Article 1

OBJECTIVE

In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, each Party shall guarantee the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention.

Article 2

DEFINITIONS

For the purposes of this Convention,

1. "Party" means, unless the text otherwise indicates, a Contracting Party to this Convention;

2. "Public authority" means:

(a) Government at national, regional and other level;

(b) Natural or legal persons performing public administrative functions under national law, including specific duties, activities or services in relation to the environment;

(c) Any other natural or legal persons having public responsibilities or functions, or providing public services, in relation to the environment, under the control of a body or person falling within subparagraphs (a) or (b) above;

(d) The institutions of any regional economic integration organization referred to in article 17 which is a Party to this Convention.

This definition does not include bodies or institutions acting in a judicial or legislative capacity;

3. "Environmental information" means any information in written, visual, aural, electronic or any other material form on:

(a) The state of elements of the environment, such as air and atmosphere, water, soil, land, landscape and natural sites, biological diversity and its components, including genetically modified organisms, and the interaction among these elements;

(b) Factors, such as substances, energy, noise and radiation, and activities or measures, including administrative measures, environmental agreements, policies, legislation, plans and programmes, affecting or likely to affect the elements of the environment within the scope of subparagraph (a) above, and cost-benefit and other economic analyses and assumptions used in environmental decision-making;

(c) The state of human health and safety, conditions of human life, cultural sites and built structures, inasmuch as they are or may be affected by the state of the elements of the environment or, through these elements, by the factors, activities or measures referred to in subparagraph (b) above;

4. "The public" means one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups;

5. "The public concerned" means the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest.

Article 3

GENERAL PROVISIONS

1. Each Party shall take the necessary legislative, regulatory and other measures, including measures to achieve compatibility between the provisions implementing the information, public participation and access-to-justice provisions in this Convention, as well as proper

enforcement measures, to establish and maintain a clear, transparent and consistent framework to implement the provisions of this Convention.

2. Each Party shall endeavour to ensure that officials and authorities assist and provide guidance to the public in seeking access to information, in facilitating participation in decision-making and in seeking access to justice in environmental matters.

3. Each Party shall promote environmental education and environmental awareness among the public, especially on how to obtain access to information, to participate in decision-making and to obtain access to justice in environmental matters.

4. Each Party shall provide for appropriate recognition of and support to associations, organizations or groups promoting environmental protection and ensure that its national legal system is consistent with this obligation.

5. The provisions of this Convention shall not affect the right of a Party to maintain or introduce measures providing for broader access to information, more extensive public participation in decision-making and wider access to justice in environmental matters than required by this Convention.

6. This Convention shall not require any derogation from existing rights of access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters.

7. Each Party shall promote the application of the principles of this Convention in international environmental decision-making processes and within the framework of international organizations in matters relating to the environment.

8. Each Party shall ensure that persons exercising their rights in conformity with the provisions of this Convention shall not be penalized, persecuted or harassed in any way for their involvement. This provision shall not affect the powers of national courts to award reasonable costs in judicial proceedings.

9. Within the scope of the relevant provisions of this Convention, the public shall have access to information, have the possibility to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters without discrimination as to citizenship, nationality or domicile and, in the case of a legal person, without discrimination as to where it has its registered seat or an effective centre of its activities.

Article 4

ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

1. Each Party shall ensure that, subject to the following paragraphs of this article, public authorities, in response to a request for environmental information, make such information available to the public, within the framework of national legislation, including, where requested and subject to subparagraph (b) below, copies of the actual documentation containing or comprising such information:

(a) Without an interest having to be stated;

(b) In the form requested unless:

(i) It is reasonable for the public authority to make it available in another form, in which case reasons shall be given for making it available in that form; or

(ii) The information is already publicly available in another form.

2. The environmental information referred to in paragraph 1 above shall be made available as soon as possible and at the latest within one month after the request has been submitted, unless the volume and the complexity of the information justify an extension of this period up to two months after the request. The applicant shall be informed of any extension and of the reasons justifying it.

3. A request for environmental information may be refused if:

(a) The public authority to which the request is addressed does not hold the environmental information requested;

(b) The request is manifestly unreasonable or formulated in too general a manner; or

(c) The request concerns material in the course of completion or concerns internal communications of public authorities where such an exemption is provided for in national law or customary practice, taking into account the public interest served by disclosure.

4. A request for environmental information may be refused if the disclosure would adversely affect:

(a) The confidentiality of the proceedings of public authorities, where such confidentiality is provided for under national law;

(b) International relations, national defence or public security;

(c) The course of justice, the ability of a person to receive a fair trial or the ability of a public authority to conduct an enquiry of a criminal or disciplinary nature;

- (d) The confidentiality of commercial and industrial information, where such confidentiality is protected by law in order to protect a legitimate economic interest. Within this framework, information on emissions which is relevant for the protection of the environment shall be disclosed;
- (e) Intellectual property rights;
- (f) The confidentiality of personal data and/or files relating to a natural person where that person has not consented to the disclosure of the information to the public, where such confidentiality is provided for in national law;
- (g) The interests of a third party which has supplied the information requested without that party being under or capable of being put under a legal obligation to do so, and where that party does not consent to the release of the material; or
- (h) The environment to which the information relates, such as the breeding sites of rare species.

The aforementioned grounds for refusal shall be interpreted in a restrictive way, taking into account the public interest served by disclosure and taking into account whether the information requested relates to emissions into the environment.

5. Where a public authority does not hold the environmental information requested, this public authority shall, as promptly as possible, inform the applicant of the public authority to which it believes it is possible to apply for the information requested or transfer the request to that authority and inform the applicant accordingly.

6. Each Party shall ensure that, if information exempted from disclosure under paragraphs 3 (c) and 4 above can be separated out without prejudice to the confidentiality of the information exempted, public authorities make available the remainder of the environmental information that has been requested.

7. A refusal of a request shall be in writing if the request was in writing or the applicant so requests. A refusal shall state the reasons for the refusal and give information on access to the review procedure provided for in accordance with article 9. The refusal shall be made as soon as possible and at the latest within one month, unless the complexity of the information justifies an extension of this period up to two months after the request. The applicant shall be informed of any extension and of the reasons justifying it.

8. Each Party may allow its public authorities to make a charge for supplying information, but such charge shall not exceed a reasonable amount.

Public authorities intending to make such a charge for supplying information shall make available to applicants a schedule of charges which may be levied, indicating the circumstances in which they may be levied or waived and when the supply of information is conditional on the advance payment of such a charge.

Article 5

COLLECTION AND DISSEMINATION OF ENVIRONMENTAL INFORMATION

1. Each Party shall ensure that:

- (a) Public authorities possess and update environmental information which is relevant to their functions;
- (b) Mandatory systems are established so that there is an adequate flow of information to public authorities about proposed and existing activities which may significantly affect the environment;
- (c) In the event of any imminent threat to human health or the environment, whether caused by human activities or due to natural causes, all information which could enable the public to take measures to prevent or mitigate harm arising from the threat and is held by a public authority is disseminated immediately and without delay to members of the public who may be affected.

2. Each Party shall ensure that, within the framework of national legislation, the way in which public authorities make environmental information available to the public is transparent and that environmental information is effectively accessible, inter alia, by:

- (a) Providing sufficient information to the public about the type and scope of environmental information held by the relevant public authorities, the basic terms and conditions under which such information is made available and accessible, and the process by which it can be obtained;
- (b) Establishing and maintaining practical arrangements, such as:
 - (i) Publicly accessible lists, registers or files;
 - (ii) Requiring officials to support the public in seeking access to information under this Convention; and
 - (iii) The identification of points of contact; and
- (c) Providing access to the environmental information contained in lists, registers or files as referred to in subparagraph (b) (i) above free of charge.

3. Each Party shall ensure that environmental information progressively becomes available in electronic databases which are easily accessible to the public through public telecommunications networks. Information accessible in this form should include:

- (a) Reports on the state of the environment, as referred to in paragraph 4 below;
- (b) Texts of legislation on or relating to the environment;
- (c) As appropriate, policies, plans and programmes on or relating to the environment, and environmental agreements; and
- (d) Other information, to the extent that the availability of such information in this form would facilitate the application of national law implementing this Convention, provided that such information is already available in electronic form.

4. Each Party shall, at regular intervals not exceeding three or four years, publish and disseminate a national report on the state of the environment, including information on the quality of the environment and information on pressures on the environment.

5. Each Party shall take measures within the framework of its legislation for the purpose of disseminating, inter alia:

- (a) Legislation and policy documents such as documents on strategies, policies, programmes and action plans relating to the environment, and progress reports on their implementation, prepared at various levels of government;
- (b) International treaties, conventions and agreements on environmental issues; and
- (c) Other significant international documents on environmental issues, as appropriate.

6. Each Party shall encourage operators whose activities have a significant impact on the environment to inform the public regularly of the environmental impact of their activities and products, where appropriate within the framework of voluntary eco-labelling or eco-auditing schemes or by other means.

7. Each Party shall:

- (a) Publish the facts and analyses of facts which it considers relevant and important in framing major environmental policy proposals;
- (b) Publish, or otherwise make accessible, available explanatory material on its dealings with the public in matters falling within the scope of this Convention; and
- (c) Provide in an appropriate form information on the performance of public functions or the provision of public services relating to the environment by government at all levels.

8. Each Party shall develop mechanisms with a view to ensuring that sufficient product information is made available to the public in a manner which enables consumers to make informed environmental choices.

9. Each Party shall take steps to establish progressively, taking into account international processes where appropriate, a coherent, nationwide system of pollution inventories or registers on a structured, computerized and publicly accessible database compiled through standardized reporting. Such a system may include inputs, releases and transfers of a specified range of substances and products, including water, energy and resource use, from a specified range of activities to environmental media and to on-site and offsite treatment and disposal sites.

10. Nothing in this article may prejudice the right of Parties to refuse to disclose certain environmental information in accordance with article 4, paragraphs 3 and 4.

Article 6

PUBLIC PARTICIPATION IN DECISIONS ON SPECIFIC ACTIVITIES

1. Each Party:

- (a) Shall apply the provisions of this article with respect to decisions on whether to permit proposed activities listed in annex I;
- (b) Shall, in accordance with its national law, also apply the provisions of this article to decisions on proposed activities not listed in annex I which may have a significant effect on the environment. To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions; and
- (c) May decide, on a case-by-case basis if so provided under national law, not to apply the provisions of this article to proposed activities serving national defence purposes, if that Party deems that such application would have an adverse effect on these purposes.

2. The public concerned shall be informed, either by public notice or individually as appropriate, early in an environmental decision-making procedure, and in an adequate, timely and effective manner, inter alia, of:

- (a) The proposed activity and the application on which a decision will be taken;
- (b) The nature of possible decisions or the draft decision;
- (c) The public authority responsible for making the decision;
- (d) The envisaged procedure, including, as and when this information can be provided:
- (i) The commencement of the procedure;

- (ii) The opportunities for the public to participate;
- (iii) The time and venue of any envisaged public hearing;
- (iv) An indication of the public authority from which relevant information can be obtained and where the relevant information has been deposited for examination by the public;
- (v) An indication of the relevant public authority or any other official body to which comments or questions can be submitted and of the time schedule for transmittal of comments or questions; and
- (vi) An indication of what environmental information relevant to the proposed activity is available; and
- (e) The fact that the activity is subject to a national or transboundary environmental impact assessment procedure.

3. The public participation procedures shall include reasonable time-frames for the different phases, allowing sufficient time for informing the public in accordance with paragraph 2 above and for the public to prepare and participate effectively during the environmental decision-making.

4. Each Party shall provide for early public participation, when all options are open and effective public participation can take place.

5. Each Party should, where appropriate, encourage prospective applicants to identify the public concerned, to enter into discussions, and to provide information regarding the objectives of their application before applying for a permit.

6. Each Party shall require the competent public authorities to give the public concerned access for examination, upon request where so required under national law, free of charge and as soon as it becomes available, to all information relevant to the decision-making referred to in this article that is available at the time of the public participation procedure, without prejudice to the right of Parties to refuse to disclose certain information in accordance with article 4, paragraphs 3 and 4. The relevant information shall include at least, and without prejudice to the provisions of article 4:

- (a) A description of the site and the physical and technical characteristics of the proposed activity, including an estimate of the expected residues and emissions;
- (b) A description of the significant effects of the proposed activity on the environment;
- (c) A description of the measures envisaged to prevent and/or reduce the effects, including emissions;
- (d) A non-technical summary of the above; (e) An outline of the main alternatives studied by the applicant; and
- (f) In accordance with national legislation, the main reports and advice issued to the public authority at the time when the public concerned shall be informed in accordance with paragraph 2 above.

7. Procedures for public participation shall allow the public to submit, in writing or, as appropriate, at a public hearing or inquiry with the applicant, any comments, information, analyses or opinions that it considers relevant to the proposed activity.

8. Each Party shall ensure that in the decision due account is taken of the outcome of the public participation.

9. Each Party shall ensure that, when the decision has been taken by the public authority, the public is promptly informed of the decision in accordance with the appropriate procedures. Each Party shall make accessible to the public the text of the decision along with the reasons and considerations on which the decision is based.

10. Each Party shall ensure that, when a public authority reconsiders or updates the operating conditions for an activity referred to in paragraph 1, the provisions of paragraphs 2 to 9 of this article are applied *mutatis mutandis*, and where appropriate.

11. Each Party shall, within the framework of its national law, apply, to the extent feasible and appropriate, provisions of this article to decisions on whether to permit the deliberate release of genetically modified organisms into the environment.

Article 7

PUBLIC PARTICIPATION CONCERNING PLANS, PROGRAMMES AND POLICIES RELATING TO THE ENVIRONMENT

Each Party shall make appropriate practical and/or other provisions for the public to participate during the preparation of plans and programmes relating to the environment, within a transparent and fair framework, having provided the necessary information to the public. Within this framework, article 6, paragraphs 3, 4 and 8, shall be applied. The public which may participate shall be identified by the relevant public authority, taking into account the objectives of this Convention. To the extent appropriate, each Party shall endeavour to provide opportunities for public participation in the preparation of policies relating to the environment.

Article 8

PUBLIC PARTICIPATION DURING THE PREPARATION OF EXECUTIVE REGULATIONS AND/OR GENERALLY APPLICABLE LEGALLY BINDING NORMATIVE INSTRUMENTS

Each Party shall strive to promote effective public participation at an appropriate stage, and while options are still open, during the preparation by public authorities of executive regulations and other generally applicable legally binding rules that may have a significant effect on the environment. To this end, the following steps should be taken:

- (a) Time-frames sufficient for effective participation should be fixed;
- (b) Draft rules should be published or otherwise made publicly available; and
- (c) The public should be given the opportunity to comment, directly or through representative consultative bodies.

The result of the public participation shall be taken into account as far as possible.

Article 9

ACCESS TO JUSTICE

1. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that any person who considers that his or her request for information under article 4 has been ignored, wrongfully refused, whether in part or in full, inadequately answered, or otherwise not dealt with in accordance with the provisions of that article, has access to a review procedure before a court of law or another independent and impartial body established by law.

In the circumstances where a Party provides for such a review by a court of law, it shall ensure that such a person also has access to an expeditious procedure established by law that is free of charge or inexpensive for reconsideration by a public authority or review by an independent and impartial body other than a court of law.

Final decisions under this paragraph 1 shall be binding on the public authority holding the information. Reasons shall be stated in writing, at least where access to information is refused under this paragraph.

2. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that members of the public concerned

- (a) Having a sufficient interest or, alternatively,
- (b) Maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires this as a precondition,

have access to a review procedure before a court of law and/or another independent and impartial body established by law, to challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission subject to the provisions of article 6 and, where so provided for under national law and without prejudice to paragraph 3 below, of other relevant provisions of this Convention.

What constitutes a sufficient interest and impairment of a right shall be determined in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention. To this end, the interest of any non-governmental organization meeting the requirements referred to in article 2, paragraph 5, shall be deemed sufficient for the purpose of subparagraph (a) above. Such organizations shall also be deemed to have rights capable of being impaired for the purpose of subparagraph (b) above.

The provisions of this paragraph 2 shall not exclude the possibility of a preliminary review procedure before an administrative authority and shall not affect the requirement of exhaustion of administrative review procedures prior to recourse to judicial review procedures, where such a requirement exists under national law.

3. In addition and without prejudice to the review procedures referred to in paragraphs 1 and 2 above, each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment.

4. In addition and without prejudice to paragraph 1 above, the procedures referred to in paragraphs 1, 2 and 3 above shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive. Decisions under this article shall be given or recorded in writing. Decisions of courts, and whenever possible of other bodies, shall be publicly accessible.

5. In order to further the effectiveness of the provisions of this article, each Party shall ensure that information is provided to the public on access to administrative and judicial

review procedures and shall consider the establishment of appropriate assistance mechanisms to remove or reduce financial and other barriers to access to justice.

Ds 2004:29
Bilaga 2

Article 10

MEETING OF THE PARTIES

1. The first meeting of the Parties shall be convened no later than one year after the date of the entry into force of this Convention. Thereafter, an ordinary meeting of the Parties shall be held at least once every two years, unless otherwise decided by the Parties, or at the written request of any Party, provided that, within six months of the request being communicated to all Parties by the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, the said request is supported by at least one third of the Parties.

2. At their meetings, the Parties shall keep under continuous review the implementation of this Convention on the basis of regular reporting by the Parties, and, with this purpose in mind, shall:

(a) Review the policies for and legal and methodological approaches to access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, with a view to further improving them;

(b) Exchange information regarding experience gained in concluding and implementing bilateral and multilateral agreements or other arrangements having relevance to the purposes of this Convention and to which one or more of the Parties are a party;

(c) Seek, where appropriate, the services of relevant ECE bodies and other competent international bodies and specific committees in all aspects pertinent to the achievement of the purposes of this Convention;

(d) Establish any subsidiary bodies as they deem necessary;

(e) Prepare, where appropriate, protocols to this Convention;

(f) Consider and adopt proposals for amendments to this Convention in accordance with the provisions of article 14;

(g) Consider and undertake any additional action that may be required for the achievement of the purposes of this Convention;

(h) At their first meeting, consider and by consensus adopt rules of procedure for their meetings and the meetings of subsidiary bodies;

(i) At their first meeting, review their experience in implementing the provisions of article 5, paragraph 9, and consider what steps are necessary to develop further the system referred to in that paragraph, taking into account international processes and developments, including the elaboration of an appropriate instrument concerning pollution release and transfer registers or inventories which could be annexed to this Convention.

3. The Meeting of the Parties may, as necessary, consider establishing financial arrangements on a consensus basis.

4. The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State or regional economic integration organization entitled under article 17 to sign this Convention but which is not a Party to this Convention, and any intergovernmental organization qualified in the fields to which this Convention relates, shall be entitled to participate as observers in the meetings of the Parties.

5. Any non-governmental organization, qualified in the fields to which this Convention relates, which has informed the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe of its wish to be represented at a meeting of the Parties shall be entitled to participate as an observer unless at least one third of the Parties present in the meeting raise objections.

6. For the purposes of paragraphs 4 and 5 above, the rules of procedure referred to in paragraph 2 (h) above shall provide for practical arrangements for the admittance procedure and other relevant terms.

Article 11

RIGHT TO VOTE

1. Except as provided for in paragraph 2 below, each Party to this Convention shall have one vote.

2. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote with a number of votes equal to the number of their member States which are Parties to this Convention. Such organizations shall not exercise their right to vote if their member States exercise theirs, and vice versa.

Article 12

SECRETARIAT

The Executive Secretary of the Economic Commission for Europe shall carry out the following secretariat functions:

- (a) The convening and preparing of meetings of the Parties;
- (b) The transmission to the Parties of reports and other information received in accordance with the provisions of this Convention; and
- (c) Such other functions as may be determined by the Parties.

Article 13

ANNEXES

The annexes to this Convention shall constitute an integral part thereof.

Article 14

AMENDMENTS TO THE CONVENTION

1. Any Party may propose amendments to this Convention.
2. The text of any proposed amendment to this Convention shall be submitted in writing to the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, who shall communicate it to all Parties at least ninety days before the meeting of the Parties at which it is proposed for adoption.
3. The Parties shall make every effort to reach agreement on any proposed amendment to this Convention by consensus. If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached, the amendment shall as a last resort be adopted by a three-fourths majority vote of the Parties present and voting at the meeting.
4. Amendments to this Convention adopted in accordance with paragraph 3 above shall be communicated by the Depositary to all Parties for ratification, approval or acceptance. Amendments to this Convention other than those to an annex shall enter into force for Parties having ratified, approved or accepted them on the ninetieth day after the receipt by the Depositary of notification of their ratification, approval or acceptance by at least three fourths of these Parties. Thereafter they shall enter into force for any other Party on the ninetieth day after that Party deposits its instrument of ratification, approval or acceptance of the amendments.
5. Any Party that is unable to approve an amendment to an annex to this Convention shall so notify the Depositary in writing within twelve months from the date of the communication of the adoption. The Depositary shall without delay notify all Parties of any such notification received. A Party may at any time substitute an acceptance for its previous notification and, upon deposit of an instrument of acceptance with the Depositary, the amendments to such an annex shall become effective for that Party.
6. On the expiry of twelve months from the date of its communication by the Depositary as provided for in paragraph 4 above an amendment to an annex shall become effective for those Parties which have not submitted a notification to the Depositary in accordance with the provisions of paragraph 5 above, provided that not more than one third of the Parties have submitted such a notification.
7. For the purposes of this article, "Parties present and voting" means Parties present and casting an affirmative or negative vote.

Article 15

REVIEW OF COMPLIANCE

The Meeting of the Parties shall establish, on a consensus basis, optional arrangements of a non-confrontational, non-judicial and consultative nature for reviewing compliance with the provisions of this Convention. These arrangements shall allow for appropriate public involvement and may include the option of considering communications from members of the public on matters related to this Convention.

Article 16

SETTLEMENT OF DISPUTES

1. If a dispute arises between two or more Parties about the interpretation or application of this Convention, they shall seek a solution by negotiation or by any other means of dispute settlement acceptable to the parties to the dispute.
2. When signing, ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention, or at any time thereafter, a Party may declare in writing to the Depositary that, for a dispute not resolved in accordance with paragraph 1 above, it accepts one or both of the following

means of dispute settlement as compulsory in relation to any Party accepting the same obligation:

- (a) Submission of the dispute to the International Court of Justice;
- (b) Arbitration in accordance with the procedure set out in annex II.

3. If the parties to the dispute have accepted both means of dispute settlement referred to in paragraph 2 above, the dispute may be submitted only to the International Court of Justice, unless the parties agree otherwise.

Article 17

SIGNATURE

This Convention shall be open for signature at Aarhus (Denmark) on 25 June 1998, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 21 December 1998, by States members of the Economic Commission for Europe as well as States having consultative status with the Economic Commission for Europe pursuant to paragraphs 8 and 11 of Economic and Social Council resolution 36 (IV) of 28 March 1947, and by regional economic integration organizations constituted by sovereign States members of the Economic Commission for Europe to which their member States have transferred competence over matters governed by this Convention, including the competence to enter into treaties in respect of these matters.

Article 18

DEPOSITARY

The Secretary-General of the United Nations shall act as the Depositary of this Convention.

Article 19

RATIFICATION, ACCEPTANCE, APPROVAL AND ACCESSION

1. This Convention shall be subject to ratification, acceptance or approval by signatory States and regional economic integration organizations.
2. This Convention shall be open for accession as from 22 December 1998 by the States and regional economic integration organizations referred to in article 17.
3. Any other State, not referred to in paragraph 2 above, that is a Member of the United Nations may accede to the Convention upon approval by the Meeting of the Parties.
4. Any organization referred to in article 17 which becomes a Party to this Convention without any of its member States being a Party shall be bound by all the obligations under this Convention. If one or more of such an organization's member States is a Party to this Convention, the organization and its member States shall decide on their respective responsibilities for the performance of their obligations under this Convention. In such cases, the organization and the member States shall not be entitled to exercise rights under this Convention concurrently.
5. In their instruments of ratification, acceptance, approval or accession, the regional economic integration organizations referred to in article 17 shall declare the extent of their competence with respect to the matters governed by this Convention. These organizations shall also inform the Depositary of any substantial modification to the extent of their competence.

Article 20

ENTRY INTO FORCE

1. This Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the sixteenth instrument of ratification, acceptance, approval or accession.
2. For the purposes of paragraph 1 above, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by States members of such an organization.
3. For each State or organization referred to in article 17 which ratifies, accepts or approves this Convention or accedes thereto after the deposit of the sixteenth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit by such State or organization of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 21

WITHDRAWAL

At any time after three years from the date on which this Convention has come into force with respect to a Party, that Party may withdraw from the Convention by giving written notification to the Depositary. Any such withdrawal shall take effect on the ninetieth day after the date of its receipt by the Depositary.

Article 22

AUTHENTIC TEXTS

The original of this Convention, of which the English, French and Russian texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorized thereto, have signed this Convention.

DONE at Aarhus (Denmark), this twenty-fifth day of June, one thousand nine hundred and ninety-eight.

Annex I

LIST OF ACTIVITIES REFERRED TO IN ARTICLE 6, PARAGRAPH 1 (a)

1. Energy sector:

- Mineral oil and gas refineries;
- Installations for gasification and liquefaction;
- Thermal power stations and other combustion installations with a heat input of 50 megawatts (MW) or more;
- Coke ovens;
- Nuclear power stations and other nuclear reactors including the dismantling or decommissioning of such power stations or reactors 1/ (except research installations for the production and conversion of fissionable and fertile materials whose maximum power does not exceed 1 kW continuous thermal load);
- Installations for the reprocessing of irradiated nuclear fuel;
- Installations designed:
 - For the production or enrichment of nuclear fuel;
 - For the processing of irradiated nuclear fuel or high-level radioactive waste;
 - For the final disposal of irradiated nuclear fuel;
 - Solely for the final disposal of radioactive waste;
 - Solely for the storage (planned for more than 10 years) of irradiated nuclear fuels or radioactive waste in a different site than the production site.

2. Production and processing of metals:

- Metal ore (including sulphide ore) roasting or sintering installations;
- Installations for the production of pig-iron or steel (primary or secondary fusion) including continuous casting, with a capacity exceeding 2.5 tons per hour;
- Installations for the processing of ferrous metals:
 - (i) Hot-rolling mills with a capacity exceeding 20 tons of crude steel per hour;
 - (ii) Smitheries with hammers the energy of which exceeds 50 kilojoules per hammer, where the calorific power used exceeds 20 MW;
 - (iii) Application of protective fused metal coats with an input exceeding 2 tons of crude steel per hour;
- Ferrous metal foundries with a production capacity exceeding 20 tons per day;
- Installations:
 - (i) For the production of non-ferrous crude metals from ore, concentrates or secondary raw materials by metallurgical, chemical or electrolytic processes;
 - (ii) For the smelting, including the alloying, of non-ferrous metals, including recovered products (refining, foundry casting, etc.), with a melting capacity exceeding 4 tons per day for lead and cadmium or 20 tons per day for all other metals;
- Installations for surface treatment of metals and plastic materials using an electrolytic or chemical process where the volume of the treatment vats exceeds 30 m³.

3. Mineral industry:

- Installations for the production of cement clinker in rotary kilns with a production capacity exceeding 500 tons per day or lime in rotary kilns with a production capacity exceeding 50 tons per day or in other furnaces with a production capacity exceeding 50 tons per day;
- Installations for the production of asbestos and the manufacture of asbestos-based products;
- Installations for the manufacture of glass including glass fibre with a melting capacity exceeding 20 tons per day;
- Installations for melting mineral substances including the production of mineral fibres with a melting capacity exceeding 20 tons per day;
- Installations for the manufacture of ceramic products by firing, in particular roofing tiles, bricks, refractory bricks, tiles, stoneware or porcelain, with a production capacity exceeding

75 tons per day, and/or with a kiln capacity exceeding 4 m³ and with a setting density per kiln exceeding 300 kg/m³.

4. Chemical industry: Production within the meaning of the categories of activities contained in this paragraph means the production on an industrial scale by chemical processing of substances or groups of substances listed in subparagraphs (a) to (g):

(a) Chemical installations for the production of basic organic chemicals, such as:

- (i) Simple hydrocarbons (linear or cyclic, saturated or unsaturated, aliphatic or aromatic);
- (ii) Oxygen-containing hydrocarbons such as alcohols, aldehydes, ketones, carboxylic acids, esters, acetates, ethers, peroxides, epoxy resins;
- (iii) Sulphurous hydrocarbons;
- (iv) Nitrogenous hydrocarbons such as amines, amides, nitrous compounds, nitro compounds or nitrate compounds, nitriles, cyanates, isocyanates;
- (v) Phosphorus-containing hydrocarbons;
- (vi) Halogenic hydrocarbons;
- (vii) Organometallic compounds;
- (viii) Basic plastic materials (polymers, synthetic fibres and cellulose-based fibres);
- (ix) Synthetic rubbers;
- (x) Dyes and pigments;
- (xi) Surface-active agents and surfactants;

(b) Chemical installations for the production of basic inorganic chemicals, such as:

- (i) Gases, such as ammonia, chlorine or hydrogen chloride, fluorine or hydrogen fluoride, carbon oxides, sulphur compounds, nitrogen oxides, hydrogen, sulphur dioxide, carbonyl chloride;
 - (ii) Acids, such as chromic acid, hydrofluoric acid, phosphoric acid, nitric acid, hydrochloric acid, sulphuric acid, oleum, sulphurous acids;
 - (iii) Bases, such as ammonium hydroxide, potassium hydroxide, sodium hydroxide;
 - (iv) Salts, such as ammonium chloride, potassium chlorate, potassium carbonate, sodium carbonate, perborate, silver nitrate;
 - (v) Non-metals, metal oxides or other inorganic compounds such as calcium carbide, silicon, silicon carbide;
- (c) Chemical installations for the production of phosphorous-, nitrogen- or potassium-based fertilizers (simple or compound fertilizers);
- (d) Chemical installations for the production of basic plant health products and of biocides;
- (e) Installations using a chemical or biological process for the production of basic pharmaceutical products;
- (f) Chemical installations for the production of explosives;
- (g) Chemical installations in which chemical or biological processing is used for the production of protein feed additives, ferments and other protein substances.

5. Waste management:

- Installations for the incineration, recovery, chemical treatment or landfill of hazardous waste;
- Installations for the incineration of municipal waste with a capacity exceeding 3 tons per hour;
- Installations for the disposal of non-hazardous waste with a capacity exceeding 50 tons per day;
- Landfills receiving more than 10 tons per day or with a total capacity exceeding 25 000 tons, excluding landfills of inert waste.

6. Waste-water treatment plants with a capacity exceeding 150 000 population equivalent.

7. Industrial plants for the:

- (a) Production of pulp from timber or similar fibrous materials;
- (b) Production of paper and board with a production capacity exceeding 20 tons per day.

8. (a) Construction of lines for long-distance railway traffic and of airports 2/ with a basic runway length of 2 100 m or more;

(b) Construction of motorways and express roads; 3/

(c) Construction of a new road of four or more lanes, or realignment and/or widening of an existing road of two lanes or less so as to provide four or more lanes, where such new road, or realigned and/or widened section of road, would be 10 km or more in a continuous length.

9. (a) Inland waterways and ports for inland-waterway traffic which permit the passage of vessels of over 1 350 tons;

(b) Trading ports, piers for loading and unloading connected to land and outside ports (excluding ferry piers) which can take vessels of over 1 350 tons.

10. Groundwater abstraction or artificial groundwater recharge schemes where the annual volume of water abstracted or recharged is equivalent to or exceeds 10 million cubic metres.

11. (a) Works for the transfer of water resources between river basins where this transfer aims at preventing possible shortages of water and where the amount of water transferred exceeds 100 million cubic metres/year;

(b) In all other cases, works for the transfer of water resources between river basins where the multiannual average flow of the basin of abstraction exceeds 2 000 million cubic metres/year and where the amount of water transferred exceeds 5% of this flow.

In both cases transfers of piped drinking water are excluded.

12. Extraction of petroleum and natural gas for commercial purposes where the amount extracted exceeds 500 tons/day in the case of petroleum and 500 000 cubic metres/day in the case of gas.

13. Dams and other installations designed for the holding back or permanent storage of water, where a new or additional amount of water held back or stored exceeds 10 million cubic metres.

14. Pipelines for the transport of gas, oil or chemicals with a diameter of more than 800 mm and a length of more than 40 km.

15. Installations for the intensive rearing of poultry or pigs with more than:

(a) 40 000 places for poultry;

(b) 2 000 places for production pigs (over 30 kg); or

(c) 750 places for sows.

16. Quarries and opencast mining where the surface of the site exceeds 25 hectares, or peat extraction, where the surface of the site exceeds 150 hectares.

17. Construction of overhead electrical power lines with a voltage of 220 kV or more and a length of more than 15 km.

18. Installations for the storage of petroleum, petrochemical, or chemical products with a capacity of 200 000 tons or more.

19. Other activities:

- Plants for the pretreatment (operations such as washing, bleaching, mercerization) or dyeing of fibres or textiles where the treatment capacity exceeds 10 tons per day;

- Plants for the tanning of hides and skins where the treatment capacity exceeds 12 tons of finished products per day;

- (a) Slaughterhouses with a carcass production capacity greater than 50 tons per day;

(b) Treatment and processing intended for the production of food products from:

(i) Animal raw materials (other than milk) with a finished product production capacity greater than 75 tons per day;

(ii) Vegetable raw materials with a finished product production capacity greater than 300 tons per day (average value on a quarterly basis);

(c) Treatment and processing of milk, the quantity of milk received being greater than 200 tons per day (average value on an annual basis);

- Installations for the disposal or recycling of animal carcasses and animal waste with a treatment capacity exceeding 10 tons per day;

- Installations for the surface treatment of substances, objects or products using organic solvents, in particular for dressing, printing, coating, degreasing, waterproofing, sizing, painting, cleaning or impregnating, with a consumption capacity of more than 150 kg per hour or more than 200 tons per year;

- Installations for the production of carbon (hard-burnt coal) or electrographite by means of incineration or graphitization.

20. Any activity not covered by paragraphs 1-19 above where public participation is provided for under an environmental impact assessment procedure in accordance with national legislation.

21. The provision of article 6, paragraph 1 (a) of this Convention, does not apply to any of the above projects undertaken exclusively or mainly for research, development and testing of new methods or products for less than two years unless they would be likely to cause a significant adverse effect on environment or health.

22. Any change to or extension of activities, where such a change or extension in itself meets the criteria/thresholds set out in this annex, shall

be subject to article 6, paragraph 1 (a) of this Convention. Any other change or extension of activities shall be subject to article 6, paragraph 1 (b) of this Convention.

1/ Nuclear power stations and other nuclear reactors cease to be such an installation when all nuclear fuel and other radioactively contaminated elements have been removed permanently from the installation site.

2/ For the purposes of this Convention, "airport" means an airport which complies with the definition in the 1944 Chicago Convention setting up the International Civil Aviation Organization (Annex 14).

3/ For the purposes of this Convention, "express road" means a road which complies with the definition in the European Agreement on Main International Traffic Arteries of 15 November 1975.

Annex II

ARBITRATION

1. In the event of a dispute being submitted for arbitration pursuant to article 16, paragraph 2, of this Convention, a party or parties shall notify the secretariat of the subject matter of arbitration and indicate, in particular, the articles of this Convention whose interpretation or application is at issue. The secretariat shall forward the information received to all Parties to this Convention.

2. The arbitral tribunal shall consist of three members. Both the claimant party or parties and the other party or parties to the dispute shall appoint an arbitrator, and the two arbitrators so appointed shall designate by common agreement the third arbitrator, who shall be the president of the arbitral tribunal. The latter shall not be a national of one of the parties to the dispute, nor have his or her usual place of residence in the territory of one of these parties, nor be employed by any of them, nor have dealt with the case in any other capacity.

3. If the president of the arbitral tribunal has not been designated within two months of the appointment of the second arbitrator, the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe shall, at the request of either party to the dispute, designate the president within a further two-month period.

4. If one of the parties to the dispute does not appoint an arbitrator within two months of the receipt of the request, the other party may so inform the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, who shall designate the president of the arbitral tribunal within a further two-month period. Upon designation, the president of the arbitral tribunal shall request the party which has not appointed an arbitrator to do so within two months. If it fails to do so within that period, the president shall so inform the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, who shall make this appointment within a further two-month period.

5. The arbitral tribunal shall render its decision in accordance with international law and the provisions of this Convention.

6. Any arbitral tribunal constituted under the provisions set out in this annex shall draw up its own rules of procedure.

7. The decisions of the arbitral tribunal, both on procedure and on substance, shall be taken by majority vote of its members.

8. The tribunal may take all appropriate measures to establish the facts.

9. The parties to the dispute shall facilitate the work of the arbitral tribunal and, in particular, using all means at their disposal, shall:

(a) Provide it with all relevant documents, facilities and information;

(b) Enable it, where necessary, to call witnesses or experts and receive their evidence.

10. The parties and the arbitrators shall protect the confidentiality of any information that they receive in confidence during the proceedings of the arbitral tribunal.

11. The arbitral tribunal may, at the request of one of the parties, recommend interim measures of protection.

12. If one of the parties to the dispute does not appear before the arbitral tribunal or fails to defend its case, the other party may request the tribunal to continue the proceedings and to render its final decision. Absence of a party or failure of a party to defend its case shall not constitute a bar to the proceedings.

13. The arbitral tribunal may hear and determine counter-claims arising directly out of the subject matter of the dispute.

14. Unless the arbitral tribunal determines otherwise because of the particular circumstances of the case, the expenses of the tribunal, including the remuneration of its members, shall be borne by the parties to the dispute in equal shares. The tribunal shall keep a record of all its expenses, and shall furnish a final statement thereof to the parties.

15. Any Party to this Convention which has an interest of a legal nature in the subject matter of the dispute, and which may be affected by a decision in the case, may intervene in the proceedings with the consent of the tribunal.

16. The arbitral tribunal shall render its award within five months of the date on which it is established, unless it finds it necessary to extend the time limit for a period which should not exceed five months.

17. The award of the arbitral tribunal shall be accompanied by a statement of reasons. It shall be final and binding upon all parties to the dispute.

The award will be transmitted by the arbitral tribunal to the parties to the dispute and to the secretariat. The secretariat will forward the information received to all Parties to this Convention.

18. Any dispute which may arise between the parties concerning the interpretation or execution of the award may be submitted by either party to the arbitral tribunal which made the award or, if the latter cannot be seized thereof, to another tribunal constituted for this purpose in the same manner as the first.

Ds 2004:29
Bilaga 3

Ds 2004:29
Bilaga 3

Ds 2004:29
Bilaga 3

Ds 2004:29
Bilaga 3

Ds 2004:29
Bilaga 3

Ds 2004:29
Bilaga 3

Ds 2004:29
Bilaga 3

Ds 2004:29
Bilaga 4

Ds 2004:29
Bilaga 4

Ds 2004:29
Bilaga 4

Ds 2004:29
Bilaga 4

Ds 2004:29
Bilaga 4

Ds 2004:29
Bilaga 4

Ds 2004:29
Bilaga 4

Ds 2004:29
Bilaga 4

Domstolsprövning av regeringens beslut att inte lämna ut allmän handling som innehåller miljöinformation

- tänkbara lösningar för att tillgodose vissa krav som ställs i 1998 års FN/ECE-konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rätt till överprövning i miljöfrågor (Århuskonventionen)

1. Sammanfattning

Århuskonventionen kan, som framgår av dess fullständiga beteckning, sägas syfta till att ge enskilda individer och sammanslutningar en aktiv roll i miljöfrågor genom att kräva av konventionsstaterna att de tillförsäkrar allmänheten tillgång till miljöinformation som finns hos främst offentliga myndigheter, rätt till delaktighet i beslutsprocesser som har inverkan på miljön samt rätt till överprövning av myndigheters beslut i sådana frågor. Om ett fullständigt införlivande av konventionens regler med svensk rätt skall komma till stånd kan problem förutses på bl.a. en punkt. Konventionen synes nämligen förutsätta att en offentlig myndighets beslut att bl.a. vägra lämna ut en handling som innehåller miljöinformation alltid skall kunna överprövas av domstol eller annat liknande organ, och det även om det är en stats regering eller ett statsråd som vägrat utlämnande. Enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen får emellertid talan föras mot beslut som innebär avslag på en begäran om att få ta del av en handling, om beslutet fattats av annan än riksdagen eller regeringen. Enligt samma lagrum skall talan mot beslut av statsråd i en sådan fråga föras hos regeringen.

Om Sverige avser att ratificera konventionen bör därför en lagändring förberedas så att svensk rätt står i överensstämmelse med konventionens krav. Det finns tre teoretiskt tänkbara sätt att åstadkomma en sådan ändring. Den första består i att tryckfrihetsförordningens regler ändras så att även regeringsbeslut och beslut av statsråd kan prövas i domstol. Den andra skulle vara att ändra lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut så att regeringens beslut även i nu aktuella frågor kan bli föremål för rättsprövning. Det tredje kunde vara att stifta en särskild lag om rätt till information i miljöfrågor.

I denna promemoria förordas det första alternativet av främst följande skäl. Det står klart att konventionen kräver att även beslut av statsråd att vägra lämna ut en handling som innehåller miljöinformation skall kunna överprövas av domstol. I tryckfrihetsförordningen, som är grundlag, finns emellertid en särskild ordning föreskriven för överprövning av statsråds beslut i sådana frågor. Statsråds beslut överklagas hos regeringen. Det är inte möjligt att genom föreskrift i vanlig lag avvika från den i grundlagen föreskrivna ordningen. En fullständig anpassning till konventionens krav kan således inte ske utan grundlagsändring.

Härtill kommer bl.a. att en ändring i tryckfrihetsförordningen är det alternativ som bäst ansluter till den hos oss väl förankrade och fungerande regleringen i övrigt beträffande allmänna handlingars offentlighet. Det är ytterst angeläget att bevara denna reglering och undvika att den ”bryts upp” och ges olika utformning beroende på innehållet i den information som efterfrågas.

Av bl.a. sist nämnda skäl bör också en ändring vara av generell karaktär och således inte begränsas till att avse just miljöinformation. Det innebär emellertid också att en ändring bör föregås av mera ingående och övergripande överväganden än som kunnat göras inom ramen för denna promemoria.

2. Uppdraget

Statsrådet Lena Sommestad har i beslut den 25 mars 2002 uppdragit åt mig utreda behovet av och föreslå de eventuella författningsändringar som är nödvändiga för att i svensk rätt genomföra de bestämmelser som rör tillgång till information i Århuskonventionen. Det är emellertid överenskommet att uppdraget närmare bestämt avser möjligheten till

överprövning av regeringsbeslut som innebär att handlingar som innehåller miljöinformation inte lämnas ut.

3. Allmänt om Århuskonventionen

Konventionen är resultatet av två års förhandlingar mellan fler än trettio länder och med deltagande även av internationella och regionala miljöorganisationer. Den undertecknades den 25 juni 1998 i Århus i Danmark och trädde i kraft den 30 oktober 2001 sedan det nödvändiga antalet stater ratificerat konventionen.

Konventionen betecknas som en FN/ECE-konvention eftersom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) tillhandahåller traktatens sekretariat.

Konventionen syftar, som redan inledningsvis redovisats, till att tillförsäkra allmänheten rättigheter i främst tre avseenden, nämligen rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter, att vara delaktig i beslutsprocesser som har inverkan på miljön samt att få beslut av myndigheter i miljöfrågor överprövade av domstol.

När det gäller rätten att ta del av miljöinformation skall konventionsstaterna säkerställa att myndigheter, under vissa angivna förutsättningar och inom vissa tidsramar, tillhandahåller miljöinformation till den som begär det. De skall också se till att offentliga myndigheter samlar in och sprider relevant miljöinformation. Konventionen innehåller exempel på arrangemang som skall underlätta för allmänheten att få tillgång till information, såsom upprättandet av databaser, framtagandet av rapporter och andra särskilda informationsinsatser.

Beträffande rätten till delaktighet i beslutsprocesser finns bestämmelser om bl.a. allmänhetens rätt att deltaga i beslut som gäller tillåtligheten av vissa verksamheter. Allmänheten skall också genom lämpliga åtgärder ha medinflytande när det gäller utformningen av planer och program som har betydelse för miljön och, i lämplig utsträckning, möjlighet att deltaga vid utformningen av miljöpolitiken och av föreskrifter på miljöområdet.

Ett särskilt avsnitt gäller rätten att få vissa myndighetsbeslut överprövade av domstol eller av annat självständigt organ. Den rätten gäller såväl beslut om tillhandahållande av information som beslut om allmänhetens delaktighet i beslutsprocessen. Dessutom föreskrivs att allmänheten under vissa förutsättningar skall kunna påkalla prövning av handlingar som innebär att någon, även myndigheter, bryter mot nationell miljö rätt.

4. Den svenska offentlighetsprincipen i korthet

Varje svensk medborgare har, enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är utlämning likställd med svensk medborgare, såvitt inte annat följer av förordningen eller annan lag. Någon sådan inskränkande bestämmelse finns för närvarande inte.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen ger uttryck för en viktig del av offentlighetsprincipen. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 § samma kapitel begränsas bara om det är påkallat med hänsyn till vissa i bestämmelsen särskilt angivna förhållanden. Sådana begränsningar skall, enligt samma lagrum, anges noga i en särskild lag. Denna lag är sekretesslagen (1980:100). Det är också tillåtet att föreskriva sådana begränsningar i annan lag under förutsättning att det finns en hänvisning till den lagen i sekretesslagen.

Med en handling förstås enligt 3 § samma kapitel en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling kan alltså vara en traditionell framställning i skrift eller bild som kan uppfattas utan hjälpmedel, men också vad tryckfrihetsförordningen betecknar som en upptagning. Till skillnad från vad som gäller för exempelvis en framställning i skrift, där dokumentet i sig utgör handlingen, avses med upptagning själva informationsinnehållet. Det är inte den fysiska databäraren som t.ex. en diskett som utgör upptagningen, utan de uppgifter som finns lagrade på denna.

För att en handling skall vara att betrakta som allmän krävs dels att den förvaras hos en myndighet, dels att den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Frågan om huruvida ett skriftligt dokument förvaras hos en myndighet eller ej bereder normalt inte några problem att besvara. När det gäller upptagningar har emellertid begreppet ”förvaras” getts en särskild innebörd. I 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen sägs att en upptagning anses förvarad om den är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Kravet på att upptagningen skall förvaras hos en myndighet är således uppfyllt om myndigheten har faktisk och omedelbar tillgång till upptagningen.

En handling är som huvudregel att betrakta som inkommen till en myndighet när den anlät dit eller kommit en behörig befattningshavare till handa. En upptagning anses ha kommit in till myndigheten när annan gjort den tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling anses upprättad hos en myndighet när handlingen har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket handlingen hör har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänför sig till något visst ärende anses den upprättad när den har justerats av myndigheten eller har färdigställts på annat sätt.

För vissa slag av handlingar gäller att de, även om de skulle vara att anse som upprättade hos myndigheten enligt den nyss nämnda huvudregeln, inte är att anse som allmänna handlingar om de inte tas om hand för arkivering. Det gäller dels minnesanteckningar, dvs. promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dels s.k. ”mellanprodukter” i form av utkast eller koncept till beslut, skrivelser eller annan därmed jämförbar handling (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen).

En allmän handling som får lämnas ut skall genast, eller så snart det är möjligt, tillhandahållas den som önskar ta del av den. Det skall ske utan avgift om sökanden tar del av handlingen hos myndigheten eller mot fastställd avgift om den lämnas ut i kopia. Om delar av en handling omfattas av sekretess skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden (2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen).

En särskild fråga av visst intresse i detta sammanhang är vilka organ eller inrättningar som skall betraktas som myndigheter och därmed vara skyldiga att iaktta offentlighetsprincipen. Den skyldigheten gäller primärt inom det traditionella myndighetsområdet. Det innebär att regeringen och domstolarna, som statliga organ, och förvaltningsmyndigheterna, som kan vara statliga eller kommunala, är myndigheter. Med myndighet likställs vidare enligt särskild föreskrift i tryckfrihetsförordningen riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna (kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige). Men även vissa enskilda rättssubjekt måste, enligt särskilda föreskrifter, i all eller delar av sin verksamhet, iaktta tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar. Det gäller vissa aktiebolag, stiftelser och föreningar vilka för det allmännas räkning fullgör förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Dessa räknas upp i en bilaga till sekretesslagen (se 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen). Det rör sig om t.ex. arbetslöshetskassor, Posten AB (i bl.a. dess verksamhet i samband med allmänna val), Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, Stiftelsen Framtidens kultur, Stiftelsen Svenska institutet och Svenska kyrkan (i bl.a. dess verksamhet enligt begravningslagen). Vidare föreskrivs i 1 kap. 9 § sekretesslagen att också aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande skall jämföras med myndighet såvitt gäller offentlighetsprincipens tillämpning. Slutligen finns det i 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen ett stadgande som möjliggör att offentlighetsprincipen tillämpas vid privatisering på så sätt att de handlingar som, när en myndighet upphör, myndigheten överlämnar till det privaträttsliga subjekt som övertar dess verksamhet, omfattas av tryckfrihetsförordningens regelsystem.

Om en myndighet vägrar att lämna ut en handling kan talan mot dess beslut normalt föras i domstol. Rätten att överklaga bl.a. sådana beslut regleras i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen:

”Om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få taga del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får

sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol.

I den i 2 § omnämnda lagen skall närmare angivas hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.”

Den särskilda lag som nämns i 2 § är sekretesslagen. I den lagen finns således närmare föreskrifter om rätten att överklaga myndighetsbeslut i fråga om rätt att få ta del av allmänna handlingar. I 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen återges huvudregeln att beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran om att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll får överklagas av sökanden. Sådana myndighetsbeslut överklagas i de flesta fall hos kammarrätt med möjlighet till fullföljd, efter prövningstillstånd, hos Regeringsrätten. Beslut av allmän domstol överklagas däremot självfallet till närmast högre instans. I bestämmelsens tredje stycke föreskrivs emellertid att dess första och andra stycke inte gäller för beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut av myndighet som lyder under riksdagen överklagas hos Regeringsrätten enligt lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Justitieombudsmannens beslut kan dock inte överklagas.

5. Århuskonventionens regler om rätt att ta del av information och om rätt till domstolsprövning

De tre huvudtemata som konventionen behandlar kan givetvis sägas höra ihop - de förutsätter och understödjer varandra. Rätten till information är en förutsättning för att den som önskar delta i beslutsprocesser skall kunna vara väl informerad och på så sätt kunna göra sin stämma hörd medan rätten till domstolsprövning givetvis understödjer såväl rätten till information som rätten att vara delaktig när beslut fattas.

5.1 Rätten att få ta del av information

Rätten till information är emellertid i konventionen inte på något sätt betingad av att den som begär information avser att använda den på visst sätt. Den är, liksom rätten hos oss att ta del av allmänna handlingar, i princip helt oberoende av för vilket syfte informationen begärs. Det krävs således inte att den begär information t.ex. kan visa att han eller hon har ett särskilt intresse i saken (artikel 4.1 a). Informationen måste, med vissa undantag, göras tillgänglig i den form som sökanden begär (t.ex. i elektronisk form).

Den begärda informationen skall tillhandahållas så snart som möjligt och senast inom en månad. Den tiden kan utsträckas till sammanlagt två månader om handlingarna är omfattande och komplexa (artikel 4.2).

Konventionsstaterna får föreskriva att offentlig myndighet kan vägra att lämna ut information bl.a. om framställningen är uppenbart orimlig (*manifestly unreasonable*) eller alltför allmänt formulerad samt om den avser ej färdigställda handlingar eller offentliga myndigheters interna informationsutbyte under förutsättning att sådana handlingar är undandragna offentligheten enligt nationell rätt eller praxis (artikel 4.3). Konventionen innehåller vidare en lista över sekretessgrunder som parterna får tillämpa (artikel 4.4). En handling behöver således inte lämnas ut om ett utlämnande skulle vara till skada för (*adversely affect*) bl.a. internationella relationer, det nationella försvaret, den allmänna säkerheten, rättskipningen, företags- eller industrihemligheter. Av särskilt intresse är möjligheten att vägra lämna ut information som frivilligt tillhandahållits av ”tredje man” som inte samtyckt till utlämnande (artikel 4.3 g).

I artikel 4.6 föreskrivs att om sådana uppgifter som omfattas av sekretess kan särskiljas från andra uppgifter skall de icke sekretessbelagda uppgifterna lämnas ut.

Enligt artikel 4.7 skall ett beslut om att vägra lämna ut information vara skriftlig om begäran om utfående skett skriftligen. Beslutet skall vara motiverat och innehålla information om de möjligheter till överprövning som föreskrivs i artikel 9.

Artikel 4 bygger, liksom konventionen i övrigt, på att de förpliktelser som följer av konventionen skall fullgöras av vad som betecknas som offentlig myndighet (*public authority, l'autorité publique*). Härmed avses, enligt artikel 2.2 a, offentlig förvaltning på nationell, regional eller annan nivå (*government at national, regional and other level, l'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau*), juridiska eller fysiska personer som utför offentliga förvaltningsuppgifter, andra juridiska eller fysiska personer som under offentlig myndighets tillsyn utövar ansvar, fullgör funktioner eller tillhandahåller tjänster på miljöområdet samt t.ex. EG:s institutioner.

I artikel 2.2 anges slutligen att definitionen av offentlig myndighet inte innefattar organ eller institutioner när dessa skipar rätt eller handlar i egenskap av lagstiftare (*bodies or institutions acting in a judicial or legislative capacity, les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs*).

Den i detta sammanhang väsentligaste frågan är om med offentlig myndighet på nationell nivå avses även ett lands regering. I den handledning för genomförande av konventionen (*Implementation Guide*) som utgetts av FN och utarbetats av tre särskilt utsedda experter under ledning av en styrgrupp och med deltagande av en referensgrupp (*resource group*) bestående av en lång rad nationella experter från olika stater anges att även om begreppet inte är avsett att omfatta rättskipande eller lagstiftande verksamheter är det likväl avsett att omfatta en hel rad av verkställande eller förvaltande aktiviteter (*executive or governmental activities*), bland dem även sådana som är knutna till lagstiftningsprocesser. Vidare uttalas, rörande det engelska begreppet *government* i artikel 2.2 a, att därmed avses kontor, institutioner, departement, organ etc. med politisk makt (*agencies, institutions, departments, bodies, etc. of political power*) på samtliga geografiska och administrativa nivåer. Det innebär typiskt sett, sägs det vidare, att t.ex. nationella ministerier omfattas av konventionens myndighetsbegrepp (s. 32).

I handledningen sägs vidare (s. 34) att undantaget för institutioner i deras rättskipande eller lagstiftande kapacitet motiveras av den i grunden annorlunda karaktären hos beslutsfattande i lagstiftnings-sammanhang, där valda företrädare genom valproceduren är mer direkt ansvariga inför allmänheten. Undantaget omfattar inte enbart parlament, domstolar och lokala valda församlingar utan också myndigheter som hör till den verkställande makten, när de utför lagstiftande eller rättskipande uppgifter (*executive branch authorities, when they perform legislative or judicial functions*). I handledningen dras vidare (s. 35) en slutsats analogivis utifrån konventionens artikel 8. Enligt den bestämmelsen skall parterna sträva efter att främja allmänhetens deltagande i offentliga myndigheters utarbetande av lagar, förordningar och andra generellt tillämpliga bindande normer som kan ha en betydande påverkan på miljön. Eftersom, sägs det i handledningen, offentlig myndighets verksamhet bestående i att utarbeta (*drafting*) lagar och förordningar uttryckligen omfattas av artikel 8 är det logiskt att sluta sig till att konventionen anser att sådan verksamhet inte sker ”i egenskap av lagstiftare”. Det innebär, sägs det vidare, att när den verkställande maktens myndigheter ägnar sig åt sådan verksamhet är de att betrakta som offentliga myndigheter enligt konventionen. Även den lagstiftande maktens myndigheter kan vara att betrakta som offentliga myndigheter enligt konventionen om de ägnar sig åt annan verksamhet än lagstiftning.

Det kan också nämnas att den svenske expert som ingått i referensgruppen, docenten i miljö rätt vid Stockholms universitet Jonas Ebbesson, anser att rätten till domstolsprövning enligt konventionen även omfattar regeringsbeslut att vägra tillgång till miljöinformation (se Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt – del II, i JT 1999-2000 nr 4, s. 823).

Det är, som torde ha framgått, inte helt klart hur konventionens upphovsmän avsett att dra gränsen mellan verksamhet som sker i egenskap av lagstiftare och annan verksamhet. Det är tydligt att avsikten varit att den förberedande verksamheten i ett lagstiftningsärende skall hänföras till sådan annan verksamhet som omfattas av konventionen. Det kan möjligen innebära t.ex. att regeringens uppgift att utarbeta propositioner till riksdagen i miljöfrågor omfattas medan dess utövande av normgivningsmakt, egen eller delegerad, inte omfattas. Oavsett hur den närmare gränsdragningen bör ske, förefaller det mesta tala för att även regeringen, när den prövar en fråga om utlämnande av allmänna handlingar, som huvudregel måste vara att anse som offentlig myndighet enligt konventionen.

Det kan tilläggas att även om någon tveksamhet skulle råda i fråga om huruvida regeringen omfattas torde det, med hänsyn till vad som redovisats ovan, inte finnas någon som helst tvekan om att regeringskansliet är att betrakta som en offentlig myndighet i konventionens mening.

Skyldigheten enligt artikel 4 att lämna ut information avser, med hänsyn till konventionens tillämpningsområde, självfallet endast miljöinformation. I artikel 2.3 definieras miljöinformation som information i alla dess former som rör bl.a.

- tillståndet hos olika miljöfaktorer och dessas inbördes förhållande,
- förhållanden, verksamheter och åtgärder som påverkar eller kan antas påverka (*affecting or likely to affect*) miljöns beståndsdelar,
- ekonomiska analyser och antaganden som används i beslutsfattandet på miljöområdet,
- tillståndet för människors hälsa och säkerhet i den utsträckning som den påverkas eller kan påverkas (*are or may be affected*) av tillståndet hos olika miljöfaktorer.

Det står således klart att med miljöinformation avses inte enbart information om sådana förhållanden som omedelbart och direkt påverkar miljön. Det förefaller vara tillräckligt att förhållandena med någon grad av sannolikhet kan påverka miljön i framtiden.

5.2 Rätten till domstolsprövning

Konventionens artikel 9 rörande rätten till domstolsprövning (*access to justice*) föreskriver, som redan nämnts, en sådan rätt i fler fall än enbart då en begäran om att få ta del av information avslagits. Det gäller framför allt dels rätten att på såväl formell som materiell grund föra talan mot varje beslut, handling eller underlåtenhet (*any decision, act or omission*) som rör allmänhetens möjligheter till deltagande i beslutsprocesser enligt konventionens artikel 6, dels rätten att på administrativ eller rättslig väg föra talan mot handling eller underlåtenhet av enskild eller offentlig myndighet i strid med statens egen nationella miljölagstiftning.

Artikel 9.1 rör rätten till överprövning av beslut i fråga om utlämnande av miljöinformation. Där föreskrivs att konventionsstaterna skall säkerställa att var och en som anser att hans begäran om information i enlighet med artikel 4 har lämnats utan åtgärd, helt eller delvis avslagits på felaktiga grunder, besvarats ofullständigt (*been ignored, wrongfully refused, whether in part or in full, inadequately answered*) eller på annat sätt behandlats i strid med bestämmelserna i artikel 4, har tillgång till ett överprövningsförfarande inför domstol eller annat oberoende och opartiskt organ som upprättats enligt lag. I ett följande stycke föreskrivs därutöver att för det fall att den enskilde ges tillgång till prövning i domstol, skall han *även* ha tillgång till ett snabbt och kostnadsfritt eller billigt förfarande enligt lag som innebär en omprövning av offentlig myndighet eller av ett annat oberoende och opartiskt organ än domstol.

Det framgår således av artikeln att rätt till domstolsprövning föreligger inte endast då en begäran om utlämnande har helt eller delvis avslagits, utan även då en begäran helt eller delvis lämnats utan åtgärd samt då konventionens föreskrifter i artikel 4 inte har iakttagits, t.ex. om den föreskrivna tidsfristen överskrids eller om informationen inte erhålls i den begärda formen.

Det framgår av den tidigare nämnda handledningen att skälet till att stater som ger tillgång till prövning i domstol också är skyldiga att tillhandahålla ett omprövningsförfarande eller annan administrativ prövning är att det antagits att domstolsförfarandet kan dels vara kostsamt för den enskilde, dels dra ut på tiden.

6. EG-rättens krav

Århuskonventionen har undertecknats såväl av EU:s medlemsstater som av EG. Avsikten synes vara att EG också skall tillträda konventionen. För detta syfte avser EG att utfärda tre direktiv rörande de olika huvudsakliga aspekterna i konventionen. Direktiven syftar alltså till att utforma den EG-rättsliga regleringen så att en anslutning blir möjlig – genom att ändra EG-reglerna så att de står i överensstämmelse med konventionens krav – men motiveras även av en egen strävan från gemenskapens sida att dels harmonisera medlemsstaternas regler för att undvika att skillnader i lagstiftning skall försvåra den fria konkurrensen, dels utöka allmänhetens insyn (med gemenskapsrättsligt språkbruk, förbättra

transparensen) på miljöområdet.

Ds 2004:29
Bilaga 5

Två av de tilltänkta EG-direktiven berör således allmänhetens rätt till delaktighet och rätten till domstolsprövning ur flera aspekter. Det direktiv som kommer att behandlas i denna promemoria är Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation som ersätter rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 rörande samma sak. Det innebär att den aspekt på rätten till domstolsprövning som här tas upp gäller rätten att föra talan främst mot beslut genom vilka tillgång till miljöinformation vägras. (Direktivet har i skrivande stund – den 23 januari 2002 – ännu inte varit föremål för slutligt beslut. Vad som här sägs om dess innehåll grundas på den text som godtagits av den förlikningskommitté som enligt artikel 251 i EG-fördraget har att jämka samman Europaparlamentets och rådets ståndpunkter).

Direktivet följer i stora drag konventionens uppläggning och tillämpar i huvudsak dess begreppsapparat. Även de materiella reglerna är i stort desamma som i konventionen. Det finns emellertid, som kommer att framgå, vissa betydelsefulla skillnader.

I direktivets artikel 2 definieras de begrepp som kommer till användning. I dess punkt 2 anges, i likhet med vad som föreskrivs i konventionen men möjligen tydligare än i denna, att med offentlig myndighet (*public authority*) avses bl.a. regeringen eller annan offentlig förvaltning på nationell, regional eller lokal nivå (*government or other public administration...at national, regional or local level*). Till skillnad mot konventionen läggs även till offentliga rådgivande organ (*public advisory bodies*). I konventionen talas, som vi sett, om "government" på olika nivåer medan direktivet använder uttrycket "government or other public administration". Det är väl inte helt givet att "regeringen" är en helt korrekt översättning av "government" ens med det i direktivet valda uttrycket. Det finns emellertid anledning att i sak utgå från att även direktivet avser att innesluta regeringen i sin definition av offentlig myndighet.

I direktivet föreskrivs att medlemsstaterna får föreskriva att definitionen inte skall omfatta organ eller institutioner när dessa skipar rätt eller handlar i egenskap av lagstiftare. Vad som i konventionen uttryckligen undantagits från dess tillämpningsområde har således i direktivet i stället utformats som en möjlighet till undantag för medlemsstaterna. I anslutning till denna föreskrift innehåller direktivet en ytterligare möjlighet till undantag för medlemsstaterna. Dess innebörd förefaller vara att medlemsstaterna även ges möjlighet att avstå från att som offentlig myndighet betrakta sådana organ eller institutioner mot vars avgöranden landets grundlag, vid tidpunkten för direktivets antagande, inte innehåller någon rätt att föra talan (*If their constitutional provisions at the date of adoption of this Directive make no provision for a review procedure within the meaning of Article 6, Member States may exclude those bodies or institutions from that definition*). Det tycks således som om direktivet i detta avseende ger längre gående möjligheter till undantag än konventionen.

Direktivets definition av vad som utgör miljöinformation ansluter i allt väsentligt till den som ges i konventionen.

Direktivets regler om rätten att få ta del av miljöinformation (artiklarna 3 och 4) synes i allt väsentligt överensstämma med konventionens föreskrifter. Det kan nämnas att direktivet beträffande ej färdigställt material som begärs utlämnat förskriver att myndigheten skall upplysa sökanden om när det beräknas vara klart.

Även direktivets regler om rätten till domstolsprövning (artikel 6) förefaller helt överensstämma med motsvarande föreskrifter i konventionen. Direktivets bestämmelser är utformade så att det blir än tydligare att den enskilde skall kunna få ett negativt beslut såväl omprövat av myndighet som överprövat i domstol. På en punkt går direktivet längre än konventionen. Det sägs nämligen att medlemsstaterna får föreskriva att även en tredje man som påverkas av ett utlämnande av information skall ha möjlighet att få saken rättsligt prövad (*third parties incriminated by the disclosure of information may also have access to legal recourse*).

7. Konventionens och direktivets föreskrifter och den svenska offentlighetsprincipen

Konventionens och direktivets regler syftar till att allmänheten skall kunna vara informerad i avgörande frågor om våra och kommande generationers livsvillkor, bl.a. för att aktivt

kunna deltaga i och påverka beslut som fattas på miljöområdet. Den hos oss hävdvunna och i det allmänna rättsmedvetandet ytterst väl förankrade principen om allmänna handlingars offentlighet kan givetvis sägas utgöra en god ordning för att här i landet uppnå det eftersträvade resultatet. Den svenska regleringen uppfyller, allmänt sett, utomordentligt väl de krav som konventionen ställer på en avtalspart och direktivet riktar till unionens medlemsstater.

På vissa enstaka punkter avviker emellertid den reglering som konventionen och/eller direktivet innehåller från vad som följer av gällande svensk lag. Det gäller i första hand det förhållande som föranlett denna promemoria, nämligen att i vart fall konventionen synes förutsätta att ett beslut av regeringen att vägra lämna ut information skall kunna överprövas i domstol, medan svensk offentlighetslagstiftning inte medger att så sker.

Det har ovan (avsnitt 5.1) framhållits att det förefaller svårt att förstå konventionens regler på annat sätt än att även regeringen som sådan, när den prövar en fråga om utlämnande av allmänna handlingar, är att betrakta som offentlig myndighet i konventionens mening och därmed underkastad den principiella skyldigheten att såväl tillhandahålla information som tåla en överprövning i domstol. Det har även konstaterats att även om någon tveksamhet skulle råda i det avseendet torde det vara ställt utom allt tvivel att regeringens kansli är att anse som en offentlig myndighet i konventionens mening. Det innebär att en författningsändring i allt fall torde vara nödvändig om svensk lag skall anpassas till konventionens krav. Även statsråd är nämligen undantagna från den principiella svenska ordningen med domstolsprövning av beslut att vägra lämna ut allmän handling. Enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen förs talan mot beslut av statsråd hos regeringen och mot beslut av regeringen finns, som framgått ovan (avsnitt 4), inte någon möjlighet att föra talan i domstol. Ett statsråd har självfallet också alltid möjligheten att hänskjuta en fråga om utlämnande av en handling till regeringens avgörande. Det har för övrigt anförts som ett skäl för att inte tillåta överklagande av beslut av statsråd att det ”vore uttryck för ett formellt betraktelsesätt utan motsvarighet i de verkliga förhållandena” att göra skillnad mellan beslut av enskilt statsråd och statsrådskollektivet (prop. 1975/76:160 s. 205).

Däremot förefaller det vara så att det inte finns någon motsvarande på gemenskapsrätten grundad förpliktelse att åstadkomma en rätt att överklaga beslut av regeringen eller av statsråd. I avsnitt 6 har redovisats att direktivet innehåller en avvikelse från konventionen av innebörd att om landets konstitution inte innehåller någon föreskrift om att en viss institution eller ett visst organs avgöranden får överprövas får medlemsstaten undanta en sådan institution eller ett sådant organ från begreppet offentlig myndighet i direktivet. Eftersom den svenska tryckfrihetsförordningen inte innehåller någon föreskrift om möjlighet till överprövning i domstol av regeringens eller av statsråds beslut förefaller således direktivets föreskrifter om rätt till information m.m. inte behöva tillämpas. Vilka författningsändringar som kan vara nödvändiga och lämpliga för att åstadkomma en anpassning till konventionens krav kommer att diskuteras i avsnitt 9 och 10.

Beträffande andra tänkbara svårigheter att anpassa svensk lag till konventionens eller direktivets krav skall några sådana endast antydast här. Det är självfallet möjligt att det vid en närmare analys visar sig att något problem inte finns eller att det efter vidare överväganden kan lösas genom enkla åtgärder.

Som framgått i avsnitt 4 är minnesanteckningar och s.k. mellanprodukter inte att anse som allmänna handlingar. Mellanprodukter synes kunna motsvaras av konventionens och direktivets begrepp ”material in the course of completion” men frågan är vad som gäller för minnesanteckningar. Eftersom dessa utgörs av handlingar som tillkommit endast för ett ärendes beredning eller föredragning kan de förmodligen anses utgöra sådana handlingar som konventionen och direktivet karakteriserar som interna.

Enligt konventionen och direktivet är offentlig myndighet som huvudregel skyldig att tillhandahålla information i den form som sökanden begär, t.ex. i elektronisk form. I 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen föreskrevs tidigare att myndighet inte var skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Genom en nyligen företagen ändring i den bestämmelsen (SFS 2002:907) har det emellertid öppnats för att genom vanlig lag föreskriva skyldighet att lämna ut sådan upptagning även i elektronisk form.

Den svenska offentlighetsprincipen är i princip inte tillämplig på privaträttsliga subjekt

(med de undantag som redovisats i avsnitt 4 för vissa särskilt uppräknade sådana och för kommunala bolag). Med offentlig myndighet enligt konventionen och direktivet jämställs emellertid privaträttsliga subjekt i form av fysiska eller juridiska personer som utför offentliga förvaltningsuppgifter eller under offentlig myndighets tillsyn utför uppgifter på miljöområdet. I samband därmed kan möjligen också problem uppkomma rörande tillämpningen av det i tryckfrihetsförordningen givna kriteriet att en handling för att anses som allmän skall "förvaras" hos myndighet (se t.ex. RÅ 1984 2:49 och RÅ 1996 ref. 25 i vilka det fästs avgörande vikt vid att handlingar varit tillgängliga för myndigheten, en ståndpunkt som kritiserats bl.a. utifrån behovet av en ett klart och lätt tillämpligt förvarskriterium, se t.ex. JO 1989/90 s. 415).

Konventionen och direktivet anger uttryckliga frister för offentliga myndigheters skyldighet att besvara en begäran om miljöinformation. Några sådana tidsfrister finns inte i svensk rätt. I tryckfrihetsförordningen föreskrivs att allmän handling på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället skall tillhandahållas sökanden (2 kap. 12 § första stycket). Om sökanden i stället önskar få en kopia av handlingen skall en sådan begäran behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § andra stycket). I praxis anses en handläggningstid om en månad normalt inte uppfylla skyndsamhetskravet.

I konventionen och direktivet föreskrivs att det inte enbart skall vara möjligt att föra talan mot ett beslut att vägra lämna ut information utan även om en framställning inte alls besvaras eller om t.ex. de angivna tidsfristerna inte iaktas. Någon sådan möjlighet till passivitets- eller dröjsmålstan finns inte i svensk rätt. Förslag om en införande av en mera generell sådan möjlighet har funnits men inte föranlett lagstiftning. Det är givet att införande av en sådan ordning hos oss fordrar mera ingående överväganden.

Enligt konventionen och direktivet får utlämnande vägras om informationen av tredje man på frivillig grund gets in till myndigheten och denne inte samtycker till att informationen lämnas ut. Någon möjlighet att på den grunden förordna om sekretess finns inte i svensk rätt. Det är å andra sidan fråga om en fakultativ regel i såväl konventionen som direktivet, varför en stat inte är skyldig att tillämpa en sådan sekretessgrund. Detsamma gäller direktivets krav på att även tredje man som påverkas av ett beslut om utlämnande av information skall ha rätt att få saken rättsligt prövad.

8. Något om bakgrunden till den nuvarande regleringen beträffande överprövning av regeringsbeslut

Den fördelning av uppgifter som numera råder mellan domstolar, å ena sidan, och administrativa myndigheter, å den andra, är resultatet av en lång utveckling genom den svenska historien. De senaste viktiga stegen i den utvecklingen togs så sent som under 1900-talets senare hälft, de allra senaste till och med helt nyligen.

Fram till grundlagsreformen år 1975 utfärdade såväl Regeringsrätten och Högsta domstolen som regeringen sina beslut i kungens namn. Det hade sin bakgrund i att kungen i äldre tid var både högsta förvaltningsmyndighet och högste domare. Hans makt att överpröva domstolars dom överläts år 1789 till Högsta domstolen medan en del av hans – eller vid den tiden snarare regeringens – uppgift att som högsta administrativa instans överpröva förvaltningsmyndigheters beslut överläts till Regeringsrätten först år 1909. Tanken vid inrättandet av Regeringsrätten var att förvaltningsärenden av huvudsakligen rättslig karaktär borde prövas av domstolen, medan andra ärenden alljämt skulle prövas av regeringen. Någon generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut var det således inte fråga om. En sådan rätt till prövning i domstol har i stället utvecklats successivt. Det har skett genom förvaltningsrättsreformen i början av 1970-talet och vissa senare riksdagsbeslut genom vilka uppgiften att pröva överklaganden för allt fler ärendegrupper flyttats från regeringen till förvaltningsdomstolarna. Så sent som år 1998 angavs emellertid de slag av förvaltningsbeslut mot vilka talan fick föras hos förvaltningsdomstol enbart genom uppräknade i de olika specialförfattningarna. Det var först genom en reform detta år som förvaltningsdomstolarna genom en ny regel i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) fick en generell bestämd behörighet att överpröva beslut av förvaltningsmyndigheter. Först då, åtminstone formellt, övergavs således den tidigare huvudregeln om att statliga myndigheters beslut i avsaknad av bestämmelser om överklagande fick överklagas hos närmast högre myndighet och i sista hand hos regeringen. Det finns emellertid fortfarande vissa slag av beslut som innefattar myndighetsutövning mot enskild som överprövas av regeringen som sista instans. På några rättsområden förekommer att vissa beslut överklagas

hos allmän förvaltningsdomstol medan åter andra överklagas hos regeringen. I t.ex. 13 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10) föreskrivs att vissa i sju punkter uppräknade slag av beslut av länsstyrelse får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol medan talan förs hos regeringen i övriga fall.

Vad som nu i yttersta korthet har redovisats är således den utveckling som har skett beträffande frågan om beslut av förvaltningsmyndighet skall överklagas hos förvaltningsdomstol eller hos regeringen. Det har alltså varit fråga om fördelningen av förvaltningsärenden mellan Regeringsrätten och regeringen som slutinstans och där således numera huvudregeln är den att beslut av förvaltningsmyndighet kan bli föremål för överprövning i domstol.

Den nu beskrivna utvecklingen har emellertid inte inneburit annat än att det alltjämt kan sägas finnas två slutinstanser på förvaltningsrättens område – Regeringsrätten och regeringen. Det betraktades intill ganska nyligen som i det närmaste otänkbart att inom den svenska rättsordningen den ena slutinstansen, Regeringsrätten, skulle kunna överpröva beslut som fattats av den andra slutinstansen, regeringen (även om också regeringsbeslut kunde, och kan, angripas hos Regeringsrätten genom det extraordinära rättsmedlet resning). En relativt utbredd tveksamhet till att låta domstol pröva ens lagligheten av beslut som i någon utsträckning kunde uppfattas som politiska lär väl också ha bidragit till att det förhöll sig på detta sätt. En möjlighet till överprövning i mera ordinär väg av regeringsbeslut i domstol infördes först med tillkomsten av rättsprövningslagen.

Att ett nytänkande i nu berört hänseende kunde vara nödvändigt stod klart efter Europadomstolens dom år 1982 i det s.k. Sporrang-Lönnroth-målet. Målet gällde rätten enligt artikel 6 i Europakonventionen för var och en att få sina ”civila rättigheter och skyldigheter” prövade inför en ”oavhängig och opartisk domstol”. De klagande saknade enligt svensk rätt möjlighet att få till stånd en domstolsprövning av regeringens beslut om expropriationstillstånd eller om förlängning av sådant tillstånd. Europadomstolen, som konstaterade bl.a. att möjligheten att begära resning hos Regeringsrätten inte kunde anses motsvara de krav som artikel 6 ställer, fann att avsaknaden av rätt till domstolsprövning utgjorde ett fördragsbrott.

För att Sverige skulle uppfylla sina förpliktelser enligt Europakonventionen – och kanske även för att stärka rättssäkerheten i allmänhet – tillskapades rättsprövningslagen, som trädde i kraft den 1 juni 1988. Den valda lösningen innebar visserligen inte att regeringsbeslut efter överklagande kan underkastas en ordinär domstolsprövning utan endast att domstol, efter ansökan, har att pröva om beslutet strider mot någon rättsregel. Tillämpningsområdet kan sägas vara generellt bestämt i det att lagen inte avser några särskilt utpekade rättsområden. Det kom dock samtidigt att bli avgränsat på så sätt att man med begrepp hämtade ur regeringsformen rörande vilka slag av föreskrifter som fordrar beslut i lagform försökte bestämma det område som kunde tänkas avses med konventionens begrepp ”civila rättigheter och skyldigheter”. För att rättsprövning skall kunna komma i fråga fordras enligt 1 § rättsprövningslagen således främst att det är fråga om ett förvaltningsärende som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen och att beslutet innebär myndighetsutövning mot den enskilde.

Den angavs redan i förarbetena till rättsprövningslagen att den valda anknytningen till 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen medförde bl.a. att ”olika slag av tillstånd, dispenser, förelägganden, förbud mm” omfattas av möjligheten till rättsprövning, medan ”tjänstetillsättningsärenden, ärenden om olika former av statsbidragsgivning samt ärenden om utlämnande av allmänna handlingar” faller utanför (prop. 1987/88:69 s. 34 och 35). Regeringsrätten kom till samma slutsats i rättsfallet RÅ 1990 ref. 87. Regeringsrätten konstaterade först det självklara att ett ärende om rätt att ta del av allmänna handlingar inte rör något sådant förhållande som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen. (Den bestämmelsen avser föreskrifter om personliga och ekonomiska förhållanden mellan enskilda inbördes, således föreskrifter på t.ex. familje-, arvs- och associationsrättens områden). Till området för 8 kap. 3 § regeringsformen hör sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Dit hör bl.a. föreskrifter som begränsar de fri- och rättigheter som upptas i 2 kap. regeringsformen. I fri- och rättighetskapitlets inledande bestämmelse (2 kap. 1 §) hänvisas emellertid endast till att det i tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar. Regeringsrätten fann därför att rätten att ta del av allmänna handlingar inte ingår i regeringsformens fri- och rättigheter

utan uteslutande regleras i tryckfrihetsförordningen. Även sekretesslagens föreskrifter ansågs vara att hänföra till tryckfrihetsförordningens regelsystem. Såväl huvudregeln om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen som dess begränsningar i sekretesslagen föll således utanför tillämpningsområdet för 8 kap. 3 § regeringsformen och rättsprövning kunde därför inte komma i fråga.

Det kan antas vara den före rättsprövningslagens tillkomst sedan lång tid strikt upprätthållna principen om två parallella ordningar för överprövning av förvaltningsbeslut med två slutinstanser – Regeringsrätten och regeringen – som föranledde att det ansågs naturligt att regeringens beslut att vägra lämna ut en allmän handling, lika lite som ett beslut i en sådan fråga av Regeringsrätten, kunde överklagas. I olika överväganden på området angavs det ”ligga i sakens natur” att beslut i högsta instans måste undantas från rätten till överprövning. Med högsta instans avsågs då bl.a. regeringen, Regeringsrätten och Högsta domstolen (se t.ex. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande SOU 1975:22 s. 152).

När så väl ett genombrott i denna princip kom till stånd genom införandet av rättsprövningslagen kom dess tillämpningsområde att bestämmas på ett sådant sätt att ärenden om utlämnande av allmänna handlingar föll utanför.

9. Tre tänkbara lösningar

Den fråga som jag fått i uppdrag att bedöma är om en författningsändring erfordras för att åstadkomma att svensk lag står i överensstämmelse med konventionens krav på att enskild skall ges möjlighet att få ett beslut av offentlig myndighet, i detta fall regeringen eller statsråd, överprövat och hur en sådan ändring i så fall bör ske. Att en ändring i detta avseende förefaller nödvändig har redan konstaterats.

Det finns, såvitt jag kan bedöma, tre teoretiskt tänkbara framgångsvägar för att åstadkomma det eftersträvade resultatet. Den första skulle bestå i att tryckfrihetsförordningens regler ändras så att även regeringsbeslut blir möjliga att överklaga, antingen generellt eller för beslut i fråga om handlingar som innehåller miljöinformation. Den andra skulle vara att ändra rättsprövningslagen så att regeringens beslut även i frågor om utlämnande av allmänna handlingar kan bli föremål för rättsprövning, även här antingen generellt eller beträffande handlingar som innehåller miljöinformation. Den tredje, slutligen, kunde vara att stifta en särskild lag om rätt till information m.m. i miljöfrågor.

En allmän utgångspunkt bör vara att en överprövning skall ske i domstol och således inte i något för det ändamålet särskilt inrättat organ. Den möjlighet till prövning i annat organ än domstol som konventionen innehåller bör alltså inte utnyttjas. De ändringar som övervägs bör även i övrigt så långt möjligt utformas i enlighet med det system som finns i fråga om domstolsprövning av beslut om utlämnande av allmänna handlingar. Det bör alltså så långt möjligt undvikas att tillskapa särregler för allmänhetens tillgång till just miljöinformation. Det är av största vikt att slå vakt om den i huvudsak väl fungerande svenska ordningen på offentlighetsområdet och motverka att den ”bryts upp” och ges olika utformning beroende på innehållet i den information som efterfrågas.

En annan utgångspunkt bör vara att överprövning av beslut som fattats av ett av de högsta statsorganen, regeringen, bör ske i den högsta förvaltningsdomstolen, Regeringsrätten. En sådan ordning överensstämmer med instansordningen för rättsprövning av vissa andra regeringsbeslut och med, i fråga om beslut att vägra lämna ut allmänna handlingar, hur talan förs mot beslut av myndighet under riksdagen.

10. Bedömning och förslag

En avgörande aspekt när det gäller valet av alternativ är att de grundläggande bestämmelserna om rätten att överklaga beslut i fråga om utlämnande av allmän handling finns i grundlag. Det är därför inte möjligt att i vanlig lag göra avsteg från dessa föreskrifter.

Vad först gäller möjligheten att i vanlig lag – rättsprövningslagen eller annan lag – tillåta överprövning av beslut som innebär att regeringen vägrar lämna ut en handling kan tryckfrihetsförordningen inte sägas innehålla något förbud mot en sådan ordning. I 2 kap. 15 § ges den enskilde en generellt bestämd rätt att överklaga beslut som innebär

avslag på en begäran om att få ta del av en handling. Undantaget för beslut av bl.a. regeringen kan knappast innebära annat än att rätten att överklaga i den delen måste anses vara oreglerad i grundlagen.

Annorlunda förhåller det sig med beslut av statsråd. Beträffande sådana beslut föreskrivs i tryckfrihetsförordningen en viss ordning för överprövningen, då det uttryckligen sägs att "talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen". Det är inte möjligt att i vanlig lag göra avsteg från denna i grundlag föreskrivna ordning för överprövning. Det innebär att det i vanlig lag inte kan ges möjlighet till överprövning i domstol av vare sig statsråds beslut eller beslut som regeringen fattar efter överklagande av beslut av statsråd. Instansordningen för överklagande av beslut av statsråd måste nämligen uppfattas vara fullständigt reglerad i tryckfrihetsförordningen och innebära att talan förs hos regeringen utan möjlighet till ytterligare överprövning. Det kan visserligen sägas att om talan får föras hos domstol mot beslut som regeringen fattar efter överklagande innebär det endast att den enskilde ges en ytterligare, i grundlagen inte förutsedd, möjlighet att få sin sak prövad. Det kan emellertid inte komma i fråga att i vanlig lag medge avsteg från en i grundlag förskriven ordning för överklagande med hänvisning till att ett sådant avsteg är till fördel för den enskilde. En i grundlag given föreskrift bör iakttas utan hänsyn till syftet med att avvika från dess bud.

Redan nu nämnda förhållande medför således att en fullständig anpassning till vad konventionen i denna del kräver inte kan ske på annat sätt än genom en ändring i tryckfrihetsförordningen.

Det bör vidare framhållas att en ändring i tryckfrihetsförordningen också är det alternativ som utan tvekan bäst ansluter till den hävdvunna regleringen i övrigt i fråga om allmänna handlingars offentlighet och således bevarar det svenska systemets enhetlighet. Mot bakgrund av vad som i avsnitt 8 redovisats om bakgrunden till den nu gällande ordningen och det genombrott i tidigare synsätt som skett och manifesterats genom rättsprövningslagens tillkomst, kan det också sättas i fråga om det verkligen längre finns några principiella hinder mot att talan får föras även mot regeringens beslut, i all synnerhet om talan prövas endast av Regeringsrätten. Det kan nämnas att det i t.ex. Finland är möjligt att hos Högsta förvaltningsdomstolen föra talan mot regeringens (statsrådets, men även ministeriernas) beslut även i utlämnandefrågor, låt vara att endast lagenligheten hos ett beslut kan angripas.

Om en ändring i tryckfrihetsförordningen i detta avseende kommer till stånd, förefaller det rimligt att en prövning i Regeringsrätten inte fordrar att prövningstillstånd meddelas. Det blir ju i så fall fråga om en prövning i en enda domstolsinstans. Prövningstillstånd bör därför, liksom är fallet i rättsprövningsmålen, inte krävas. Någon ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) behövs således inte.

En ändring i tryckfrihetsförordningen bör vara generell, dvs. den bör inte inskränkas till att enbart avse handlingar som innehåller miljöinformation. Det finns två huvudsakliga skäl för det. Det ena är att, som framgått i avsnitt 5.1, begreppet miljöinformation är synnerligen vidsträckt och inte särskilt väl avgränsat. Om ett sådant begrepp kommer till användning kan det därför förväntas ge upphov till åtskilliga tvister om huruvida ett överklagande eller en ansökan alls kan tas upp till prövning. Det andra och viktigare skälet har redan nämnts, nämligen att det är ytterst angeläget att så långt möjligt undvika att ett generellt och övergripande system för allmänna handlingars offentlighet som vårt splittras upp genom införande av särregler för vissa slag av handlingar.

Mot alternativet att ge möjlighet till rättsprövning kan även en delvis annan invändning resas. En sådan lösning skulle innebära att en annan ordning tillämpas än den som enligt tryckfrihetsförordningen gäller för domstolsprövning i alla andra fall. Rättsprövning är ju ett eget rättsmedel med egna karakteristiska drag. Domstolen har att pröva rättsenligheten av ett förvaltningsbeslut, dvs. att företa vad som har betecknats som en utvidgad legalitetsprövning. Prövningen är därför mer begränsad än vid ett ordinärt överklagande även om den inte är så begränsad som den strikta laglighetsprövningen i ett kommunalbesvärsmål. Rättsprövning innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att myndigheten har en viss handlingsfrihet vid sitt beslutsfattande, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten (prop. 1987/88:69 s. 23-25

En på så sätt bestämd omfattning av prövningen torde visserligen inte stå i strid med konventionens krav på rätt till domstolsprövning. Frågan är emellertid hur väl prövningens omfattning stämmer överens med vad som gäller när beslut i sekretessärenden överklagas i vanlig ordning. Tidigare, före år 1976, gällde att talan mot myndighets beslut att vägra lämna ut en handling endast kunde föras under påstående att ”beslutet icke är lagligen grundat”. Denna begränsning har emellertid upphävts och domstolen prövar numera ett sådant ärende i hela dess vidd. Det låter sig givetvis sägas att frågan om vissa givna rekvisit i en sekretessbestämmelse är uppfyllda eller om en viss handling är att anse som allmän eller ej många gånger kan rymmas inom ramen för en legalitetsprövning. Den skadeprövning som enligt flertalet sekretessregler skall ske kan emellertid åtminstone ibland gränsa till en lämplighetsbedömning. I vilka situationer kan ett röjande av en uppgift t.ex. antas störa Sveriges ”mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet”? Gränsen mellan laglighets- och lämplighetsprövning är långt ifrån alltid självklar och kan kanske inte bestämmas på samma sätt oberoende av vilket rättsområde det är fråga om.

Vid ett överklagande i vanlig ordning av beslut i ett sekretessärende gör domstolen för sin del en bedömning av samma slag och omfattning som den beslutsmyndigheten gjort. Redan möjligheten att domstolen om motsvarande fråga skulle vara föremål för rättsprövning kunde tvingas till en mera inskränkt bedömning talar emot att införa en sådan ordning.

När det slutligen gäller möjligheten att föreskriva en rätt till överprövning i en särskild lag har en sådan lösning visserligen den fördelen att den kan genomföras snabbare än i vart fall en ändring i tryckfrihetsförordningen. Dessutom kan i en sådan lag ges de eventuella övriga föreskrifter som till uppfyllande av konventionens regler kan finnas vara nödvändiga (även då i fråga om rätten till deltagande i beslutsprocesser). Alternativet medför emellertid att flera av de problem som redan behandlats blir aktuella. Det gäller främst att någon domstolsprövning av beslut av statsråd inte kan komma till stånd, att begreppet miljöinformation rimligen måste komma till användning med de nackdelar som det för med sig samt att det tillskapas särregler för rätten att ta del av handlingar av visst slag.

Sammanfattningvis förordar jag att tryckfrihetsförordningen ändras så att regeringens och statsråds beslut att avslå en begäran om att få ta del av en handling kan överklagas hos Regeringsrätten. Det kan ske genom en ändring i 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen som skulle kunna ges följande lydelse:

”Om annan än riksdagen avslår begäran att få taga del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, får sökanden hos domstol föra talan mot beslutet.”

En sådan ändring medför att ändringar också måste göras i sekretesslagen, dels för att åstadkomma överensstämmelse med den ändrade bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen, dels för att de närmare föreskrifterna om rätten att överklaga finns i den lagen (15 kap. 7 §). Det förefaller vara tillräckligt att ändra den aktuella bestämmelsens tredje och fjärde stycke så att paragrafen skulle komma att få följande innehåll:

”Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om inte annat följer av andra-fjärde styckena, överklagas beslutet hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslut meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket eller 9 § tillämpas bestämmelserna i 23-25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det handling i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, överklagas det hos hovrätten. Motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit överklagat ärende överklagas hos Högsta domstolen. Vid överklagande av tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av beslut.

Första och andra styckena gäller inte för beslut av riksdagen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut av regeringen och av statsråd överklagas hos Regeringsrätten.

Angående rätt att överklaga beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.”

Förslaget bygger på min uppfattning att även talan mot beslut av statsråd bör, i likhet med vad som t.ex. gäller beslut av riksdagsförvaltningen, föras hos Regeringsrätten. Om det emellertid skulle anses lämpligare att statsråds beslut överklagas enligt den gängse instansordningen, således hos kammarrätt, kan orden ”och av statsråd” utgå ur fjärde stycket. Överklagande av statsråds beslut sker då enligt huvudregeln i första stycket.

Ett problem är att konventionen, och därmed mitt uppdrag, uteslutande gäller miljöinformation medan jag i det föregående förordat att en ändring av generell karaktär bör göras i tryckfrihetsförordningen. Det är givet att beslut om en sådan åtgärd inte kan fattas enbart på grundval av de bedömningar som görs i denna promemoria med dess begränsade syfte. Lämpligheten av den föreslagna ändringen bör således bedömas mot bakgrund av ytterligare, mera övergripande, överväganden.

Avslutningsvis kan sägas att den, såvitt jag kan bedöma, enda egentliga nackdel som är förknippad med att välja det alternativ som jag förordar är att, om inget oförutsett inträffar, ett slutligt beslut inte kan komma till stånd förrän genom ett andra riksdagsbeslut efter valet år 2006. Som framgått av avsnitt 6 tycks emellertid EG-direktivets förpliktelser – om inte någon ändring i sista minuten sker – kunna uppfyllas utan att möjlighet ges att föra talan mot regeringens eller statsråds beslut. Den ändring som förordas är alltså främst motiverad av att den behövs för att uppfylla en folkrättslig förpliktelse enligt Århuskonventionen. Det kunde möjligen övervägas att, om ett arbete inleddes med inriktning mot att åstadkomma en ändring i tryckfrihetsförordningen, ratificera konventionen utan att det arbetet ännu slutförts.

Stockholm den 23 januari 2003

Mats Melin

Myndighetsbegreppet enligt Århuskonventionen och 2003 års EG-direktiv om miljöinformation

Ds 2004:29
Bilaga 6

Genom beslut av statsrådet Lena Sommestad den 12 augusti 2003 uppdrog Regeringskansliet åt mig att utreda vissa frågor med anledning av Århuskonventionen och direktivet om allmänhetens tillgång till miljöinformation.

Härmed redovisas mitt uppdrag

Stockholm den 17 december 2003

Stefan Rubenson

1 Sammanfattning

Århuskonventionen och den nya EG-direktivet om miljöinformation använder ett mer vidsträckt myndighetsbegrepp än vad som normalt brukas i Sverige. Vid bedömningen av vad som är en myndighet i svensk rätt används ett antal formella kriterier medan konventionen och EG-direktivet i stället bestämmer myndighetsbegreppet genom en funktionell definition, dvs. det är organets uppgifter som är avgörande för huruvida det skall betecknas som myndighet eller ej. En avvikelse från den formella definitionsmodellen av myndighetsbegreppet innebär problem från offentlighetssynpunkt eftersom den formella definitionen av myndighetsbegreppet samtidigt grundlägger offentlighetsprincipens tillämpning i Sverige.

Alltfler verksamheter som tidigare varit av utpräglad offentlig art har numera helt eller delvis övergått i annan form. Offentlig förvaltning i Sverige utövas således inte bara av myndigheter utan också av andra organ i vars verksamhet ingår såväl myndighetsutövning som offentliga förvaltningsuppgifter.¹⁶ Regeringsformen bygger också på tanken att den offentliga verksamheten kan bedrivas av organ som antingen är statliga eller kommunala myndigheter eller som är bolag, föreningar, stiftelser, samfälligheter eller individer som utövar myndighet med stöd av lag, och i övrigt kan handha offentliga förvaltningsuppgifter med stöd av ett överlämnande i icke preciserad form enligt RF 11:6. I sekretesslagen finns föreskrifter som innebär att handlingsoffentlighet även råder hos vissa enskilda organ.

Rätten att ta del handlingar hos organ som inte är vare sig en statlig eller kommunal myndighet finns reglerad i 1 kap. 8 § och 9 §§ sekretesslagen och innebär att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar skall gälla också handlingar hos de organ som paragraferna innefattar. Lagtekniskt är lösningen den att till 1 kap. 8 § finns knutet en bilaga som uttryckligen anger de enskilda organ som paragrafen avser. Bestämmelserna i 1 kap. 9 § sekretesslagen tar sikte på att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter också gäller handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Att Århuskonventionen och EG-direktivet om miljöinformation definierar begreppet myndighet på ett vidare sätt än vad som innefattas i det svenska myndighetsbegreppet innebär konsekvenser för den svenska lagstiftningen i fråga om handlingsoffentlighet. Även i Danmark och Norge infördes vidgade regler om handlingsoffentlighet i samband med att dessa båda länder ratificerade konventionen. För svenskt vidkommande påkallar dock inte

¹⁶ Med offentlig förvaltning vid sidan av myndighetsutövning menas alla de regler som myndigheterna är skyldiga att iaktta i sitt arbete, utan att agerandet nödvändigtvis kan kallas för myndighetsutövning, t.ex. den kommunala självkostnadsprincipen eller regler om krav på upphandling.

Århuskonventionens och direktivets krav på handlingsoffentlighet nödvändigtvis så långtgående lagstiftning som i Norge och Danmark på grund av den handlingsoffentlighet som redan finns genom tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Ds 2004:29
Bilaga 6

Vid bedömningen om ett organ är en myndighet utanför den gängse kretsen av statliga och kommunala myndigheter har jag gått till väga på följande sätt.

Det avgörande för bedömningen huruvida ett organ eller en person kvalificerar sig som myndighet i Århuskonvention eller direktivets mening är *att* det finns ett offentligt åtagande, *att* detta åtagande kommer till uttryck genom föreskrift eller beslut *samt att* någon form av offentligt ansvar ändå kvarstår. Det är dessutom naturligt att knyta an till ett samband med miljön eftersom Århuskonventionen och EG-direktivet definierar myndigheter som inte är statliga eller kommunala organ med att verksamheten skall röra eller ha samband med miljön, något som bör betyda att verksamheten eller del därav har en inriktning som medför att organet besitter eller kommer att besitta miljöinformation på det sätt denna term har definierats i konventionen och direktivet. Genom att knyta ihop de olika särdragen, dvs. det myndighetspecifika med miljöinformationen extraheras de funktionella myndigheter som kan kopplas till Århuskonventionen och EG-direktivet om miljöinformation.

Den genomgång som jag har gjort har gett till resultat att det visat sig finnas ett begränsat antal organ som kan tänkas falla in under det vidare myndighetsbegreppet som gäller enligt konventionen och direktivet.

De få organ som jag med utgångspunkt i de ovan angivna kriterierna har identifierat engagerar mestadels ett litet antal människor, och torde besitta miljöinformation av sådant slag som angår enbart en begränsad krets av befolkningen. Det är alltså inte fråga om organ som kan anses ha övertagit ansvaret för samhällsangelägenheter av den art som kvalificerar för att föras upp på bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen. Även en rad andra skäl talar mot en sådan lagteknisk lösning. Det nu sagda har emellertid ett undantag, nämligen AB Göta Kanalbolag, där ett tillägg till bilagan som hör till 1 kap. 8 § sekretesslagen framstår som den mest ändamålsenliga lösningen.

Den minst ingripande lösningen i övrigt är att komplettera lagstiftningen på de särskilda områden där s.k. funktionella myndigheter verkar utan att handlingsoffentlighet redan råder. Vad som talar för en sådan lösning är dessutom att något behov av en stor omstöpning av gällande ordning i fråga om handlingsoffentlighet inte har framkommit på grund av Århuskonventionen och EG-direktivet om miljöinformation.

Jag föreslår således den lösningen att ett tillägg görs i 15 kap. miljöbalken om rätt till miljöinformation i samband med avfallshandling som utförs av enskilda organ och därutöver tillägg till följande lagar, nämligen lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, lagen (1976:997) om vattenförbund, lagen (1981:533) om fiskevårdsområden och lagen (2000:592) om viltvårdsområden. Härjämte tillförs AB Göta Kanalbolag bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen såvitt avser förvaltningen av den miljö som ingår i kanalbolagets uppgifter.

För en eventuellt fortsatt diskussion har jag som bilaga 1 fogat ett utkast till en lag om miljöinformation som skulle kunna vara ett alternativ till vad jag har föreslagit, dvs. för den händelse man väljer att göra en mer generell reglering genom en särskild lag om miljöinformation. En generell lag om miljöinformation innebär att det får bli en prövning i det enskilda fallet huruvida organet, i de fall det inte är fråga om en statlig eller kommunal inrättning, likväl är en myndighet och om det dessutom innehar miljöinformation. Ytterst blir det med en fråga för rättstillämpningen att bedöma när förutsättningar föreligger för lagens tillämpning. Fördelen är naturligtvis att inga enskilda organ på förhand är uteslutna för att bli föremål för lagens räckvidd samtidigt som nackdelen är att en betydande

osäkerhet kan uppstå hos enskilda organ åtminstone innan någon praxis har hunnit etableras. En lösning med en särskild lag vid sidan av sekretesslagstiftningen torde dock kräva ett betydligt mer omfattande utredningsarbete än det uppdrag som givits mig; detta med tanke på att en sådan ordning skulle avvika från den hävdvunna principen om lagreglering av offentlighet och sekretess. Jag är inte heller övertygad om att en särskild lag om rätt till miljöinformation behövs för att Sverige skall leva upp till sina åtaganden.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att i miljöbalken skall införas tre nya paragrafer, 15 kap. 36-38 §§, samt närmast före 15 kap. 36 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Miljöinformation

36 §

Den som yrkesmässigt hanterar avfall är skyldig att lämna enskilda den miljöinformation som begärs i frågor som rör avfallshanteringen.

Miljöinformationen skall lämnas så snart som möjligt och senast en månad efter det att begäran lämnades in. Om begäran avser information som är omfattande eller på annat sätt komplicerad, får tiden dock förlängas till två månader. Vid förlängning skall sökanden informeras om orsaken till den.

37 §

En begäran om miljöinformation får avslås om

1. enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden kan lida skada om informationen lämnas,

2. informationen redan finns tillgänglig i annan form eller hos någon myndighet,

3. begäran avser material som inte har färdigställts,

4. begäran är uppenbart orimlig eller för allmänt hållen.

Ett beslut att inte lämna miljöinformation skall vara skriftlig, om begäran var skriftlig, eller om sökanden har begärt det. Ett sådant beslut får överklagas hos länsstyrelsen. Beslutet skall innehålla en upplysning om detta.

Vid överklagande tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223).

38 §

I det allmännas verksamhet gäller sekretesslagen (1980:100).

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar skall införas två nya paragrafer, 33 a och 39 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 a §

Enskilda har rätt att utan dröjsmål och senast en månad efter det att begäran framställdes få den miljöinformation som finns hos huvudman för va-anläggning som har förklarats för allmän enligt 31 §.

39 §

Ett beslut att avslå en begäran om miljöinformation skall vara skriftlig, om begäran var skriftlig, eller om sökanden har begärt det. Ett sådant beslut får överklagas hos länsstyrelsen. Beslutet skall innehålla en upplysning om detta.

I fråga om överklagande av beslut om att ta del av handlingar tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

Denna lag träder i kraft den

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:997) om vattenförbund

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1976:997) om vattenförbund skall införas två nya paragrafer, 7 a och 34 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

Enskilda har rätt att utan dröjsmål och senast en månad efter det att begäran framställdes få den miljöinformation som finns hos förbundet i frågor som rör vattenbeskaffenhet eller vattenförhållandena inom verksamhetsområdet.

34 a §

Ett beslut att avslå en begäran om miljöinformation skall vara skriftligt, om begäran var skriftlig eller om sökanden har begärt det. Ett sådant beslut får överklagas hos länsstyrelsen. Beslutet skall innehålla en upplysning om detta.

Vid överklagande tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223).

Denna lag träder i kraft den

2. 4 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden

Ds 2004:29
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1981:533) om fiskevårdsområden
dels att 31 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Enskilda har rätt att utan dröjsmål och senast en månad efter det att begäran framställdes få den miljöinformation som finns hos föreningen i frågor som rör fisket i området, om inte spridning av informationen skadar fiskets intressen.

31 §

Anser en medlem vars rätt berörs av beslut på fiskestämma eller beslut av fiskevårdsområdesföreningens styrelse att beslutet inte har tillkommit i behörig ordning eller att det strider mot denna lag eller annan författning eller mot stadgarna eller kränker hans enskilda rätt, får han överklaga beslutet hos länsstyrelsen genom besvär.

Anser en medlem vars rätt berörs av beslut på fiskestämma eller beslut av fiskevårdsområdesföreningens styrelse att beslutet inte har tillkommit i behörig ordning eller att det strider mot denna lag eller annan författning eller mot stadgarna eller kränker hans enskilda rätt, får han överklaga beslutet hos länsstyrelsen genom besvär. *Rätt att överklaga hos länsstyrelsen har också den som fått avslag på sin begäran om miljöinformation.*

Besvärshandlingarna skall ha inkommit till länsstyrelsen inom fyra veckor från dagen för beslutet. I fråga om besvär mot styrelsens beslut räknas dock besvärstiden från den dag klaganden fick del av beslutet.

Fiskestämmans eller styrelsens beslut skall gälla utan hinder av att det har överklagats, om inte länsstyrelsen förordnar annat.

Denna lag träder i kraft den

2. 5 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:592) om viltvårdsområden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:592) om viltvårdsområden
dels att 37 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 30 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 a §

Enskilda har rätt att utan dröjsmål och senast en månad efter det att begäran framställdes få den miljöinformation som finns hos föreningen i frågor som rör viltvården i området, om inte spridning av informationen skadar viltvårdens intressen

37 §

Beslut av viltvårdsområdesföreningens stämma eller styrelse får överklagas hos länsstyrelsen av den vars rätt berörs av beslutet, om beslutet gått honom eller henne emot, i frågor som gäller

1. jakt och annan viltvård,
2. medlemskap i föreningen enligt 4 §,
3. avstängning från områdesjakt enligt 26 §,
4. upplåtelse eller överlåtelse av jakträtt enligt 27 §
5. avgift enligt 29 §, eller
6. uteslutning ur föreningen enligt 33 § andra stycket.

Rätt att överklaga hos länsstyrelsen har också den som har fått avslag på sin begäran om miljöinformation.

Överklagandet skall ha kommit in till länsstyrelsen inom fyra veckor från dagen för beslutet. I fråga om överklagande av styrelsens beslut räknas dock tidsfristen från den dag klaganden fick del av beslutet.

Föreningsstämmans eller styrelsens beslut skall gälla även om det har överklagats, om inte länsstyrelsen beslutar annat.

Denna lag träder i kraft den

2. 6 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att bilagan till sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Organ	Verksamhet
Tjänstemännens Centralorganisation	statligt stöd i i form av bidrag till studerande vid korttidsstudier (SFS 1976:1046)
<i>AB Göta Kanalbolag</i>	<i>all förvaltning som rör miljön såvitt avser farlederna mellan Mem vid Slätbaken och Motala vid Vättern (Östgötadelen) samt mellan Karlsborg vid Vättern och Sjötorp vid Väneren (Västgötadelen). (SFS 1983:744).</i>

Denna lag träder i kraft...

3 Uppdraget

Regeringskansliet har uppdragit åt mig att utreda vilka svenska aktörer som inte omfattas av det svenska myndighetsbegreppet och offentlighetsprincipen, men som ändå kan omfattas av definitionen av begreppet "myndighet" som det anges i dels FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor (Århuskonventionen), dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG. Uppdraget innefattar vidare att utreda behovet av och förslå de eventuella författningsändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga för att se till att dessa identifierade aktörer lever upp till konventionens och direktivets krav på aktiv informationsspridning och offentlighet vad gäller miljöinformation.

För att kartlägga de frågor som omfattas av uppdraget har jag tillställt Naturvårdsverket och samtliga länsstyrelser en enkät som innehåller tre huvudfrågor, nämligen för det första, hur uppfattar respektive myndighet konventionens och direktivets myndighetsbegrepp, för det andra, känner myndigheten till organ eller aktörer som skulle kunna betecknas som myndighet i konventionens eller direktivets mening, utan att vara myndighet i svensk offentligrättslig mening, och – om så är fallet – vilka organ eller aktörer rör det sig om och vilka uppgifter har de samt slutligen, i de fall man känner till sådana organ eller aktörer som här efterfrågas, på vilket sätt har dessa organ/aktörer erhållit sitt uppdrag; har det skett genom författningsreglering, beslut i enskilda ärenden eller på annat sätt? Även Svenska kommunförbundet har tillställts enkäten. Samtliga tillfrågade har svarat.

4 Allmänt om Århuskonventionen¹⁷

Konventionen betecknas som en FN/ECE-konvention eftersom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) tillhandahåller traktatens sekretariat.

Konventionen antogs inom ramen för FN:s ekonomiska program för Europa (ECE) 1998 och trädde i kraft 2001 sedan 16 länder tillträtt den. Av artikel 1 framgår att det åligger envar konventionsstat att säkerställa rätten till tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocessen och tillgång till rättsmedel i saker som rör miljön. De nu nämnda förpliktelserna knyter an till konventionens övergripande syfte enligt artikel 1, nämligen att bidra till att alla personer i denna och kommande generationer ges en skyddad rätt att leva i en miljö som är tillfredsställande i förhållande till hans eller hennes hälsa och välfärd.

4.1 Konventionens uppbyggnad

Konventionen syftar till att tillförsäkra allmänheten rättigheter i främst tre avseenden, nämligen rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter, rätt att vara delaktig i beslutsprocesser som har inverkan på miljön samt rätt att få beslut av myndigheter i frågor som rör miljön överprövade av domstol.

När det gäller rätten att ta del av miljöinformation skall myndigheter på begäran ge allmänheten tillgång till sådan information. Konventionens regelverk säkerställer att myndigheter, under vissa angivna förutsättningar och inom vissa tidsramar, tillhandahåller miljöinformation till dem som begär det. Det ligger också på myndigheterna att se till att offentliga myndigheter samlar in och sprider relevant miljöinformation. Konventionen innehåller vidare exempel på arrangemang som skall underlätta för allmänheten att få tillgång till information, såsom upprättandet av databaser, framtagandet av rapporter och andra särskilda informationsinsatser.

Beträffande rätten till delaktighet i beslutsprocesser finns bestämmelser om bl.a. allmänhetens rätt att delta i beslut som gäller tillåtligheten av vissa verksamheter. Allmänheten skall dessutom genom lämpliga åtgärder ha medinflytande när det gäller utformningen av planer och program som har betydelse för miljön och, i lämplig utsträckning, möjlighet att delta vid utformningen av miljöpolitiken och av föreskrifter på miljöområdet.

Ett särskilt avsnitt gäller rätten att få vissa myndighetsbeslut överprövade av domstol eller av annat självständigt organ. Den rätten gäller såväl beslut om tillhandahållande av information som beslut om allmänhetens delaktighet i beslutsprocessen. Dessutom föreskrivs, att allmänheten - under vissa förutsättningar - skall kunna få åtgärder eller passivitet, som kan läggas personer eller myndigheter till last som stridande mot den nationella miljölagstiftningen, prövade i domstol eller i administrativ ordning.

¹⁷ För en mer ingående redogörelse för Århuskonventionen – dock främst i andra avseenden än vad som berörs av mitt uppdrag – hänvisas till JT 1999-2000 s. 3 f och s. 823 f. där artikelförfattaren, Jonas Ebbesson, samtidigt diskuterar konventionens eventuella betydelse för svensk miljölagstiftning.

Själva idén med hur Århuskonventionens angriper frågan om allmänhetens rätt till miljöinformation har sin grund i att medborgarna skall ges samma rätt till miljöinformation oavsett i vilka former de ansvariga myndigheterna har låtit organisera förvaltningen av allmänna angelägenheter inom det enskilda landet. Den omständigheten, att ett offentligt åtagande utförs i annan organisatorisk form än direkt av stat eller kommun, får således inte leda till att samhällsinformation på miljöområdet görs otillgänglig för medborgarna.

I konventionens artikel 2, *Definitioner*, återfinns under punkt 2 följande definition av begreppet myndighet

2. *myndighet*:

- (a) statlig eller annan offentlig förvaltning,
- (b) fysiska eller juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell rätt, inbegripet särskilda uppgifter, verksamheter eller tjänster som rör miljön,
- (c) fysiska eller juridiska personer som har offentligt ansvar eller offentliga uppgifter eller som tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön under överinseende av ett organ eller en person som avses i a eller b.
- (d) institutioner i sådana regionala organisationer för ekonomisk integration som avses i artikel 17 och som är parter i denna konvention.

Beteckningen *myndighet* omfattar inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

Begreppet miljöinformation definieras i artikel 2 punkt 3 på följande sätt:

3. *miljöinformation*: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

- (a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap och naturområden, biologisk mångfald och dess delar, inbegripet genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,
- (b) faktorer som substanser, energi, buller och strålning samt verksamheter eller åtgärder, inbegripet förvaltningsåtgärder, miljöavtal, riktlinjer, lagstiftning, planer och program, som påverkar eller troligtvis påverkar de delar av miljön som anges i a, samt kostnads- och nyttoanalys och andra ekonomiska analyser och antaganden som används i beslutsfattandet på miljöområdet,
- (c) tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor, kulturmiljöer och byggnadsverk, i den mån de påverkas eller kan påverkas av tillståndet för miljöns beståndsdelar eller, genom dessa beståndsdelar, av de faktorer, verksamheter eller åtgärder som avses i b.

4.1.3 *Några huvuddrag av myndigheternas skyldigheter i fråga om tillgång till miljöinformation enligt konventionen*

Av artikel 4 med rubriken Tillgång till miljöinformation följer som huvudregel att det åligger myndigheterna, att efter begäran, ge allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen jämte kopior av de handlingar som innehåller informationen, utan att den som begär informationen behöver ange skälen för sin begäran. Miljöinformationen skall lämnas ut så snart som möjligt, dock senast en månad efter det att begäran lämnades in, om inte informationen är så omfattande och komplicerad att tidsfristen bör förlängas till högst två månader.

En begäran kan dock avslås antingen därför att informationen redan finns tillgänglig i annan form eller om begäran är uppenbart orimlig eller för allmänt hållen eller avser material som ännu inte har färdigställts. Enligt artikel 3 punkt 4 får en begäran avslås om

motstående intressen som hänsynen till internationella förbindelser, kommersiella förhållanden eller värn av den privata sfärens är av sådan tyngd att de väger över. Är det fråga om sekretess som avser kommersiella intressen skall sekretessen dock inte hindra utlämnande av information om sådana utsläpp som har betydelse när det gäller miljöskyddets intressen. Om den begärda informationen inte finns hos den myndighet som sökanden vänt sig till, skall myndigheten så snart som möjligt meddela sökanden hos vilken myndighet informationen kan sökas eller vidarebefordra begäran till den aktuella myndigheten och samtidigt informera sökanden om detta. Beslut om avslag på en begäran skall vara skriftlig, om begäran var skriftlig, eller sökanden begär det. Beslutet skall innehålla en motivering till avslaget och upplysa om de möjligheter som finns att få beslutet överprövat.

Enligt artikel 5 finns en skyldighet för myndigheterna att uppdatera relevant miljöinformation och inom ramen för den nationella lagstiftningen lämna allmänheten tillräcklig information om arten och omfattningen av den miljöinformation som finns hos myndigheten och se till att denna information verkligen är tillgänglig på olika sätt. I artikel 6 som rör allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter stadgas skyldigheter för myndigheter som t.ex. i punkt 6 att ge parterna rätt att ta del av all information som är av betydelse för beslutsprocessen och som finns tillgänglig hos myndigheterna dock med de begränsningar av informationsskyldigheten som tidigare nämnts.

I artikel 7, som behandlar allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer, program och riktlinjer avseende miljön, skall den behöriga myndigheten fastställa vilken allmänhet som får delta i detta arbete som också innefattar möjligheter att delta i utarbetandet av riktlinjer för miljön. Artikeln synes förutsätta en rätt att ta del av den miljöinformation som finns hos behöriga myndigheter.

Artikel 9 handlar om tillgång till rättslig prövning och slår fast att den som anser att hans eller hennes rätt enligt artikel 4, dvs. rätten till tillgång till miljöinformation, har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i artikel 4, kan få saken prövad av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ som har inrättats genom lag.

4.2 Tolkningen av Århuskonventionen enligt särskild genomförandeguide

För tolkningen av Århuskonventionen har Förenta Nationernas Europeiska Kommissionen för Europa (FN/ECE) publicerat en genomförandeguide (Implementation Guide).¹⁸ Det bör betonas att guiden inte är något bindande folkrättsligt instrument, utan har utarbetats av en månghövdad arbetsgrupp som har bestått av företrädare såväl för miljöorganisationer som myndigheter och med särskild hjälp av the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) samt med finansiering från den danska miljöstyrelsen. Syftet har, enligt vad arbetsgruppen uttalar i guiden, varit att göra tolkningen av konventionen klarare för att därigenom underlätta genomförandet, och guiden är riktad främst till dem som på regerings- och myndighetsnivå skall tillämpa konventionen, även om, som påpekas i inledningen, också andra intressenter kan ha användning av den. Av intresse för mitt uppdrag är främst tolkningarna av begreppen "public authority" (myndighet) och "environmental information" (miljöinformation).

I fråga om myndighetsbegreppet berör guiden i inledningen den nu för tiden alltmer aktuella frågan hur man i frågor om offentlighet skall bedöma verksamheter som tidigare bedrivits av det allmänna, men som därefter har organiserats i privaträttsliga former. Arbetsgruppen konstaterar här att en sådan nyordning likväl inte innebär att offentliga tjänster eller aktiviteter kan föras bort från den sfär som innefattar allmänhetens medverkan

¹⁸ The Aarhus Convention An Implementation Guide, United Nations New York and Geneva, 2000, ISBN 92-1-116745-0. Finns också att hämta på nätet genom www.unece.org/env/pp

och informationsbehov (that such innovations cannot take public services or activities out of the realm of public involvement, information and participation.) Denna tolkning är inte kristallklar och är naturligtvis inte heller menad att vara det. Arbetsgruppen har här valt att uttrycka sig i annorlunda ordalag än konventionen och detta antagligen för att konventionen inte ger någon närmare ledning för tolkningen av frågan. Arbetsgruppen har gjort en tolkning i konventionens anda och kan väl närmast mena, att det inte är associationsformen som skall vara avgörande vid bedömningen av de frågor om allmänhetens rätt till miljöinformation som regleras av konventionen, utan mera vad saken rätteligen hör hemma i ett funktionalistiskt samhälls- och myndighetsperspektiv. I den fortsatta redovisningen kommer jag att peka på att det norska genomförandet präglas av ett liknande angreppssätt.

Vad så angår artikel 2 underpunkt 2 b omfattar konventionens myndighetsbegreppet fysiska eller juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lagstiftning. Genomförandeguiden anger i enlighet härmed att uppgiften skall ha tillagts "myndigheten" genom stöd av någon författning (it is evident that there needs to be a legal basis).

En betydligt vidare definition av myndighetsbegreppet innehåller underpunkten 2 c i artikel 2, en bestämmelse som omfattar någon som har offentligt ansvar eller uppgifter eller tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön och som på något sätt är underordnad en statlig eller kommunal myndighet eller någon annan som agerar med lagstöd i dessa sammanhang. Här nämner guiden en rad organ som kan falla in under definitionen. Om ett privat organ tillhandahåller tjänster som tidigare har skötts av det allmänna, guiden nämner tillhandahållandet av vattentjänster, kan det organ som sköter verksamheten falla in under myndighetsbegreppet, om det rör sig om allmänna tjänster som sker under tillsyn av någon myndighet. Enligt guiden täcker bestämmelsen också sådan verksamhet där någon som står utanför den gängse myndighetssfären likväl utför allmänna tjänsten och som bekräftelse av detta förhållande har getts rätt att betinga sig avgift som ersättning för sina tjänster. Genomförandeguiden nämner som ett exempel på vad man avser särskilt avfallsområdet som ett sådant område som åsyftas. Guiden ger ett annat exempel genom att referera till ett avgörande som rörde tillämpningen av EG-direktivet 90/313/EG om rätt att ta del av miljöinformation. I ett avgörande uttalade en brittisk domstol enligt genomförandeguiden att va-området omfattades av direktivet och att följaktligen tillhandahållandet av sådana tjänster skulle anses härröra från ett allmänt åtagande, oavsett i vilken organisationsform som tjänsterna utfördes.

När det gäller miljöinformation, kan det noteras, att definitionen omfattar alla former av dokumentation inklusive bandinspelningar och datafiler. Även framtida, ännu inte kända former för lagring av information, anses täckta av konventionen. Det är inte enbart den miljöinformation som har dokumenterats i någon form som omfattas av begreppet, utan också den muntliga, ännu inte dokumenterade formen av information som finns tillgänglig, skall anses omfattas av konventionens miljöinformationsbegrepp. När det gäller specifika former av miljö som t.ex. luft, pekar guiden på att även inomhusluften omfattas av konventionen liksom den luft som räknas till arbetsmiljön.

5 Direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation

5.1 Myndighetsbegreppet och rätten att överklaga

Direktivet ersätter direktivet 90/313/EEG om rätt att ta del av miljöinformation. Det nya direktivet syftar till att garantera rätt till tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheters räkning samt att se till att miljöinformation successivt görs tillgänglig för eller sprids till allmänheten. Definitionen av myndighetsbegreppet i artikel 2 punkt 2 överensstämmer i relevanta delar med Århuskonventionen. Enligt direktivet kan dock medlemsstaterna föreskriva att definitionen av myndighet inte skall

omfatta organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

En intressant avvikelse mellan Århuskonventionen och EG-direktivet rör vilka beslut som är överklagbara, där EG-direktivet öppnar för en begränsning som inte återfinns i Århuskonventionen. Om en medlemsstats konstitutionella ordning, vid den tidpunkt då direktivet antogs, inte innehöll några bestämmelser om ett prövningsförfarande i den mening som avses i artikel 6 i direktivet (tillgång till rättslig prövning), får medlemsstaten sålunda föreskriva att dessa organ eller institutioner inte skall omfattas av definitionen. Denna bestämmelse tolkar jag ha den betydelsen - i detta sammanhang och med utgångspunkt i nu gällande svensk lagstiftning - att ett avslagsbeslut, som inte är överklagbart med stöd av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen, inte heller framdeles behöver vara överklagbart.

5.2 Miljöinformation enligt direktivet

Vad som räknas som miljöinformation enligt artikel 2 punkt 1 täcker konventionens definition och tillägger därutöver något ytterligare, t.ex. finns en tydligare hänvisning till avfall som en faktor som kan påverka tillståndet i miljön i direktivet. Rapporter om genomförande av miljölagstiftningen (rapportering som en del av genomförandet av EU:s miljö rätt) utgör också miljöinformation enligt direktivet.

5.3 EG-domstolens praxis beträffande 1990 års miljöinformationsdirektiv

Om tillämpningen av 2003 års direktiv är naturligtvis omöjligt att uttala sig om, då direktivet nyligen trätt i kraft. I fråga om dess föregångare finns tre avgöranden nämnda i litteraturen, ett från förstainstansrätten och två från EG-domstolen.¹⁹ Det avgörande som är av något intresse rör ett mål mellan Kommissionen och Tyskland, där domstolen slår fast bl.a. direktivet innebar, att möjligheten för en medlemsstat att avslå en begäran om att ta del av miljöinformation balanseras av en skyldighet att lämna ut information, när det är möjligt att skilja ut vilken uppgift som omfattas av sekretess och vilka som kan lämnas ut. Härtill har nyligen ytterligare en dom tillkommit, Kommissionen vs. Frankrike, en dom av så sent datum att den inte finns omnämnd i standardlitteraturen på området.²⁰ I denna dom fälls Frankrike på en rad punkter när det gäller införlivandet av informationsdirektivet. Av intresse är följande. I fråga om vilka handlingar som direktivet omfattade invände Frankrike att en fransk myndighet inte var skyldigt att lämna ut handlingar som myndigheten innehade i de fall handlingarna saknade samband med offentlig verksamhet (gällde både avtal där myndigheten uppträdde som markägare och avtal mellan enskilda markägare). Domstolen godtog inte denna invändning, utan ansåg att uppgifter om miljön hade en mer vidsträckt betydelse än enbart offentlig verksamhet. Vidare fann domstolen att det franska sekretessundantaget var för vitt eftersom det undantog allt som enligt fransk lag var belagt med sekretess liksom att det inte lämnades utrymme i den franska lagstiftningen att lämna ut begärda uppgifter delvis.

6 Genomförandet i de nordiska länderna

6.1 Norge

Århuskonventionen har i Norge genomförts främst genom Lov om rett till miljøinformasjon i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Norges tillträde till Århuskonventionen innebar också ändringar i produktkontrollloven, plan och bygningsloven, tvangsfullbyrdesloven och genteknologiloven.

¹⁹ Said Mahmoudi: EU: s miljö rätt, 2:a uppl. 2003, Jan H. Jans: European Environmental Law, Second Revised Edition, 2000.

²⁰ Dom 26 juni 2003 i mål C-233/00.

Det huvudsakliga genomförandet skeddes genom miljöinformationsloven, som består av 22 paragrafer indelade i sex kapitel. Lagen har bifogats som bilaga 2.

Det norska genomförandet avser hela direktivet dock med en betydligt högre ambitionsnivå än konventionen i det att upplysningsplikten gäller för flera inrättningar än vad som utgör myndigheter i konventionens mening. Även privat verksamhet samt verksamhet som ett offentligt organ driver utanför myndighetsområdet omfattas nämligen av informationsplikten.

I första kapitlet (1 – 7 §§) ges bl.a. definitioner av begrepp som kommer till uttryck i lagens senare materiella delar. Följande kan vara av särskilt intresse vad gäller 1 kap. Med miljöinformation (*miljøinformasjon*) menas enligt 2 § 1 faktiska upplysningar och bedömningar (*vurderingar*) om miljön (a), faktorer som kan påverka miljön som planlagda och igångsatta verksamheter eller åtgärder i miljön, produkters egenskaper eller innehåll, förhållande vid drift av verksamhet samt administrativa avgöranden eller verksamheter som beslut i enskilda ärenden, avtal, föreskrifter, planer, strategier och program samt tillhörande analyser, beräkningar och förutsättningar (b). Härutöver täcker begreppet miljöinformation enligt 2 § 1 (c) faktiska upplysningar och bedömningar som rör människors hälsa, säkerhet och levnadsvillkor i den grad detta påverkas eller kan bli påverkat av tillståndet i miljön eller faktorer som påverkar eller kan påverka i miljön enligt vad som angetts vid (b). Med miljö förstås den yttre miljön inklusive kulturminnen och kulturmiljön. (2 § 2).

I första kapitlets 5 § återfinns också definitionen av offentliga organ (*offentlig organ*). Paragrafen är uppdelad i två punkter, 1 och 2. Punkt 1, som i sin helhet hänvisar till kapitel 3, är i sin tur uppdelad genom underpunkter, a, b och c, och rör *miljøinformasjon hos offentlig organ*. Med offentligt organ menas varje förvaltningsorgan som omfattas av 1 § i offentlighetsloven (5 § 1 a), eller rättssubjekt som utövar offentliga funktioner eller utbjuder tjänster till allmänheten och som kontrolleras av ett organ som faller in under (a). Det nu sagda gäller dock inte för aktiviteter som drivs i konkurrens med privat verksamhet. Offentlig kontroll föreligger när organ som faller in under (a) upptar mer än hälften av rättssubjektets styrande organ eller på annat sätt har bestämmande inflytande över rättssubjektet (5 § 1 b). Den sista delen av 5 § 1 med underrubriken c är den som i sammanhanget är den mest intressanta och avser rättssubjekt som genom lag, föreskrifter eller på uppdrag från organ som faller in under (a) eller (b) och har till uppgift att utföra offentliga funktioner eller erbjuda tjänster till allmänheten som angår miljön i den utsträckning saken angår miljöinformation som knyter an till funktionerna eller tjänsterna. Det är alltså i 5 § 1 a, b och c som Århuskonventionens myndighetsbegrepp gör sig gällande, men den norska utgångspunkten är även här vidare än konventionen därför att i den norska definitionen av a respektive b saknas anknytning till offentligt organ som handlägger frågor som rör miljön, utan miljöanknytningen finns enbart i c. Anknytningen till miljöinformation för offentliga organ under a och b återfinns i stället i de materiella reglerna i 3 kap. Den valda utformningen gör dock att den norska lagen redan genom underpunkten b får en väldigt bred tillämpning utöver den sedvanliga myndighetssfären på miljöområdet.

Den intressantaste punkten i miljöinformationsloven är givetvis 5 § 1 underpunkt c, dvs. organ som genom lag, föreskrift eller på uppdrag från offentligt organ antingen utför allmänna uppgifter eller tillhandahåller tjänster åt allmänheten som angår miljön. I den norska propositionen²¹ beskrivs avgränsningen på följande sätt:

Departementet mener at begrunnelsen for å utvide definisjonen av offentlig organ på den måten som her er gjort i Århuskonventionen er at offentlig tjenesteyting og oppgaveløsning skal være omfattet uansett hvordan den er organisert. Om et forvaltningsorgan i Norge velger å gjennomføre en oppgave selv eller sette den ut på anbud bør ikke påvirke allmennhetens tilgang til miljøinformasjon. Grunnvilkåret er derfor at det dreier sig om funksjoner og tjenester som anses å være et offentlig

²¹ Ot.prp.nr. 116 (2001-2002)

ansvar eller fellesanliggende, eller bidrar till å løse en offentlig oppgave. I tillegg kommer kriteriet om at dette skal være av betydning for miljøet, slik at virksomheten må forutsettes å ha miljøinformasjon som kan ha allmen interesse. En rettesnor for avgrensningen av § 5 første ledd bokstav c er om det dreier seg om virksomhet hvor det kan foreligge miljøinformasjon av spesiell interesse for allmennheten og oppgaver som like gjerne kunne ha vært utført av et organ som omfattes av § 5 første ledd bokstav a eller b.

Verksamheter som anses kunna falla in under artikkel 2.2 c oppges bl.a. vara insamling och hantering av avfall, framställning och distribution av energi, sanering efter oljeutsläpp, marksanering, skötsel av naturvårdsområden, miljötillsyn, skydd av hotade arter inklusive uppfödning av sådana arter.²²

Kapitel 2. *Plikt til å ha kunnskap om miljøforhold* omfattar såväl offentliga som privata aktörer. Kapitlet inleds (8 §) med en uttaland förpliktelse för myndigheter som omfattas av offentlighetsloven att i förhållande till sitt ansvarsområde besitta övergripande, relevant miljöinformation och göra den tillgänglig för allmänheten. Den information myndigheten här behöver besitta begränsas alltså till att vara på en övergripande nivå (*på et overordnet nivå*). Gäller det däremot den egna verksamheten, oavsett om den sker i offentlig eller privat regi (9 §), föreligger en skyldighet att ha kunnskap om miljöförhållandena inbegripet insatsfaktorer och andra produkter som medför en inte obetydlig påverkan på miljön.

Enligt 10 §, som är uppdelad i fyra punkter, har envar rätt att få miljöinformation från ett offentligt organ i de fall informationen finns hos organet eller omfattas av organets kunskapsplikt och undantag inte har stadgats från informationsplikten (1). Paragrafen ger bl.a. vidare myndigheten rätt att avvisa en begäran om information om sökanden, trots hjälp, inte förmår att precisera sin begäran samt skyldighet att hjälpa den sökande om hans begäran har ställts till fel myndighet. Begäran om miljöinformation kan dock avslås även om begäran uppfyller kraven på precision. Regler om detta finns i 11 §, som säger att en begäran om miljöinformation kan avslås om det finns grunder för detta i offentlighetsloven och om det samtidigt föreligger *et reelt og saklig behov for det* (1). En särskild prövning om förhållandena är sådana skall göras varvid miljö- och samhällsintressena av ett utlämnande skall vägas mot ett avslag (2). Om miljö- och samhällsintressena vid en sådan prövning anses väga tyngst, skall informationen lämnas ut. En sådan prövning kan även utmyнна i att en del av informationen lämnas och i samband med en sådan bedömning skall också innefatta överväganden om den sålunda lämnade informationen skulle ge en uppenbart missvisande bild av innehållet (3). Trots 11 § skall allmänheten alltid få tillgång till miljöinformation enligt 12 §, när det är fråga om hälsofarlig förorening eller förorening som kan orsaka allvarlig skada på miljön, förhållningsregler som kan hindra eller begränsa sådana skador samt ingrepp eller skador på miljön som skett olagligen.

I 13 § behandlas i fem punkter i vilken form informationen skall lämnas ut och hur utförlig den skall vara. Vidare anger paragrafen tidsfrister för utlämnandet av informationen. Normalt skall informationen lämnas så snart som möjligt och senast inom femton arbetsdagar. Om begäran innefattar stora mängder informationsmaterial eller kräver särskilda arbetsinsatser med hänsyn till informationens karaktär, kan tiden sträckas ut till två månader. Sökanden skall då särskilt underrättas om detta inom femton dagar samt då även om orsaken till tidsutdräkten, om underrättelsen inte framstår som uppenbart onödigt (3). Om begäran om miljöinformation avslås, skall sökanden underrättas skriftligen om detta med kort motivering till beslutet samt upplysningar om de rättsmedel som står till hans förfogande (4). Efter särskild framställan därom, har sökanden rätt att få en motivering till avslaget, en motivering som skall innehålla de bedömningar som beslutet grundar sig på. Även här gäller särskilda tidsfrister, sökanden har tre veckor på sig att framställa en sådan begäran om en redogörelse för vilka bedömningar myndigheten har gjort och myndigheten har tio dagar på sig att svara. Om sökanden begär det, skall även den mer utförliga motiveringen vara skriftlig.

²² a. prop. avsnitt 11.6.4

I 14 § återfinns regler om sekretess och hänsyn till den information som omfattas av sekretesskydd. Den som uppgifterna berör har en skyldighet i förekommande fall att informera myndigheten om vad han önskar skall omfattas av sekretess med hänsyn till konkurrensförhållanden i samband med att han lämnar uppgifter till myndigheten. Om myndigheten överväger att lämna ut sådana uppgifter skall den som skyddet avser underrättas om detta och ges tillfälle att svara inom lämplig tid. Ett beslut att lämna överlämnandet kan överklagas. I avvaktan på sakens utgång kan utlämnandet skjutas upp.

Avslag på begäran om miljöinformation kan enligt 15 § som huvudregel ske till närmaste överordnade förvaltningsorgan eller för myndigheter enligt offentlighetsloven. För närmare angivna specialfall skall dock klagan ställas till den som kontrollerar organet eller har särskilt ansvar för verksamheten.

Rätten till miljöinformation är inte som nämnts begränsad enbart till myndigheter och offentliga organs verksamheter. I 4 kap. *Miljöinfomasjon om virksomhet (driftsforhold mv.)* regleras förhållanden som rör näringsverksamhet och där såväl offentlig som privat verksamhet kan ingå. I 16 § slås fast att envar har rätt till miljöinformation från den som driver näringsverksamhet om sådana förhållanden som rör verksamheten, inklusive insatsfaktorer och produkter, som kan medföra en inte obetydlig påverkan på miljön (1). Även påverkan på miljön utanför Norges gränser på grund av produktion eller distribution omfattas av rätt till miljöinformation i den mån sådan information finns tillgänglig (2). En begäran om information kan dock avvisas om den är för allmänt hållen eller inte är tillräckligt specificerad för att identifiera vad det är för information som avses (3). De mer materiella grunderna för varför verksamhetsutövaren inte behöver lämna ut information återfinns i 17 § där punkt 1 anger tre olika omständigheter som denne kan åberopa för ett avslag, nämligen offentlighet kan skada sådana delar av miljön som är särskilt utsatta eller hotas av utrotning (a), kravet är uppenbart orimligt (b) eller informationen rör tekniska anordningar, affärsresultat samt drifts- eller affärsförhållanden som det av konkurrensskäl kan vara av betydelse att hemlighålla med hänsyn till den som informationen rör (c). Enligt 17 § (2) gäller liksom för offentliga organ att information alltid skall lämnas ut i de fall den rör hälsoskadliga föroreningar eller föroreningar som kan skada miljön, eller förhållningsregler som att hindra eller begränsa skador av sådan art och olovliga ingrepp eller olovliga skador på miljön. På motsvarande sätt som för offentliga organ gäller vidare enligt här aktuella bestämmelses hänvisning till 14 § 2 och 3 att tredje mans intresse av att skydda sina affärsförhållanden skall respekteras. Den som upplysningen gäller skall ges tillfälle att uttala sig innan informationen lämnas. Om ändå verksamhetsutövaren bestämmer sig för att lämna ut informationen skall den som informationen gäller underrättas om detta och har möjlighet att överklaga beslutet. 17 § 3 innehåller en hänvisning till 11 § 3 och avser alltså den bedömning som skall göras om del av informationen skall lämnas ut. Vad gäller hur en begäran om information skall behandlas påminner 18 § om 13 § även om skyldigheterna i 18 § är något mindre omfattande än vad som gäller för offentliga organ. Den som mottager en begäran har således rätt att välja den form som han anser ändamålsenlig (1). Kravet på informationens utformning är dock desamma, dvs. den skall vara täckande och förståelig i förhållande till informationsbehov som begäran anses omfatta. Det går också bra att hänvisa den sökande till redan allmänt tillgänglig information i form av register, rapporter, produktmärkning och liknande om informationen finns tillgänglig där (2). Flera verksamheter kan gå samman för att uppfylla informationsplikten (3). Den som mottar en begäran om information under 4 kap. har något längre tid en vad som gäller offentligt organ under 3 kap, han har nämligen en tidsfrist av en månad innan han senast skall ge ut informationen eller två månader, om mängden information som begärs eller karaktären av den begärda information gör det oskäligt betungande för honom att uppfylla kravet inom den kortare tidsfristen. Liksom gäller för offentliga organ föreligger dock underrättelseskyldighet för den som skall lämna ut informationen i de fall det är den längre tiden som kommer till tillämpning (4). Ett avslag på en framställan innehåller lägre krav på motivering än vad som gäller för motsvarande beslut av ett offentligt organ. Här räcker det inledningsvis med att orsaken till avslaget anges utan närmare motivering. Dock skall sökanden informeras såväl om sin rätt att få närmare skäl för beslutet och sin rätt att klaga. Efter särskild begäran kan således sökanden få en kortfattad motivering till varför han fick avslag.

Den som fått avslag till sin begäran om miljöinformation enligt 4 kap. kan klaga på beslutet enligt 19 §. Det intressanta här är att den norska lagen innehåller föreskrifter genom vilken en särskild klagonämnd, *Klagenemnda for miljøinformasjon*, inrättas (1). Denna klagonämnd består av ordförande, vice ordförande och sex ledamöter som Kungen utser för en tid av fyra år. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister och vad gäller ledamöterna skall tre ledamöter ha sin bakgrund i det privata näringslivet och de tre övriga från respektive miljöskyddsorganisation, konsumentorganisation och media (3). Paragrafen innehåller tämligen utförliga regler om förfarandet i nämnden där det kan framhållas att Klagonämndens beslut har exekutiv verkan enligt *tvangsfullbyrdelsesoven* (ung. utsökningsbalken) (6).

Värt att nämna är också att utöver den särskilda lagen om miljöinformation har Århuskonventionen också medfört bl.a. ändringar i *produktkontrollloven*. Här är att märka att enligt 9 § har envar rätt att få information om produkter som föreligger hos ett offentligt organ. Denna rätt är inte undantagslös utan en avvägning av motstående intressen skall göras där dock i fråga om utlämnande av information stor tyngd fästes vid miljö- och samhällsintressena. Är informationen av sådan art att den är underkastad tystnadsplikt enligt lag lämnas den dock inte ut som huvudregel. Vissa upplysningar kan dock lämnas enligt 11 § och den som ger information till det offentliga organet kan åläggas att närmare redovisa vilken information som omfattas av sekretess och motiven för detta. Enligt 10 §, som riktar sig mot tillverkare, importörer, bearbetare, försäljare och brukare av produkter, kan dessa aktörer underkastas en långtgående informationsplikt om produkternas sammansättning och verkningar på hälsa och miljö. Informationen behöver inte lämnas ut om den skadar företagets konkurrensförmåga. Ett avslag kan överklagas till den nyss nämnda Klagonämnda.

6.2 Danmark

I Danmark kom redan 1994 Lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Lagen ändrades år 2000 som en följd av att Danmark tillträdde Århuskonventionen. Den danska lagstiftningen täcker inte lika många aktörer som den norska lagen och präglas av en mer begränsad ambition. Redan 1994 års lag täcker delar av Århuskonventionens krav på allmänhetens rätt till information på miljöområdet, och det danska genomförandet av Århuskonventionen fick därför mer karaktär av justeringar av denna lag och inte som i Norge, en ny lag.

Även den danska lagstiftningen omfattar alla myndigheter som är underkastade offentlighetslagstiftningen. Lagen gäller vidare för sådana organ inklusive fysiska och juridiska personer som har ett offentligt ansvar för eller utövar offentliga funktioner eller tjänsteutövning i förhållande till miljön (1 § *Stk. 2*). I det danska lagstiftningsärendet har följande anmärkningar gjorts om hur långt bestämmelsen når. Vid sidan av rena myndigheter gäller den också för verksamheter där det offentliga genom ägandeförhållandet har ett bestämmande inflytande. Det rör sig då t.ex. om kollektivtrafikbolag, offentligägda hamnar och flygplatser och statsägda företag som Öresundsförbindelsen. Offentliga ansvarsområden som avfallshantering, vatten- och avlopp, energi samt trafikförsörjning som t.ex. DSB omfattas av lagen. Avgörandet för bedömningen huruvida lagen är tillämplig är att det offentliga – oavsett associationsform – har ett bestämmande inflytande. Utländskt statligt ägande jämställs dock med privat ägande. Inte heller helt privata aktörer som påtagit sig den dagliga driften av en verksamhet som i och för sig en offentlig aktör också skulle kunna sköta, som t.ex. driften av en avfallsanläggning, omfattas av den danska lagen.²³ Här finns alltså en avgörande skillnad mot den norska lagstiftningen som helt avstår från att göra den typen av distinktioner.

Med miljöupplysningar förstås enligt 5 § 3 *stk. 1* alla upplysningar i skriftlig form, i bild eller ljudform, elektroniskt eller i vilken som helst annan form som rör bl.a. tillståndet i miljön, faktorer som råvaror, energi, föroreningar, radioaktivitet samt administrativa åtgärder som t.ex. planer och program som kan påverka miljötillståndet. Även ekonomiska

²³ L 170 (1999-2000) s. 37-39.

beräkningar och analyser räknas hit. Till vad som kan innefattas i begreppet miljöupplysningar innefattas även uppgifter som människors hälsa och säkerhet, kulturområdet och byggnadsmässiga strukturer om de påverkas eller kan bli påverkade av miljötillståndet eller åtgärder i form av utsläpp, energianvändning m.m. Även den danska lagstiftningen har liksom den norska uttryckligen reglerat den tid inom vilken en begäran skall avgöras, nämligen en månad från det en framställan gjordes eller två månader om begäran avser information av stort omfång eller komplex beskaffenhet. Avslag kan ske på de grunder som anges i Århuskonventionen och ett avslag kan överklagas. Om framställan sker till fel myndighet eller organ, skall mottagaren så fort som möjligt underrättas om vem som är rätt mottagare eller begäran skickas till denne mottagare.

6.3 Finland

Finland har inte ratificerat Århuskonventionen och saknar en lagstiftning som i Norge och Danmark. I Finland finns dock en lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I 4 § definieras begreppet myndighet. Förutom ordinarie förvaltningsorgan på statlig och kommunal nivå omfattas också nämnder, delegationer, kommittéer, förrättningsmän, revisorer i kommuner samt andra därmed jämförliga organ som med stöd av en lag, en förordning eller ett beslut fattat av en myndighet har tillsatts för att självständigt utföra en uppgift. Vad som sägs om myndigheter gäller även i fråga om offentlighet för sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt och som enligt lag, bestämmelse eller föreskrift som meddelats med stöd av lag utför ett offentligt uppdrag. Med offentlig makt menas i första hand ingripanden av rättslig art genom beslut eller faktisk handling. Offentliga tjänster faller alltså utanför offentlighetslagen i den utsträckning t.ex. enskilda personer utför dem.

6.4 Sammanfattning av rättsläget i de nordiska länderna

Finland har inte ratificerat konventionen (inte heller Island), vilket Danmark och Norge har gjort. Norge kan sägas ha valt en maximalistisk linje och gått långt utöver konventionens krav när det gäller vilka organ som är skyldiga att tillhandagå allmänheten med miljöinformation. Alla organ som innehar miljöinformation enligt konventionens mening är i princip skyldiga att lämna ut den enligt den norska lagstiftningen så länge som informationen inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess särskilt till skydd för affärlivets intressen, men även här tar allmänhetens intresse av direkt insyn över, när angelägna samhällsintressen bedöms som viktigare. Den norska linjen ligger i linje med genomförandeguidens rekommendationer, dvs. den valda formen för verksamheten är av mindre betydelse, utan det är huruvida det offentliga lika gärna hade kunnat sköta verksamheten som är det avgörande, eller med andra ord om den privata verksamheten skall ses som ett utflöde från ett ansvar som åligger det allmänna. Vid en sådan situation gör sig allmänhetens rätt till miljöinformation starkt gällande i Norge. Det danska genomförandet präglas av en mer begränsad ambitionsnivå. Offentliga tjänster av sedvanlig myndighetskaraktär och offentligt ägande verkar avgörande för hur långt myndighetsbegreppet sträcker sig. Några tolkningsprinciper som motsvarar de norska saknas i den danska lagstiftningen. Hur man skall tolka en verksamhet i förhållande till det ansvar som skall anses vara ett allmänt åtagande ges i det danska lagförslaget inget annat svar att man inte går längre än att man där anger exempel på bolag där staten har ett bestämmande inflytande, dvs. man vågar sig på en tolkning av konventionens artikel 2, punkt 2 b, medan man i fråga om tolkningen av punkten 2 c i samma artikel vänder på resonemanget genom att man här uttalar att den dagliga driften av t.ex. en avfallsanläggning som sköts av privata intressen ligger utanför vad som omfattas av dansk lagstiftning. Det är också värt att notera att det danska angreppssättet präglas av en större försiktighet än vad som utmärker den norska propositionen där en rad tämligen preciserade verksamheter anges, verksamheter som sköts av organ som faller in under det utvidgade myndighetsbegreppet enligt konventionens artikel 2 underpunkt 2 c. Den norska propositionen nämner områden som t.ex. avfallshantering, sanering av förorenade områden samt naturvård.

7.1 Inledning

Den fråga som är utgångspunkten för detta uppdrag, nämligen hur allmänhetens tillgång till miljöinformation enligt artikel 4 i konventionen och enligt direktiv 2003/4/EG tillgodoses, är komplex och inrymmer förvaltningsrättsliga frågor som rätten att ta del av allmänna handlingar, myndigheternas vidare skyldigheter, myndighetsbegreppet i svensk rätt i förhållande till Århuskonventionen och EG-direktivet samt förvaltning utanför myndighetsområdet. I detta sammanhang reser sig frågan om de statliga monopolens slopande samtidigt kan sägas ha inneburit att det allmännas ansvar för vissa områden har begränsats i den meningen att verksamheter t.ex. inom elförsörjning, samfärdsel och kommunikation inte längre kan ses som något utflöde från den offentliga makten. Utförandet av tjänsterna sker nu i enskild, konkurrensutsatt verksamhet, medan den offentligrättsliga kontrollen finns hos nyinrättade myndigheter som Svenska Kraftnät, Post- och telestyrelsen, Banverket och andra. Det är med andra ord nödvändigt att göra en kortfattat genomgång av de närmast berörda, befintliga rättsregler, skrivna och oskrivna, som angår Århuskonventionen och EG-direktivet, innan man diskuterar en möjlig rättslig lösning anpassad efter svenska förhållanden och att något studera vad nedmonteringen av de offentliga monopolerna har för betydelse för frågan om offentlighet för frågor som rör miljön.

7.2 Regeringsformen

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen gäller sedan den 1 januari 2003 att det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Bestämmelsen har närmast karaktären av ett programstadgande. I propositionen redovisades att vissa remissinstanser vid beredningen av förslaget haft svårt att tolka bestämmelsens betydelse i förhållande till eventuella lagkonflikter på lägre nivå. Regeringen uttalade därvid följande:

Flera remissinstanser har framfört att det är oklart vilken effekt förslaget kan komma att få vid tolkningen av annan lagstiftning. Med anledning av detta vill regeringen betona att 1 kap 2 § är ett program- och målsättningsstadgande vars främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att målsättningarna så långt det är möjligt förverkligas. Även om stadgandet i 1 kap. 2 RF kan få betydelse som tolkningsdata för hur ett annat lagrum skall tillämpas skall det alltså i första hand ses som en anvisning till det allmänna.²⁴

I avsnitt 8.1 återkommer jag till tolkningen av regeringsformens tillägg i fråga om hållbar utveckling.

7.3 Den svenska offentlighetsprincipen²⁵

Den svenska offentlighetsprincipen innebär i korthet att varje svensk medborgare enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen för främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning har rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är utlänning likställd med svensk medborgare, såvitt inte annat följer av förordningen eller annan lag. Någon sådan inskränkande bestämmelse finns för närvarande inte.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen ger uttryck för en viktig del av offentlighetsprincipen. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 § samma kapitel begränsas bara om det är påkallat med hänsyn till vissa i bestämmelsen särskilt angivna förhållanden. Sådana begränsningar skall, enligt samma lagrum, anges noga i en särskild

²⁴ Prop. 2001/02:72 s. 24.

²⁵ Avsnittet är i huvudsak hämtat från regeringsrådet Mats Melins redogörelse till Miljödepartementet i ärende 2003/210/R: Domstolsprövning av regeringens beslut att inte lämna ut allmän handling som innehåller miljöinformation.

lag. Denna lag är sekretesslagen (1980:100). Det är också tillåtet att föreskriva sådana begränsningar i annan lag under förutsättning att det finns en hänvisning till den lagen i sekretesslagen.

Med en handling förstås enligt 3 § samma kapitel en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling kan alltså vara en traditionell framställning i skrift eller bild som kan uppfattas utan hjälpmedel, men också vad tryckfrihetsförordningen betecknar som en upptagning. Till skillnad från vad som gäller för exempelvis en framställning i skrift, där dokumentet i sig utgör handlingen, avses med upptagning själva informationsinnehållet. Det är inte den fysiska databäraren som t.ex. en diskett som utgör upptagningen, utan de uppgifter som finns lagrade på denna.

För att en handling skall vara att betrakta som allmän krävs dels att den förvaras hos en myndighet, dels att den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Frågan om huruvida ett skriftligt dokument förvaras hos en myndighet eller ej bereder normalt inte några problem att besvara. När det gäller upptagningar har emellertid begreppet ”förvaras” getts en särskild innebörd. I 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen sägs att en upptagning anses förvarad om den är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Kravet på att upptagningen skall förvaras hos en myndighet är således uppfyllt om myndigheten har faktisk och omedelbar tillgång till upptagningen.

En handling är som huvudregel att betrakta som inkommen till en myndighet när den anlät dit eller kommit en behörig befattningshavare till handa. En upptagning anses ha kommit till myndigheten när annan gjort den tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling anses upprättad hos en myndighet när handlingen har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket handlingen hör har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänför sig till något visst ärende anses den upprättad när den har justerats av myndigheten eller har färdigställts på annat sätt.

För vissa slag av handlingar gäller att de, även om de skulle vara att anse som upprättade hos myndigheten enligt den nyss nämnda huvudregeln, inte är att anse som allmänna handlingar om de inte tas om hand för arkivering. Det gäller dels minnesanteckningar, dvs. promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dels s.k. ”mellanprodukter” i form av utkast eller koncept till beslut, skrivelser eller annan därmed jämförbar handling (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen).

En allmän handling som får lämnas ut skall genast, eller så snart det är möjligt, tillhandahållas den som önskar ta del av den. Det skall ske utan avgift, om sökanden tar del av handlingen hos myndigheten, eller mot fastställd avgift, om den lämnas ut i kopia. Om delar av en handling omfattas av sekretess, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden (2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen).

Om en myndighet vägrar att lämna ut en handling kan talan mot dess beslut normalt föras i domstol. I sekretesslagen finns närmare föreskrifter om rätten att överklaga myndighetsbeslut i fråga om rätt att få ta del av allmänna handlingar. I 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen återges huvudregeln att beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran om att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll får överklagas av sökanden. Sådana myndighetsbeslut överklagas i de flesta fall hos kammarrätt med möjlighet till fullföljd, efter prövningstillstånd, hos Regeringsrätten. Beslut av allmän domstol överklagas däremot självfallet till närmast högre instans. I bestämmelsens tredje stycke föreskrivs emellertid att dess första och andra stycke inte gäller för beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut av myndighet som lyder under riksdagen överklagas hos Regeringsrätten enligt lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Justitieombudsmannens beslut kan dock inte överklagas.

Det svenska myndighetsbegreppet är i förvaltningsrättslig mening ett organisatoriskt begrepp. Det är således formerna för verksamheten och inte arbetsuppgifternas art som bestämmer myndighetsbegreppet. Även om ett privat organ med stöd av 11 kap. 6 § regeringsformen har anförtrots offentliga arbetsuppgifter eller till och med myndighetsutövning, är det inte att anse som en myndighet enligt regeringsformen. Begreppet myndighet har inte givits någon egen definition vare sig i tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen. Av vikt när man avgör om ett organ skall anses vara en förvaltningsmyndighet är tillhörigheten till den offentlighetsstatliga eller kommunala organisationen och den därmed åtföljande skyldigheten att iakttäta offentlighetsprincipen. Enligt litteraturen kan man i tveksamma fall för att avgöra huruvida ett organ är att räkna som myndighet eller ej ställa följande frågor: 1) vem har inrättat organet och hur har det skett, 2) grundas verksamheten på någon lag eller annan författning, 3) vem utser organets styrelse eller dylikt, 4) hur finansieras verksamheten och 5) vilken bindning finns till regeringen och andra myndigheter.²⁶

Vad som är en myndighet är nära knutet till begreppet myndighetsutövning som utmärks av att det innefattar beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndigheten har givits en kompetens att ensidigt bestämma över andra, ofta med förpliktande verkan, men inte alltid. Myndighetsutövning kan också förekomma i form av gynnande beslut. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om förbud eller annat ingripande måste den enskilde rätta sig efter detta, annars riskerar han att beslutet genomdrivs med hjälp av tvångsmedel. Är det ett gynnande beslut kommer beroendeförhållande till uttryck genom att det är just genom att vända sig till myndigheten med en ansökan eller liknande och myndighetens därpå fattade beslut som får en avgörande betydelse för den enskilde. Till denna beskrivning av begreppet myndighetsutövning skall fogas att begreppet myndighetsutövning inte omfattar andra ärenden än sådana där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten. Utanför begreppet faller sålunda ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal om saken med någon enskild.²⁷

7.4.1 Myndigheternas serviceskyldighet

Som en komplettering till TF:s regler om allmänna handlingar hos myndighet bör föreskrifterna om myndigheternas serviceskyldighet nämnas. Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskild skall enligt 4 § andra stycket besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta, enligt tredje stycket. Paragrafen inskräper vikten av att myndigheten underlättar allmänhetens kontakt med den. Paragrafen är tillämplig på all förvaltningsverksamhet, vilket betyder att myndigheten skall lämna upplysningar om gällande bestämmelser och myndighetens praxis på ett viss område om någon frågar efter detta. Vidare kan enskilda vända sig till en myndighet och få råd i en viss fråga. Det är en grundläggande princip för myndigheternas kontakter med enskilda att det allmännas företrädare så långt möjligt skall hjälpa till inte bara med upplysningar utan också bistå den sökanden med eget anlitan av sina diariéer eller register. Frågan uppstår naturligtvis hur långt serviceskyldigheten sträcker sig. Praxis ger exempel på att serviceskyldigheten inte omfattar bearbetningar och sammanställningar som annars inte skulle ha utförts av myndigheten.²⁸

²⁶ Exempelen hämtade från Hellners, Malmqvist: Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 49.

²⁷ Begreppet myndighetsutövning beskrivs här i enlighet med motiven till 1971 års förvaltningslag, vilka motiv alljämt anses äga giltighet, Hellners, Malmqvist: a.a. s. 24.

²⁸ En kommunal nämnd ansågs inte skyldig att göra bearbetningar och sammanställningar av uppgifter i allmänna handlingar för att kunna besvara en enkät (JO 1989/90 s. 399). Inte

7.4.2 Handlingars offentlighet hos enskilda organ

Regler om detta finns i 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen.

Enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen skall det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar också gälla hos vissa andra organ. Vilka dessa organ är återfinns i bilagan till sekretesslagen, som närmare anger vilken verksamhet hos det enskilda organet som omfattas av handlingsoffentligheten. Genom den lagtekniska konstruktionen blir samtliga bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen tillämpliga på de i bilagan angivna organen trots att dessa inte är myndigheter. Regler om registrering och diarieföring blir alltså tillämpliga liksom frågor om upplysningsplikt, förfarande vid utlämnande av allmänna handlingar och bestämmelser om överklagande. En ytterligare konsekvens av regleringen är naturligtvis att eventuellt förekommande bestämmelser om sekretess blir tillämpliga hos det enskilda organet i den del av verksamheten som omfattas av handlingsoffentlighet. Bilagan till sekretesslagen omfattar vissa aktiebolag, stiftelser och föreningar, vilka för det allmännas räkning fullgör förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Det rör sig om t.ex. arbetslöshetskassor, lärosäten för högskoleutbildning som organiserats i form av stiftelse eller aktiebolag, organ för kontroll och inrättningar som fördelar statliga medel eller statligt stöd i olika former. Även de s.k. löntagarstiftelserna, bl.a. stiftelsen för miljöstrategisk forskning och stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, omfattas av bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen. Numera ingår också den del av Svenska kyrkan som ansvarar för begravningsväsendet och vissa områden av kulturvården.

I 1 kap. 9 § sekretesslagen föreskrivs att aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande skall jämföras med myndighet såvitt gäller offentlighetsprincipens tillämpning.

Har ett organ enligt 1 kap. 8 eller 9 § sekretesslagen beslutat att avslå en begäran om att få ta del av handling eller lämna ut allmän handling med förbehåll tillämpas bestämmelserna i 23 – 25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen om överklagande enligt 15 kap 7 § första stycket sekretesslagen.

Bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) tillämpas på organ enligt bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen samt kommunala bolag m.m. som avses i 1 kap 9 § sekretesslagen.

Det är värt att notera att utvidgningen av offentlighetsprincipen till privaträttsliga organ enligt 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen medför konsekvenser även av annan art. Prövningen av utlämnande av allmänna handlingar anses även här innefatta myndighetsutövning. Detta i sin tur innebär att reglerna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken liksom reglerna om brott mot tystnadsplikten i 20 kap. 3 § brottsbalken och reglerna om skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga. Den myndighetsutövande verksamheten blir vidare underkastad JO:s och Justitiekanslerns tillsyn.²⁹

Själva myndighetsbegreppet har varit föremål för prövning i Regeringsrätten med jämna mellanrum. Etiska kommittén vid Södersjukhuset i Stockholm ansågs som en myndighet i

heller har det anses ligga inom ramen för Pliktverkets serviceskyldighet att på begäran av enskild göra mera tidskrävande sammanställningar av uppgifter för statistiskt ändamål (JO 2001/02 444).

²⁹ Påståendena hämtade från Karnov, kommentaren till 1 kap. 9 § sekretesslagen.

tryckfrihetsförordningens mening liksom en löntagarfondsstyrelse.³⁰ Däremot ansågs inte Posten Sverige AB, ett dotterbolag till Posten AB utgöra någon sådan myndighet.³¹

I fråga om i vilken utsträckning handlingsoffentlighet skall tillämpas hos enskilda organ enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen erinrade föredragande statsrådet att handlingsoffentligheten har till huvudsyfte att utgöra en garanti för rättsäkerhet och effektivitet i förvaltningen och i folkstyret. Det kunde med fog hävdas, enligt föredraganden, att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. Emellertid innefattar frågan om att utvidga handlingsoffentligheten till enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter flera principiella och praktiska problem enligt statsrådet, vilka problem sammanhänger med bl.a. de olika skäl som funnits för att låta verksamheten bedrivas i privaträttslig form samt behovet av sekretesskydd för vissa slag av uppgifter hos de enskilda organen. Med hänsyn till detta borde enligt statsrådet en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet inriktas på de organ som det från offentlighetssynpunkt framstod som mest angeläget att reglera, nämligen sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda. Vilka organ som skulle omfattas av sådan utvidgning borde avgöras efter en prövning av de specifika förhållanden som råder på varje särskilt område. I anslutning till att nya organ anförtros uppgifter som innebär myndighetsuppgifter prövas om de skall omfattas av handlingsoffentligheten och således anges i bilagan.³²

7.5 Miljöbalken samt vissa andra markanvändningslagar

När det gäller vem som skall ha kunskap om den verksamhet som bedrivs, och vilka effekter den har på omgivningen samt dokumentation om detta är det närmast miljöbalken och lagar där miljöbalkens hänsynsregler är tillämpliga som t.ex. väglagen (1971:948), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och minerallagen (1991:45) samt föreskrifter som bygger på miljöbalken som är aktuella.

Innan en ansökan om tillstånd miljöfarlig verksamhet och vissa andra verksamheter skall en miljökonsekvensbeskrivning, MKB, upprättas. Regler om MKB finns särskilt i 6 kap. MB och förordningen 1998(905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Många av dessa regler bygger på EG-direktiv särskilt direktivet 97/11/EG. Beroende på verksamhetens art och omfattning avgörs omfattningen av det samråd som skall ske med berörd allmänhet och myndigheter. Samrådet skall ske i sådan tid att det planerade projektets utformning faktiskt successivt kan påverkas av vad som kommer fram under samrådet. MKB: n godkänns genom ett särskilt beslut eller i samband med att tillstånd lämnas. MKB-förfarandet är antagligen det viktigaste instrumentet för att involvera berörd allmänhet om de planer och projekt som kan komma att beröra deras miljö. Det övergripande syftet med MKB: n kan sägas vara att sökanden visar hur han avser att iaktta miljöbalkens hänsynsregler.

För enskilda finns kraven i dels de allmänna hänsynsreglerna, dels de särskilda hänsynsreglerna. Härtill kommer ett antal av regeringen givna förordningar samt föreskrifter från Naturvårdsverket som mera i detalj reglerar de olika aktörernas skyldigheter. Alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art eller omfattning enligt miljöbalkens kunskapsregel. Gäller det potentiellt farliga ämnen och beredningar eller riskabla hanteringar ställs krav på tillfredsställande utredning som underlag för risk- och farlighetsbedömningar. Genom förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll preciseras kraven på verksamhetsutövaren. För myndigheter och verksamhetsutövare gäller vidare 26 kap. miljöbalken, i vilket kapitel återfinns föreskrifter såväl om verksamhetsutövarens kontroll och miljörapport som tillsynsmyndigheternas tillsyn. Ytterligare föreskrifter finns i främst tillsynsförordningen (1998:900), förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998 :899) samt

³⁰ RÅ 1979 2:11 och RÅ 1984 2:101.

³¹ RÅ 1997 not. 94.

³² Redovisningen hämtad från Regner m. fl. Sekretesslagen, kommentar till 1 kap. 8 §.

Tillsynsmyndigheterna, oftast länsstyrelsen eller en kommunal nämnd på regional eller lokal nivå samt Naturvårdsverket på central nivå, skall i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och vad som följer av den samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse eller bringa meddelade tillstånd i överensstämmelse med verksamhetens miljöpåverkan. Dessutom skall tillsynsmyndigheterna genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses, dvs. de skall därigenom främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Tillsynsmyndigheterna får förelägga verksamhetsutövare att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten. Verksamhetsutövaren skall genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. I fråga om mer kvalificerade verksamheter, dvs. verksamheter som ger sådan påverkan på miljön att de kräver tillstånd, finns också ett tämligen omfattande krav på att verksamhetsutövaren skall dokumentera sin kontroll samt hur det organisatoriska ansvaret för miljöarbetet har fördelats. Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet, åligger det verksamhetsutövaren att varje år lämna en redovisning över verksamheten i en miljörapport. Miljörapporten skall innehålla faktiska uppgifter som verksamhetens art och omfattning och vilka tillstånd som gäller samt en kortfattad beskrivning av verksamheten och dess påverkan på miljön och de åtgärder som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultatet av dessa åtgärder. Härtill kommer en textdel som skall innehålla uppgifter om tillbud, störningar och vidtagna åtgärder och vidare bl.a. bedömningar och undersökningar av olika risker som kan finnas och en redovisning av vidtagna och planerade miljöförbättringar i olika avseenden. Den som bedriver en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet skall också som en del av miljörapporten lämna in en emissionsdeklaration med redovisning av årsvärden beträffande vissa utsläpp till luft och vatten. Därutöver kan tillsynsmyndigheten ålägga verksamhetsutövaren att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Ett sådant uppdrag kan även gå till någon annan än verksamhetsutövaren.

Tanken är att genom de långtgående krav som ställs på verksamhetsutövaren i fråga om MKB-samråd samt kontroll och dokumentation och rapportering till tillsynsmyndigheten skall myndigheten ha all den information som behövs om planerad och pågående verksamheten och dess miljöpåverkan. Genom tryckfrihetsförordningens övergripande lagstiftning om handlingsoffentlighet hos myndigheter har frågan om allmänhetens rätt till miljöinformation därför egentligen aldrig varit något som påkallat några särskilda åtgärder från lagstiftarens sida utöver MKB-förfarandet när det gäller miljölagstiftningen.

8 Det svenska regelverket, Århuskonventionen och EG-direktivet om miljöinformation

8.1 Grundlagsfrågor

Huruvida regeringsformens programstadgande, att det allmänna skall främja en hållbar utveckling, kom att bli tydligare med regeringens uttalande att stadgandet i första hand skall ses som en anvisning till det allmänna, tål att diskuteras. Uppenbart är ändå, att det skall tilläggas någon form av tolkningsvärde, eftersom regeringen samtidigt säger att stadgandet kan få betydelse som tolkningsdata för hur annat lagrum skall tillämpas. Uttalandet låter ana att vid lagkonflikt mellan motstående intressen, kan allmänna intressen väga över. Härigenom kan ändringen av regeringsformen sägas ha inneburit en förstärkning av allmänna intressen på bekostnad av enskilda. Fortfarande är det emellertid osäker hur långt det allmännas miljöansvar sträcker sig; har regeringsformens nya lydelse inneburit, att det allmänna har åtagit sig ett större ansvar på miljöområdet än tidigare? Kan man skönja att de

allmänna åtagandena har vidgats till nya områden och att myndighetssfären därigenom har utvidgats i den mening som Århuskonventionen lägger i begreppet myndighet? Enligt min mening finns det inget som ger stöd för den tolkningen. Vad som sägs i 1 kap. RF är till skillnad från 2 kap. RF program och målsättningsparagrafer och inget som den enskilde kan grunda några rättigheter eller befogenheter på i ett ärende hos någon myndighet eller hos domstol. Innebörden av ändringen i regeringsformen kan i stället närmast sägas medföra att det nya stadgandet gör det tydligare, att det allmänna har ett övergripande ansvar för utvecklingen på miljöområdet. Vid en lagtolkning där allmänna och enskilda intressen står mot varandra skall ökad tyngd ges åt allmänna intressen. Ändringen av regeringsformen har alltså en saklig innebörd, men denna förändring kan inte tolkas på det sättet, att vad som skall läggas i begrepp som offentliga uppgifter eller offentliga tjänster har ändrats. Det sagda leder till slutsatsen att det funktionella myndighetsbegreppet inte har påverkats. Vem som bär miljöinformationsansvaret för viss verksamhet eller vissa tjänster som påverkar eller kan påverka miljön rubbas således inte av den nya lydelsen av 1 kap. 2 § regeringsformen.

En annan fråga är i vilken form informationen skall lämnas. Den svenska offentlighetslagstiftningen innebär ingen skyldighet för myndigheten att lämna ut datadisketter på annat sätt än genom en utskrift av innehållet på disketten enligt vad som uttalats i rättsfallet RÅ 1988 not 123, samtidigt är det dock inget som hindrar myndigheten från att göra det. Århuskonventionen och EG-direktivet har som utgångspunkt att sökanden skall erhålla informationen i den form som han begär. Om någon begär informationen på diskett, bör detta emellertid inte vara något problem, eftersom det enligt konventionen och direktivet finns möjlighet för myndigheten att lämna ut informationen i annan form än den begärda i den utsträckning detta är rimligt eller när informationen redan finns tillgänglig i annan form. Detta betyder alltså att om myndigheten bedömer det som lämpligare eller enklare att lämna ut papperskopior i stället för disketter så låter det sig göra enligt konventionen. Konventionens hänvisning i ingressen till artikel 4 om myndigheternas skyldighet att ge "allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen" torde alltså inte böra tolkas så att formuleringen avser formen för informationen, utan rör främst hänsynen till sekretessen i olika länder, dvs. det är närmast artikel 4.4 i konventionen som avses med det citerade uttalandet och alltså inte myndighetens val av informationsbärare.

8.2 *Hur skall konvention och direktivets myndighetsbegrepp uppfattas*

Århuskonventionens liksom direktivets myndighetsbegrepp är både organisatoriskt och funktionellt. Detta återspeglas för konventionens och direktivets vidkommande genom formuleringen av artikel 2 punkt 2. Underpunkten a hänvisar direkt till det gängse myndighetsbegreppet, dvs. det formella myndighetsbegreppet, medan underpunkten 2 b väl illustrerar sådana organ som ingår i bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen (även om underpunkt b är mycket mer vidsträckt). När det gäller underpunkt 2 c är de organ som åsyftas närmast att se som utlöpare av underpunkterna a eller b, organ som hör till någon av dessa båda kategorier har helt enkelt överlåtit en del av sina uppgifter till organ som ingår i c-kategorien. Varken i den norska propositionen eller det danska lagförslaget har man namngivit något organ i denna kategori. Den norska propositionen anger i stället verksamhetsområden som kan vara aktuella att hänföras till underpunkt 2 c och nämner bl.a. marksanering, skötsel av naturvårdsområden, miljötillsyn och skydd av hotade arter. Det danska lagförslaget innehåller överhuvudtaget ingen hänvisning till vare sig något organ eller verksamhet som skulle falla in under underpunkt c, men det bör då anmärkas att den danska lagen om *Aktindsigt i miljöoplysningar* inte heller innehåller något lika tydligt införlivande av underpunkt 2 c.

I fråga om vad det är för verksamheter i Sverige som faller under Århuskonventionens och direktivets myndighetsbegrepp, utan att vara en statlig eller kommunal myndighet enligt svenska förhållanden har som nämnts en förfrågan riktats till Naturvårdsverket, landets samtliga länsstyrelser och Svenska kommunförbundet. Denna inventering har givit vid handen att det finns organ, sinsemellan vitt skilda, som kvalificerar sig som myndigheter enligt konventionens och direktivets funktionella myndighetsbegrepp. Många av dessa organ saknar dock intresse i sammanhanget på grund av att de redan omfattas av handlingsoffentlighet enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen.

Samtliga tillfrågade myndigheter uppfattar att konventionens och direktivets myndighetsbegrepp är vidare än det svenska. *Länsstyrelsen i Uppsala* pekar på att den europeiska rätten i allmänhet har ett mycket bredare synsätt och i flera sammanhang likställer privaträttsliga rättssubjekt med myndigheter till följd av det privata organets uppgifter. Det mest påtagliga exemplet är enligt länsstyrelsen de europeiska reglerna om offentlig upphandling, vilket i sin tur starkt påverkat LOU. *Länsstyrelsen i Östergötland* framhåller att begrepp som offentliga förvaltningsuppgifter och offentliga tjänster som myndigheterna skall tillhandahålla enligt myndighetsdefinitionen i konventionen grundar sig på någon form av offentlig reglering som det ålägger samhället att tillhandahålla. Denna inställning är det lätt att instämma i. Det betyder alltså att utgångspunkten vid bedömningen huruvida ett organ fullgör myndighetsuppgifter är att organet i fråga utför samhällstjänster, dvs. något som det åligger samhället att tillhandahålla. Är det fråga om organ som fullgör uppgifter som innebär myndighetsutövning, är det naturligt att tala om samhällstjänster, men även andra organ som har uppgifter där det finns ett offentligt åtagande måste under vissa förutsättningar kunna räknas till kretsen myndigheter enligt ett funktionalistiskt myndighetsbegrepp.

Det finns dock en mängd organisationer som på frivillig väg har åtagit sig att sköta uppgifter inom svensk miljövard men detta gör dem inte till myndigheter i konventionens och direktivets mening. Avgörande för den bedömningen måste vara de kriterier som ställs upp i artiklarna 2.2 a, 2.2 b och 2.2 c i respektive instrument, dvs. antingen är det fråga om en sedvanlig myndighet (2.2 a) eller så skall organet/personen ha offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lag därmed inbegripet särskilda uppgifter, verksamheter eller tjänster som rör miljön (2.2 b), eller slutligen, så har organet/personen offentligt ansvar eller offentliga uppgifter eller tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön under överinseende av ett organ eller en person som antingen är en statlig eller kommunal myndighet eller som faller in under kategori 2 b (2.2 c). Frågan är här närmast vilka svenska organ som enligt artikel 2.2 b och 2.2 c kvalificerar sig som myndighet enligt Århuskonventionen och EG-direktivet.

För tolkningen av vad som är utmärkande för de organ som hänvisas till under artikel 2.2 b och 2.2 c måste man utgå från definitionen att det rör sig om offentliga uppgifter och offentliga tjänster som rör eller har samband med miljön. Vidare kan man för tolkningen ta ledning av preambeln till direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation. Av preambeln framgår att definitionen av offentliga myndigheter ”bör utvidgas till att även omfatta övriga personer eller organ som utövar offentliga förvaltningsuppgifter i samband med miljön enligt nationell lag samt övriga personer eller organ med offentligt ansvar eller offentliga uppgifter i samband med miljön som handlar under dess tillsyn.” (Punkt 11, sista meningen).³³ Vad gäller svenska organ och aktörer som faller in under artikel 2.2 b (dvs. den citerade meningen fram till ordet ”samt”) skulle det innebära att alla organ och enskilda som idkar en i lag fastlagd myndighetsutövning faller in under definitionen i 2.2 b i den utsträckning de inte redan är en statlig eller kommunal myndighet och redan genom definitionen i 2.2 a faller in under det där angivna myndighetsbegreppet. Inte bara att det skulle vara fråga om myndighetsutövning kvalificerar för att falla in under artikel 2.2 b, utan även andra omständigheter som organets associationsrättsliga former och ägarstruktur kan vara avgöranden för bedömningen. Ett organ där ägarstrukturen är övervägande statligt eller kommunalt och som tillagts uppgifter som får hänföras till kategorin offentliga åtaganden bör alltså också räknas till de i artikel 2.2 b avsedda aktörerna även i de fall det inte är fråga om myndighetsutövning. Åtagandet brukar i sådana fall ha övergått genom beslut i det enskilda fallet ibland så småningom manifesterat genom stiftelseurkund, bolagsordning eller annat instrument. För dessa organ gäller dock redan i dag handlingsoffentlighet enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen, varför någon särskild reglering på grund av Århuskonventionen eller EG-direktivet inte behövs i de fallen.

³³ Århuskonventionens preambel är här diffus och kan sägas präglad av den inte ovanliga utformningen av internationella instrument, nämligen att såväl dess preambel som syfte är mindre långtgående än vad gäller definitionernas räckvidd. Detta beror naturligtvis på att texten är slutresultatet av en serie kompromisser under förhandlingarna.

Vad gäller den återstående gruppen, de som faller in under definitionen i artikel 2. 2 c, kan den också bestämmas utifrån den citerade meningen i preambeln dock med betoningen att det rör sig om de aktörer som åsyftas från ordet ”samt”, dvs. det rör sig om ”övriga personer eller organ med offentligt ansvar eller offentliga uppgifter i samband med miljö som handlar under dess tillsyn” (t.ex. tillsyn av statlig eller kommunal myndighet).

Detta innebär alltså att avgörande för bedömningen huruvida ett organ eller en person kvalificerar sig som myndighet i Århuskonvention eller direktivets mening under artikel 2 underartikel 2 b och 2 c inte har med formen för organets organisation att göra, utan att organet har tillagts en rätt att utöva offentlig makt. Detta kan sammanfattas med följande kriterier för att bestämma myndighetsbegreppet enligt Århuskonventionen och EG-direktivet, nämligen, att det finns ett offentligt åtagande, att detta åtagande kommer till uttryck genom föreskrift eller beslut samt att (för kategori 2 c) någon form av offentligt ansvar i form av kontroll, tillsyn eller annat överinseende ändå kvarstår.³⁴ Det måste dessutom finnas ett samband med miljön, något som bör betyda att verksamheten eller del av den har en inriktning som medför att organet genom sitt uppdrag besitter eller kommer att besitta miljöinformation.

Det nu sagda innebär alltså att bedömningen av vilka organ och aktörer som faller in under artikel 2.2 c bör ha samma utgångspunkter som artikel 2.2 b dock med tillägget att det för sistnämnda kategori skall finnas ett allmänt tillsynsansvar för ett överordnat organ. I Århuskonventionen talas inte om tillsyn utan under överinseende av (under control of). Uttrycken under överinseende eller ”under control of” talar i sammanhanget att det är den verksamhet som påverkar miljön som kontrollen avser och att det således inte är fråga om någon samhällelig kontroll i största allmänhet som är avsedd exempelvis skattekontroll.

Vad jag uppfattar som en särskild komplikation vid tolkningen av det bredare myndighetsbegreppet är att utvecklingen i Sverige har kännetecknats av att många av de offentliga monopolerna har upphört. Det har överlämnats åt marknaden att utföra tjänsterna samtidigt som de särskilda myndighetsuppgifter som tidigare ålåg t.ex. affärsverken har förts till nyinrättade centrala myndigheter. Här kan nämnas myndigheter som Post- och Telestyrelsen, som övertagit Televerkets myndighetsuppgifter, och på energisidan affärsverket Svenska kraftnät, som numera svarar för stamnätet, en uppgift som tidigare sköttes av Statens vattenfallsverk. På energisidan har också tillkommit Statens energimyndighet som är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av el och som bl.a. skall bidra till omställningen till ett ekologiskt uthålligt energisystem.

Århuskonventionen och EG-direktivet verkar utgå från en något enklare syn på utvecklingen, nämligen att offentliga tjänster kan ha överförts från ett statligt organ till ett privaträttsligt och att det privata organet därmed har övertagit samtliga uppgifter från det tidigare statliga organet inklusive det som rör miljön. Viktiga miljöfrågor, t.ex. sådana som rör stamnätet och omställningen av energisystemen är, som nyss beskrivits, fortfarande statliga angelägenheter i den svenska privatiseringsmodellen. Den marknad på vilken de enskilda aktörerna agerar rör förhållandet till brukarna, kunderna, och då inte i form av myndighet utan som utförare av tjänster på en konkurrensutsatt marknad låt vara i fråga om el med en vara där det finns ett allmänt åtagande, nämligen att medborgarna skall kunna ha tillgång till el. Detta är dock inte tillräckligt för att göra den enskilde aktören till myndighet. Den som agerar på en konkurrensutsatt marknad på lika villkor med andra aktörer kan inte betraktas som myndighet med mindre aktören har tillagts offentlighetsrättsliga befogenheter. Den omständigheten, att elbolagens verksamhet påverkar miljön och att företagen kan besitta miljöinformation, kan inte tillmätas någon särskiljande betydelse, eftersom samma förhållande gäller för många företag i andra branscher och är alltså inte är något unikt för elbranschen. Det framstår alltså som främmande att säga att elbolagen skall betraktas som

³⁴ Ansvar skall nog inte här tolkas som uteslutande ett straffrättsligt ansvar, även bör nog kunna avse också skadestånd samt någon form av ansvar där följderna är andra än sanktionsrättsliga.

myndigheter enbart av den anledningen att el är en nyttinghet som det slutligen åligger det allmänna att tillhandahålla.

När man utifrån nu angivna kriterier och bedömningar ser närmare på de aktörer utanför den svenska statliga och myndighetskretsen som agerar på miljöområdet är det lämpligt att beakta definitionen av begreppet miljöinformation.. Av den definitionen (artikel 2. 3 i konventionen och artikel 2.1 i direktivet) är det närmast den del som rör information i frågor om tillståndet för olika delar av miljön som luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap och naturområden, biologisk mångfald och dess delar (punkt a) som är aktuell för de nedan identifierade aktörerna.

De organ som redan omfattas av handlingsoffentlighet enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen har med något undantag inte omnämnts.

Inte heller har anläggningslagen (1973:1149), lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter eller lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar medtagits i den nedan angivna genomgången eftersom de har en särskild struktur som mer rör formerna för verksamheten än verksamheterna som sådana.

I ett särskilt avsnitt redovisas organ som nämnts av några länsstyrelser men som jag bedömt inte utgöra myndighet i konventionen och EG-direktivets mening i enlighet med min tolkning.

Tilläggas bör, att man inte kan utesluta att det finns organ eller aktörer som borde ha varit med, men de har i så fall inte uppmärksammats vare sig av mig eller de som besvarat enkäten.

9 Vilka organ skall räknas som funktionella myndigheter

9.1 Viltvårdsområdesförening

Enligt lagen (2000:592) om viltvårdsområden kan två eller flera fastigheter sammanföras till ett viltvårdsområde i syfte att främja viltvården genom en samordning av jakten och åtgärder till skydd och stöd för viltet. För att genomföra en sådan samordning skall ägarna till fastigheter som ingår i området bilda viltvårdsområdesförening. Länsstyrelsen beslutar om bildande av ett viltvårdsområde. I samband med detta skall länsstyrelsen pröva och fastställa stadgar för viltvårdsområdesförening. I fråga om verksamheten har viltvårdsområdesföreningen omfattande befogenheter. Följande drag av myndighetsutövning i viltområdesföreningens verksamhet är särskilt framträdande.

Under förutsättning av att det är förenligt med jaktlagstiftningen får föreningen besluta att älg, kronhjort samt rådjur och annat småvilt får jagas inom hela viltvårdsområdet oberoende av fastighetsgränserna (områdesjakt) och därvid bara tillsammans med andra jakträttshavare inom området (gemensamhetsjakt). Om områdesjakt skall bedrivas, får en viltvårdsområdesförening besluta om avskjutningens omfattning och inriktning. Under samma förutsättningar får en förening vidare besluta områdesjakt och gemensamhetsjakt efter björn, järv, varg, lo och vildsvin, om det uppenbart behövs för att begränsa skador av sådan vilt. En viltvårdsområdesförening får besluta att det skall krävas tillstånd (jakträttsbevis) för områdesjakt och gemensamhetsjakt. Föreningen får kräva visst minsta arealinnehav för att en fastighetsägare skall tilldelas fler än ett jakträttsbevis. En viltvårdsområdesförening får besluta att en medlem eller jakträttshavare som bryter mot någon regel om jakt som föreningen har beslutat får avstängas under viss tid, högst ett år, från områdesjakt och gemensamhetsjakt. Föreningen får slutligen bestämma att avgifter skall betalas för jakten och för vilt som har fällts.

Kopplingen av organet till en sedvanlig myndighet, dvs. under överinseende av ett organ med starkare myndighetsanknytning, framträder också tydligt. Det är länsstyrelsen som beslutar om inrättande av viltvårdsområde och som prövar och fastställer stadgarna. Det är vidare länsstyrelsen som beslutar i frågor om bidrag ur viltvårdsfonden i frågor som rör viltvårdsområden. Dessutom kan beslut i frågor om jakt, medlemskap avstängning m.m. som har fattats av viltvårdsområdesföreningens styrelse eller stämma överklagas hos länsstyrelsen.

9.2 Fiskevårdsområdesförening

Även här finns påtagliga inslag av myndighetsutövning utanför förvaltningen. I syfte att samordna fiskets bedrivande och fiskevården och främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen kan enligt 1 § lagen (1981:533) om fiskevårdsområden fiske som tillhör eller utgör två eller flera fastigheter sammanföras till ett fiskevårdsområde och fiskerättsinnehavarna inom detta bilda en fiskevårdsområdesförening. Den som äger fiskerätt som ingår i ett fiskevårdsområde är alltså medlem i fiskeområdesföreningen, om han inte för längre tid överlåtit rättigheterna till annan brukare. En fiskeområdesförening får besluta om upplåtelse av fisket inom fiskevårdsområdet. Länsstyrelsen beslutar om bildandet. Fiskerättsinnehavare kan anslutas till föreningen mot sin vilja och kan bli tvungen att underkasta sig vissa inskränkningar i sin rätt att utöva fiske. Den enskilde fiskerättshavaren är bunden av stadgarna och delägarnas beslut. Besluten gäller också mot nya delägare.

Om stadgarna medger det, får en fiskevårdsområdesförening uttaxera bidrag av medlemmarna till föreningens verksamhet.

Statbidrag kan utgå till bildande av fiskevårdsförening enligt förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården. I övrigt är det ägarna av fisket som efter en skälig fördelning dem emellan betalar för bildandet.

Tvånget att underkasta sig beslut som innebär en inskränkning av fiskerättigheterna innebär myndighetsutövning. Länsstyrelsen har i många avseenden inflytande över verksamheten och beslutar om bidrag.

9.3 Vattenförbund

Enligt lagen (1976:997) om vattenförbund kan sammanslutning (vattenförbund) bildas med uppgift att genom rensning, reglering och andra vattenvårdande åtgärder främja en från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenligt utnyttjande av vattnet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Ett vattenförbund bildas genom förrättning och en sådan kan komma till stånd antingen genom ansökan från någon som skulle ingå i en framtida medlemskrets eller genom att länsstyrelsen utan ansökan tar upp frågan. Länsstyrelsen fastställer stadgarna. Den som enligt miljöbalken eller genom äldre lag har medgivits rätt att inverka på vattenbeskaffenheten eller i övrigt på vattenförhållandena inom verksamhetsområdet skall vara medlem i förbundet. Medlemskapet är alltså inte frivilligt, även om lagen innehåller tämligen generösa regler för den som önskar stå utanför. Ny rättighetshavare träder utan vidare in som ny medlem. Förrättningskostnaderna skall, om beslut om förbunds bildning meddelas, fördelas mellan medlemmarna efter vad som är skäligt. Om det är länsstyrelsen som tagit initiativet, är det dock staten som står för kostnaderna. Liksom gäller för de två ovan nämnda föreningsbildningarna är det alltså ytterst fråga om myndighetsutövning. Verksamheten står under överinseende av länsstyrelsen.

På *avfallsområdet* förutsätter lagstiftningen att andra sammanslutningar än statliga och kommunala myndigheter utför tjänster där staten eller kommunen likväl kan sägas ha ett övergripande ansvar. Enligt 15 kap. 8 § svarar varje kommun bl.a. för att hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning om det behövs med hänsyn till hälsa och miljö samt att hushållsavfallet från kommunerna återvinns eller bortskaffas. Samtidigt har kommunerna rätt att anlita andra får att få tjänsterna utförda och detta sker också i stor utsträckning. *Privata entreprenörer* som utför arbeten efter avtal med kommuner får sägas ha övertagit utförandeuppgifter från dessa. Lagstiftningen ger dock inte utrymme för det allmänna att avlasta sig tillsynsansvaret för avfallsområdet i denna del. Entreprenörer och andra företag som är verksamma på avfallsområdet efter särskilda avtal med berörda kommuner bör alltså betraktas som myndigheter med stöd av artikel 2 c i Århuskonventionen och EG-direktivet. I fråga om *producentansvar* uttrycks i förordningarna om producentansvar ofta nivåer i fråga om återanvändning, materialutnyttjande och återvinning. Detta gäller t.ex. förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar, förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck och förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar. Ibland följer också sådana åtaganden av EU-lagstiftningen.³⁵ Mycket av de praktiska åtagandena för att uppnå de ambitioner som anges i olika förordningar om producentansvar har i praktiken överlåtits på en rad *återvinningsföretag* tillsammans med s.k. *materialbolag*. Grunden för att detta tidigare kommunala ansvar övergått till enskilda aktörer står numera att återfinna i 15 kap. 6 § miljöbalken. Det kan naturligtvis diskuteras i vilken utsträckning producentansvaret över huvud taget numera är ett ansvar för det allmänna, men genom de åtaganden som belastar Sverige, att uppfylla EG-direktivens krav på återvinningsgrad m.m., är det tveksamt ett ansvar för staten att säkerställa att nivåerna iaktas låt vara att det praktiska utförandet kan skötas av privata intressen. Dessutom finns ytterst ett kvarstående tillsynsansvar för det allmänna även om producentansvaret innebär att det också finns ett tillsynsansvar hos producenterna inklusive deras samarbetspartners.

9.5 *Enskilda va-anläggningar*

Enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, va-lagen, är det ett kommunalt åliggande att sörja för eller tillse att allmän vattenanläggning kommer tillstånd, om det behövs med hänsyn till hälsoskyddet, vattenförsörjning och avlopp för viss befintlig eller blivande bebyggelse. En va-anläggning som drivs eller skall drivas av annan än kommunen kan dock förklaras för allmän av länsstyrelsen, om det finns behov av anläggningen från hälsoskyddssynpunkt eller från annan allmän synpunkt. I dag drivs många va-verk av kommunala bolag. Det finns också ett mindre antal enskilda va-anläggningar i Sverige som har förklarats som allmänna, verksamheter där kommunen inte i någon form är ägare av anläggningen. Dessutom har en total privatisering av ett kommunalt va-verk skett, nämligen det i Norrköping samt en delprivatisering i Karlskoga.

Verksamheten innebär myndighetsutövning i flera avseenden. Anslutningen är obligatorisk liksom skyldigheten att genom avgifter bidra till verksamheten.

9.6 *AB Göta Kanalbolag*

AB Göta Kanalbolag förvaltar Göta Kanal och ägs sedan 1979 av staten Bolaget bedriver även skogsrorelse och fastighetsförvaltning. Sedan den 1 juli 1992 har bolaget Näringsdepartementet som direkt huvudman. Staten äger 100 procent av aktierna. Tillhandahållandet av kanaltjänsterna grundar sig på ett kungligt privilegiebrev och

³⁵ Direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall fastställer i artikel 6 konkreta mål för återvinning och materialutnyttjande av förpackningsavfall. Genom direktiv 2000/53/EG har medlemsstaterna enligt en i direktivet fastlagd tidtabell förbundit sig att uppnå vissa nivåer i fråga om återanvändning och återvinning av uttjänta fordon.

förordningen (1983:744) och Sjöfartsverket fastställer föreskrifter efter samråd med länsstyrelserna i Östergötland och Västra Götalands län.

Ds 2004:29
Bilaga 6

Här är det fråga om ett helägt statligt bolag som utför allmänna tjänster och som har ensamrätt i fråga om förvaltning. Bolaget kan sägas stå under överinseende av främst Sjöfartsverket, men även av berörda länsstyrelser.

10 Organ som visserligen är funktionella myndigheter men som inte är nödvändiga att reglera

10.1 Inledning

Nedan angivna organ har tilldelats myndighetsuppgifter av speciell art, nämligen som kontrollorgan eller laboratorium. Jag bedömer det som riktigast att lämna dem utanför den berörda kretsen eftersom de inte tillhandahåller tjänster som rör miljön, utan tjänster av annat slag, men jag är samtidigt medveten om att det finns utrymme för att argumentera för att arbetsuppgifterna har medfört att man kommit att tillägna sig sådant som är relevant miljöinformation. Det kan för den händelsen i alla fall invändas att informationen i enskilda ärenden omfattas av sekretess varför en särslagstiftning ändå framstår som överflödigt.

10.2 Kontrollorgan för ekologiskt framställda produkter

Enligt förordningen (1995:702) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter får tillsynen över produktion och hantering i övrigt av jordbruksprodukter som är ekologiskt framställda enligt 5 § överlämnas av Jordbruksverket till av verket godkänt kontrollorgan som är juridisk person. Enskilda kontrollorgan står under Jordbruksverkets tillsyn. Jordbruksverket har i sin tur utsett kontrollorgan och genom föreskrifter närmare reglerat organens verksamhet. I enlighet med vad som kan utgöra myndighetsutövning enligt redogörelsen i avsnitt 7.4 är kontrollorganets verksamhet att bedöma som myndighetsutövning.

10.2 Ackrediterade laboratorier

Enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll sker ackreditering av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll av bl.a. laboratorier för provning och mätning. Styrelsen har tillsyn över ackrediterad verksamhet. Laboratoriet kan för det allmännas räkning och med sådan verkan utföra provning och mätning. Verksamheten i den del den ingår som ett led i den offentliga förvaltningen blir då att anse som myndighetsutövning.

11 Utanför myndighetsbegreppet i konventionen och direktivet

11.1 Miljöövervakning

Ett område där det finns offentliga åtaganden och där delar av det praktiska utförandet utförs av enskilda organ rör miljöövervakningen. Riksdagen har fastställt nationella miljömål och inom ramen för dessa mål också vissa kvalitetsmål. För att kontrollera om målen uppnås krävs mätningar och provtagningar. Även internationella åtaganden liksom EG-rättsregler ålägger parterna att utföra mätningar som t.ex. för luft inom ramen för LRTAP och EU:s luftvårdsarbete. Mätningarna utförs enligt Naturvårdsverkets hemsida till viss del av enskilda organ som IVL Svenska Miljöinstitutet AB. Här finns ett klart offentligt åtagande och beslut som lämnar över vissa nödvändiga, praktiska delar av arbetets utförande till enskilt organ. Frågan är då om IVL Svenska Miljöinstitutet AB står under någons överinseende närmast då om mätningarna och provtagningarna står under

något allmänt organs tillsyn eller kontroll i offentligrättslig mening. Så torde knappast vara fallet, om myndigheten är missnöjd med hur arbetet har utförts så vänder sig man till någon annan för att få arbetet utfört och eventuella anspråk på den som gjort provtagningarna eller mätningarna får ske genom privaträttsliga åtgärder inte genom något offentligrättsligt förfarande. Det nu sagda gäller också andra typer av mätningar av tillståndet i miljön inklusive de som utförs av luftvårdsförbund och vattenvårdsförbund, vilka organ på frivillighetens väg åtagit sig mätningar av emissioner. Slutsatsen blir alltså att eftersom de organ som utför mätningarna inte står under myndighetsöverinseende av någon och inte heller uppfyller vissa andra kriterier på myndighetsutövning kan de inte heller räknas som myndighet i detta sammanhang.

11.2 Egenkontroll

Svensk miljölagstiftning har som en viktig utgångspunkt för tillsynen att verksamhetsutövarna bedriver s.k. egenkontroll, dvs. att de med utgångspunkt i vad som bestämts genom föreskrifter och förvaltningsbeslut (t. ex egenkontrollförfordningen och tillståndsvillkor) och på annat sätt kontrollerar och dokumenterar vad som händer i den egna verksamheten och dess omgivning. Denna kontroll kan dock knappast räknas som en myndighetsverksamhet ens i konventionens mening därför att något överlämnande av offentliga uppgifter till enskilda inte kan läggas in i begreppet egenkontroll. Egenkontrollen är helt enkelt en uppgift som åligger verksamhetsutövaren enligt normföreskrifter och beslut av domstolar och myndigheter inte ett övertagande av några uppgifter från det allmänna.

11.3 Undersökningar av miljöfarlig verksamhet

Några länsstyrelser har väckt frågan om den som åtar sig uppdrag att utföra undersökningar t.ex. av verksamheter från miljöfarlig verksamhet enligt 26 kap. 22 § första stycket sista meningen omfattas av myndighetsbegreppet i konventionen och direktivets mening. Som svar på detta kan anföras. Under förutsättning att uppdraget innebär att uppdragstagaren har övertagit uppgifter som utgör ett offentligt åtagande och undersökningen sker i former som står under samhällets tillsyn, skulle uppdragstagaren kunna falla under konventionen och direktivets myndighetsbegrepp. Det är fallet om det föreligger ett sådant hot mot människors säkerhet, liv eller hälsa för vilket staten enligt oskrivna regler har ett övergripande ansvar att förebygga eller motverka hotet. Detsamma gäller om det på grund av andra omständigheter bedöms att en undersökning är ett nödvändigt offentligt åtagande. En uppdragstagare skall alltså i sådana fall anses vara en myndighet enligt artikel 2. 2 c enligt Århuskonventionen och EG-direktivet. Slutsatsen är emellertid ointressant för frågan om lagstiftning krävs, eftersom uppdragstagaren inte skulle vara skyldig att lämna ut miljöinformationen, detta därför att han inte är tvungen att redovisa sådan information förrän utredningen är klar, och i samband därmed torde det ingå i uppdraget, att han lämnar över sin utredning till tillsynsmyndigheten. Det framgår sålunda av artikel 4 2c i Århuskonventionen att en begäran om miljöinformation får avslås om begäran avser material som ännu inte färdigställts. Det blir alltså i fall som rör undersökning av miljöfarlig verksamhet tillsynsmyndigheten som är skyldig att svara på en begäran om miljöinformation. Även här framstår alltså en särslagstiftning som en överloppsgärning.

12 Där redan reglering finns

12.1 Stiftelser

Somliga länsstyrelser har pekat på *stiftelser* som har bildats av statliga och kommunala organ inom ett län eller region med uppgift bl.a. att tillvarata naturvårdens intressen genom t.ex. tillsynsmän och genom anordnandet av viss avfallshantering. Länsstyrelsen i Stockholms län pekar på Skärgårdsstiftelsen som enligt länsstyrelsen har vissa uppgifter vilka torde få hänföras till offentliga tjänster. På motsvarande sätt har länsstyren i Uppsala

län pekat på Uplandsstiftelsen, länsstyren i Halland på Väst kuststiftelsen och länsstyrelsen i Värmland på DANO-stiftelsen. De nu angivna organen torde vara organiserade på sådant sätt att de faller inom ramen för 1 kap. 9 § sekretesslagen och de saknar därför intresse i förevarande sammanhang.

Ds 2004:29
Bilaga 6

12.2 Naturvakt, jakttillsynsman och fisketillsynsman

Enligt 26 kap 23 § miljöbalken och 6 § tillsynsförordningen (1998:900) får länsstyrelsen utse naturvårdsvakter. En naturvakt har under vissa angivna förutsättningar befogenhet att avvisa personer från områden som omfattas av skyddsföreskrifter och fram till dess polis eller åklagare övertagit saken beslagta jakt- och fångstredskap, forskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning om brott.

Enligt 42 § jaktlagen (1987:259) och 53 § jaktförordningen (1987:905) samt 34 § fiskelagen (1993:787) och 5 kap. 2 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen får länsstyrelsen utse jakttillsynsmän respektive fisketillsynsmän för tillsyn över efterlevnaden av jaktlagen eller fiskelagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. En tillsynsman har under i respektive lag angivna förutsättningar rätt till bl.a. tillträde, upplysningar och ta egendom i beslag.

Uppgifterna som har anförtrots tjänstemännen i fråga är av övervägande praktisk natur, inte minst att bekämpa miljöbrottslighet. Genom sina anställningar torde rubricerade tjänstemän ingå i eller vara en statlig eller kommunal myndighet vid fullgörandet av sitt uppdrag, varför några särskilda regler, utöver de som redan gäller för offentlig förvaltning, inte behövs.

13 Den rättsliga lösningen

Det finns alltså enskilda aktörer som i Sverige sköter uppgifter som faller inom ramen för Århuskonventionen och EG-direktivets artiklar 2.2 b och 2.2. c. Vissa av dem omfattas redan av handlingsoffentlighet enligt. För de övriga återstår alltså frågan hur den rättsliga regleringen skall ske för att nå de enskilda organ som berörs av en eventuell svensk ratifikation av Århuskonventionen och EG-direktivet om miljöinformation.

Det som först faller i tankarna är naturligtvis om det är en lämplig lösning att låta bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen även omfatta fiske- och viltvårdsområdesföreningar, vattenförbund, enskilda allmänförklarade va-anläggningar och enskilda organ som yrkesmässigt hanterar avfall. Det enda som talar för en sådan lösning är att åtgärden är enkel att genomföra rent lagtekniskt. Det finns redan ett större antal enskilda organ upptagna i bilagan och att öka mängden något kan inte i nämnvärd grad tynga den redan tämligen omfattande bilagan. Om man studerar utformningen av bilagan och motiven till den, finns dock starka invändningar som kan resas mot det anförda. För det första upptar bilagan organ som normalt har inrättats genom beslut av regeringen eller riksdagen och som har anförtrots uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Det går en rät linje från statsmakternas beslut till vad som har anförtrots de aktuella organen. Det är också väsentliga samhällsintressen som sköts av de aktuella organen. En utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet skall inriktas på de organ som det från offentlighetssynpunkt framstår som mest angeläget att reglera enligt vad föredragande statsrådet anförde i anslutning till paragrafens nuvarande huvudsakliga utformning. Genom den lagtekniska konstruktionen blir 15 kap. sekretesslagen tillämplig liksom regler om handlingssekretess och meddelarfrihet samt ansvar för tjänstefel. Även arkivlagen har gjorts tillämplig på de organ som räknas upp i bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen. De organ som blir aktuella på grund av Århuskonventionen och EG-direktivet om allmänhetens tillgång till miljöinformation har en annan bakgrund. Organ som vattenförbund, viltvårdsområdesföreningar och fiskevårdsområdesföreningar har visserligen i sin verksamhet inslag som utgör myndighetsutövning, men utmärks framför

allt av att de innehåller en kombination av enskilda och allmänna intressen och både praktiska skäl och äganderättsintressen har talat för att göra organen i hög grad självstyrande. Detsamma kan sägas om de flesta allmänförklarade enskilda va-anläggningar. Det framstår därför inte som någon lämplig ordning att låta organ, som i mycket begränsad omfattning har att sköta allmänna angelägenheter, omfattas av en lagstiftning med en så uttalad karaktär av statlig reglering och myndighetsutövning som utmärker de organ som anges i bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen. Inte heller formellt är idén tilltalande, då det i hög grad är egna angelägenheter som föreningarna sköter. Även statsrättsliga skäl kan anföras mot en utvidgning av 1 kap 8 § sekretesslagen i här aktuellt hänseende. Här tänker jag på det resonemang som fördes om Stiftelsen Svenska Filminstitutet, ett organ som prövar frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde. Filminstitutet tillhör trots detta inte de organ som omfattas av 1 kap. 8 § sekretesslagen. Förklaringen är följande. I samband med att den frågan väcktes uttalade regeringen, att det saknades formella förutsättningar för detta, då de medel som fördelades inte uteslutande var statliga utan även till viss del hade skjutits till av filmbranschen.³⁶ Mot att föra in de organ som tidigare redovisas i bilagan kan alltså analogivis anföras att de helt eller delvis är självfinansierade.

Om ett tillägg till bilagan till sekretesslagen inte är en lämplig lösning återstår i princip tre andra möjliga lösningar: en speciallag som reglerar frågan om rätt till miljöinformation och handlingsoffentlighet, ett tillägg till miljöbalken av mer generellt slag i fråga om tillgång till miljöinformation eller en särreglering i form av tillägg till de föreskrifter som innefattar aktörer som skulle komma att beröras av ett svenskt genomförande av de båda rättsakterna.

När det gäller speciallagstiftning har såväl Norge som Danmark en särskild lagstiftning som införlivar hela Århuskonventionen och mer därtill i fråga om rätt till miljöinformation. En sådan lösning för svenskt vidkommande kräver en större genomgång än vad som är möjligt inom ramen för detta uppdrag. En lag om miljöinformation skulle bryta den enhetliga reglering som i dag följer av sekretesslagen när det gäller handlingsoffentlighet och det är på sakens nuvarande ståndpunkt svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan ändring i miljöbalken särskilt som rätten till miljöinformation går längre än enbart handlingsoffentlighet. En särskild svårighet i det sammanhanget är också att finna en lösning som både är generell och samtidigt tillräckligt tydlig och förutsebar för de organ som träffas av lagen. Även behovet av en sådan omstöpning av rättsordningen kan på goda grunder ifrågasättas, då min genomgång har visat ett begränsat lagstiftningsbehov. Under dessa omständigheter framstår den lämpligaste lösningen, att reglera frågan i respektive lagstiftning som berörs av ett svenskt genomförande, och där införa de föreskrifter som behövs angående rätt till miljöinformation.

En ny paragraf föreslås införas i lagen om viltvårdsområden. Paragrafen stadgar att enskilda har rätt att efter begäran få miljöinformation som finns hos viltvårdsområdesföreningen. En motsvarande paragraf om miljöinformation föreslås även införas i lagen om vattenförbund, lagen om fiskevårdsområden och va-lagen. Vad gäller viltvård och fiskevård är det befogat med hänsyn till naturvårdens intressen befogat att respektive förening prövar huruvida informationen skall lämnas ut. I fråga om fiske och viltvård kan vidare rätten att överklaga ett beslut att avslå en begäran om miljöinformation regleras i den ordning som redan anges i respektive lag i fråga om överklagande av andra beslut, nämligen hos länsstyrelsen. Vad gäller vattenförbund framstår även där med hänsyn till sakens beskaffenhet länsstyrelsen vara att föredra i fråga om hos vilken myndighet överklagandet skall ske. Således kan i lagen om vattenförbund införas bestämmelser om rätt att överklaga ett beslut till begäran om miljöinformation hos länsstyrelsen. En hänvisning till förvaltningslagens regler om överklagande fogas till paragrafen. På motsvarande sätt kan saken regleras i va-lagen.

Vad gäller aktörerna inom avfallsområdet sker regleringen lämpligast genom nya bestämmelser i 15 kap. miljöbalken. Här krävs dock en något tydligare reglering i fråga om när avslag till en begäran kan vara motiverad eftersom det är uppenbart att motstående

³⁶ Prop. 1998/99:131 s. 34.

intressen som rör någon enskilds privata och ekonomiska förhållanden kan göra sig gällande.

Det resonemang som förts hittills saknar dock bäring på ett av de organ som nämndes i avsnitt 9, nämligen AB Göta Kanalbolag. Här är det fråga om ett ett helägt statligt bolag som erhållit statligt privilegium att utföra och tillhandahålla allmänna tjänster och verksamheten får sägas vara av sådan vikt att den bör betraktas som ett angeläget samhällsintresse. Verksamheten är dessutom väl avgränsad såvitt avser kanalen och författningsreglerad i särskild ordning genom förordningen (1983:744) om trafiken på Göta Kanal. Den miljöinformation som förvaltas av bolaget kvalificerar därför enligt min mening att omfattas av reglerna i 1 kap 8 § sekretesslagen. Kanalbolaget bör alltså tillföras bilagan till sekretesslagen.

14 Övrigt

Uppdraget innehåller också krav på att utreda behovet av eventuella författningsändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga för att se till att identifierade aktörer lever upp till konventionen och direktivets krav på aktiv informationsspridning och offentlighet vad gäller miljöinformation. Enligt min mening behövs inte några särskilda föreskrifter i fråga om aktiv informationsspridning för de identifierade aktörerna, dels för att Naturvårdsverket redan i sin instruktion (3 § 4) har till uppgift att se till att kunskaperna om miljö och miljöarbetet görs tillgängliga, dels med beaktande av att aktörerna på avfallsområdet redan har hemsidor. Vad gäller övriga aktörer som har förts upp torde informationen mest avse medlemmarna och tillgodoses på annat sätt. Skulle det skulle finnas något påtagligt behov av ökad informationsspridning i en bredare krets vid sidan av medlemmarna ankommer redan i dag uppgiften på respektive länsstyrelse.

15 Lag om miljöinformation

Jag vill trots det anförda inte utesluta möjligheten att införa en generell lagstiftning om rätt till miljöinformation vid sidan av tryckfrihets- och sekretesslagstiftningen. Fördelen med en sådan lagstiftning är ju att man då inte i förväg behöver ta ställning till och peka ut vilka organ som i funktionellt hänseende skall bedömas som myndigheter och vilka av dem som är bärare av miljöinformation i konventionens och direktivets mening, utan frågor av den arten får i så fall prövas i det särskilda fallet och slutligen överlåtas till rättstillämpningen att avgöra. Ett utkast till en lag om miljöinformation har därför lagts som bilaga till denna redovisning. Lagen har en generell inriktning och knyter i någon mån an till den norska lagen. Den skulle gälla miljöinformation hos aktörer som inte omfattas av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen och avse både sådana organ utanför den gängse myndighetskretsen där myndighetsutövning sker och organ som tillhandahåller offentliga tjänster. I lagen ges en definition av begreppet miljöinformation och en bestämmelse säger att allmänheten har rätt till miljöinformation från de organ på vilken lagen är tillämplig. Med miljöinformation avses all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan form om tillståndet för olika delar av miljön, faktorer som påverkar eller troligen påverkar miljön och sådana planer, program och andra åtgärder som påverkar eller troligen påverkar miljö tillståndet i något avseende. Huvudregeln är att miljöinformation skall lämnas ut, men en begäran får avslås om informationen redan finns tillgänglig hos någon myndighet, begäran är uppenbart orimlig eller för allmänt hållen eller begäran avser material som inte har färdigställts. En begäran får även avslås helt eller delvis i de fall utlämnandet kan skada de intressen som avses skyddas genom föreskrifterna i 2–10 kap. sekretesslagen, om inte kännedom om förhållandena på grund av hälso- eller miljöskäl har sådan vikt att informationen bör lämnas ut. Här får alltså en intresseavvägning göras. Exempel på en sådan intresseavvägning finns redan i 8 kap 7 § sekretesslagen. Lagen avslutas med formerna för avslag och om överklagande där överklaganderegeln i 15 kap. 7 § första stycket har utgjort förebilden.

16.1 Miljöbalken

36 §

Paragrafen är ny. Den avser dem som hanterar avfall yrkesmässigt och som inte omfattas av handlingsoffentlighet. Flera kommuner har överlåtit utförandet av tjänster inom avfallsområdet till enskilda företag. På återvinningssidan har producenter och deras samarbetspartners i praktiken givits fullmakt att sköta offentliga angelägenheter, offentliga i den meningen att det är dessa aktörer som skall klara av att Sverige iakttar sina EG-rättsliga och andra förpliktelser och som medborgarna har att förlita sig på att så också sker.

En begäran om miljöinformation behöver inte vara skriftlig och ett tillmötesgående av en begäran kan vara formlös. Paragrafen tar sikte på enskildas rätt, dvs. medborgarnas inte myndigheternas. Den som begär miljöinformation behöver inte ange något skäl för sin begäran och inte heller ange sin identitet. Med miljöinformation menas detsamma som i Århuskonventionen artikel 2. 3 och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 2. 1. Tidsfristen, en månad, har sin grund i Århuskonventionen, artikel 4. 2, och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 3. 2 a. De båda rättsakterna ger också möjlighet till en längre tidsfrist, två månader, i de fall det rör sig om begäran om omfattande information eller information som är komplicerad att få fram. En möjlighet till sådan tidsfrist ges i andra stycket. Om det är fråga om längre tid än en månad, skall sökanden i samband med att han eller hon får besked om förlängningen också underrättas om orsaken till tidsutdräkten.

37 §

Paragrafen är ny. En begäran får avslås i enlighet med de grunder som anges i Århuskonventionen artikel 4. 4 och 4. 5 och EG-direktivet 2003/4/EG, huvudsakligen artikel 4. Vid bedömningen av punkt 1 kan användas motsvarande tolkning som görs enligt sekretesslagen (1980:100) i fråga om någon kan lida men.

Vad avser punkt 2 innebär den att det inte finns någon skyldighet att framställa en datadiskett i den omfattning dokumentet inte finns lagrat på någon datafil, utan finns endast i pappersform. Har uppgifterna redan överlämnats till en ordinarie myndighet finns ingen skyldighet att tillmötesgå en begäran om miljöinformation. Om begäran avser t.ex. sådan statistik som ännu inte har färdigställts, finns enligt punkt 3 ingen skyldighet att föregripa detta arbete på grund av en begäran om miljöinformation.

En begäran om miljöinformation enligt punkt 4 kan avslås om en begäran är uppenbart orimlig. Det rör sig då om en begäran som kräver en arbetsinsats som framstår som så krävande att det ordinarie arbetet blir eftersatt i större utsträckning än vad som är rimligt. En begäran kan också avslås om den är alltför allmänt hållen, dvs. den rör inte något specifikt område.

Förebilden för hur ett avslagsbeslut kan överklagas är hämtad från 15 kap. 7 § första stycket sista meningen sekretesslagen (1980:100).

38 §

För statliga och kommunala myndigheter gäller vad som stadgas i sekretesslagen (1980:100).

16.2 Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Lagen bygger på offentligrättsliga regler och behandlar främst rättsförhållandet mellan huvudmannen för den allmänna va-anläggningen, dvs. den som driver allmän va-anläggning, och va-anläggningens brukare. Med allmän va-anläggning menas sådan anläggning som har till ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp. Anläggningen drivs i allmänhet av kommunen, men kan också drivas av annan, om den på visst sätt har förklarats för allmän. Regleringen här avser enskilda organ som är huvudman för allmännförklarade va-anläggningar. Av lagen framgår att det är kommunen som skall sörja för eller se till att allmän va-anläggning kommer till stånd, om det från allmän hälsosynpunkt är nödvändigt att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang. Av stor betydelse är reglerna om taxa och avgifter. Huvudmannen är skyldig att anta en taxa som anger vilka avgifter som skall betalas för anläggningens brukande.

7 a §

Paragrafen är ny.

En begäran om miljöinformation behöver inte vara skriftlig och ett tillmötesgående av en begäran kan vara formlös. Begäran riktas till huvudmannen för anläggningen, dvs den som ansvarar för verksamheten. Paragrafen tar sikte på enskildas rätt, dvs. medborgarnas inte myndigheternas. Den som begär miljöinformation behöver inte ange något skäl för sin begäran och inte heller ange sin identitet. Med miljöinformation menas detsamma som i Århuskonventionen artikel, 2. 3 och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 2. 1. Tidsfristen, en månad, har sin grund i Århuskonventionen, artikel 4. 2, och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 3. 2 a. De båda rättsakterna ger också möjlighet till en längre tidsfrist, två månader, i de fall det rör sig om begäran om omfattande information eller information som är komplicerad att få fram. Den miljöinformationen som rör verksamheten torde vara av begränsad omfattning framstår en månad som tillräckligt lång tid.

39 §

Paragrafen är ny.

Paragrafen reglerar hur ett överklagande skall hanteras. Förebilden är hämtad från 15 kap. 7 § första stycket, sista meningen. Med tanke på tidsfristen, en månad enligt den föreslagna 7 a §, framstår det som mest ändamålsenligt att någon i styrelsen utses att hantera eventuella frågor om avslag på miljöinformation.

16.3 Vattenvårdsförbund

Anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter har tjänat som förebilder till lagen om vattenvårdsförbund. Även om sistnämnda lag betonar vikten av att värna medlemmarnas gemensamma intressen innehåller den inslag av tvång inte minst när det gäller anslutning till medlemskap i föreningen.

Syftet med vattenvårdsförbundens verksamhet är att genom vattenvård främja att vattnet utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Lagen om vattenförbund har sitt ursprung i att underhållet av vattendragen ansågs motivera en samverkan mellan alla berörda vattenintressen. Underhållet skulle ta sikte på att vidta åtgärder för att bevara vattendragens avbördningsförmåga. Andra uppgifter som ansetts kunna ligga på ett vattenförbund rör efterbehandling av sjöar och vattendrag, initiering av vattenreglering samt viss recipientkontroll. I motiven betonas att det är det allmänna miljövårdsintresset som ligger

till grund för lagen. I propositionen betonar dock föredragande departementschef ”att vattenförbunden inte bör överta några av de beslutsfunktioner som ankommer på statliga och kommunala myndigheter. Dessa myndigheter bör däremot kunna låta vattenförbunden svara för arbetsuppgifter som annars skulle ankomma på enskilda intressen.”³⁷

Flera länsstyrelser har ansett att vattenförbunden bör räknas som myndighet i den betydelse som Århuskonventionen och EG-direktivet ger detta begrepp. Även om viss tveksamhet kan råda är jag beredd att instämma med hänsyn till den rätt till myndighetsutövning som tillagts förbunden och med beaktande av den utveckling som skett på miljöområdet sedan departementschefens uttalanden från 1976.

7a §

Paragrafen är ny.

En begäran om miljöinformation behöver inte vara skriftlig och ett tillmötesgående av en begäran kan vara formlös. Paragrafen tar sikte på enskildas rätt, dvs. medborgarnas inte myndigheternas. Den som begär miljöinformation behöver inte ange något skäl för sin begäran och inte heller ange sin identitet. Med miljöinformation menas detsamma som i Århuskonventionen artikel, 2. 3 och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 2. 1. Tidsfristen, en månad, har sin grund i Århuskonventionen, artikel 4. 2, och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 3. 2 a. De båda rättsakterna ger också möjlighet till en längre tidsfrist, två månader, i de fall det rör sig om begäran om omfattande information eller information som är komplicerad att få fram. Eftersom verksamheten och följaktligen miljöinformationen såvitt rör vattenförbunden torde vara av begränsad omfattning framstår en månad som tillräckligt lång tid.

34 a §

Paragrafen är ny.

Paragrafen reglerar hur ett överklagande skall hanteras. Förebilden är hämtad från 15 kap. 7 § första stycket, sista meningen. Med tanke på tidsfristen, en månad enligt den föreslagna 7 a §, framstår det som mest ändamålsenligt att någon i styrelsen utses att hantera eventuella frågor om avslag på miljöinformation.

16.4 Lagen (1981:533) om fiskevårdsområden

Ändamålet med fiskevårdsområden är att främja ett ändamålsenligt nyttjande av fisket och en god fiskevård som innefattar samverkan inom områden som biotopskydd och utplantering av fisk. Ett fiskevårdsområde kan bildas för att samordna fiskets bedrivande och för att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen. Fiskevårdsområden är en samfällighetsbildning och rymmer inslag av tvång. Fiskerättsinnehavare kan anslutas till gemenskapen mot sin vilja och blir tvungna att underkasta sig inskränkningar i sin fiskeutövning.

³⁷ Prop. 1975/76:215 s. 81.

Paragrafen är ny.

En begäran om miljöinformation behöver inte vara skriftlig och ett tillmötesgående av en begäran kan vara formlös. Paragrafen tar sikte på enskildas rätt, dvs. medborgarnas inte myndigheternas. Den som begär miljöinformation behöver inte ange något skäl för sin begäran och inte heller ange sin identitet. Med miljöinformation menas detsamma som i Århuskonventionen artikel, 2. 3 och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 2. 1. Tidsfristen, en månad, har sin grund i Århuskonventionen, artikel 4. 2, och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 3. 2 a. De båda rättsakterna ger också möjlighet till en längre tidsfrist, två månader, i de fall det rör sig om begäran om omfattande information eller information som är komplicerad att få fram. Eftersom verksamheten och följaktligen miljöinformationen såvitt rör fiskevårdsområdesföreningen torde vara av begränsad omfattning framstår en månad som tillräckligt lång tid. Den miljöinformation som avses är inte den som rör uppgifter som kan vara av intresse enbart för föreningens medlemmar utan det bör vara ett miljöintresse av mer allmän karaktär som efterfrågas för att begäran skall behöva tillgodoses. I 10 kap. sekretesslagen finns med stöd av 2kap. 2 § 7 TF särskilda föreskrifter om sekretess med hänsyn till intresset av att bevara djur- eller växtart. Även ett värn av intressen av den arten kan föranleda att informationen inte lämnas till utomstående.

31 §

Till paragrafens första stycket har tillagts en avslutande mening som innebär att också den som har fått avslag på sin begäran om miljöinformation har rätt att överklaga. För den som beslutet sålunda angår tillämpas samma ordning som för medlem som vill överklaga stämмо- eller styrelsebeslut.

16. 5 Lagen om viltvårdsföreningar

Lagstiftningens primära funktion är att tillhandahålla ett regelsystem för en från allmän synpunkt angelägen samordning av jakt och annan viltvård. Bestämmelserna om en viltvårdsområdesförenings beslutsbefogenheter i viltvårdsfrågor har en alltigenom offentligrättslig karaktär. En viltvårdsområdesförenings beslut är att betrakta som ett utslag av myndighetsutövning.³⁸

30 a §

Paragrafen är ny.

En begäran om miljöinformation behöver inte vara skriftlig och ett tillmötesgående av en begäran kan vara formlös. Paragrafen tar sikte på enskildas rätt, dvs. medborgarnas inte myndigheternas. Den som begär miljöinformation behöver inte ange något skäl för sin begäran och inte heller ange sin identitet. Med miljöinformation menas detsamma som i Århuskonventionen artikel, 2. 3 och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 2. 1. Tidsfristen, en månad, har sin grund i Århuskonventionen, artikel 4. 2, och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 3. 2 a. De båda rättsakterna ger också möjlighet till en längre tidsfrist, två månader, i de fall det rör sig om begäran om omfattande information eller information som är komplicerad att få fram. Eftersom verksamheten och följaktligen miljöinformationen såvitt rör viltvårdsområdesförening torde vara av begränsad omfattning framstår en månad som tillräckligt lång tid. Med hänsyn till den tidsfrist som paragrafen anger framstår det som lämpligast att föreningen uppdrar åt någon i styrelsen att sköta ärenden av detta slag. Den

³⁸ Prop. 1999/2000 s. 37

miljöinformation som avses är inte den som rör uppgifter som kan vara av intresse enbart för föreningens medlemmar utan det bör vara ett miljöintresse av mer allmän karaktär som efterfrågas för att begäran skall behöva tillgodoseas. I 10 kap. sekretesslagen finns med stöd av 2kap. 2 § 7 TF särskilda föreskrifter om sekretess med hänsyn till intresset av att bevara djur- eller växtart. Även ett värn av intressen av den arten kan föranleda att informationen inte lämnas till utomstående.

37 §

Till paragrafens första stycket har tillagts en avslutande mening som innebär att också den som har fått avslag på sin begäran om miljöinformation har rätt att överklaga. För den som beslutet sålunda angår tillämpas samma ordning som för medlem som vill överklaga stämмо- eller styrelsebeslut.

16.6 Sekretesslagen

Till bilagan till sekretesslagen läggs AB Göta Kanalbolag. Utformningen av ansvarsområdet är hämtad från förordningen (1983:744) om trafiken på Göta Kanal. Med miljöinformation menas detsamma som i Århuskonventionen artikel, 2. 3 och EG-direktivet 2003/4/EG, artikel 2. 1.

Utkast till Lag om miljöinformation

Bilaga 1

Härigenom föreskrivs följande

1 § Denna lag gäller för verksamhet som avser myndighetsutövning eller utförande av offentliga tjänster som har samband med miljön.

Lagen gäller inte i den utsträckning som rätten till miljöinformation regleras genom tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

2 § Med miljöinformation avses all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan form om

1. tillståndet för olika delar av miljön som luft och atmosfär, vatten, jord, mark landskap och naturområden, biologisk mångfald och dess delar, inbegripet genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,
2. faktorer som substanser, energi, buller och strålning eller avfall, inklusive radioaktivt avfall, utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön som påverkar eller troligen påverkar de delar av miljön som anges i 1, eller
3. planer och program, miljöavtal, verksamheter och åtgärder inklusive administrativa åtgärder som påverkar eller troligen påverkar tillståndet för miljön eller de faktorer som anges i 2.

3 § Allmänheten har rätt att få miljöinformation från dem som bedriver sådan verksamhet som avses i 1 § första stycket och inte är undantagna enligt andra stycket, utan att skälen för begäran behöver anges. Miljöinformationen skall lämnas i den form som begärs.

4 § Miljöinformationen skall lämnas så snart som möjligt dock senast en månad efter det att begäran lämnades in, om inte informationen är så omfattande och komplicerad att tidsfristen bör förlängas till högst två månader. Sökanden skall informeras om förlängningen och skälen till denna.

5 § En begäran om miljöinformation får avslås om

1. informationen redan finns tillgänglig hos någon myndighet,
2. begäran är uppenbart orimlig eller för allmänt hållen, eller

3. begäran avser material som inte har färdigställts.

6 § En begäran om miljöinformation får även avslås helt eller delvis i de fall utlämnandet kan skada sådana intressen som avses skyddas genom föreskrifterna i 2-10 kap. sekretesslagen (1980:100), om inte kännedom om förhållandena på grund av hälso- eller miljöskäl har sådan vikt att informationen bör lämnas ut.

7 § Ett beslut om avslag på begäran om miljöinformation skall vara skriftlig, om begäran var skriftlig eller om sökanden begär det. Beslutet skall innehålla en motivering till avslaget och hur det kan överklagas. För beslut om avslag på begäran om miljöinformation gäller samma tidsfrister som i fråga om att lämna ut miljöinformation.

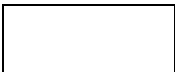
8 § Ett beslut varigenom en begäran om miljöinformation har avslagits får överklagas hos kammarrätten. I fråga om överklagande tillämpas bestämmelserna i 23-25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

9 § Den som lämnar miljöinformation enligt 4 § har rätt att få ersättning för sina kostnader för kopiering. Avgifterna får inte överstiga vad som gäller för kopiering hos myndighet.

Denna lag träder i kraft den

Den norska lagstiftningen

Bilaga 2

 **LOV 2003-05-09 nr 31: Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).**

INNHold

Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

- § 1. Lovens formål
- § 2. Hva som forstås med miljøinformasjon
- § 3. Forholdet til annen lovgivning
- § 4. Lovens stedlige virkeområde
- § 5. Definisjon av offentlig organ og rekkevidden av kapittel 3 og 4
- § 6. Betaling
- § 7. Forskrifter til loven

Kapittel 2. Plikt til å ha kunnskap om miljøforhold

- § 8. Det offentliges ansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon
- § 9. Kunnskap om miljøforhold i egen virksomhet

Kapittel 3. Miljøinformasjon hos offentlig organ

- § 10. Rett til miljøinformasjon hos offentlig organ
- § 11. Unntak
- § 12. Miljøinformasjon som alltid skal utleveres
- § 13. Saksbehandling
- § 14. Identifikasjon av opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde og særskilte regler om saksbehandling
- § 15. Klage

Kapittel 4. Miljøinformasjon om virksomhet (driftsforhold mv.)

- § 16. Rett til miljøinformasjon om virksomhet
- § 17. Unntak
- § 18. Saksbehandling
- § 19. Klage

Kapittel 5. Deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet

- § 20. Retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer

Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. Lovens formål

Denne loven har til formål å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon og derved gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, å verne seg selv mot helse- og miljøskade og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål. Loven skal også fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

§ 2. Hva som forstås med miljøinformasjon

(1) Med miljøinformasjon menes faktiske opplysninger og vurderinger om

- a) miljøet,
- b) faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, herunder
 - planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet,
 - produkters egenskaper eller innhold,
 - forhold ved drift av virksomhet, og
 - administrative avgjørelser og tiltak, herunder enkeltavgjørelser, avtaler, regelverk, planer, strategier og programmer, samt tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger,
- c) menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet eller faktorer som nevnt i bokstav b.

(2) Med miljøet forstås det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø.

§ 3. Forholdet til annen lovgivning

(1) Denne loven innskrenker ikke retten til opplysninger etter offentlighetsloven, forvaltningsloven eller annen lovgivning.

(2) Retten til miljøinformasjon gjelder med de begrensningene som følger av åndsverkloven.

(3) Loven gjelder ikke opplysninger i saker som behandles etter rettspleielovene.

§ 4. Lovens stedlige virkeområde

(1) Loven gjelder for norske offentlige organer og for virksomheter som er etablert i Norge.

(2) Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for offentlige organer og virksomheter på Svalbard og Jan Mayen. Kongen kan gi bestemmelser om lovens anvendelse på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone for virksomheter som ikke er etablert i Norge.

§ 5. Definisjon av offentlig organ og rekkevidden av kapittel 3 og 4

(1) Bestemmelsene i kapittel 3 kommer til anvendelse på offentlige organer. Med offentlig organ menes

- a) ethvert forvaltningsorgan som er omfattet av offentlighetsloven § 1,
- b) rettssubjekter som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er kontrollert av et organ som faller inn under bokstav a. Dette gjelder likevel ikke for aktiviteter som drives i konkurranse med private. Offentlig kontroll foreligger når organet som faller inn under bokstav a, oppnevner mer enn halvparten av medlemmene av rettssubjektets styrende organer eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet,
- c) rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som faller inn under bokstav a eller b, har til oppgave å utføre offentlige funksjoner eller tilby tjenester til allmennheten som vedrører miljøet. Dette gjelder bare for miljøinformasjon som knytter seg til disse funksjonene eller tjenestene.

(2) Bestemmelsene i kapittel 4 kommer til anvendelse på all annen offentlig eller privat virksomhet, herunder næringsvirksomhet og annen organisert virksomhet.

§ 6. Betaling

Det er ikke adgang til å ta betaling for den miljøinformasjon som noen har rett til å få utlevert etter loven her, med mindre annet er bestemt i forskrift fastsatt i medhold av denne loven eller offentlighetsloven § 8.

§ 7. Forskrifter til loven

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser til loven, herunder regler om betaling for miljøinformasjon og om kompetansen til og saksbehandlingen for Klagenemnda for miljøinformasjon.

Kapittel 2. Plikt til å ha kunnskap om miljøforhold

§ 8. Det offentliges ansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon

Forvaltningsorganer som nevnt i § 5 første ledd bokstav a skal på et overordnet nivå ha miljøinformasjon som er relevant i forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner, og gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig.

§ 9. Kunnskap om miljøforhold i egen virksomhet

Enhver virksomhet som omfattes av kapittel 3 eller 4, plikter å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.

Kapittel 3. Miljøinformasjon hos offentlig organ

§ 10. Rett til miljøinformasjon hos offentlig organ

(1) Enhver har rett til å få miljøinformasjon fra et offentlig organ, så langt informasjonen foreligger hos vedkommende organ eller omfattes av organets kunnskapsplikt etter §§ 8 eller 9, og det ikke er gjort unntak fra informasjonsretten etter loven her.

(2) Miljøinformasjonen foreligger hos vedkommende organ når informasjonen

- a) er i det offentlige organets besittelse, eller
- b) oppbevares av en fysisk eller juridisk person på vegne av det offentlige organet.

(3) Et krav om miljøinformasjon kan avvises dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Før et krav avvises, skal informasjonssøkeren i rimelig grad gis veiledning til å utforme kravet på en måte som gjør at det kan behandles.

(4) Dersom krav om innsyn rettes mot feil organ, skal organet hurtigst mulig videresende kravet til rette instans eller veilede om hvilke offentlige organer som antas å ha informasjonen.

§ 11. Unntak

(1) Krav om miljøinformasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven.

(2) Ved vurderingen av om det foreligger reelt og saklig behov etter første ledd skal de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere informasjonen, veies mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal informasjonen utleveres.

(3) Dersom deler av den etterspurte informasjonen kan nektes utlevert, skal den øvrige informasjonen gis ut, når ikke denne gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet.

§ 12. Miljøinformasjon som alltid skal utleveres

Allmennheten skal uten hinder av reglene i § 11 alltid få informasjon om

- a) helseskadelig forurensning eller forurensning som kan forårsake alvorlig skade på miljøet,
- b) forholdsregler for å hindre eller redusere skade som nevnt i bokstav a, og
- c) ulovlige inngrep i eller ulovlige skader på miljøet.

§ 13. Saksbehandling

(1) Informasjonen skal gis i den form informasjonssøkeren har bedt om, med mindre

- a) informasjonen allerede foreligger i en annen form som er lett tilgjengelig, eller
- b) det er rimelig at det offentlige organet leverer informasjonen i en annen form. I så fall skal det offentlige organet kort begrunne hvorfor informasjonen utleveres i denne formen. Begrunnelsen gis samtidig med informasjonen.

(2) Informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til det informasjonsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit.

(3) Den som mottar et krav om miljøinformasjon, skal avgjøre dette og utlevere informasjonen snarest mulig og senest innen femten virkedager etter at kravet er mottatt. Dersom mengden av informasjon eller informasjonens karakter gjør det uforholdsmessig

byrdefullt å utlevere den innen femten virkedager, skal den senest være kommet fram til informasjonssøker innen to måneder. Det skal snarest mulig og senest innen femten virkedager etter at kravet er mottatt, informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses åpenbart unødvendig.

(4) Dersom et krav om miljøinformasjon avslås, skal forvaltningsorganet vise til den bestemmelsen som er grunnlag for avslaget, gi en kort begrunnelse for avslaget, opplyse om adgang og frist for å kreve nærmere begrunnelse, og opplyse om klageadgang og klagefrist. Avslag skal gis skriftlig.

(5) Informasjonssøkeren kan innen tre uker fra vedtaket ble mottatt, kreve å få en nærmere begrunnelse for de vurderingene som ligger til grunn for avslaget. Begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti virkedager etter at kravet om nærmere begrunnelse er mottatt. Begrunnelsen skal gis skriftlig dersom informasjonssøkeren ber om det.

§ 14. Identifikasjon av opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde og særskilte regler om saksbehandling

(1) Offentlig organ kan kreve at den som gir informasjon til organet, eller som et krav om miljøinformasjon berører, skal identifisere hvilken del av informasjonen som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, og gi en begrunnelse for dette.

(2) Før opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt utleveres, skal den opplysningene gjelder, gis anledning til å uttale seg innen en passende svarfrist.

(3) Dersom organet vil utlevere informasjon som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal den som informasjonen gjelder, varsles om det. Avgjørelsen kan påklages. Reglene i § 15 gjelder tilsvarende. Klagen har oppsettende virkning.

§ 15. Klage

(1) Avslag på krav om miljøinformasjon kan påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Det samme gjelder avvisning av krav etter § 10 tredje ledd. Klagefristen er tre uker fra det tidspunkt underretning om avgjørelsen er kommet fram til vedkommende. Dersom svar ikke er kommet fram innen to måneder etter at kravet om informasjon ble mottatt hos det offentlige organet, anses dette som avslag som kan påklages. Har informasjonssøker bedt om å få oppgitt nærmere begrunnelse for avslaget etter § 13 siste ledd, avbrytes klagefristen.

(2) For klage over avslag fra offentlig organ som omfattes av § 5 første ledd bokstav b eller c, er klageinstansen det forvaltningsorganet som

- a) kontrollerer organet,
- b) har gitt oppdrag til organet eller kontrollerer organet som har gitt oppdrag til organet, eller
- c) har vedtatt forskriften eller har ansvar for loven som virksomheten tilbyr tjenesten i medhold av.

(3) Reglene i offentlighetsloven om klage gjelder så langt de passer for klage over avslag på krav om miljøinformasjon fra offentlig organ.

Kapittel 4. Miljøinformasjon om virksomhet (driftsforhold mv.)

§ 16. Rett til miljøinformasjon om virksomhet

(1) Enhver har rett til miljøinformasjon fra virksomhet nevnt i § 5 annet ledd om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.

(2) Rett til miljøinformasjon etter første ledd gjelder også påvirkning på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. Virksomheten skal rette forespørsel til foregående salgsledd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet.

(3) Et krav om miljøinformasjon kan avvises dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder.

§ 17. Unntak

(1) Krav om miljøinformasjon kan avslås dersom

- a) unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt eller som er truet av utryddelse,
- b) kravet er åpenbart urimelig, eller
- c) informasjonen som etterspørres angår tekniske innretninger og framgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

(2) Miljøinformasjon som er nevnt i § 12, skal alltid utleveres. Reglene i § 14 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende så langt de passer.

(3) Bestemmelsen i § 11 tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 18. Saksbehandling

(1) Den som får krav om miljøinformasjon, kan utlevere informasjonen i den formen vedkommende anser hensiktsmessig.

(2) Informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til det informasjonsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit.

(3) Flere virksomheter kan gå sammen om å oppfylle informasjonsplikten.

(4) Den som mottar et krav om miljøinformasjon, skal avgjøre dette og utlevere informasjonen snarest mulig og senest innen en måned etter at kravet er mottatt. Dersom mengden av informasjon eller informasjonens karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere den innen en måned, skal den senest være kommet fram til informasjonssøker innen to måneder. Det skal snarest mulig, og senest innen en måned etter at kravet er mottatt, informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses åpenbart unødvendig.

(5) Dersom et krav om miljøinformasjon avslås, skal virksomheten vise til den bestemmelsen som er grunnlag for avslaget, opplyse om adgang og frist for å kreve nærmere begrunnelse, og om klageadgang og klagefrist.

(6) Informasjonssøkeren kan innen tre uker fra vedtaket ble mottatt, kreve å få en kort begrunnelse for avslaget. Begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti virkedager etter at kravet om begrunnelse er mottatt. Begrunnelsen skal gis skriftlig dersom informasjonssøkeren ber om det.

§ 19. Klage

(1) Avslag på krav om miljøinformasjon etter kapitlet her eller etter produktkontrollloven § 10, kan påklages til Klagenemnda for miljøinformasjon. Det samme gjelder avvisning av krav etter § 16 tredje ledd.

(2) Klage sendes til Klagenemnda for miljøinformasjon, med kopi til den virksomheten som har fattet avgjørelsen. Klagefristen er tre uker fra det tidspunkt underretning om avgjørelsen er kommet fram til vedkommende. Dersom svar ikke er kommet fram innen to måneder etter at kravet om informasjon ble mottatt hos virksomheten, anses dette som avslag som kan påklages. Har informasjonssøker bedt om å få oppgitt nærmere begrunnelse for avslaget etter § 18 siste ledd, avbrytes klagefristen.

(3) Klagenemnda skal bestå av leder, nestleder og seks medlemmer, som alle oppnevnes av Kongen for fire år av gangen. Ved første gangs oppnevning kan det settes kortere funksjonstid for noen av medlemmene. Leder og nestleder skal ha juridisk embetseksamen. Tre av medlemmene skal ha bakgrunn fra privat næringsliv og de tre andre fra en miljøvernorganisasjon, en forbrukerorganisasjon eller et medieorgan.

(4) Ved behandlingen av den enkelte sak skal Klagenemnda for miljøinformasjon bestå av leder eller nestleder og to medlemmer med bakgrunn henholdsvis fra næringslivet eller fra miljø-, medie- eller forbrukersiden.

(5) Avgjørelser fra Klagenemnda treffes ved alminnelig flertall i skriftlig grunnlagt vedtak.

(6) Klagenemndas vedtak er særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13.

Kapittel 5. Deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet

§ 20. Retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer

(1) Offentlige myndigheter skal i forbindelse med arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer som kan ha betydning for miljøet, gi allmennheten mulighet til å komme med innspill. Dette skal gjøres på stadier og med tidsrammer som sikrer reell mulighet til å påvirke beslutningene. Allmennheten skal i denne forbindelse gis nødvendig informasjon.

(2) For regelverk, planer eller programmer som kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal gjennomføres i god tid før saken blir avgjort. Ved høringen skal det foreligge en redegjørelse for forslagetets virkninger for miljøet. Offentlig høring kan unnlates i den grad:

- a) andre former for medvirkningstiltak vurderes som mer egnet til å ivareta allmennhetens rett til deltakelse i beslutningsprosessen,
- b) høring ikke vil være praktisk gjennomførlig.

- c) høring kan vanskeliggjøre gjennomføring av vedkommende sak eller svekke dens effektivitet, eller
 - d) høring må anses åpenbart unødvendig.
- (3) Utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget kan unntas fra offentlig høring.
- (4) Avgjørelsen i saken skal offentliggjøres. Av begrunnelsen for avgjørelsen skal det framgå hvordan kravene i denne bestemmelsen er ivaretatt, og hvordan høringsuttalelser og andre innspill er blitt vurdert.
- (5) Reglene i denne bestemmelsen innskrenker ikke retten til å delta i beslutningsprosesser gitt i medhold av annen lovgivning.

Kapittel 6. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 21. *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

§ 22. *Endringer i andre lover*

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) gjøres følgende endringer:

§ 1 nytt femte ledd skal lyde:

For retten til å kreve miljøinformasjon gjelder i tillegg miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven.

§ 6 a første ledd skal lyde:

Opplysninger hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger, kan unntas fra offentlighet. Det samme gjelder opplysninger hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt eller som er truet av utryddelse.

2. I lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 9 skal lyde:

§ 9. *Retten til informasjon om produkter som foreligger hos offentlig organ*

Enhver har rett til å få informasjon fra et offentlig organ om produkter som har eller kan ha virkning som nevnt i § 1, så langt informasjonen foreligger hos vedkommende organ, og det ikke er gjort unntak fra informasjonsretten etter loven her. Med offentlig organ menes organ slik det er definert i miljøinformasjonsloven § 5 første ledd.

Et krav om informasjon kan avvises dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder. Før et krav avvises, skal informasjonssøkeren i rimelig grad gis veiledning til å utforme kravet på en måte som gjør at det kan behandles.

Krav om informasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven §§ 5, 6 eller 6a. Ved vurderingen av om det foreligger reelt og saklig behov, skal de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere informasjonen, veies mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal informasjonen utleveres.

Krav om informasjon som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, avslås med mindre noe annet følger av § 11 annet ledd.

Avslag på krav om informasjon kan påklages. For øvrig gjelder reglene i miljøinformasjonsloven §§ 6, 10 annet og fjerde ledd, 11 tredje ledd, 13 og 15 om betaling, saksbehandling og klage mv., samt forskrifter gitt i medhold av § 7, tilsvarende så langt de passer.

Ny § 10 skal lyde:

§ 10. *Retten til informasjon om produkter fra tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av produkt*

Enhver har rett til å få informasjon om

- a) produktet inneholder komponenter eller har egenskaper som kan medføre virkning som nevnt i § 1,
- b) hvilke komponenter eller egenskaper dette er,
- c) hvordan produktet må håndteres for å unngå virkning som nevnt i § 1,
- d) vesentlige helseskader eller miljøforstyrrelser som produksjonen og distribusjonen av produktet forårsaker, og
- e) hvem som er tilvirker eller importør av produktet.

Informasjon etter første ledd kan kreves fra tilvirker, importør, bearbeider, omsetter eller bruker av produktet.

Rett til informasjon i henhold til første ledd bokstav d gjelder også informasjon om virkninger på miljøet som følge av produksjon eller distribusjon av produkt utenfor Norges grenser, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. Virksomheten skal rette forespørsel til foregående salgsledd dersom dette er nødvendig for å besvare kravet.

Krav om informasjon kan avvises dersom det er for generelt formulert eller ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere hva kravet gjelder.

Krav om informasjon kan avslås dersom

- a) kravet er åpenbart urimelig, eller
- b) informasjonen som etterspørres angår tekniske innretninger og framgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår.

Avslag på krav om informasjon kan påklages. For øvrig gjelder reglene i miljøinformasjonsloven §§ 6, 17 tredje ledd, 18 og 19 om betaling, saksbehandling og klage, samt forskrifter gitt i medhold av § 7, tilsvarende så langt de passer.

Tilvirker, importør, bearbeider og omsetter av produkter skal gi informasjon som omfattes av denne paragrafen, til etterfølgende salgsledd.

§ 11 annet ledd skal lyde:

Taushetsplikten er ikke til hinder for at det gis opplysninger om produkts virkning som nevnt i § 1 og om nødvendig en forklaring av årsaken til denne, samt opplysninger om forholdsregler for å hindre eller redusere virkninger som nevnt i § 1.

§ 11 nytt femte, sjette og syvende ledd skal lyde:

Offentlig organ som definert i miljøinformasjonsloven § 5 første ledd, kan kreve at den som gir informasjon til organet, eller som et krav om informasjon berører, skal identifisere hvilken del av informasjonen som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, og gi en begrunnelse for dette.

Før opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt utleveres i medhold av § 11 annet ledd, skal den opplysningene gjelder, gis anledning til å uttale seg innen en passende svarfrist.

Dersom organet vil utlevere informasjon som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal den som informasjonen gjelder, varsles om det. Avgjørelsen om utlevering kan påklages etter reglene i miljøinformasjonsloven § 15. Klagen har oppsettende virkning.

§ 12 første ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller som bryter vilkår fastsatt med hjemmel i § 7, straffes med bøter, fengsel i inntil 3 måneder eller begge deler så fremt ikke strengere straffebestemmelse kommer til anvendelse. Dette gjelder ikke overtredelse av §§ 9, 10 og 11 femte ledd. Overtredelse av § 3 straffes bare dersom den skjer forsettlig eller ved grov uaktsomhet. Medvirkning straffes på samme måte.

3. I lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven skal ny § 33-13 lyde:

§ 33-13. Omgjøring og fornyet behandling av konsesjoner og tillatelser

Ved saker om omgjøring eller fornyet behandling av en konsesjon eller en tillatelse for tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det gjennomføres en offentlig høring. Slik høring skal holdes i god tid før saken blir avgjort. Høringsprosessen må gjennomføres på en måte som sikrer at allmennheten, herunder i særlig grad berørte interessegrupper, får tilgang til relevant informasjon om tiltaket og dets

virksomheter på miljø, naturressurser og samfunn og gis en reell mulighet til å komme med synspunkter og kommentarer i saken.

Ds 2004:29
Bilaga 6

4. I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) gjøres følgende endringer:

§ 3-5 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Ved midlertidige forføyninger til sikring av hovedkrav som bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn, er overtrådt, og som er besluttet på grunnlag av at kravet er sannsynliggjort, jf. § 15-6 første ledd, og etter muntlig forhandling, jf. § 15-7 første ledd, plikter saksøkeren bare å erstatte skade som nevnt i første punktum dersom denne visste eller burde vite at kravet ikke besto da sikringen ble besluttet.

§ 15-6 nytt tredje ledd skal lyde:

Ved midlertidige forføyninger til sikring av hovedkrav som bygger på at bestemmelser som ivaretar miljøhensyn, er overtrådt, kan saksøkeren ikke pålegges å stille sikkerhet som nevnt i første ledd dersom den midlertidige forføyningen er besluttet etter muntlig forhandling og kravet er sannsynliggjort.

5. I lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) skal § 13 lyde:

§ 13. Offentlig høring

Ved saker som krever godkjenning etter denne loven, kan godkjenningsmyndigheten bestemme at det skal gjennomføres en offentlig høring. Det skal alltid gjennomføres offentlig høring i saker som gjelder godkjenning av søknad om utsetting av genmodifiserte organismer. Høring skal holdes i god tid før søknaden blir avgjort. Høringsprosessen må gjennomføres på en måte som sikrer at allmennheten, og i særlig grad berørte interessegrupper, får tilgang til relevant informasjon og gis en reell mulighet til å komme med synspunkter og kommentarer i saken. Beslutningen om at offentlig høring skal holdes, skal kunngjøres.

Myndigheternas insamling och spridning av miljöinformation

Ds 2004:29
Bilaga 7

Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget med anledning av Århuskonventionen och direktivet om allmänhetens tillgång till miljöinformation, Stockholm 2003-11-27

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att utreda hur svenska myndigheter samlar in och sprider miljöinformation samt att granska om deras arbete i det avseendet uppfyller kraven i FN/ECE:s konvention om tillgång till miljöinformation, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning (Århuskonventionen), och direktiv 2003/4/EG. Om så inte är fallet ska förslag lämnas till lämpliga åtgärder. Naturvårdsverket kan även lämna förslag på övriga lämpliga åtgärder som förbättrar myndigheternas spridning av miljöinformation.

Naturvårdsverket gör, mot bakgrund av den genomförda utredningen, bedömningen att de svenska myndigheterna uppfyller de grundläggande kraven i Århuskonventionens artikel 5 och direktivets artikel 7, och anser således inte att några åtgärder på området är nödvändiga inför genomförandet av konventionen och direktivet.

Myndigheternas insamling och spridning av miljöinformation

Konventionen fokuserar på konkret vägledning för hur insamling och spridning av miljöinformationen ska gå till, men lämnar utrymme för de undertecknande parterna att bestämma hur kraven ska uppfyllas. Konventionen och direktivet överensstämmer inte till fullo. Direktivet anger, till skillnad från konventionen, att miljöinformationen ska spridas med hjälp av telematik och/eller elektronik. Innehållet i de krav som ställs är i stort detsamma.

Århuskonventionen och direktivet ställer krav på att myndigheterna samlar in miljöinformation som är relevant för deras verksamhet. Sverige har ett väl utbyggt system för att dokumentera tillståndet i miljön och dess förändringar, vilket i stor utsträckning handlar just om insamling av information. De svenska myndigheterna samlar in den information de behöver för att fullgöra sina uppdrag och ibland mer därtill.

Den svenska offentliga förvaltningens användning av informations- och kommunikationsteknik är bland de mest utvecklade i världen. Det pågår dessutom arbete som ligger i linje med konventionens krav, bland annat inom ramen för handlingsprogrammet *En förvaltning i demokratins tjänst* och 24-timmarsmyndigheten. Internettjänsterna har inneburit bättre service, bättre tillgänglighet och medborgarnas möjlighet till insyn har förbättrats genom att myndigheterna lägger ut mycket information på nätet, både i form av rådata och i form av behandlad information. Större enhetlighet mellan myndigheternas webbplatser skulle dock underlätta för besökaren, som i dagsläget måste lära sig nya strukturer och funktioner på i stort sett varje webbplats.

Det finns flera praktiska lösningar som underlättar för allmänheten att hitta den miljöinformation de söker. Myndigheternas diarium är en sådan och flera myndigheter har publicerat, eller förbereder publicering av, sitt diarium på Internet. Ett annan lösning som underlättar för allmänheten är att tjänstemännen enligt lag är skyldiga att hjälpa allmänheten att hitta, och, om inget hinder föreligger, lämna ut den information som eftersöks. Enligt studier från, bland annat, JO visar emellertid att tjänstemännen inte alltid fullföljer sin skyldighet att lämna ut offentliga handlingar.

Svenska myndigheter är duktiga på att göra sin information tillgänglig genom att publicera den på Internet, genom produktion av trycksaker, egna tidningar och nyhetsbrev, göra utskick, genom personliga möten, pressreleaser, kungörelser i dagspressen med mera. Myndigheterna är däremot sämre på att ”paketera” sin miljöinformation så att användarna verkligen kan tillgodogöra sig informationen. Ofta är informationen riktad till dem som redan är insatta. Myndigheterna skulle kunna bli bättre på att tillgängliggöra miljöinformation som är relevant i bemärkelsen att den är knuten till medborgarnas närmiljö.

Konventionen ställer specifika krav på att vissa typer av information ska göras tillgänglig på ett visst sätt. Bland annat ska en rapport om tillståndet i miljön publiceras åtminstone vart fjärde år, vilket i Sverige motsvaras av den fördjupade utvärderingen av miljömålsarbetet. Ett annat krav är att ett enhetligt, landsomfattande system för inventering eller registrering av föroreningar gradvis ska införas. Det ska ske genom en allmänt tillgänglig, strukturerad databas. Kemikalieutsläppsregistret, KUR, som lanserades i maj 2003, bygger på information från företagens årliga miljörapportering är en viktig del i ett sådant system. De krav som finns idag uppfylls av Sverige. Här kan det finnas behov av ett fortsatt arbete med utveckling av systemet.

Särskilda informationsinsatser ska göras för att sprida lagar, policys och internationella dokument som allmänheten bör få kunskap om fortlöpande. Spridning innebär att man ger information till allmänheten genom publikationer, utskick eller elektronisk publicering. Det finns flera webbplatser där lagar kan sökas i databaser. Konventioner och dylikt finns både på regeringens och på myndigheternas webbplatser.

Analys av fakta som är viktiga för att förstå vad som ligger till grund för större miljöpolitiska förslag ska offentliggöras. Detta är viktigt för att allmänheten effektivt ska kunna utnyttja sin rätt att delta i beslutsprocesser som rör miljön (konventionens andra ”pelare”). Alla offentliga utredningar som görs publiceras i tryckt form och på Internet. Direktiv och propositioner publiceras även de i någon form. Däremot finns inte remissvar publicerade i samlad form, och miljökonsekvensbeskrivningar publiceras inte alls i dagsläget, men kan begäras ut från myndigheterna.

Enligt konventionen ska parterna stimulera privata aktörer att på frivillig grund lämna information om hur deras verksamhet och produkter påverkar miljön. Parterna ska också säkerställa att tillräckligt med produktinformation finns tillgänglig för att konsumenterna ska kunna göra medvetna miljöval. På det här området pågår en hel del arbete inom ramen för EU-samarbetet. Det finns också väl utvecklade miljömärkningssystem som omfattar framför allt konsumtionsvaror. Konsumentverket ska hjälpa hushållen att bidra till att de nationella miljömålen uppnås och när det gäller kapitalvaror för verket ett register som i allt större utsträckning även rymmer miljöinformation.

Summary

As a preparation for the ratification of the UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (the Aarhus Convention) and the corresponding Directive 2003/4/EG, there is a need to examine if the work of Swedish public authorities corresponds to the obligations set out in the Convention and the Directive. The Swedish Environmental Protection Agency (EPA) has for this purpose been assigned by the Government to examine how the Swedish authorities collect and disseminate environmental information, and whether the public authorities fulfil these requirements. The Agency should furthermore make suggestions for actions to improve the dissemination of environmental information.

The Swedish EPA concludes that the work of the public authorities fulfils the requirements in the Aarhus Convention and the Directive. As the Parties to the Convention to a large extent can determine how best to make the Convention work in practice, it is often difficult to say with certainty that a requirement is fulfilled. But, since the public authorities are making a great amount of environmental information publicly accessible and there are, in addition, several programs that eventually will improve the dissemination of information to the public, the EPA concludes that the Convention and the Directive can be implemented without any further actions.

The Convention and the Directive set out a number of obligations for the public authorities to actively and systematically collect and disseminate environmental information. These requirements cover, *inter alia*, which information should be disseminated and how this should be done. With reference to several of the paragraphs, the Convention suggests a range of implementation steps, leaving the choice of precisely how to fulfil the general obligation to each Government.

The Swedish public authorities collect a great deal of environmental information. Information held by a public authority is, with some exceptions, accessible to the public due to the Principle of Public Access to Official Documents. However, according to the

Convention the public authorities have a more far-reaching responsibility to make the environmental information effectively accessible. The authorities are generally good at making information available by publishing it on the Internet, by publishing reports that can be obtained at no or low cost, producing magazines, sending out booklets, carrying out campaigns and by publishing ads in the newspapers.

A general problem with the information available is that it is often not modelled to be effectively accessible for members of the public that do not already know a lot about environmental issues. This is particularly evident when we look at the information made available in databases, which in many cases is highly relevant for the ordinary citizen but very difficult for a layman to make something out of. Another area where improvements can be made is the access to information concerning environmental decision-making and policy-making. This type of information is important for the public to be able to participate in decision-making processes – a right guaranteed by the Conventions second “pillar”. The authorities should publish all facts that are relevant for major environmental policy proposals. Today a great deal of facts and analyses are published, which means that the requirement is fulfilled, but it could be related to the proposal in point to a larger degree.

1. Inledning

1.1 Vårt uppdrag

Tillgång till miljöinformation berör flera grundläggande frågor. Allmänhetens fortlöpande granskning och nyttjande av miljöinformation är en form av samhälleligt deltagande. Var och en ska kunna ”utöva sin rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande”³⁹ samtidigt som vi alla har skyldighet att skydda och förbättra miljön, men också rätt att veta vilka miljörisker vi utsätts för. Allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation innebär inte bara att staten är förpliktigad att samla in och tillgängliggöra miljöinformation, utan även att de som bedriver en verksamhet som påverkar miljön måste informera.

Detta är några av de skyldigheter som ryms i FN/ECE:s konvention om allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Dessa tre ”pelare” förutsätter och understödjer varandra. Århuskonventionen är en ny sorts miljökonvention i det att den knyter samman frågor om miljö och mänskliga rättigheter med utgångspunkt från att vi har skyldigheter inför kommande generationer. Samspelet mellan allmänheten och de offentliga myndigheterna är i fokus. Århuskonventionen är resultatet av två års förhandlingar mellan fler än trettio länder, där även internationella och regionala miljöorganisationer deltog. Den undertecknades 1998 i Århus, Danmark och trädde i kraft 30 oktober 2001 sedan det nödvändiga antalet stater ratificerat konventionen.

Inför den svenska ratificeringen av Århuskonventionen har regeringen givit Naturvårdsverket i uppdrag att utreda vilken miljöinformation som idag samlas in av svenska myndigheter och hur denna information därefter sprids. I uppdraget ingår att granska om myndigheternas arbete motsvarar kraven i Århuskonventionen och direktiv 2003/4/EG, och att, om så inte är fallet, lämna förslag till nödvändiga åtgärder. Naturvårdsverket kan även lämna förslag på övriga åtgärder för att förbättra myndigheternas spridning av miljöinformation. Uppdraget ska genomföras efter samråd med Statskontoret.

Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget senast 1 december 2003.

1.2 Avgränsningar

Den korta tiden för uppdraget har begränsat möjligheten att ge en heltäckande och djuplodande bild av svenska myndigheters insamling och spridning av miljöinformation. Ambitionen har istället varit att presentera en översiktlig bild, baserad på ett urval av myndigheter. Med tanke på konventionens breda definition av myndighetsgreppet och termen miljöinformation, berörs nästan alla aktörer som drivs med offentliga medel, i

³⁹ FN/ECE:s konvention om tillgång till miljöinformation, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, s.1

någon bemärkelse. Allt ifrån universitet, som bedriver forskning på miljöområdet, till landsting och statliga verk som Riksantikvarieämbetet, skulle kunna omfattas av utredningen. En tämligen långtgående avgränsning har emellertid gjorts ifråga om urval, men genom användandet av sekundärt material omfattar undersökningen en stor mängd kunskap om myndigheternas informationsarbete. Både urval och metod diskuteras utförligare nedan.

Naturvårdsverket har utgått från att regeringens ambition är att uppfylla både konventionen och direktivet. Trots vissa skillnader mellan konventionen och direktivet (se kapitel 2) har vi emellertid arbetat i princip uteslutande utifrån konventionen, och kraven som ställs i artikel 5 om insamling och spridning av miljöinformation. Konventionen ställer fler krav än direktivet, vilket gör det lämpligt att ha konventionen som utgångspunkt. Därutöver har det getts ut en implementeringsguide som handledning till genomförandet av konventionen, vilken underlättar tolkningen av konventionstexten och således även bedömningarna av vad som krävs av myndigheterna för att uppfylla konventionens krav.

En del av uppdraget är att undersöka *vilken* information som samlas in av svenska myndigheter idag. För att kunna svara på vilken information som samlas in, och framför allt vilken information som *inte* samlas in, krävs en heltäckande kartläggning, vilket inte har varit möjligt att genomföra. Konventionens artikel 5 berör inte vilken miljöinformation som ska samlas in på annat sätt än att den ska vara relevant för verksamheten, vilket gör det svårt att bedöma vad som bör men inte samlas in (se kap 3). Granskningen har därför inriktats på hur det ser ut på området generellt och den informationsförsörjningsstruktur som finns. Utredningsarbetets övergripande tyngdpunkt ligger dock på hur myndigheterna *sprider* miljöinformation eftersom konventionens artikel 5 och direktivets artikel 7 lägger tonvikten på allmänhetens rätt att ta del av den miljöinformation som finns hos myndigheterna.

1.3 Genomförande

1.3.1 Utredningsarbetet

Faktainsamlingen har skett dels genom genomgång av sekundära källor i form av utredningar, projektbeskrivningar med mera, dels genom samtal med personer på myndigheter och genomgång av hemsidor. Litteraturstudien av de sekundära källorna är ett sätt att utnyttja befintlig kunskap för att få en mer utförlig bild av myndigheternas informationsarbete. Samtidigt blir en sådan faktainsamling en slags inventering av vad som tidigare utretts på området och en hjälp att identifiera de områden där mer utredning krävs. Att de sekundära källorna i vissa fall handlar om myndigheterna generellt utgör inte något problem, eftersom inget tyder på att myndigheternas arbete med miljöinformation skiljer sig från annat informationsarbete.

De personliga kontakterna har setts som ett effektivt sätt att få fram djupare kunskap om hur myndigheterna jobbar med miljöinformation. Samtalsintervjuer har, förutom att de är mindre tidskrävande, den fördelen framför enkäter (där ett större urval är möjligt) att det finns en möjlighet att följa upp och utveckla svaren. Intervjuerna/samtalen som genomförts har till vissa delar varit strukturerade.

Webbplatser har varit några av de viktigaste källorna. Mycket av de fakta som ligger till grund för Naturvårdsverkets slutsatser kommer från rundsurfning på olika myndigheters webbplatser, där vi har sökt information som konventionen efterfrågar och även granskat den information som publicerats.

När det gäller urvalet av myndigheter har Naturvårdsverket till stor del valt att studera de typer av myndigheter som självklart faller in under myndighetsbegreppet, nämligen centrala och regionala statliga myndigheter samt kommuner. Landstingen valdes bort eftersom endast en liten del av deras verksamhet sker på miljöområdet. Inte heller arbetet med miljöinformation på universitet, stiftelser och privata aktörer som utför offentliga uppdrag har studerats i någon större utsträckning. Skälet till detta är att endast en liten del av den miljöinformation som listas i artikel 5 finns hos dessa typer av myndigheter.

Ett antal myndigheter valdes ut vars miljöinformationsarbete studerats mer ingående, bland annat genom intervjuer. När det gäller informationsinsamling och spridning av information utgick vi ifrån att arbetet på de olika myndigheterna skiljer sig åt i relativt stor utsträckning.

Urvalet för de kvalitativa intervjuerna bygger därför på överväganden med syftet att fånga så många olika nivåer, verksamheter och förutsättningar som möjligt. Sammanlagt gjordes ett 20-tal telefonintervjuer med 17 myndigheter. De myndigheter som studerats särskilt finns listade i bilaga 3.

För att kunna bedöma om en ratificering av Århuskonventionens artikel 5 är möjlig har artikeln gått igenom punkt för punkt. För varje punkt har den nuvarande situationen beskrivits, granskats och bedömts utifrån den mån konventionens krav är uppfyllda. Det framgår inte alltid i implementeringsguiden hur konventionstexten ska tolkas. För att kunna utvärdera uppfyllelsen av ett krav måste någon slags lägsta godtagbar nivå identifieras. När det gäller konventionen ges ingen vägledning avseende lägsta godtagbara nivå. Det är hela tiden fråga om i vilken utsträckning myndigheterna måste göra något för att kravet ska kunna bedömas vara uppfyllt. Man bör beakta att konventionens undertecknande parter i nuläget befinner sig på olika nivåer av utveckling vad det gäller allmänhetens tillgång till information och konventionens krav därför är ställda på ett sådant sätt att flexibel tillämpning medgivs, vilket uttryckligen påpekas i samband med vissa punkter.

Mot bakgrund av detta har Naturvårdsverket valt att se konventionens inledande erkännanden och beaktanden om var och ens rätt och skyldighet, som vägledande i bedömningen av nuläget. Vi har försökt vara tydliga med hur vi resonerat om varje punkt och på så vis göra det tydligt *vad* myndigheterna anses uppfylla.

1.3.2 Referensgruppen

En referensgrupp möttes den 11 november på Naturvårdsverket. För att få synpunkter från så många perspektiv som möjligt bjöd vi in deltagare från myndigheter som arbetar med miljöinformation på olika nivåer. Andra myndigheter som är föredömliga i sitt informationsarbete inbjöds också till mötet. Inför referensgruppsmötet fick deltagarna ett diskussionsunderlag med de problem vi identifierat samt tänkbara åtgärdsförslag. På mötet diskuterades förslagen ett och ett, varvid varje representant fick ge sin syn på dem. Deltagarlistan bifogas rapporten som bilaga 2.

1.3.3 Samråd

Samråd med Statskontoret har ägt rum vid två tillfällen. Dels genom ett möte med Richard Murray, chefsekonom på Enheten för styrningsfrågor, där undersökningens upplägg, inriktning och undersökningsmetod diskuterades, och dels genom att Statskontorets chefsjurist Hans Sundström deltog i referensgruppen.

1.4 Rapportens upplägg

Rapporten inleds med en introduktion till konventionen och en jämförelse med direktivet. Därefter är rapporten indelad efter punkterna i konventionens artikel 5, det vill säga ett kapitel per punkt. I varje kapitel redogör vi för de krav som den punkten ställer, hur det ser ut på det området idag samt i vilken utsträckning vi bedömer att de svenska myndigheternas arbete uppfyller kraven. I relation till detta tar vi upp utvecklingsarbete i konventionens riktning som redan pågår på de svenska myndigheterna, eftersom det innebär att konventionen på sikt kommer att uppfyllas i större utsträckning.

2. Århuskonventionen samt direktiv 2003/4/EG

Århuskonventionen ger allmänheten rätt att ta del av miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. De tre ”pelarna” förutsätter och understödjer varandra. Rätten till miljöinformation är, till exempel, en förutsättning för att den som vill ska kunna delta i beslutsprocesser medan rätten till domstolsprövning understödjer både rätten till information och rätten att delta.

Inom EU har medlemsstaterna uttalat avsikten att ratificera konventionen så snart som möjligt. För att den Europeiska gemenskapen (EG) ska kunna ratificera konventionen krävs, i enlighet med EG-rättslig praxis, att det finns EG-lagstiftning som genomför konventionens bestämmelser. Därför har man tagit fram, bland annat, direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation som i stora drag motsvarar konventionens första pelare. Direktivet anger de minimiregler som ska gälla, exempelvis vilka avgifter som får tas ut, inom vilken tid informationen ska lämnas ut och de möjligheter till

överklagande av myndigheters beslut som måste finnas. Enligt direktivet måste myndigheterna göra det som krävs för att aktivt sprida miljöinformation till allmänheten. Myndigheterna uppmanas vidare att vidta åtgärder som leder till ökad service för allmänheten när det gäller tillgången till information.

Begreppet miljöinformation, som det definieras i konventionen, är omfattande och innefattar information om miljötillståndet, faktorer som påverkar miljön (inklusive lagstiftning) samt information om kulturmiljöer och människors hälsa. Direktivets definition av miljöinformation överensstämmer i huvudsak med konventionens. Även myndighetsbegreppet är omfattande. Enligt konventionen jämställs privaträttsliga subjekt i form av fysiska eller juridiska personer som utför offentliga förvaltningsuppgifter, eller under offentlig myndighets tillsyn utför uppgifter på miljöområdet, med offentlig myndighet. Den svenska offentlighetsprincipen är i princip inte tillämplig på privaträttsliga subjekt med undantag för vissa aktiebolag, stiftelser och föreningar som för det allmännas räkning fullgör förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Konventionen ger en generell rätt för enskilda och organisationer att ta del av miljöinformation inte bara hos särskilda miljömyndigheter utan hos samtliga myndigheter och även hos enskilda rättssubjekt som utövar förvaltningsuppgifter och innehar miljöinformation. Utländska personer, inklusive juridiska sådana, ges lika stor rätt som svenska medborgare att ta del av miljöinformation som innehas av svenska myndigheter.

2.1 Konventionen och direktivet – en jämförelse

Naturvårdsverkets uppdrag omfattar enbart konventionens artikel 5 om spridning och insamling av miljöinformation, och den motsvarande artikel 7 om spridning av miljöinformation i EG-direktivet. Artiklarna skiljer sig inte åt väsentligt. Det finns dock några krav som ställs i konventionen men inte i direktivet och vice versa. Vi ska kort redogöra för dessa skillnader.

Den viktigaste skillnaden är att det i konventionen artikel 5(2) ställs krav på att regeringen ska se till att myndigheterna gör miljöinformationen tillgänglig på ett öppet sätt och se till att den verkligen finns tillgänglig. Något motsvarande krav finns inte i direktivet. Där finns inte heller något krav på att ge allmänheten tillräcklig information om vilken information som finns och hur man får tillgång till den. En annan skillnad är att i konventionen specificeras vilken typ av information som bör göras tillgänglig i databaser, vilket i direktivet motsvaras av ett generellt krav. Vidare finns ingen motsvarighet i direktivet till punkterna 6 och 8, som handlar om miljöinformation från privata aktörer och produktinformation till konsumenter. Inte heller kravet på ett nationellt utsläppsregister finns med i direktivet.

I direktivet (7:1), men inte i konventionen, nämns att myndigheterna ska organisera miljöinformation med avsikt att aktivt och systematiskt sprida den, *särskilt med hjälp av telematik och/eller elektronik*, där det är möjligt. Den här skrivningen anser vi är värd att notera särskilt eftersom ett framstående IT-land som Sverige rimligtvis bör ta vara på de möjligheter som datortäthet med mera innebär. Parternas skyldigheter begränsas dock genom att man undantar information som samlats in innan direktivet trätt i kraft från kravet på tillgänglighet via telematik eller elektronik. Konventionen, å sin sida, undantar information som inte redan finns i elektronisk form från kravet på tillgängliggörande i databaser.

Att konventionen i flera fall är mer långtgående än EG-direktivet beror på att flera av konventionens krav redan motsvaras av andra bestämmelser inom EU-området. Det gäller till exempel produktinformation som ryms inom EU:s miljöhandlingsprogram. Att kraven i konventionen på elektronisk spridning via publika telenät är svagare beror sannolikt på att många av de undertecknande parterna är länder med en begränsad IT-infrastruktur.

2.2 Artikel 5: Insamling och spridning av miljöinformation

I Århuskonventionens artikel 5 avgränsas den typ av miljöinformation, att jämföras med definitionen av miljöinformation i artikel 2(3), som faller in under artikelns krav på mer aktiv insamling och spridning av miljöinformation. Generellt omfattar artikeln miljökrisisinformation, produktinformation, förorenings- och överföringsinformation, information om lagar, politik och strategier samt information om vilken information som

finns tillgänglig. Det rör sig om information som är viktig för medborgarna i vardagen, information som är av central betydelse för större offentliga beslut och policys samt information som underlättar själva implementeringen av konventionen. Det är således, enligt handledningen, inte all information som listas i artikel 2(3) som avses, utan den typ av information som är av särskild vikt för allmänheten.⁴⁰

Med spridning avses att informera allmänheten genom publikationer, utskick eller elektronisk publicering.⁴¹ Det kan också betyda att man talar om för allmänheten var en viss typ av information finns tillgänglig och hur man får tillgång till den. Det är emellertid enbart tre punkter i artikel 5 som ställer krav på ”spridning” (5(6), 5(7) och 5(8)). De övriga berör, framför allt, tillgänglighet, offentliggörande eller utveckling av system.

Artikel 5 fokuserar på konkret vägledning för hur insamling och spridning av miljöinformationen ska gå till men lämnar utrymme för de undertecknande parterna att bestämma hur kraven ska uppfyllas. Detta försvårar en värdering av hur svenska myndigheter idag uppfyller kraven eftersom tydliga kriterier inte kan utformas. En mer utförlig redovisning av de krav som ställs i konventionens artikel 5 redovisas i respektive kapitel.

3. Insamling av miljöinformation

3.1 Konventionen, 5(1a) - insamling av miljöinformation

Enligt konventionen ska myndigheterna inneha och uppdatera miljöinformation som är relevant för deras verksamhet. En vattenmyndighet bör rimligtvis samla in information om vattenresurser och inte nödvändigtvis luftföreningar. Konventionen ger begränsad vägledning för hur kravet ska tillämpas. Enligt handledningen för implementering av konventionen kan parterna överväga att etablera system som säkerställer ett flöde av information från operatörer, forskare och andra till offentliga myndigheter. Kravet innebär således ett tillförlitligt system för att samla in, och förvara (på det sätt som avses i 5(2b) miljöinformation.

Om myndigheterna uppfyller kravet i 5(1a), som det är formulerat, måste avgöras från fall till fall eftersom de ska inneha miljöinformation som är *relevant* för *deras* verksamhet. När det gäller statliga verk skulle detta kunna göras genom att man studerar vilken verksamhet de ska bedriva och utifrån den försöka avgränsa den miljöinformation myndigheterna bör inneha. När det gäller länsstyrelser, kommuner, universitet och andra myndigheter med varierad, och i stor utsträckning frivillig, verksamhet är det emellertid nästan omöjligt. Därför har vi valt att titta på hur det ser ut generellt i Miljö Sverige på området.

Sverige har ett väl utbyggt system för att dokumentera tillståndet i miljön och dess förändringar, vilket i stor utsträckning handlar just om insamling av information. Resultaten visar om genomförda miljöskyddsåtgärder leder till önskade förbättringar och om vi når uppsatta miljö kvalitetsmål eller inte. Naturvårdsverket har ansvaret för den nationella miljöövervakningen som är indelad i olika programområden: luft, kust och hav, fjäll, skog, jordbruksmark, hälsorelaterad miljöövervakning, landskap, våtmark, och miljögiftssamordning. Endast ett fåtal områden som ryms inom konventionens definition av miljöinformation omfattas inte av systemet för miljöövervakning. Det gäller framför allt information om kulturmiljöer och byggnadsverk, som listas i artikel 2(3c).

Universitet och högskolor är viktiga producenter av miljöinformation och bland dessa har Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) en särställning genom sitt uppdrag att utveckla kunskap kopplad till människans hållbara nyttjande av de biologiska naturresurserna. Vid SLU samlas miljöinformation in på områdena skog och skogsmark, jordbruksmark, sjöar och vattendrag, biologisk mångfald samt landskapsförändringar. SLU är därigenom en del av den *infrastruktur för informationsförserjning* som finns. Länsstyrelserna, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, kommunerna samt privata konsulter är också delar av denna infrastruktur, sett från Naturvårdsverkets perspektiv. SLU:s spridning av miljöinformation blir en del av Naturvårdsverkets insamling.

⁴⁰ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, s.66f, (www.unece.org/env/pp/acig.pdf)

⁴¹ Ibid, s.77

Informationsinsamlingen sker antingen genom att myndigheten samlar in miljöinformationen direkt på fältet, från andra offentliga aktörer, uppdrar åt privata aktörer att samla in den eller genom att informationen rapporteras in till dem enligt lagar och föreskrifter. För exempelvis länsstyrelserna är insamling av miljöinformation en del av den löpande verksamheten medan rapporter, det vill säga tillhandahållandet, bara publiceras med jämna mellanrum. Kommunerna är endast skyldiga att samla in information om luft i tätortsmiljö och vattenkvalitet vid badplatser, men samlar in mycket mer. Länsstyrelserna använder sedan deras data.

Generellt råder ingen brist på miljöinformation. Myndigheterna samlar in den information de behöver för att fullgöra sina uppdrag och ibland mer därtill. Mot den bakgrunden anser vi att kravet på att myndigheterna ska inneha miljöinformation som är relevant för deras verksamhet är tillgodosett och inga åtgärder är nödvändiga inför en ratificering av konventionen.

3.2 Konventionen, 5(1b) - system för informationsflöden

Obligatoriska system ska enligt 5(1b) införas för att se till att myndigheterna förses med nödvändig information om befintliga och föreslagna verksamheter som kan påverka miljön väsentligt. För att implementera detta kan parterna ställa krav på privata aktörer, eller införa obligatoriska övervaknings- och forskningsprogram. Ett alternativ är att myndigheterna övervakar utsläpp och miljö kvalitet. Ett annat sätt är system för egenkontroll, vilket innebär att företagen kan övervaka sina egna utsläpp och andra aktiviteter som påverkar miljön, och rapportera övervakningsdata till myndigheterna. Myndigheterna kan också ha register med den information som privata aktörer måste lämna in vid olika tillståndsförfaranden.

Företagens miljöredovisning sker idag på två sätt. Dels genom beslutade kontrollprogram men också, sedan 1990, med miljörapporter. Kontrollerande myndighet beslutar om vilket av systemen som skall användas. Mycket tyder på att kontrollprogrammen är på väg att fasas ut till förmån för miljörapporterna. Än så länge håller dock vissa myndigheter fast vid kontrollprogrammen som redovisningsform. Båda systemen levererar data om företagens utsläpp och i viss mån även resursförbrukning. Systemen är skapade för just det syfte som konventionen beskriver, nämligen att förse den övervakande myndigheten med information om verksamheten. Alla tillståndspliktiga verksamheter ska årligen lämna in en miljörapport till tillsynsmyndigheten, vanligtvis en kommun. Fram till idag har denna redovisning i huvudsak skett genom rapportering på papper. Nu byggs ett databasdrivet system för inlämning och samling av företagens miljörapporter. Tillsynsmyndigheten, i de fall det inte är en länsstyrelse, vidarebefordrar uppgifterna till länsstyrelsen som helst ska lägga in datan i miljödatasystemet EMIR⁴². Naturvårdsverket, som sammanställer informationen, hämtar informationen från EMIR i början av juli varje år. Detta är troligtvis det viktigaste systemet för informationsinsamling.

Det finns även andra mindre omfattande obligatoriska system. Ett sådant är de krav på information som ställs i tillståndprocesser, framför allt kravet på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Kravet på MKB vid ansökan om tillstånd för planer, vars genomförande medför betydande miljöpåverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark, vatten och andra resurser, är fastslaget i miljöbalken⁴³ (MB). Genom tillståndprocesser förses myndigheterna med mycket information om privata aktörers miljöpåverkan.

Ett annat exempel på mindre omfattande obligatoriska system är de särskilda skyldigheter vissa myndigheter har enligt lag att samla in viss information. Kemikalieinspektionen (KEMI) är, exempelvis, enligt förordning om den officiella statistiken⁴⁴, ansvarig för officiell statistik om försäljning och användning av kemikalier. Naturvårdsverket har ansvar för insamling av officiell statistik om den officiella statistiken på miljöområdet. Statistikansvaret omfattar utsläpp, belastning, avfall, miljö tillstånd och miljöbalkens

⁴² EMIR-databaserna är länsstyrelsernas emissionsregister. Här samlas emissionsdeklarationer från de tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som årligen ska lämna in en miljörapport till sin tillsynsmyndighet.

⁴³ SFS 1998:808

⁴⁴ SFS 2001:100

tillämpning. Resterande statistikansvar på miljöområdet ligger på SCB (miljöskyddskostnader, gödselmedel och kalk, markanvändning och vattenanvändning). Förordningen ställer dessutom krav på att den officiella statistiken, utan avgift, ska offentliggöras och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk⁴⁵, vilket går helt i linje med kraven i konventionen.

Det finns emellertid ett område vi identifierat där tillämpningen skulle kunna bli bättre och det hör samman med punkten 8 om produktinformation. Konsumentverket har i uppdrag att hjälpa hushållen att bidra till att de nationella miljömålen uppfylls och myndigheterna lägger ned mycket resurser på att samla in miljöinformation från företagen. Företagen å sin sida blir tillfrågade från flera olika myndigheter om olika slags information, vilket gör deras informationsutlämning tidskrävande. Eftersom det, med få undantag, är frivilligt har det låg prioritet hos många företag. Detta försvårar för Konsumentverket att samla in den information konsumenterna behöver för att göra informerade miljöval.

Det bedrivs dessutom många projekt för att utveckla infrastrukturen för informationsförsörjning. De flesta handlar om system av digitala informationstjänster som ska kunna användas som verktyg i miljöarbetet. Sammantaget är systemen för informationsförsörjning som finns idag tillräckliga för att kravet i konventionen ska kunna anses vara uppfyllt.

3.3 Konventionen, 5(1c) - miljöinformation och krisberedskap

Varje part ska också se till att vid hot mot människors hälsa eller miljön genast göra all information tillgänglig som kan hjälpa den berörda allmänheten att förebygga eller begränsa skador. För att uppfylla kravet i 5:1c krävs ett system för omedelbar spridning av information vid olyckshändelser. Det kan innehålla bestämda tillvägagångssätt för att sprida information exempelvis via media eller direkt till räddningstjänst och lokala tjänstemän.

Kommunen har enligt den nya lagen om extraordinära händelser i fredstid (1 januari, 2003) att tillsätta en Krisledningsnämnd. I alla kommunala nämnders verksamhetsansvar ingår att företa en risk och sårbarhetsanalys inom sitt verksamhetsområde som kan utgöra underlag för hela kommunens verksamhet. Den roll som externa aktörer har i ett krisläge ska regleras i avtal.⁴⁶ De lokala myndigheterna har ansvar för att samla den information som kan behövas i en krissituation och därmed också för att informera på bästa sätt. De centrala myndigheterna har i första hand en stödjande och rådgivande roll vid en kris. Företag som bedriver potentiellt farlig verksamhet har också ansvar för att informera allmänheten innan och under en incident. Så långt det är möjligt finns det också ett samordnat informationsansvar mellan olika myndigheter och olika nivåer för att undvika motstridiga uppgifter.⁴⁷

Verkets bedömning är att den ansvarsfördelning och de system som finns i dagsläget är tillräckliga för att uppfylla konventionens krav.

4. Informationens tillgänglighet

4.1 Sammanfattning

Allmänheten ska enligt konventionen tydligt kunna följa miljöinformationens väg och miljöinformationen i sig ska vara användarvänlig och behovsanpassad. Svenska myndigheter är duktiga på att göra sin information tillgänglig genom trycksaker, tidningar, pressreleaser, publicering på Internet med mera. Myndigheterna är däremot sämre på att utforma sin miljöinformation så att användarna verkligen kan tillgodogöra sig informationen. Det finns utrymme för förbättringar när det gäller information riktad till dem som inte redan är insatta och miljöinformation som är relevant i bemärkelsen att den är knuten till medborgarnas närmiljö.

Allmänhetens tillgång till information ökar om de vet vem som har vilken information och hur man får tag i den. Myndigheternas Internettjänster har inneburit ökad tillgänglighet och bättre service. För den som inte känner till hur ansvarsfördelningen ser ut mellan

⁴⁵ 13 § i Förordning 2001:100

⁴⁶ Kommunförbundet, 2002

⁴⁷ SOU 2003:11

myndigheterna kan det dock vara svårt att hitta till rätt webbplats. Frånvaron av enhetlighet mellan myndigheternas webbplatser försvårar också för informationssökaren. Det finns praktiska lösningar som underlättar för allmänheten att hitta den miljöinformation de söker hos en myndighet. Ett exempel är det stöd från tjänstemännen som är reglerat i lag genom serviceskyldigheten. Undersökningar visar emellertid att tjänstemännen inte alltid fullföljer sina skyldigheter att lämna ut offentliga handlingar. Att publicera myndigheternas diaries är en annan lösning. Flera myndigheter har publicerat, eller förbereder publicering av, sitt diarium på Internet.

De svenska myndigheternas användning av informations- och kommunikationsteknik är bland de mest utvecklade i världen, men de kan bli bättre på att göra miljöinformationen verkligt tillgänglig. Det pågår redan utvecklingsarbete, inom ramen för handlingsprogrammet *En förvaltning i demokratins tjänst* och 24-timmarsmyndigheten, som ligger i linje med konventionens krav. De praktiska åtgärder som konventionen föreslår för att öka tillgängligheten har dessutom redan svenska motsvarigheter. Naturvårdsverkets bedömning är därför att inga åtgärder på det här området är nödvändiga för att kunna genomföra konventionen.

4.2 Konventionen, 5(2)

Varje part till konventionen ska säkerställa att myndigheterna gör miljöinformationen tillgänglig på ett öppet sätt och att den verkligen är tillgänglig. Parterna ska göra detta inom ramen för den nationella lagstiftningen. Det betyder att parterna måste införliva skyldigheterna i konventionens artikel 5(2) i nationell lag, samt att parterna har utrymme att utforma åtgärder som är anpassade till landets författning. Punkten kräver ett minimum av konkreta åtgärder för att säkerställa öppenhet och verklig tillgänglighet. Bakgrunden till dessa krav är att det ofta visat sig att lagar och regleringar inte garanterar tillgång i praktiken.

Öppenhet betyder att allmänheten tydligt kan följa miljöinformationens väg, förstå var den kommer ifrån och hur man går till väga för att få tag i den. Verkligt tillgänglig information är användarvänlig och återspeglar allmänhetens behov och intressen. De etablerade informationssystemen måste således gå längre än att bara göra informationen tillgänglig. Det kan, enligt handledningen till konventionen, till exempel göras genom att databaser och dokument kan sökas efter specifika delar av informationen, och genom att öppettider, utrustning och läge gör informationen lättillgänglig. Det handlar med andra ord om sökbarhet och användaranpassning.

4.2.1 Situationen idag

Formella krav

Enligt verketsförfordningen 7 § 5 ska myndigheternas generaldirektörer se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndigheternas skrivelser och beslut. Allt detta är aspekter som stämmer väl överens med kraven i Århuskonventionens artikel 5.

Tryckfrihetsförordningen⁴⁸ och sekretesslagen⁴⁹ ålägger statliga och kommunala myndigheter informationsskyldighet. Den skyldigheten fungerar parallellt med den allmänna informationsskyldighet som 4 § förvaltningslagen⁵⁰ föreskriver för myndigheterna, som dock begränsas till information i allmänna handlingar.⁵¹

Naturvårdsverket har en särställning på området genom att verkets instruktion innehåller ett särskilt ansvar att se till att kunskaper om miljön och miljöarbetet görs tillgängliga. Naturvårdsverket ska enligt regleringsbrevet för 2003 sprida information och kunskap inom miljöområdet för att motivera och stödja ett utvecklat miljöansvar. Det finns ingen detaljreglering för hur miljöinformationen ska hanteras. Däremot har verket en

⁴⁸ SFS 1948:105

⁴⁹ SFS 1980:100

⁵⁰ SFS 1986:223

⁵¹ Wennergren, 2002, s.49

informationsstrategi som bland annat innefattar ”ett mer tillgängligt Naturvårdsverk” och att ”öka vår lyhörddhet för omvärldens krav och skapa större delaktighet”. Naturvårdsverkets information till allmänheten bygger till stor del på de 19 webbplatser som verket ansvarar för på egen hand, eller i samverkan med andra aktörer.

Offentlighetsprincipen

Insyn och öppenhet är grundläggande förutsättningar för en fungerande demokrati, och nödvändiga för att kunna utkräva ansvar av de valda företrädarna. Öppenheten garanteras i Sverige framför allt genom offentlighetsprincipen, men öppenheten är beroende av de förtroendevaldas och tjänstmännens insatser för att informera om verksamheterna och för att underlätta medborgarnas insyn. Även om regelverket motsvarar kraven i Århuskonventionen är efterlevnaden ibland bristfällig. Utvecklingen de senaste åren har dessutom i vissa fall inneburit att medborgarnas möjligheter till insyn försvårats till exempel genom privatiseringar.⁵²

En studie av gjorda JO-anmälningar på området offentlighetsprincipen och öppenhet visar att en tredjedel av anmälningarna handlar om svårighet att få ut allmänna handlingar. Många anmälare har trots flera påminnelser varken fått ut den begärda informationen eller informerats om att ett skriftligt avslagsbeslut krävs för att ärendet ska kunna överklagas. Statliga myndigheter har fått flest anmälningar (52 %), följt av kommunerna (38 %). I de anmälningar som handlade om offentlighet och öppenhet uttalade JO kritik dubbelt så ofta som i andra ärenden. Det finns dessutom anledningen att anta att anmälningarna endast utgör toppen av ett isberg och att mörkertalet är stort.⁵³ För att stärka insynen har dock flera initiativ tagits, bland annat arbetet med 24-timmarsmyndigheten. Att de regler som redan finns verkligen efterlevs är relevant i sammanhanget eftersom regeringen enligt konventionen ska *säkerställa* att informationen verkligen är tillgänglig.

Mot den här bakgrunden har regeringen på senare tid tagit flera initiativ för att stärka öppenhet och insyn. Som exempel kan nämnas kampanjen Öppna Sverige och 24-timmarsmyndigheten inom ramen för det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.

Myndigheternas arbete

Svenska myndigheter producerar i varierande omfattning tryckt informationsmaterial i form av broschyrer, tidskrifter och rapporter. En betydande del av den information som tillhandahålls publiceras dessutom, eller enbart, på Internet. En mycket stor del av den offentliga sektorn finns idag representerad på nätet. Samtliga 290 kommuner har egen webbplats och i princip alla statliga myndigheter. Den svenska offentliga förvaltningens användning av informations- och kommunikationsteknik och av elektronisk kommunikation är bland de mest utvecklade i världen. Sverige har också en tätposition när det gäller befolkningens faktiska nyttjande av förvaltningars nättjänster, och den ökar hela tiden.

Enligt en undersökning från Statskontoret om hur medborgarna ser på förvaltningen generellt är relativt många brukare missnöjda med informationen, som man tycker är svår att få tag i. Myndigheternas webbservice får dock godkänt betyg.⁵⁴ Internettjänsterna har inneburit bättre service och bättre tillgänglighet genom att myndigheterna lägger ut mycket information på nätet. 2/3 av alla aktiva Internetanvändare utnyttjar myndigheternas webbservice. Myndigheternas Internettjänster är dock ett utvecklingsområde som släpar efter gäller frågor kring insyn och delaktighet, där omdömena är mindre positiva än för andra områden.⁵⁵

En granskning från Riksrevisionsverket visar emellertid att det finns stora skillnader mellan olika myndigheters webbplatser vad det gäller tillgänglighet.⁵⁶ Man såg bristen på enhetlighet som det viktigaste användarproblemet, vilket innebär att besökaren måste lära sig nya strukturer och funktioner på i stort sett varje webbplats. Detta drabbar framför allt

⁵² Prop. 2001/02:80

⁵³ Jonsson, 2000

⁵⁴ Statskontoret, PM 2003-06-11

⁵⁵ Statskontoret 2003:18

⁵⁶ RRV 2003:11

äldre, de som saknar datorvana, men begränsar generellt informationens tillgänglighet. Brister som försvårar för användarna att ta del av informationen förekommer på de flesta myndigheters webbplatser. I fråga om språkalternativ är det få myndigheter som fått ett högt betyg i RRV:s granskning. Ett annat problem idag är att alla som vill använda en myndighets elektroniska tjänster inte kan göra det på grund av att de sällan är anpassade till olika handikapp.

Myndigheterna skulle kunna bli bättre på att paketera miljöinformationen så att den blir effektivt tillgänglig och användbar för medborgaren. Mycket av den information som publiceras idag är inte anpassad för dem som inte är insatta i miljöfrågorna. Det handlar dels om språket och dels om *vad* och *hur* man kommunicerar, men även *var* man väljer att kommunicera och *vilken* information man refererar till. Det sistnämnda är viktigt för att mottagaren ska kunna söka vidare.

Kemikalieutsläppsregistret, KUR⁵⁷, är ett exempel på när myndigheten fullgjort sitt uppdrag, men produkten ändå har begränsad användbarhet på grund av att informationen i realiteten bara är tillgänglig för de redan insatta. För lekmän på området är det svårt att använda information. Vilka EPER och OSPAR substanser som de olika anläggningarna släpper ut är inte meningsfull information för någon som inte vet att det är namn på konventioner, och att Avesta Polarit släpper ut 276 000 kg kväveoxid per år säger ingenting om inte uppgiften sätts i ett sammanhang. Detta problem är regel snarare än undantag när det gäller områdesspecifik miljöinformation.

Ett av de bättre exemplen på hur miljöinformation görs verkligt tillgänglig är Miljömålsportalen. Ett Miljömålsråd inrättades 2002 vid Naturvårdsverket och en av rådets huvuduppgifter är att samordna information om miljömålen till regering och riksdag, tjänstemän inom offentlig förvaltning, massmedia, intresseorganisationer, skolor med flera. Visionen är att information ska vara lättillgänglig för olika målgrupper, även den enskilda medborgaren. Miljömålsportalen är en gemensam ingång till information om miljömålsarbetet och ger en överblick över vilken information som finns. Även arbete inom EU och övriga internationella organ kan nås via länkar. Miljömålsportalen får dock kritik för att det inte är särskilt lätt att förstå hur informationen hör samman och för att informationen är så utspridd.⁵⁸

En del större kommuner har bra information om miljöns kvalitet på webbplatsen. Stockholms stad har samlat sin miljöinformation och miljökunskap på Miljöporten där man exempelvis kan få reda på luftföroreningshalten just nu i stadsdelen Kungsholmen. Flera andra större städer, bland annat Göteborg och Västerås, har också lättillgänglig miljöinformation. De mindre resursstarka kommunerna har emellertid ingen möjlighet att erbjuda sina invånare dylika tjänster, vilket kan vara ett demokratiskt problem i och med att alla inte har tillgång till samma information.

Idag ställs inga bindande krav på utformningen av myndigheternas webbsidor eller deras tryckta information. I handlingsprogrammet för *En förvaltning i demokratins* tjänst skriver regeringen att statliga myndigheter ska uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående och att alla medborgare med särskilda behov ska ha likvärdig tillgång till offentlig information. Regeringen tillägger i sin skrivelse till riksdagen om förvaltningspolitiken hösten 2001 att en förutsättning för tillgänglighet och god service är att myndigheterna använder ett enkelt och begripligt språk i sina kontakter med allmänheten.⁵⁹

Eftersom arbete redan pågår i den svenska förvaltningen som ligger i linje med konventionens krav på verklig tillgänglighet anser Naturvårdsverket att inga åtgärder på det här området är nödvändiga för att kunna ratificera konventionen. Förverkligandet av ambitionerna sker emellertid i långsam takt. Det är både kostsamt och tidskrävande att göra sin information användarvänlig och behovsanpassad. Det finns inte heller någon systematisk kontroll av den faktiska tillgängligheten, vilket gör att det lätt blir ett område som prioriteras ned till förmån för andra mer pressande åtaganden. Arbetet med att göra informationen mer begriplig handlar därutöver minst lika mycket om kompetens på

⁵⁷ <http://www.naturvardsverket.se/kur/>

⁵⁸ Johansson, 2003

⁵⁹ Skr. 2000/01:151

informationsområdet som om förmåga att anpassa själva texten. Det handlar mer om målgruppsanpassning än om klarspråk. Om målgruppen är experter bör paketeringen av miljöinformationen vara därefter. Är målgruppen småhusägare bör informationen vara anpassad både i fråga om innehåll och språk för att passa dem.

4.3 Konventionen, 5(2a) - tillgänglighet

Första delen av 5:2a föreskriver att myndigheterna ska ge tillräcklig information *om* arten och omfattningen av den miljöinformation som finns hos myndigheten. Andra delen ställer krav på att information ska finnas om *hur* miljöinformationen görs tillgänglig och hur man går till väga för att få tag på den. Allmänhetens tillgång ökar om de vet vem som har vilken information och hur man får tag i den. Den här typen av information, och informationen om hur den hålls tillgänglig, måste vara "tillräcklig" för att kravet ska vara uppfyllt.

4.3.1 Situationen idag

Till att börja med ställs det inga motsvarande krav på något dylikt i dagsläget i myndigheternas externt styrande dokument. Det finns ingen skyldighet för myndigheten att vara tydlig med vad man har för information på myndigheten. Diarierna har dock en dylik funktion, vilket vi återkommer till i avsnitt 4.4.1. En del myndigheter har information om vilka rättigheter allmänheten har enligt offentlighetsprincipen och förvaltningslagen på sina webbplatser, även om information om hur man praktiskt går till väga för att lokalisera och begära ut informationen lyser med sin frånvaro. Situationen uppvägs av att mycket av myndigheternas information finns utlagd på webbplatserna och därför inte behöver begäras ut.

På de respektive webbplatserna finns sällan någon särskild information om informationen. På i princip alla webbplatser som besökts är det svårt att överblicka vilken information som finns. De olika ingångarna till informationen finns listade men ibland med mindre informativa rubriker. Detta är en slags information om informationen om än knapphändig. I bästa fall finns "alt.text" eller rullgardin med information om vad som finns under varje ingång, men det är fortfarande svårt att få en helhetssyn över vilken information som finns hos myndigheten. På många länsstyrelser och kommuner, som har mångfacetterad verksamhet, krävs tre-fyra klick innan man får reda på vilken typ av miljöinformation som finns tillgänglig, och det gäller det mesta av sakinformationen. Men, har man väl tagit sig till exempelvis Naturvårdsverkets webbplats är det inte svårt att ta reda på vilken miljöinformation vi har. Problemet är snarast att veta att det är hit man ska.

Vilken myndighet som har den information man söker är sällan känt för den enskilde. Idag finns SverigeDirekt.se som är en "vägvisare" till myndigheternas information. Där kan man även söka på ämnesområden och det finns länkar till de myndigheter som har information på området. En nackdel är till exempel att det under rubriken "Natur, miljö och energi" finns en mängd länkar – allt från Skansen till Lantmäteriet. Känner jag inte till vilken myndighet som har ansvaret för den information jag söker kvarstår problemet. Däremot finns en tjänst med nyckelord som är något effektivare.

En annan "vägvisare" är Svenska Miljönätet som innehåller mer utförlig information om de myndigheter som ingår i Miljönätet. Vid sökning på ett ämnesområde, exempelvis luftkvalitet, får man dock upp massor av träffar av vitt skilda slag om sökningen inte begränsas. Däremot är funktionen miljökatalogen bättre utformad för dem som inte vet exakt vad de söker. Under rubriken miljöövervakning kan man söka bland dokumenten för att lokalisera dem som handlar om luftkvalitet. Den huvudsakliga begränsningen med både SverigeDirekt och Miljönätet är att informationen fortfarande är många klick bort eftersom informationssökaren ofta måste leta sig vidare på respektive myndighets sidor.

Ytterligare en webbplats som gör det möjligt att gå via det ämnesområde man är intresserad av till relevant myndighet är riksdagens Samhällsguiden. Under Natur och miljö/luftföroreningar finns kort information och länkar till Naturvårdsverket och Svenska Naturskyddsföreningen. Länken till Naturvårdsverket fungerar emellertid inte eftersom webbadressen byttes ut för två år sedan. Under flera av ingångarna till miljöinformationen är länkarna brutna, och de som fungerar leder till en förstasida och där man måste klicka sig vidare. Att söka via google, eller annan allmän sökmotor, ger istället massor av träffar.

På många av myndigheterna som vi har varit i kontakt med finns, eller pågår arbete med att ta fram, en informationspolicy som styr hur informationen ska göras tillgänglig. I vissa fall kompletteras den med en webbpolicy där man specificerar vad som ska publiceras på nätet. Dylika policies innehåller den information som ska finnas tillgänglig enligt 5(2a). De myndigheter som har policies lägger dock sällan ut dem på den externa webben eftersom den tagits fram som ett internt verktyg. Informationen om hur information görs tillgänglig är således sällan lätt åtkomlig.

Naturvårdsverkets bedömning är att kraven i 5(2a) är uppfyllda i en sådan utsträckning att konventionen kan implementeras. Det kan vara svårt att hitta till rätt webbplats, men det finns ett antal tjänster som etablerats för att hjälpa allmänheten hitta rätt. De skulle kunna utvecklas ytterligare för att göra informationssökandet mer effektivt. Därutöver har inte alla myndigheter information om hur man går till väga för att få tag i den information som finns på myndigheten. Naturvårdsverket anser dock inte att bristerna är så allvarliga att åtgärder krävs för att konventionen ska kunna ratificeras.

4.4 Konventionen, 5(2b) - praktiska åtgärder

Artikel 5(2b) ställer upp specifika minimikrav för hur parterna ska säkerställa öppenhet och att informationen verkligen är tillgänglig. Utöver dessa kan parterna lägga till de mekanismer de finner nödvändiga. De praktiska arrangemang som konventionen ställer krav på *kan* lämpligen inkludera allmänt tillgängliga register, stöd till allmänheten och kontaktställen. De praktiska åtgärderna ska underlätta tillgången både till miljöinformationen i sig och till information om hur man får tag i informationen.

4.4.1 Allmänt tillgängliga register, 5(2b) (i)

En förutsättning för att medborgarna ska kunna utnyttja sin rätt att ta del av den information som finns på myndigheten är att man vet vilka handlingar som finns hos denna. Konventionen förslår allmänt tillgängliga förteckningar, register och kartotek som arrangemang för att allmänheten ska kunna se vilken information som finns och kunna lokalisera den mer precist. Registren kan innehålla miljöinformationen i sig eller referenser till var den finns.

De svenska myndigheternas diarium är dylika register. Där finns alla inkomna och upprättade handlingar registrerade och sökbara. I de flesta fall är dock diariumets primära användning verksamhetsstöd, medan offentligheten uppfattas som sekundär.⁶⁰ Idag används myndigheternas diarium framför allt av journalister som söker bakgrundsmaterial och vill kontrollera fakta. De utgör givetvis också en del av "allmänheten" och är inte minst en viktig kanal till och för medborgarna. Ofta är det enkelt att söka i diariumet men den information man får fram består av siffror och för många okända termer och är följaktligen inte lätthanterlig. Allmänheten kan söka i myndigheternas diarium på plats, under kontorstid. Det gör det svårt för en privatperson att söka i diariumet eftersom det ofta innebär att man under kontorstid fysiskt måste ta sig till diariumet. En alternativ möjlighet är att beställa ett utdrag ur diariumet i form av listor på handlingar inom det efterfrågade området. Listorna kan skickas till den som söker informationen som sedan kan välja ut vilka handlingar man vill ta del av.

Statskontoret har inom ramen för regeringens 24-timmarsuppdrag utarbetat riktlinjer för hur statliga myndigheter ska kunna göra sina diarium tillgängliga på Internet. Publicering på Internet kompliceras av den grundläggande motsättning som finns mellan offentlighet och personlig integritet, vilken skyddas genom Personuppgiftslagen⁶¹ (PUL). De uppgifter som normalt finns i en myndighets diarium är av sådant slag att de utan vidare kan publiceras på Internet, vilket torde gälla för merparten av informationen på miljöområdet. Hos många myndigheter krävs dock omfattande insatser innan diariumet kan publiceras på Internet, både i form av systemmodifieringar och i form av förändringar i sättet att föra in information.⁶²

Många statliga myndigheter planerar att publicera sina diarium på Internet, men än så länge är det få som genomfört detta. Kommunerna har genom en särskild bestämmelse i

⁶⁰ Johnssén, 2002, s.18-20

⁶¹ SFS 1998:204

⁶² Statskontoret 2003:1

personuppgiftsförordningen kunnat påbörja det här arbetet tidigare och ett 30-40-tal har, enligt Statkontoret, lagt ut sina diarium. Av de myndigheter som lagt ut sina diarium har de flesta valt en lösning med lösenord för att kunna söka i diarium, men utan begränsningar för vilka som kan ansöka och få ett lösen. På det viset är diarium tillgängligt för allmänheten men inte alltför lättillgängligt, vilket är en medveten strategi, bland annat för att göra det svårare att använda Internetbaserad information för att kartlägga enskilda.

Det finns också en mängd register som innehåller informationen i sig. KUR är ett typiskt sådant och Naturvårdsverket för ett stort antal register enligt en nyligt gjord inventering. Andra exempel är KEMI:s mycket omfattande produktregister som dock inte är allmänt tillgängligt. Gemensamt för de flesta registren är att informationen används framför allt av personer verksamma inom miljösektorn och andra redan insatta. Informationen är inte anpassad för en lekman på området.

Sammanfattningsvis är den praktiska åtgärd som konventionen föreslår om upprättande av register där informationen kan sökas redan fullgjord i Sverige. Att diarium är allmänt tillgängliga innebär emellertid inte att det är enkelt för den enskilda att söka miljöinformation, men Naturvårdsverket anser att det fortsatta arbetet med publicering av diarium på Internet inom ramen för 24-timmarsmyndigheten på sikt kommer att underlätta allmänhetens informationssökande. När det gäller de register med informationen i sig finns samma begränsning som med merparten av miljöinformationen – den är svårtillgänglig för dem som inte är insatta.

4.4.2 Stöd till medborgarna, 5(2b) (ii)

Den andra lämpliga åtgärd som konventionen listar för att säkerställa verklig tillgänglighet är att parterna ser till att tjänstemännen ger allmänheten stöd när den begär tillgång till information. Det kan handla om att kräva att tjänstemännen ger stöd till allmänheten men också att tillhandahålla utbildning för tjänstemännen om de lagar och regler som styr allmänhetens rätt till information och hur man effektivt kan göra informationen tillgänglig.

I Sverige har alla tjänstemän inom den offentliga sektorn en serviceskyldighet enligt förvaltningslagen. Den innebär att de ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hur långtgående denna skyldighet är blir en bedömning för handläggaren i varje enskild förfrågan. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som kan anses lämplig med tanke på frågans art och den enskildes behov av hjälp. Frågor ska besvaras så snart som möjligt och om någon enskild vänt sig till fel myndighet ska han bli hjälpt till rätta. Myndigheterna ska därutöver hjälpa de enskilda med upplysningar ur allmänna handlingar enligt 15 kap. sekretesslagen. Formellt sett kan art 5:2bii därför anses redan ha en motsvarighet i svensk författning, i och med serviceskyldigheten och Verksförordningens lydelse.

De regler som ska tillförsäkra medborgarna insyn och tillgång till offentliga handlingar efterlevs emellertid inte alltid. Som tidigare nämnts har många av dem som anmält myndigheterna till JO trots flera påminnelser vare sig fått ut den begärda informationen eller informerats om att ett skriftligt avslagsbeslut krävs för att ärendet ska kunna överklagas.⁶³ JO utdelar oftare kritik i offentlighetsärenden än i någon annan typ av ärende.

En annan aspekt, som är ett viktigt komplement till serviceskyldigheten i fråga om tillgänglighet, är att information om dem som jobbar på myndigheten och deras ansvarsuppgifter finns tillgängliga, exempelvis på webbplatsen, så att medborgaren vet vart hon ska vända sig för att få mer information. De flesta kommuner är duktiga på att lägga ut kontaktuppgifter, medan statliga myndigheter generellt är sämre. Många myndigheter har dessutom inget system för hur man hanterar externa förfrågningar. De flesta kommer in via växel eller registrator och bollas ofta runt mellan ett antal personer innan de hamnar rätt, vilket är ineffektivt både för myndigheten och för informationssökaren.

Verket gör bedömning i och med att det formella regelverket redan kräver att tjänstemännen ger allmänheten stöd i och med serviceskyldigheten är ingen åtgärd av den typ som föreslås i konventionen nödvändig.

⁶³ Jonsson, 2000

4.4.3 Kontaktställen, 5(2b) (iii)

Konventionen föreslår kontaktställen på varje myndighet för att förbättra allmänhetens tillgång till miljöinformationen. De är särskilt användbara när många människor vill ha tillgång till information. Miljökontor eller speciella miljöinformationscentrum är vanliga typer av kontaktställen.

Ett viktigt exempel på ett kontaktställe av den här typen är Naturvårdsverkets eget bibliotek som är ansvarsbibliotek för den yttre miljön och en viktig och väl utnyttjad källa till miljökunskap som är öppen för alla. Den information som finns på biblioteket kan sökas via databasen ELIN på Internet och böckerna kan skickas till låntagaren. På de lokala folkbiblioteken finns också kompetens att söka information. Den kommunala servicen förstärks dessutom för närvarande genom inrättandet av medborgarkontor som ska underlätta för den enskilde att få upplysningar och hjälp.⁶⁴

Naturvårdsverket anser inte att det finns skäl att utvidga användandet av kontaktställen. De är bra för dem som inte har tillgång till Internet, men problemet med dylika informationskanaler är att deras öppettider sällan kan anpassas till kontorstider. Dessutom finns biblioteken som i allmänhet har bra öppettider.

4.5. Konventionen, 5(2c) - kostnadsfri tillgång

Enligt konventionen måste myndigheterna ge kostnadsfri tillgång till miljöinformationen som finns i register, filer och listor. Det betyder att myndigheten inte får ta betalt för att söka i register även om det finns möjlighet att ta ut en skäligen avgift för tillhandahållandet av själva informationen. Det här kravet anser Naturvårdsverket är uppfyllt. Det finns ingen myndighet som tar betalt för sökningar i deras diariéer eller övriga register.

5. Informationens sökbarhet

5.1 Sammanfattning

Miljöinformationen ska, enligt konventionen, successivt bli tillgänglig via elektroniska databaser som kan sökas via publika telenät. Det finns en mängd databaser som är tillgängliga på Internet idag. Det är svårt att uppskatta hur stor andel av de elektroniska databaser som finns på myndigheterna som för allmänheten är tillgängliga på Internet. Sannolikt rör det sig om en stor andel eftersom databaserna ofta ska kunna användas av tjänstemän och andra verksamma inom miljösektorn. En del av databaserna är lösenordsskyddade. De finns således i stor utsträckning tillgängliga på publika telenät, men informationens användbarhet är begränsad i och med att de vanligtvis består av rådata. Länsstyrelsernas GIS-tjänster har potential men innehåller för lite information för att tillgodose de redan insatta behov och för dem som inte är insatta i det aktuella miljöområdet är det svårt att tillgodogöra sig informationen. Vissa av databaserna är svårsökta, framför allt om man inte vet exakt vad man är ute efter. En av de viktigaste slutsatserna är att mångfalden och bristen på gemensamma standarder begränsar sökbarheten, men mångfalden innebär samtidigt att konventionens krav på att miljöinformationen fortlöpande ska göras tillgänglig i elektroniska databaser är uppfyllt.

5.2 Konventionen, 5(3)

Punkten 3 ålägger varje part till konventionen att säkerställa att miljöinformationen successivt blir tillgänglig i elektroniska databaser som är lättillgängliga för allmänheten genom publika telenät. Punkten kräver att parterna utvidgar sin insamling och spridning av miljöinformation genom att använda elektroniska informationssystem. Databaser gör det möjligt för allmänheten att på ett snabbt och effektivt sätt söka relevant miljöinformation. Det är upp till parterna att bestämma hur, när och vem som ska driva processen. När väl databaser etablerats måste de vara lättillgängliga för allmänheten, till exempel genom att man gör det möjligt att söka i databaserna via strukturerade, individualiserade frågor eller genom att man kopplar samman databaser så att en större mängd information kan sökas samtidigt. Punkten 3 kräver emellertid inte att informationen som inte finns i elektronisk form ska skannas eller dyligt. Den gäller enbart sådan information som redan finns i

⁶⁴ Wennergren, 2002, s.46

elektronisk form. Konventionen listar även typer av information som successivt *bör* bli tillgänglig elektroniskt i databaser, något som kan kompletteras av de respektive undertecknande staterna.

Punkten 3 handlar i förlängningen om att informationen ska vara sökbar och tillgänglig, och det är därför den ska finnas i databaser på allmänna telenät. I många fall finns informationen inte i en traditionell databas utan utlagd på en webbplats men kan sökas med hjälp av en sökmotor och läsas direkt. På det viset utgör informationen ändå en samling strukturerad data inom ett visst ämnesområde och kan därför kvalificera sig som databas.

Diskussionen nedan inleds med hur det ser ut generellt och därefter diskuteras i vilken utsträckning den specificerade informationen finns tillgänglig i databaser idag.

5.2.1 Situationen idag

Idag finns databaser som samlar i princip all information på miljöområdet och det finns ingen möjlighet att lista alla här. För att kunna peka på de problem vi ser görs dock en mindre omfattande redogörelse för hur det ser ut på området.

Alla myndigheter på miljöområdet har databaser. Jordbruksverket har data om vattenuttag, biocidanvändning och konstgödsling med mera. Det mesta är sökbart via deras hemsida. SMHI har unika data från luft, sjöar, vattendrag och hav lagrade i databaser. Här finns exempelvis dammregistret, svenskt vattenarkiv, svenskt havsarkiv och klimatarkiv. För att använda data i SMHI:s kataloger måste man betala en uttagskostnad, som motsvarar det arbete SMHI får lägga ned på att kopiera och förmedla data. KEMI:s ämnesregister omfattar drygt 130 000 kemiska ämnen och det är bara en av ett tiotal databaser som är tillgängliga via hemsidan. KEMI:s produktregister är däremot inte sökbart på nätet, utan varje förfrågan om information sekretessprövas.

Naturvårdsverket tillhandahåller ett antal publika databaser, varav KUR och Natura2000 är de viktigaste. Det finns också en frågor-och-svar databas som är den näst mest besökta ingången på verkets webbplats. KUR är allmänt tillgängligt på nätet, och behandlas utförligt i samband med punkten 9. I databasen för Natura2000 kan man se vilka svenska områden som ingår i EU:s nätverk för värdefull natur, Natura2000. Informationen på webbplatsen visar också de beslut som Sveriges regering har tagit vid olika tillfällen om områden till nätverket. Allmänheten har dock inte tillgång till den fullständiga databasen. Verket ansvarar för informationen på webbplatsen, men respektive länsstyrelse är primär källa för informationen.

SLU har ett miljöinformationssystem, MiljöInfo, för deras fortlöpande miljöanalys.⁶⁵ Här kan deras intressenter få tillgång till aktuella uppgifter om tillståndet i miljön i Sverige, till databaser och så småningom till olika verktyg för miljöanalys. De här databaserna är emellertid inte tillgängliga utan lösenord.

Det finns ett antal databaser för miljödata som är gemensamma för länsstyrelserna, till exempel emissionsregistret EMIR och databasen för Miljö och Natur (DMN). I EMIR finns förutom miljöfarliga verksamheter, utsläppsuppgifter för vissa anläggningar och beslut tillgängliga. EMIR är inte tillgängligt för allmänheten men data från EMIR används i Kemikalieutsläppsregistret som finns tillgängligt via Naturvårdsverkets hemsida. EMIR håller på att centraliseras vilket underlättar uttag men ett problem är att det saknas styrning över alla som matar in uppgifter i systemet, vilket minskar informationens användbarhet. Det samma gäller för DMN. Att data som byggs upp regionalt skiftar i uppbyggnaden gör det svårare att presentera och göra analyser över länsgränserna.⁶⁶

Information i databaser görs tillgänglig på olika sätt, exempelvis som rådata eller genom att kopplas till kartor. Länsstyrelserna driver tillsammans geografiska informationstjänster i projektet LstGIS.⁶⁷ Ett antal applikationer är kopplade till systemet, bland annat Sveriges

⁶⁵ <http://mias.slu.se>

⁶⁶ Länsstyrelsen Västra Götaland, Rapport 2002:47

⁶⁷ GIS, geografiska informationssystem, är en informationsteknik för att hantera information som går att lokalisera till en plats på marken. Det kan vara information om företeelser som vattenledningar eller markbeläggning eller om juridisk reglering som

länskarter som är ett publikt koncept, GISdata, som kräver lösenord, och StrateGIS. I Sveriges länskarter kan man söka information på regional och lokal nivå om riksintressen, skyddad natur, kulturmiljövård, friluftsliv och miljöstörande verksamhet. Respektive länsstyrelse kan lägga till beskrivningar till kartorna.

Ett annat av de projekt som pågår på området är en pilotstudie om kartläggning av områdets känslighet, baserad på länsstyrelsernas StrateGIS-projekt. Målet är en nationell digital miljöatlas för Sveriges kustområden och större inlandsvatten, som nu förbereds på IVL. Miljöatlasen ska kunna användas för att samordna och styra insatser för att minimera effekter av miljöolyckor. Här ska information om områden av riksintresse för naturvård, fiske, kulturvård och friluftsliv ingå. Miljöatlasen kommer också att kunna användas för samhällsplanering och tillståndsprövning och som underlag i miljökonsekvensbeskrivningar.

En del kommuner, exempelvis Västerås, har egna GIS-gränssnitt och det pågår flera projekt där man överväger att göra informationen, bland annat i KUR, tillgänglig via GIS. Regional och viss kommunal miljödata kan även sökas på regionfakta.com som är en privat tillhandahållen tjänst där nio av länsstyrelserna sprider information. Här finns data om exempelvis utsläpp, naturskyddade områden och uppsamlat hushållsavfall. Datan kommer från Statistiska centralbyrån.

Generellt för dessa databaser, och många andra, är att det inte finns någon tolkningshjälp till informationen, vilket gör det svårt för dem som inte redan är insatta att exempelvis avgöra om miljösituationen är bra eller dålig. Sökbarheten begränsas för alla användare genom bristen på standardisering av inmatningen av information, och att de olika länsstyrelserna använder databaserna på olika sätt och vissa inte alls. För vissa områden finns mycket data och för andra ingen alls. Om publiceringen av informationen på Internet ska underlätta för användarna att söka information är det viktigt att den är komplett eller att det anges att den inte är komplett. Att det finns många olika databaser och system gör det också besvärligt för sökarna, som ofta måste besöka flera webbplatser för att hitta den information som eftersöks. Ett stort antal myndigheter efterfrågar, bland annat i samband med genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten, mer enhetliga former för rapportering, gemensamma lösningar och standardiserade format, vilket skulle underlätta för myndigheterna att tillhandahålla lättillgänglig information och att utbyta information.⁶⁸

Eftersom punkten 3 till stor del handlar om att skapa möjligheter att effektivt söka information, är det relevant i sammanhanget att belysa det arbete som görs när det gäller metadata⁶⁹, som är ett hjälpmedel för att återsöka information och kanske en förutsättning för att det ska vara effektivt att söka i databaser. Statskontoret har tagit fram en vägledning om vilka metoder som bör användas för metadatadefinition och man pekar på fördelar i form av bättre sökbarhet och navigering i stora informationsmängder.⁷⁰ För att få en stabil informationsstruktur som klarar av förändringar bör man sträva efter att skapa informationsmängder som i sig själva är så "intelligenta" som möjligt, det vill säga information som är självbeskrivande och som bibehåller sin struktur och betydelse när den flyttas över från exempelvis en lokal databas till en central.

På Naturvårdsverket har ett pilotprojekt genomförts om metadata för sökning av datavärdsinformation på verkets webbplats mot bakgrund av en rad krav på förbättrad sökbarhet av data och information. Projektet har syftat till att göra det möjligt att på Naturvårdsverkets webbplats söka och finna dataserier inom miljöövervakningens och utsläppsrapporeringens datavärddar genom att utveckla teknisk infrastruktur och introducera relevanta metadata för miljödataserier. Datavärddar är bland annat IVL, SLU och Vägverket. Beslut om en fortsatt uppbyggnad av metasöksystemet har ännu inte fattats. Därutöver finns Svenska Miljönätet som är ett exempel på en sökmotor som bygger på användningen av metadata.

ägande och bygglov. Det kan även vara adresser, hållplatser, brottsstatistik, hemtjänsts kunder, taxeringsvärden eller arbetsplatser. (Slutrapport för PilotGIS-projektet, september 1997)

⁶⁸ Länsstyrelsen Västra Götaland, 2002:47

⁶⁹ Data om informationen. Termen används inom IT-området för data som gör det möjligt att identifiera, lokalisera, och organisera digitala resurser i olika samlingar

⁷⁰ Statskontoret 2003:4

Naturvårdsverket anser att konventionens krav är uppfyllt i och med att det finns mycket information tillgänglig i elektroniska databaser, som i sin tur är tillgängliga via allmänna telenät. I nuläget är en stor mängd databaser tillgängliga på Internet. Trots detta är det inte alltid effektivt att söka miljöinformationen. Det är svårt att veta var man kan hitta informationen eftersom den är utspridd på många aktörer, och den är i vissa fall inte komplett. Informationen är sökbar men svår att söka.

5.3 Konventionen, 5(3a)

Den första typen av information som, enligt konventionen, bör finnas tillgänglig i databaser är de återkommande rapporter om tillståndet i miljön som avses i artikelns fjärde punkt. I de flesta länder (Sverige inkluderat) finns själva rapporterna tillgängliga elektroniskt och 5:3a handlar om att dessa rapporter ska läggas in i allmänt tillgängliga databaser för att hjälpa allmänheten att söka i rapporterna efter specifik information som de kan använda till att samla ihop data som är jämförbar över tid.

Varje år publicerar Miljömålsrådet *de Facto* där man kan läsa om hur arbetet med miljömålen fortskrider. Informationen finns även tillgänglig på miljomal.nu, där indikatorer på nationell och regional nivå finns redovisade. Information om nuläget finns således tillgängligt men just på miljömålportalen finns inte motsvarande data från föregående år tillgängliga. Det är en ny portal, senaste versionen är från juni i år, och eventuellt kommer det att bli möjligt att jämföra data över tid. Verkets bedömning är att Miljömålportalen motsvarar det krav som ställs på att rapporter om tillståndet i miljön görs tillgängliga i databaser via allmänt telenät.

5.4 Konventionen, 5(3b)

Enligt konventionen bör även lagtexter på miljöområdet göras tillgängliga i sökbara databaser. I Sverige är lagar och författningar tillgängliga genom Rixlex, Lagrummet och ToFR:s⁷¹ hemsida. På flera statliga hemsidor, bland annat Naturvårdsverkets, finns relevanta lagtexter samlade tillsammans med egna föreskrifter. Lokala miljöföreskrifter finns i allmänhet samlade på kommunernas hemsidor. I vilken utsträckning det förekommer varierar från kommun till kommun, men det tycks som om publiceringen generellt ökar.

Naturvårdsverket anser att lagtexterna är tillgängliga i sökbara databaser i tillräckligt stor utsträckning idag.

5.5 Konventionen, 5(3c)

Parterna bör även, när det är lämpligt, tillgängliggöra policys, planer, och program på miljöområdet i databaser. Parterna kan således välja vilka policys och program man tycker det är lämpligt att göra tillgängliga elektroniskt med hänsyn till allmänhetens intresse. Planer, policys och program kan gälla internationell, nationell, regional eller lokal nivå. 5:3c omfattar också miljöavtal mellan exempelvis offentliga och privata aktörer.

I de flesta fall finns en del policys och program tillgängliga elektroniskt på myndigheternas hemsidor. Förhållandevis få lägger ut sina verksamhetsplaner på den externa webben trots att de finns i elektronisk form. När det gäller kommunerna är ambitionsnivån avgörande för hur mycket som läggs ut och det finns en stor variation mellan de kommuner vi har tittat på inom ramen för utredningsarbetet. Här skulle alla myndigheter behöva bli bättre. Det gäller även regeringskansliet. Det är inte lätt att få reda på vad som är på gång på en myndighet idag och det är viktig information för den som vill utnyttja sin rätt att delta i beslutsprocesser. Policys och program publiceras sällan på Internet i form av strukturerade databaser. Vi bedömer emellertid att det inte är nödvändigt för att uppfylla kravet i konventionen. Kravet tillgodoses genom att materialet går att hitta, vilket möjliggörs genom publicering på myndigheternas hemsida.

⁷¹ Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett samråds- och samverkansorgan som administrativt är knutet till Naturvårdsverket. På hemsidan tillhandahålls och uppdateras miljöbalken och dess förordningar, föreskrifter och allmänna råd.

5.6 Konventionen, 5(3d)

Ds 2004:29
Bilaga 7

Bör-listan i artikelns tredje punkt innefattar också ”övrig” miljöinformation i den mån informationen genom tillgänglighet via databaser kan underlätta tillämpningen av den nationella lagstiftning som implementerar konventionen. Det kan till exempel vara förslag eller utkast som är tillgängliga för allmänheten enligt artiklarna 6, 7 och 8, samt regleringar och lagligt bindande dokument.

Regler och andra styrande dokument är tillgängliga i tillfredsställande omfattning. Information inför beslut är idag inte lika lättillgänglig. I allmänhet publiceras bara dokument som rör avslutade ärenden, och i vissa fall görs de inte alls tillgängliga i databaser. Detta gäller underlag till beslut så som remissvar och, vid tillståndsansökningar, Miljökonsekvens-beskrivningar. Idag finns inga krav på att underlaget skall lämnas digitalt, och konsekvensbeskrivningarna finns bara i pappersform och omfattas därför inte av punkten. De är dock en typ av information som är viktig för dem som vill utnyttja sin rätt att delta i beslutsprocesser enligt konventionen och det är därför önskvärt att de på sikt görs tillgängliga i större utsträckning.

6. Återkommande rapport om tillståndet i miljön

6.1 Konventionen, 5(4)

Artikelns fjärde punkt ställer krav på att parterna ska publicera rapporter om tillståndet i miljön med jämna mellanrum. Det ska ske åtminstone vart fjärde år. Rapporterna måste spridas offentligt på lämpligt sätt. Rapporterna ska innehålla information både om miljöns kvalitet och om belastningar på miljön. Det sistnämnda kan innebära flera olika saker men det definieras inte ytterligare i konventionen. Som nämns i punkten 3 ska informationen i de här rapporterna successivt publiceras i allmänt tillgängliga databaser.

Naturvårdsverket publicerar Miljöövervakningens årsredovisning och inom verket finns ett Miljömålsråd som varje år lämnar en skriftlig rapport, de Facto, till regeringen. I de Facto presenteras en sammanfattande bild av miljösituationen i Sverige och utvecklingen i relation till miljömålen. Denna information syftar till att visa om arbetet är på väg åt rätt håll inom givna tidsramar att snabbt ge svar på frågan om experter bedömer att vi når målen eller ej. För att göra informationen lättillgänglig används ”ledsna/neutrala/glada gubbar” (s.k. smileys) som gradering för olika nivåer av måluppfyllelse i relation till miljö kvalitetsmålet samt i relation till de olika delmålen. Dessa smileys sätts, efter bedömningar av nuvarande förhållanden, av respektive miljömålsmyndighet som lämnar underlag till Miljömålsrådet. Rapporten de Facto kan kostnadsfritt hämtas som pdf-fil från Naturvårdsverkets bokhandel. Utöver detta ska en fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet lämnas till regeringen vart fjärde år, nu närmast våren 2004.

I och med de Facto och den fördjupade utvärderingen vart fjärde år anser verket att konventionens krav är uppfyllt och inget behöver åtgärdas.

7. Spridning av miljöinformation

7.1 Konventionen, 5(5)

Artikel 5(5) går längre än den passiva tillgång till information som garanteras i konventionens artikel 4. Punkten ställer krav på aktiv spridning av dokument som allmänheten fortlöpande bör få kunskap om. Spridning innebär att man ger information till allmänheten genom publikationer, utskick eller elektronisk publicering⁷². Det kan också ske genom att man låter allmänheten veta att vissa typer av information finns tillgänglig, var den finns och hur man kan få tillgång till hela texten. Åtgärderna för att sprida information ska genomföras inom ramen för den nationella lagstiftningen, vilket tillåter viss flexibilitet för parterna att genomföra åtgärder som både uppfyller konventionens krav och är förenliga med nationell lag.

Det som ska spridas är bland annat dokument om lagstiftning, strategier, politik, åtgärdsplaner och dessutom lägesrapporter om hur arbetet genomförs. Vidare omfattas

⁷² ”Electronic posting”, The Aarhus Implementation Guide, s.77

internationella överenskommelser på miljöområdet och, i förekommande fall, även andra viktiga internationella dokument om miljöfrågor. Till den här listan kan parterna lägga till andra sorters information som stödjer implementeringen av konventionen.

Punkten 5b ställer krav på att parterna ska sprida internationella avtal, konventioner och fördrag som i praktiken, när de ratificerats, blir nationell lag. Därför ska, exempelvis, Århuskonventionen efter ratificeringen spridas till allmänheten genom bland annat tidningar, trycksaker, etermedia, publicering av texten i samband med ratificering eller genom att göra dem tillgängliga i elektroniska databaser på Internet i enlighet med 5:3. Ett annat exempel är att lagstiftning och dylikt sprids genom att publiceras i en särskild tidning i likhet med Europeiska unionens officiella tidning som finns både i tryck och elektroniskt.

Övriga dokument som ska spridas enligt 5:5 är, i förekommande fall, andra viktiga internationella dokument på miljöområdet. I förekommande fall betyder att det är upp till konventionens parter att avgöra vilka dokument som är relevanta att sprida. Man anger Agenda 21 som ett typexempel på dokument som bör spridas till allmänheten. Det är svårt att utvärdera i vilken mån den här punkten är uppfylld eftersom den inte innehåller några specifika krav.

7.2 Situationen idag

Regeringskansliet har en relativt begränsad uppsättning informationsverktyg att jobba med. Man publicerar information på webben, skickar ut pressmeddelanden, ordnar möten och publicerar trycksaker. Regeringskansliet arbetar inte med kampanjer. Målgrupper är i praktiken vidareförmedlare som i sin tur informerar allmänheten. All information som genereras bedöms och är den tillräckligt intressant blir den föremål för ett pressmeddelande. I annat fall publiceras den enbart på webbplatsen. Konventioner och avtal publiceras på nätet så snart det är möjligt.

Lagar finns idag tillgängliga på olika webbsidor, bland annat på Rixlex, i regeringskansliets rättsdatabaser som innehåller lagar, förordningar, kommittédirektiv och kommittéberättelsen samt på riksdagens webbplats. Regeringens propositioner, handlingsprogram och liknande dokument finns tillgängliga på regeringens webbplats. När det gäller strategier och policys i fulltext däremot, är de inte särskilt lätta att hitta vare sig på regeringens eller på de statliga myndigheternas webbplatser. Information om hur man arbetar med olika frågor återfinns framför allt i de löpande texterna om Miljödepartementets ansvarsområden.

Ett exempel på lägesrapport är miljömålsuppföljningen. Uppföljningen från miljömålsarbetet presenteras både i tryckt form och på de ansvariga myndigheternas webbsidor. Det finns visserligen motsvarigheter för andra delar av miljöpolitiken, men generellt sett sprids inte mycket information om hur genomförandet av politik och lagar går framåt såvida vi inte räknar dit de statliga myndigheternas årsredovisningar, som beskriver myndigheternas arbete med att genomföra politik och program.

Både Miljödepartementet och de statliga myndigheterna, däribland Naturvårdsverket och KEMI, publicerar information på webbplatserna om sitt internationella arbete, med länkar till konventioner och andra internationella dokument. Ett konkret exempel på hur information om en konvention sprids är portalen om biologisk mångfald (CBD). Här finns förutom information om konventionen om biologisk mångfald, både svenska och internationella lagar och policydokument på området.

Myndigheterna sprider den typ av information som avses i 5:5 även på andra sätt än elektroniskt. Många miljömyndigheter och länsstyrelser publicerar tidningar eller nyhetsbrev på miljöområdet. De skickas antingen ut i pappersform eller distribueras via e-post. Etermedia används i mycket begränsad omfattning. Desto vanligare är det att informera pressen genom att skicka ut pressmeddelanden eller vid särskilda tillfällen hålla presskonferenser. Pressmeddelandet är en viktig kanal för att förmedla viktigare planer, beslut och avtal. Det huvudsakliga mediet är dock Internet.

Verkets bedömning är att kraven i konventionens artikel 5(5) är uppfyllda. Det finns inga problem av vikt när det gäller spridningen av lagar, policys och internationella dokument. Däremot finns ett behov av att sprida lättbegriplig information om lagar och konventioner, men det faller snarast in under kravet på verklig tillgänglighet i artikel 5(2).

8.1 Konventionen, 5(6) och 5(8)

Artikel 5(6) handlar om flödet av information från en verksamhetsutövare direkt till allmänheten. "Verksamhetsutövare" kan vara ett privat företag, eller en offentlig aktör, som utför aktiviteter som har en betydande miljöpåverkan. Varje part ska genom incitament och annan uppmuntran stimulera de här aktörerna att på frivillig basis lämna information om hur deras verksamhet och produkter påverkar miljön. Skillnaden i jämförelse med 5(1) är att vi nu talar om information direkt till allmänheten - inte till myndigheterna. Frivilliga system av miljömärkning är exempel på information direkt till allmänheten.

Varje part ska enligt artikel 5(8) utveckla mekanismer som säkerställer att tillräckligt med produktinformation finns tillgänglig så att konsumenterna kan göra medvetna miljöval. Det är en långtgående föreskrift som kan utvecklas i stor utsträckning av regeringarna när den implementeras. Även här nämner konventionen miljömärkning som en form av information till konsumenterna. Andra förslag är innehållsförteckningar, kategorisering av produkter som exempelvis "återvinningsbara" samt register med konsumentinformation.

8.2 Situationen idag

EG har under lång tid utvecklat en konsumentlagstiftning som inkluderar bland annat tillgång till information och kraven i punkterna 6 och 8 ovan är de viktigaste undantagen om vi jämför Århuskonventionen och direktiv 2003/4/EG. I direktivets artikel 7 sägs inget om produktinformation, sannolikt på grund av den lagstiftning som redan finns på området. Därutöver pågår, inom ramen för EU:s sjätte miljöhandlingsprogram, arbete med att främja konsumenternas efterfrågan på produkter och processer som är att föredra ur miljöhänseende. Konsumenterna ska få tillgång till bättre information om vilka miljökonsekvenser olika processer och produkter har, till exempel genom en "grön" upphandlingspolicy, miljömärkning, informationskampanjer och andra metoder.

En konsument har rätt att få information om innehållet i en produkt, hur den producerats samt produktens kvalitet med mera för att kunna bedöma konsekvenserna av sitt val. Producenterna i Sverige har redan ett ansvar för att tillhandahålla och sprida information om produkters miljöegenskaper men de tvingande regler som finns på området är inte särskilt långtgående. Miljöbalken innehåller dock krav på information om varor och tjänsters miljöpåverkan. Bland de lagreglerade systemen finns också klassificering och märkning av kemiska produkter, varuinformationsblad och miljörapporter.⁷³

Konsumentverket har under flera år byggt upp ett omfattande register med produktöversikter över dyrare hushållsprodukter. Sedan 1999 finns en del av dessa även sökbara på Internet. De har successivt kompletterats med miljöinformation, dels generell om produktgrupperna dels med information om de enskilda produkterna. Den informationen är sökbar i Konsumentverkets köpguide. Konsumentverket har emellertid svårigheter med att samla in miljöinformationen från företagen – ett arbete som kräver mycket tid och pengar idag. Eftersom utlämnandet av den information som Konsumentverket söker med få undantag är frivilligt, är det inget som prioriteras hos många företag.

Bland de frivilliga systemen för framtagning av produktrelaterad miljöinformation finns miljömärkning, miljöredovisning och miljövarudeklarationer. I Sverige finns en omfattande miljömärkning av, framför allt, konsumentprodukter. Vi har två system där staten deltar i arbetet genom SIS Miljömärkning AB: Svanen och EU-blomman. Utöver dessa finns ett flertal fristående miljömärken som är mer eller mindre kända: KRAV och Demeter, som är livsmedelsmärkning, Bra miljöval, som är Naturskyddsföreningens märke, TCO-märkning, som finns på elektroniska produkter, samt FSC som är en märkning av träprodukter.⁷⁴ I sammanhanget kan också Rättvisemärkt nämnas eftersom man vid märkningen av importerade varor kopplar samman miljö och social rättvisa.

⁷³ Skr. 1999/2000:114, *En miljöorienterad produktpolitik*

⁷⁴ www.miljomarkarna.org

Miljömärkningen omfattar idag ett stort antal produkter och är i många fall ett fungerande hjälpmedel för konsumenterna. Miljömärkningen är dock olika utvecklad på olika marknader. När det gäller exempelvis tvättmedel är upp emot 95 procent av produkterna på marknaden miljömärkta. I fråga om möbler däremot, som ofta har behandlats med olika kemikalier, finns lite information. I och med att miljömärkningen är känd så finns det en inbyggd drivkraft för företagen att märka sina produkter. I de produktgrupper där de flesta alternativen på marknaden är märkta är miljömärkning närmast ett måste. Miljömärkningen fungerar således som ett bra verktyg för att förmedla information direkt till konsumenterna.

Miljörevision nämns som ett annat sätt att ge information till allmänheten om en verksamhets effekter på miljön. Staten deltar i utvecklingen av miljöledningssystem genom deläggande av Miljöstyrningsrådet och genom utvecklingsinsatser från NUTEK. Inom näringslivet blir införande av miljöledningssystem och certifiering allt vanligare, vilket innebär att miljörevisioner blir vanligare. Konventionen tar upp miljörevisioner som ett sätt att informera allmänheten, men resultaten av miljörevisionerna är sällan tillgängliga. Under en rundsifning på några olika företags webbplatser hittades *inga* resultat från miljörevisioner.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet ansvarar för ett nationellt system för certifierade miljövarudeklarationer. Målgruppen är i första hand tillverkare och professionella inköpare inom industri och förvaltning, som är viktiga kunder för företagen. Flera branschorganisationer har utvecklat egna för branschen gemensamma mallar för miljövarudeklarationer som används för produkter där certifiering inte är lämplig. Syftet med certifierade miljövarudeklarationer är att ge lättillgänglig, kvalitetssäkrad och jämförbar information om produkters och tjänsters miljöpåverkan.

Systemen för miljömärkning är väl utvecklade och ger i stor utsträckning konsumenterna den information de behöver för att göra medvetna val när de handlar livsmedel eller andra konsumtionsvaror. När det gäller kapitalvaror för Konsumentverket register som är tillgängliga för allmänheten, men miljöinformationen skulle kunna vara mer omfattande. Miljörevisioner görs på många företag men eftersom informationen inte görs tillgänglig fungerar den inte som information direkt från företag till allmänhet.

Mot bakgrund av det arbete som pågår inom ramen för EU-samarbetet, och de föredömliga miljömärkningssystemen anser Naturvårdsverket att både punkten 6 och punkten 8 är uppfyllda, men det här är ett område där det finns utrymme för förbättringar.

9. Beslutsunderlag och lägesrapporter

9.1 Konventionen, 5(7)

Artikel 5(7a) kräver att parterna offentliggör information som hjälper allmänheten, myndigheter och andra att förstå vad som ligger till grund för regeringens beslut, att övervaka hur besluten verkställs och att delta mer effektivt i beslutsprocessen. Parten ska publicera fakta och analyser av fakta som man anser är viktiga för utformningen av större miljöpolitiska förslag och beslut. Parterna kan själva avgöra vilka delar av beslutsunderlaget som är relevanta och således ska offentliggöras. Det kan, till exempel, vara fakta om vattenkvalitén, rapporter, kostnadsanalyser eller miljökonsekvensbeskrivningar – all slags information som behövs för att kunna delta i beredningen av policy enligt konventionens artikel 7.

Enligt 5(7b) ska regeringen även offentliggöra, eller på annat sätt tillgängliggöra, förklarande material om konventionens genomförande. Det kan till exempel vara rapporter till konventionens sekretariat om hur man implementerar konventionen. Vi har inte beaktat det här kravet eftersom det blir aktuellt att publicera uppföljningar och dylikt först när konventionen ratificerats.

Slutligen ska parterna i lämplig form tillhandahålla information om hur de offentliga myndigheterna verkställer lagar, fullgör sina uppgifter och utför tjänster på miljöområdet, exempelvis avfallshantering. Den här föreskriften, 5(7c) gäller även myndigheter på regional och lokal nivå.

När det gäller de första två kraven används termen ”offentliggöra” i den svenska översättningen, och ”publish” i det engelska originalet. Vad kravet innebär specificeras inte

i handledningen. Offentliggöra kan betyda allt ifrån att "ge offentlighet åt" till att "publicera". Den i svensk lag föreskrivna offentlighetsprincipen innebär att alla har rätt att ta del av allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Verket bedömer att offentlighetsprincipen tillgodoser konventionens krav enligt 5(7). Det bör särskilt noteras att det för motsvarande krav i direktivet uttryckligen anges att medlemsstaterna får uppfylla kraven genom att skapa länkar till webbplatser på Internet där informationen kan hämtas.

9.2 Situationen idag

Det finns en hel del beslutsunderlag publicerade idag. Direktiv, utredningar samt propositioner är publicerade på Internet, men däremot finns inte remissvar eller miljökonsekvensbedömningar utlagda på regeringkansliets webbplats. Vissa remissinstanser lägger dock ut sina svar på den egna webbplatsen. På regeringkansliets webbplats är det svårt att följa en fråga från den väcks till dess den lämnar regeringkansliet för beslut i riksdagen eftersom det mesta material som läggs ut inte är länkat till pågående arbete.

Information om hur myndigheterna fullgör sina uppgifter finns i årsredovisningen, som myndigheter på alla nivåer sammanställer. De flesta myndigheter lägger ut både delårsrapporter och årsredovisningar på Internet, och de sistnämnda kan även beställas i tryckt form. Vissa myndigheter erbjuder dessutom en "populärversion" av sin årsredovisning, medan andra försöker göra den enda versionen så begriplig som möjligt. Populärversioner på nätet är ett sätt att göra informationen om vad myndigheten utträttat det gångna året verkligt tillgänglig. Som en länsstyrelse påpekar är dock allt dylikt arbete är förenat med resursåtgång och måste ofta prioriteras bort till förmån för viktigare insatser. Utöver årsredovisningar är miljömålsredovisningen en form av återrapportering om effekterna av myndigheternas miljöarbete.

Eftersom det är en mycket begränsad mängd information som inte alls finns tillgänglig för allmänheten gör Naturvårdsverket bedömningen att kravet i 5(7a) är uppfyllt. För att säkerställa att allmänheten har tillräckligt med information för att kunna delta i beslutsprocesser skulle de beslutsunderlag som publiceras dock kunna kopplas tydligare till de förslag som utarbetas eller de frågor som ska beslutas om. När det gäller 5(7c) uppfyller de svenska myndigheterna kravet, framför allt genom sammanställandet av allmänt tillgängliga årsredovisningar.

10. Utsläpps- och resursanvändningsregister

10.1 Konventionen, 5(9) och situationen idag

Artikel 5(9) ställer krav på att ett landsomfattande föreningsregister, i form av en allmänt tillgänglig, strukturerad databas, införs gradvis. Systemet ska vara enhetligt och datoriserat och utsläppsinformation ska samlas in genom standardiserad inrapportering. Systemet kan omfatta användning, utsläpp och överföring av vissa ämnen och produkter. Vad registret ska innehålla är således till stor del upp till parterna. Tanken är att informationen som rapporteras in ska göras tillgänglig både som rådata och i form av analyser och rapporter.

Kemikalieutsläppsregistret, KUR, lanserades i maj, 2003 och är en del i Naturvårdsverkets arbete med att förse allmänheten med information om nationella utsläpp av kemiska substanser och grupper av substanser. Registret har sin grund i betänkandet "En hållbar kemikaliepolitik"⁷⁵ och är samtidigt ett led i att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. KUR innehåller uppgifter om större anläggningars utsläpp per år av vissa kemiska substanser och grupper av substanser. De företag som ingår i registret är tillståndsprövade enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd⁷⁶. Detta innebär att företagens utsläpp av kemiska substanser prövats av tillsynsmyndighet och att individuella tillstånd utfärdats där förutsättningarna för utsläpp från företaget angetts.

⁷⁵SOU 1997:84

⁷⁶SFS 1998:899

Allt material i KUR kommer ur företagens årliga miljörapportering till tillsynsmyndigheterna, vilket kan sägas utgöra en form av standardiserad inrapportering. Det är inte alla företag i Sverige som måste rapportera utsläpp av kemiska substanser och grupper av substanser utan enbart de större så kallade IPPC-anläggningarna⁷⁷. Små och medelstora företag ingår alltså inte ännu i KUR och detsamma gäller diffusa utsläpp, utsläpp som inte är punktutsläpp, exempelvis bekämpningsmedel från åkermark. Idag befinner sig KUR i ett tidigt skede men ambitionen är att vidareutveckla registret till att omfatta mer information.

För allmänheten finns möjlighet att söka på bland annat anläggningens namn, kommun och substans. Det går till exempel få fram vilka utsläpp som finns i den egna hemkommunen. Cirka 50 kemikalier och föroreningar omfattas och genom att klicka på ämnet kan man få reda på mer om det genom att de länkats till KEMI:s hemsida.

Internationellt arbete pågår också på området. Ett nytt europeiskt register över utsläpp (EPER) är under utveckling och det är en åtgärd för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår. Ett annat syfte är att tillhandahålla lättåtkomlig och jämförbar miljöinformation om förorenande utsläpp från industrin.

Sammantaget anser Naturvårdsverket att det register över utsläpp som finns i och med KUR, och det utvecklingsarbete som pågår, uppfyller kraven i konventionen.

⁷⁷ IPPC omfattar stora verksamheter med en kapacitet över vissa tröskelvärden, se www.naturvardsverket.se/kur

11. Litteraturförteckning

Ds 2004:29
Bilaga 7

24-timmarsmyndighet - förslag till kriterier för statlig elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst, Statskontoret 2000:21

Avrinningsmyndigheternas informationsbehov för att genomdriva vattendirektivet – fördjupningsstudie, Länsstyrelsen Västra Götaland, Rapport 2002:47

Diarier på Internet: Vägledning för myndigheter, Statskontoret 2003:1,

Ebbesson, Jonas, Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt – del II, Juridisk tidskrift, årgång 11 1999-2000 nr 4, s 823-845

Ett informationssamhälle för alla? Användbarhet och tillgänglighet hos statliga webbplatser, Riksrevisionsverket 2003:11

Förvaltningen i medborgarens ögon, Statskontoret, PM 2003-06-11

Geografiska informationssystem för fysisk planering: Slutrapport för PilotGIS-projektet, september 1997, (www.gis.lst.se/pilotgis_rapporter.asp)

Johansson, Helena, Miljömålportalen – en analys av begripligheten, Naturvårdsverket, 2003

Johnssén, Gustaf, Diarier på Internet: Offentlighet och integritet är svåra att förena, Öppna system 1/2002, s.18-20

Jonsson, Kerstin, Offentlighetsprincipen och öppenhet: JO-ärenden avgjorda 1999-01-01 – 2000-06-30, Justitiedepartementet, 2000.

Kommunledningen i stormens öga - om ett nytt krishanteringssystem, Svenska Kommunförbundet, 2002

Melin, Mats, Domstolsprövning av regeringens beslut att inte lämna ut allmän handling som innehåller miljöinformation, 2003

Nordiska konsumenter om Svanen – livsstil, kännedom, attityd och förtroende, Nordiska ministerrådet, TemaNord 1999:592

Samverkande 24-timmarsmyndigheter – Sammanhållen elektronisk förvaltning, Statskontoret 2003:18

Sjölander, Annika och Björk, Sven, Miljöinformation på Internet – en forskningsöversikt kring informationsanvändning på miljöområdet, Institutionen för kultur och medier, Rapportserien 2003:1

Wennergren, Bertil, Offentlig förvaltning i arbete, Norstedts Juridik, 2002

Vägledning: XML-teknik och metadata, Statskontoret 2003:4

Öppna Sverige: myndigheter och medborgare. Resultat från en kvalitativ studie, Statistiska Centralbyrån, 2001

Offentliga utredningar, skrivelser och propositioner

Statsförvaltningens utveckling, Prop. 2003/04:1 (budgetpropositionen), utgiftsområde 2, bilaga 1

Demokrati för det nya seklet, Prop. 2001/02:80

En hållbar kemikaliepolitik, SOU 1997:84

En miljöorienterad produktpolitik, Skr. 1999/2000:114

Offentlighetsprincipen och informationstekniken, Prop. 2001/02:70

Regeringens förvaltningspolitik, Skr. 2000/01:151

Utredningen om samordning av informationsförsörjning vid kris, SOU 2003:11

Öppna Sverige – för en öppen offentlig förvaltning, Ds. 2002:27

Ds 2004:29

Bilaga 7



REGERINGEN

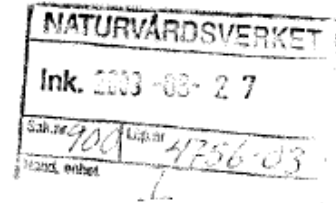
Miljödepartementet

Regeringsbeslut 1

2003-08-14

M2003/2511/R

Naturvårdsverket
106 48 STOCKHOLM



Uppdrag med anledning av Århuskonventionen och direktivet om allmänhetens tillgång till miljöinformation

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att utreda i vilken utsträckning och på vilket sätt som miljöinformation i dag samlas in och sprids av svenska myndigheter. Naturvårdsverket skall utreda om de svenska myndigheternas arbetssätt motsvarar de krav på spridning av miljöinformation som finns i FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG. Naturvårdsverket skall lämna förslag på åtgärder för att förbättra spridningen av miljöinformation.

Uppdraget skall genomföras efter samråd med Statskontoret.

Uppdraget skall redovisas till Miljödepartementet senast den 1 december 2003.

Skälen för regeringens beslut

Århuskonventionen och direktiv 2003/4/EG uppställer vissa krav på att offentliga myndigheter aktivt och systematiskt skall sprida miljöinformation till allmänheten. Århuskonventionen och direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om vilken information som skall spridas och om hur denna information skall spridas.

Inför det svenska genomförandet av Århuskonventionen och direktivet finns ett behov av att utreda vilken information som i dag samlas in av

Lea till So, R.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 26

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-24 16 29

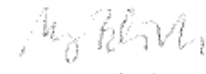
E-post: registration@environment.ministry.se
Telex
154 99 MINEN S

svenska myndigheter och hur denna information därefter sprids – via elektroniska hjälpmedel etc.

I uppdraget ingår att granska om myndigheternas agerande motsvarar kraven i Århuskonventionen och direktivet. Om så inte är fallet bör förslag lämnas till nödvändiga åtgärder. Naturvårdsverket skall även lämna förslag på övriga lämpliga åtgärder för att förbättra myndigheternas spridning av miljöinformation.

På regeringens vägnar


Lena Sommestad


Magnus Blücher

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet
Utrikesdepartementet
Jordbruksdepartementet
Kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Statskontoret

Bilaga 2 - Deltagare i referensgruppsmöte

Ds 2004:29
Bilaga 7

Naturvårdsverket 11 november, 2003

Dunér, Karin <i>Enhetschef, enheten för Miljöjuridik</i> (under del av mötet)	Naturvårdsverket
Edwertz Ida <i>Informationssekretariatet</i>	Naturvårdsverket
Eriksson, Sten <i>Informationsdirektör</i>	Riksskatteverket
Friström, Anders <i>Informatör, journalist</i>	Svenska Naturskyddsföreningen
Hallman, Katrin <i>Informatör, Internationella sekretariatet</i>	Naturvårdsverket
Hannerz, Fredrik <i>Forskningsingenjör</i>	Kungliga Tekniska Högskolan
Littorin, Bengt <i>Svenska Miljönätet</i>	Naturvårdsverket
Långström, Britt-Marie <i>Miljöchef</i>	Umeå kommun
Nilsson Taylor, Katrin <i>Informatör, Miljöanalysavdelningen</i>	Naturvårdsverket
Sandin, Leif <i>Miljövårdsdirektör</i>	Länsstyrelsen Uppsala
Sundström, Hans <i>Chefsjurist</i>	Statskontoret