

REMISSYTTRANDE

2024-11-25

Er ref KN2024/01733

Klimat- och näringsdepartementet

Miljöprövningsenheten

kn.remissvar@regeringskansliet.se

bastian.ljunggren@regeringskansliet.se

Rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen

Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Jordägareförbund får härmed avge följande yttrande över innehållet i rapporten tillsammans med vissa inledande allmänna synpunkter på konventionens utvidgade tillämpning.

Vi anser att rapporten generellt beskriver förutsättningarna för tillämpningen av Århuskonventionen i Sverige på ett korrekt sätt. Bristen i rapporten är att det inte framkommer på vilket sätt Sverige genom förändrad tillämpning, utan politiska beslut, kommit att överimplementera konventionen och därmed undergräva förtroende för miljöarbetet och offentliga institutioner samt medföra negativ påverkan på såväl enskilda medborgare som delar av samhällsutvecklingen. Vi har förståelse för att det inte är fullt ut avsikten att ha med en sådan redovisning i rapporten men vill framföra våra synpunkter på konventionens tillämpning i Sverige.

För att säkerställa konventionens legitimitet och enskildas rättigheter anser vi att en översyn och revidering av konventionens tillämpning i Sverige är nödvändig.

Allmänna synpunkter

Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Jordägareförbund ställer sig bakom Århuskonventionens ursprungliga syfte och intentioner men dess tillämpning i Sverige har förändrats på ett sätt som påverkar landsbygdsbefolkningen negativt samtidigt som våra demokratiska processer urholkas och rättssäkerheten för enskilda utövare av grundlagsskyddad pågående markanvändning försvagas.

Vid införande av Århuskonventionen i det svenska rättssystemet gjordes bedömningen (Ds 2004:29 (prop 2004/05:65)) att svensk rätt i tillräcklig utsträckning uppfyllde konventionens krav. Sverige låg redan då långt fram med en mycket omfattande offentlighetsprincip och generös talerätt.

Århuskonventionens tillämpning har därefter utvidgats utöver de ursprungliga texterna och intentionerna i Sverige.¹ I konventionens bilaga 1 går det enkelt att läsa vilka typer av verksamheter som ursprungligen avsågs. Den svenska tillämpningen omfattar idag verksamheter av en helt annan typ. Samtidigt har kraven på vilka organisationer som omfattas av talerätten och anses företräda allmänheten minskats. Vi kan inte se att utvecklingen har skett på samma sätt i andra konventionsländer. I konventionen finns möjligheter till nationella begränsningar. Dessa begränsningar måste upprätthållas nationellt av politiker och tjänstemän. Så har inte skett i Sverige.

¹ <https://portal.research.lu.se/sv/publications/tjugo-år-med-århuskonventionen-rättsutveckling-och-konsekvenser>.

Tvärtom har rättstillämpningen förändrats, med återopande av konventionen, men utan politiska ställningstaganden eller erforderliga lagändringar.²

En bärande del av resonemangen kring konventionens implementering kring talerätten har byggt på en presumtion om liten risk för missbruk och att mängden överklaganden i praktiken förutsatts bli relativt få. Idag ser vi att mängden överklaganden lett till så pass stora problem för myndigheterna att dessa förändrat sina processer och krav gentemot enskilda.³ De förändrade processerna har inte föregåtts av lagändringar och saknar kvalificerat stöd i lag, trots att de innebär betungande ingrepp för enskilda.

Enskilda företagare, framför allt på landsbygden, drabbas idag hårt av ovan beskrivna utveckling. Facebookgrupper eller andra organisationer som säger sig företräda miljöintresse kan utan kostnad dra verksamheter eller planerade åtgärder inför domstol på sätt som aldrig var avsikten med konventionen. Kvar står den enskilde som kan tvingas vänta i flera år på att få genomföra det som redan godkänts av myndigheter och dessutom tvingas betala för advokater och processer. Detta drabbar naturligtvis små verksamhetsutövare allra hårdast.

Det har gjorts försök att utvidga Århuskonventionens tillämpning även internationellt. Vid mötet med parterna i Århuskonventionen i september 2017 mötte det dåvarande utvidgningsförslaget motstånd. Sedan ett tag pågår initiativ till att genomföra liknande förändringar i konventionens tillämpning på EU-nivå, men även det har stött på patrull. Parlamentets rapportör uttalade bland annat att förslagen gick utöver konventionens ursprungliga ordalydelse och syfte.⁴ Utvidgningsförslagen bygger på inspel från olika grupperingar inom Århuskonventionens paraply. Dessa gruppers svenska representanter verkar även stå bakom de svenska förändringarna i tillämpningen. Vi efterlyser en grundlig genomgång av dessa gruppers ställning, medlemmar, arbetsätt och mål.

Så här skriver Kommissionens rapportör Christian Doleschal: "The Aarhus Convention provides a framework for access to justice but leaves some aspects of its implementation to the Parties to decide upon individually. The Aarhus Convention does, in a number of its provisions, indicate that not all members of the public must have access to the review procedure under its framework. Significantly, in Article 9, the Aarhus Convention makes reference to limiting the range of potential applicants to those that have "a sufficient interest" and remarks that "the public concerned" shall be given wide access to justice. To argue that the Aarhus Convention obliges its parties to grant every member of the public unconditional access to the review procedure means to attribute a meaning to the Convention that was not intended by its drafters."⁵

Av samma dokument framgår att det är företags och myndigheters verksamheter som åsyftas med konventionen, inte enskilda medborgares fria verksamheter. Vikten av att balansera talerätten med rättssäkerhet för alla parter framgår också tydligt. "Finally, legal certainty also requires that any third parties affected by a request for review, such as the companies or public authorities who are the subject of such an act, are heard during the procedure and are able to defend their interests, in order

² Ibid.

³ https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/198691350/_rhuskonventionen_2024-10-31.pdf s. 18 ff.

⁴ <https://www.atl.nu/sverige-borde-ta-efter-eu-om-arhuskonventionen>.

⁵ [REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation \(EC\) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies | A9-0152/2021 | European Parliament \(europa.eu\)](#)

to ensure a level playing field and fairness of treatment.”⁶ Även kommissionären Virginijus Sinkevičius (DG Envi) uttryckte sig på liknande sätt i olika sammanhang.⁷

Den nuvarande tillämpningen i Sverige har alltså inte tillkommit i demokratisk ordning, den försvagar viktiga demokratiska institutioner och funktioner samt individens äganderätt och rättssäkerhet.⁸ Vi noterar att dessa problem alltmer uppmärksammas och efterfrågar en grundlig analys av den redan utvidgade tillämpningen av konventionen i Sverige. Både hur den har gått, effekterna för samhället, den enskilde företagarens utsatthet vid ett överklagande samt vilka åtgärder som bör vidtas framöver.

Övergripande kommentarer om rapporten

Kapitel 2 redogör för eventuella särskilda omständigheter som är relevanta för rapporten..... s. 2

Myndigheternas verksamhet kontrolleras av riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) och allmänheten, inklusive miljöorganisationer, har alltid möjlighet att anmäla överträdelse av olika miljöbestämmelser till tillståndsmyndigheter för kontroll. Det svenska systemet bygger på tanken att tillsynsmyndigheter skulle agera om miljörättsliga bestämmelser inte följdes. Här bör poängteras att svenska strukturen med JK och JO satts ur spel vid tillämpningen av Århuskonventionen. Dessa institutioner ansågs vid tillträdet till konventionen säkerställa prövning enligt artikel 9.3, som inte förutsätter tillgång till prövning i domstol vid tillsynsbeslut. Även EU-rätten har klargjort att dess tolkning avseende 9.3 och tillgång till prövning i just domstol saknar direkt effekt i medlemsländerna. Trots detta har artikeln lett till omfattande rätt till domstolsprövning i Sverige, även vid tillsynsbeslut, varvid systemet med JO och JK görs körs över.

Kapitel 3 c, Artikel 3 punkten 4, åtgärder som vidtagits för att säkerställa att föreningar, organisationer och grupper som främjar miljöskydd erkänns och får stöd s. 7-8

I kapitlet redogörs för olika sätt att erkänna och stödja föreningar, grupper och organisationer. Där framgår att en mängd organisationer erhåller ekonomiskt stöd för sin verksamhet. Tanken med Århuskonventionen var att vissa miljöorganisationer skulle kunna processa mot staten och mot stora företag med stora miljöfarliga och tillståndspliktiga verksamheter. Idag kan en liten grupp skattesubventionerade aktivister idka law-fare mot en enskild jord- och skogsbrukare som ägnar sig åt grundlagsskyddad pågående markanvändning. Den obalansen måste synliggöras och ställas till rätta.

Kapitel 7-14, artikel 4-5, Tillgång till miljöinformation mm s.12-36

Århuskonventionen tillkom i en tid då internet och andra kommunikationsplattformar var begränsade i omfattning. Den aktuella rapporten innehåller en mycket god förteckning över både synen på och mängden miljöinformation som finns idag på en mängd olika plattformar. Då de tekniska förutsättningarna förändras är det viktigt att säkerställa att myndigheterna inte tappar kontrollen över all den information som finns. Det är viktigt att tillse att den information som finns uppfyller rättsordningens krav på så sätt att den är objektiv, fyller sitt syfte, är proportionerlig och inte normerande. Detta är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt men även för tilliten till myndigheter och för ansvarsfull hantering av skattemedel. De senaste årens skifte till externt användarperspektiv har accelererat komplexiteten. I förarbetena till nya förvaltningslagen (2017:900) adresseras denna problematik särskilt. Det är viktigt att se till att den nya förvaltningslagen får genomslag även i den praktiska tillämpningen. Samma resonemang avseende objektivitet gäller för den miljöinformation

⁶ Ibid.

⁷ [Debatter - Miljö: Århusförordningen \(debatt\) - Onsdagen den 19 maj 2021 \(europa.eu\)](#)

⁸ <https://www.tn.se/naringsliv/35623/rattskaoset-i-skogen-drapslag-for-foretagare-inte-vardigt-en-rattsstat/>.

som ges i skolmiljö eller på annat sätt tillhandahålls för skolan i de utbildningsinsatser som omnämns i rapporten.

Kapitel 15-20, Artikel 6- 8, Allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter mm s. 36-48

Det bör även klargöras att de organisationer som anses företräda allmänheten vad gäller möjlighet att överklaga beslut även i flera fall deltar som experter i offentliga utredningar som förbereder lagstiftning samt är remisstanser till desamma samt vid myndigheters utformande av föreskrifter.

Kapitel 28- Artikel 9, tillgång till rättslig prövning mm, s. 49-57

På sidan 55 i rapporten behandlas tillgången till rättslig prövning. Det är positivt att det av rapporten framgår tydligt att nuvarande tillämpning inte går att härleda ur rättsregler utan har vuxit fram ur en spretig praxis som är svår att tyda för myndigheter och än mer oförutsebar för enskilda. Det är idag till och med oklart i vilket forum vissa typer av tvister ska prövas. Utvecklingen bygger på en mängd enskilda ställningstaganden med resultat som varken avsetts av lagstiftaren eller följer av konventionens ordalydelse. Än mindre har dagens resultat utsatts för nödvändiga avvägningar och proportionalitetsbedömningar. Idag kan enskilda utövare av grundlagsskyddad pågående markanvändning tvingas försvara myndigheters frånvaro av beslut i domstol, på egen bekostnad. Den utvecklingen riskerar inte bara tilltron till rättsstaten utan även Århuskonventionens legitimitet. Det är positivt att dessa frågor nu både debatteras och utreds i Sverige men de borde vara föremål för diskussion även i EU och inom Århuskonventionens paragraf.

Kapitel 33 Allmänna kommentarer om konventionens syfte s.58

Beskrivningen i rapporten är delvis felaktig och framförallt bristfällig som beskrivits ovan. Konventionens tillämpning i Sverige har lett till en försämrad tilltro till myndigheter och det offentliga. Enskilda personer har försatts i en situation där det är omöjligt att förutse konsekvenser av lagenliga åtgärder. Utvecklingen av konventionen har lett till en stor obalans där enskilda privatpersoner på egen bekostnad tvingas försvara sig i domstol mot statligt finansierade miljöorganisationer.

Frågan om enskildas rättegångskostnader måste lösas på olika sätt beroende på hur nuvarande regler förändras, här finns redan ett antal riksdagsmotioner. Detta gäller särskilt när enskilda utövare av samhällsnyttig och grundlagsskyddad pågående markanvändning måste försvara myndigheters ställningstaganden i domstol. Den obalansen ligger inte i linje med Århuskonventionens intentioner.

Därutöver finns det ingenting som hindrar att nuvarande extensiva tillämpning utnyttjas för helt andra syften än miljöns bästa såsom grannfejder, konkurrensskäl eller brottslig verksamhet, tex utpressning. Premissen att alla som anser sig talar för miljön, har god kunskap om den, att de tycker samma sak eller att de företräder allmänheten är felaktig. Om inte systemet med kvalifikationskrav på organisationer som ges talerätt skärps riskerar det att förlora sin legitimitet. Om de skäl för deltagande som finns i form av att miljöorganisationer bidrar med sakkunskap, lokal förankring och att de utgör en kanal för allmänhetens synpunkter och engagemang ska ha fortsatt giltighet menar vi att det snarast finns anledning att höja kvalifikationskraven och närma sig de resonemang som fördes i samband med implementeringen av konventionen.

Det föreslås därför att en utredning

- utreder om det finns anledning att begränsa vilka verksamheter som omfattas av talerätten i specifika fall som tex rör samhällskritisk verksamhet eller grundlagsskyddad pågående markanvändning,

- utreder om det finns anledning att begränsa vilka verksamheter som omfattas av talerätten i andra fall,
- säkerställer rättssäkerheten för enskilda som omfattas av myndigheters nollbeslut,
- inför tydliga fatalietider/tidsbegränsningar för miljöorganisationers och allmänhetens möjlighet att överklaga nollbeslut,
- säkerställer att enskilda inte tvingas försvara myndigheters positiva förvaltningsbeslut eller nollbeslut mot överklaganden gentemot enskilda eller miljöorganisationer i domstol,
- tillser att enskilda inte behöver bära kostnader för att försvara myndigheters positiva förvaltningsbeslut eller nollbeslut i domstol,
- utreder inrättandet av en fond från vilken enskilda som utsätts för ett överklagande kan söka medel för att hantera rättsprocessen
- utreder införandet av en överklagandeavgift,
- utreder om det finns anledning att begränsa vilka vem/vilka som har talerätt i olika frågor,
- särskilt tillser att talerätten inte missbrukas av konkurrensskäl eller andra illegitima skäl,
- tillser att skogsbruksåtgärder åter hanteras enligt speciallagstiftningens ordalydelse (Skogsvårdslagen § 40) vilket innebär prövning i förvaltningsdomstolarna och inte i mark- och miljödomstolarna.

Med vänlig hälsning

Magnus Kindbom
Skogsdirektör

LRF Skogsägarna
Lantbrukarnas Riksförbund

Anders Grahn
Generalsekreterare

Sveriges Jordägareförbund