



Er ref/dnr: M2016/00838/R

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Stockholm 23 maj 2017

Remissyttrande över den nationella implementeringen av Århuskonventionen

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen anser att allvarliga brister föreligger i Sveriges implementering av Århuskonventionen. Dessa brister kan sammanfattas enligt följande:

- Miljöorganisationer har på senare år tillerkänts rätt av Mark- och miljööverdomstolen att klaga på fler typer av tillsynsbeslut än de som räknas upp i 16 kap. 13 § miljöbalken. Lagstiftaren har emellertid inte kodifierat denna praxis i miljöbalken.
- Den kategoriska begränsning som görs beträffande miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning av beslut i försvarsfrågor är inte i överensstämmelse med Århuskonventionen.
- Miljöorganisationer bör tillerkännas rätt att klaga på beslut som innebär försämrat områdesskydd och underlåtenhet att bilda områdeskydd.
- Århuskonventionens krav är inte korrekt genomförda i plan- och bygglagstiftningen. Möjligheten att överklaga planer är villkorad på ett sätt som inte överensstämmer med konventionen. Möjlighet att överklaga bygglov enligt plan- och bygglagen saknas helt.
- Någon lagstadgad rätt för miljöorganisationer att överklaga beslut och underlåtenheter med anledning av avverkningsanmälningar rörande skog saknas.
- Systemet med muntliga beslut i samband med skyddsjaktsärenden omöjliggör tillgången till rättslig prövning för miljöorganisationer.
- Miljöorganisationer nekas möjlighet att delta i samråd och att klaga på beslut om undersökningstillstånd enligt minerallagen.

Brister i miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning

Beslut enligt miljöbalken

På senare år har miljöorganisationer av Mark- och miljööverdomstolen tillerkänts rätt att klaga på myndigheters tillsynsbeslut som berör frågor om tillstånd eller dispens. Naturskyddsföreningen anser att denna rätt följer av Århuskonventionen. Trots att även nationell praxis är tydlig med detta har lagstiftaren inte kodifierat denna praxis. För att implementera Århuskonventionen korrekt bör det regleras i miljöbalken att alla typer av tillsynsbeslut omfattas av miljöorganisationers talerätt. I kategorin tillsynsbeslut ingår även beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken samt underlåtenhet att agera, så kallade nollbeslut, och beslut att inte inleda omprövning.

Miljöorganisationers rätt att överklaga gäller enligt 16 kap. 13 § miljöbalken inte domar och beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Enligt Århuskonventionen är denna begränsning endast möjlig när rätten att överklaga anses inverka menligt på försvarets syften. Detta ska ske efter en bedömning i det enskilda fallet.¹ Naturskyddsföreningen anser att den kategoriska begränsning som görs beträffande beslut i försvarsfrågor i miljöbalken inte är i överensstämmelse med konventionen. Undantaget behöver ses över och i det fall lagstiftaren har för avsikt att låta det kvarstå i någon form, inskränkas samt formuleras så att prövning krävs i varje enskilt fall av om ett undantag på sådan grund kan anses motiverat och tillämpligt.

Miljöbalken bör även kompletteras med en rätt för miljöorganisationer att överklaga beslut om bildande av områdesskydd. För att säkra bland annat en tillämpning av EU-rätten krävs det exempelvis att beslut om bildande av vattenskyddsområden som inte ger tillräckligt starkt skydd ska kunna överklagas av allmänheten till domstol. Detta framgår även i slutbetänkande av Dricksvattenutredningen (se SOU 2016:32 sid 442 ff). I det fall inte tillräckliga föreskrifter meddelas eller tillräckligt stort område omfattas för att t ex uppfylla krav i EU-direktiv, så som ramdirektivet för vatten, måste detta kunna prövas av domstol. Med rådande instansordning krävs det därmed även ett kompletterande i lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut som medger uttrycklig rätt för miljöorganisationer att ansöka om rättsprövning av handlingar och underlåtenhet som omfattas av art. 9.3 Århuskonventionen. Det är vidare viktigt att det tydligt framgår att försämrat områdesskydd innefattar såväl ändringar i ett områdesskydd (exempelvis ändring eller upphävande av föreskrifter) som upphävande av områdesskydd. Det behöver vidare framgå att även underlåtenhet att fatta beslut eller underlåtenhet att ansöka om att inrätta ett skyddsområde omfattas av miljöorganisationers rätt till rättslig prövning.

¹ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000.

Beslut meddelande enligt miljölagstiftning utanför miljöbalken

Det finns brister i Plan- och bygglagstiftningen avseende Sveriges implementering av konventionen. Det saknas möjlighet för miljöorganisationer att överklaga beslut om bygglov. En allvarlig begränsning av möjligheten att föra talan är också att kravet på att få överklaga ett detaljplanebeslut är villkorat med ett aktivitetskrav som innebär ett skriftligt deltagande i en tidigare del av processen, samrådet. Det är inte förenligt med Århuskonventionen att villkora möjligheten att överklaga beslut med ett aktivitetskrav i ett tidigt skede i beslutsprocessen. Detta har bland annat uttalats av EU-domstolens i beslut i målet Djurgården-Lilla Värtan (C-24/09).

Någon lagstadgad rätt för miljöorganisationer att överklaga Skogsstyrelsens handläggningsbeslut med anledning av avverkningsskyltar saknas. Detsamma gäller för tillstånd till avverkning av fjällnära skog och ädellövskog. Skogsstyrelsen handlägger årligen över femtiotusen ärenden om avverkningar. Ungefär 3000-4000 ärenden genomgår samrådsförfarande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Endast en handfull av dessa avslutas med ett faktiskt beslut om exempelvis skyddsåtgärd. Om ett ärende inte avslutas med ett beslut blir det svårare för miljöorganisationer och andra berörda att angripa beslutet rättsligt. Det saknas dessutom uttryckligt lagstöd för miljöorganisationer att överklaga denna typ av ärenden och beslut. Naturskyddsföreningen anser inte att den svenska lagstiftningen är förenlig med Århuskonventionen.

Skyddsjakt kan vara nödvändigt i vissa situationer förutsatt att kriterierna för skyddsjakt är uppfyllda. Djuret ska ha orsakat allvarlig skada, eller det ska vara sannolikt att allvarlig skada kommer att uppstå eller förvärras. Jakten får inte försvåra upprätthållande av artens gynnsamma bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde. Det får inte heller finnas någon annan lämplig lösning på problemet som det aktuella djuret orsakar. EU-domstolen har varit tydlig med att undantagen ska tolkas restriktivt. Dessutom måste något av kriterierna i 23 a § punkten 1-4 jaktförordningen vara uppfyllda. Naturskyddsföreningen anser att det i vissa situationer, där ett djur har orsakat stora, dokumenterade skador och läget är i det närmaste akut, kan vara befogat av länsstyrelsen att fatta ett muntligt beslut om skyddsjakt. Detta förutsätter att det muntliga beslutet omedelbart åtföljs av ett skriftligt beslut som tillgängliggörs för berörda parter och miljöorganisationer. Naturskyddsföreningen har emellertid noterat att det på senare år finns en tendens till ett system där muntliga beslut snarare är praxis än undantag i skyddsjaktsärenden.² Vid ett flertal tillfällen har rovdjur fällt redan innan det skriftliga beslutet har meddelats. Muntliga beslut omöjliggör tillgången till rättlig prövning för miljöorganisationer och bör i största mån undvikas.

Naturskyddsföreningen är positiv till förslagen i lagrådsremissen om miljöbedömningar där samrådsreglerna i 6 kap. miljöbalken föreslås gälla fullt ut vid bearbetningskoncessioner enligt minerallagen. Även mineralprospektering kan medföra stora konsekvenser för miljön vad gäller bland annat påverkan på arter och miljökvalitetsnormerna för vatten. Föreningen anser således att även undersöknings-

² För exempel se yttrande från Rovdjursföreningen från den 16 februari 2017 till Miljö- och energidepartementet i Århus-rapporteringen.

tillstånd enligt minerallagen bör omfattas av samrådskravet samt att lagstöd bör ges för möjligheten att klaga på även denna typ av beslut.

Detta remissvar har utarbetats av miljöjuristen Rebecca Nordenstam.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Johanna Sandahl
Ordförande



Rebecca Nordenstam
Miljöjurist