

Ansökan om forskningsanslag från KSLA
ÄG 2022 för projektet:

*Århuskonventionens tillämpning och dess
konsekvenser för äganderätt och
näringsfrihet i Sverige, i jämförelse med
konventionens lydelse och tillämpning i
andra länder*

1. Sammanfattande inledning

Transparens, möjlighet till prövning och demokrati är viktigt, ur allas perspektiv. Sverige är en demokrati där lagar, förordningar och föreskrifter utreds och olika intressen avvägs i flera steg inför beslut där alla har möjlighet att lämna synpunkter. Organisationer och andra som anser att lagar och tillämpning bör ändras har möjlighet att påverka genom sin demokratiska rätt till opinionsbildning och att rösta i allmänna val. I en fungerande rättsstat bör däremot inte olika gruppintressen utanför det demokratiska systemet kunna påverka lagens tillämpning. Århuskonventionen är en del av den reglering som balanserar intressen hos olika aktörer som på olika sätt utnyttjar mark i sin verksamhet. Utvecklingen av hur Århuskonventionen tillämpas i Sverige har påverkan på enskilda, på domstolarna samt på rättstillämpningen hos myndigheter, vilket har uppmärksammats vid upprepade tillfällen.¹ Bland de konsekvenser som nämns finns följande:

- Gränserna för vem/vilka som har talerätt har förändrats tillsammans med typen av verksamheter som omfattas.
- Ökningen av mängden överklaganden riskerar leda till att myndigheterna anpassar, sin rättstillämpning efter risken att beslut överklagas.
- Publicering av avverkningsanmälningar publiceras automatiskt på miljöorganisationers hemsida.
- Problem med rättskraft för beslut och tillstånd, risker för *lawfare*, utpressning m.m.

Tecknen på att Århuskonventionens tillämpning har ändrats, och därigenom medfört påtagliga konsekvenser för enskilda, ger anledning att undersöka ifall och i så fall hur Århuskonventionens tillämpning har förändrats utöver lagstiftarens intention.

Syftet med projektet är att undersöka Århuskonventionens tillämpning i Sverige i jämförelse med konventionens ordalydelse, intentioner, lagstiftarens intention när Sverige anslöts och tillämpningen i jämförbara länder, och med avseende på dess konsekvenser för verksamheter som kräver markanvändning.

Projektet knyter direkt an till en av utlysningens punkter: *”Århuskonventionens tillämpning och dess konsekvenser för äganderätt och näringsfrihet”*.

Målet med ansökan är att öka kunskapen om hur den svenska tillämpningen av konventionen påverkat äganderätt och näringsfrihet i frågor av betydelse för jord- och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet.

¹ <https://www.lrf.se/politikochpaverkan/aganderatt-och-miljo/miljoorganisationers-taleratt/>
<https://www.foyen.se/nar-far-miljoorganisationer-egentligen-klaga/>
<https://www.foyen.se/nytt-forslag-om-miljobedomningar-haltar/>
<https://www.foyen.se/utokad-ratt-for-miljoorganisationer-att-overklaga-igen-representanter-for-faglar-stoppar-kraftledning/>
<https://www.foyen.se/hogsta-domstolen-ger-miljoorganisationer-taleratt-i-mal-om-bygglov/>
<https://www.foyen.se/oavsett-ny-regering-sakerstall-att-overklaganden-inte-forsenar-samhallsviktiga-projekt/>
<https://www.atl.nu/skog/facebookgrupp-far-overklaga-jaktbeslut/>
LRF om Århuskonventionen: Politiken behöver träda fram och ta ansvar - Altinget - Allt om politik: altinget.se
”De demokratiska processerna bör träda in och ställa tillräta” - Altinget - Allt om politik: altinget.se
LRF fiskar i grumliga vatten - Altinget - Allt om politik: altinget.se

1.1. Metoder

Forskningen ska bedrivas ur såväl rättsvetenskapligt som rättsekonomiskt perspektiv. Vad gäller det rättsvetenskapliga perspektivet kommer en rättsdogmatisk metod att användas där vi studerar förarbeten, lagtext, praxis och doktrin inom området. Till detta kommer publicerad dokumentation av myndigheternas egna uppföljningar och utvärderingar av konventionens tillämpning.

Vi kommer även använda oss av en komparativ metod för att studera skillnader i olika länders tillämpning av konventionen.

Det rättsekonomiska perspektivet består i att studera hur rätten och dess tillämpning påverkar det ekonomiska utfallet i samhället, ur både individuellt och samhälleligt perspektiv. Det rättsekonomiska perspektivet inbegriper att studera äganderätten som ett rättighetsknippe och analysera hur knippet i realiteten påverkas av utvecklingen av rättstillämpningen.

1.2. Kompetens

I projektet kommer fyra forskare med kompetens inom juridik och ekonomi och med tidigare erfarenhet av forskning om regleringen av skogsbruket att medverka:

Fil.dr. Ingemar Bengtsson

<https://portal.research.lu.se/sv/persons/ingemar-bengtsson/publications/#0>

Univ.adj. samt doktorand Eric Norén

<https://portal.research.lu.se/sv/persons/eric-nor%C3%A9n>

Jur.dr. Malin Sjöstrand

<https://portal.research.lu.se/sv/persons/malin-sj%C3%B6strand>

Jur.kand. Anna Treschow

Bengtsson, Norén och Sjöstrand är anställda vid Lunds universitet och Treschow har tidigare varit det och planeras att anställas som adjungerad universitetsadjunkt på visstid inom ramen för projektet. Ingemar Bengtsson kommer att vara projektledare. Forskningsgruppen har tidigare genomfört projektet: *"Håller äganderätten till skogsmark på att urholkas?"*

<https://portal.research.lu.se/sv/projects/h%C3%A5ller-%C3%A4gander%C3%A4tten-till-skogsmark-p%C3%A5-att-urholkas> vilket resulterade i rapporterna: *"KONFLIKTERNA I SKOGEN: – EN ANALYS AV REGELKONFLIKTER OCH MYNDIGHETSAGERANDE"*

<https://portal.research.lu.se/sv/publications/konflikterna-i-skogen-en-analys-av-regelkonflikter-och-myndighets> (också publicerad i Juridisk Publikation) och *"Insidesaktivism som en strategi att kontrollera produktionsmedlen? - Ett exempel från skogsbruket"*

<https://portal.research.lu.se/sv/publications/insidesaktivism-som-en-strategi-att-kontrollera-produktionsmedlen>.

1.3. Spridning

Projektets resultat kommer att kommuniceras genom en vetenskaplig rapport i Avdelningen för Fastighetsvetenskaps rapportserie samt senare som vetenskaplig artikel. Resultaten kommer även att kommuniceras populärvetenskapligt genom debattartiklar i massmedia. Det ovan nämnda projektet spreds populärvetenskapligt genom debattartiklar i SvD och ATL.

1.4. Samhällsrelevans

Projektgruppen bedömer att projektet har hög samhällsrelevans då regleringen runt skogsbruk, jordbruk såväl som markanvändning i stort, idag är starkt uppmärksammas från flera håll och det finns krav från olika intressenter på förändring i regelverket. Det är därför angeläget med ett djupare kunskapsunderlag om hur regleringen idag fungerar och hur den har utvecklats till dagens tillstånd. Den del av regleringen som utgörs av Århuskonventionen påverkar hur bl.a. skogs- och jordbruk kan bedrivas och har under senare år uppmärksamats av både aktörer i de gröna näringarna och av myndigheterna. Det är därför angeläget att närmare studera vad som ligger bakom den utvecklingen.

2. Budget och sökt belopp

Projektet är tänkt att pågå under tolv månader, under kalenderåret 2023, och det sökta beloppet är ca 450 000 kr. Av dessa är ca 400 000 kr avsedda för att täcka lönekostnader inkl. förvaltningskostnader vilket innebär att projektgruppen tillsammans kan arbeta motsvarande ca 4 månader heltid inom projektet. I praktiken kommer dock arbetet bedrivas på deltid under hela projekttiden på 12 månader. Uptill kostnaderna för löner söker vi även 40 000 kr för omkostnader, vilka kan antas främst bestå i resor och tillgång till data.

3. Bakgrund om Århuskonventionen

Sverige undertecknade Århuskonventionen² i juni 1998. Konventionen, som antogs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE), trädde i kraft 2001 och ratificerades av Sverige 2005. Idag har konventionen 47 parter från Europa och Centralasien. Även EU har ratificerat Århuskonventionen.

Konventionen består av tre olika delar (pelare):

- tillgång till information, d.v.s. allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter
- allmänhetens deltagande, d.v.s. allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om miljön
- tillgång till rättslig prövning, d.v.s. allmänhetens rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionens parter möts vart fjärde år (Meeting of the Parties) och beslutar om hur konventionen ska genomföras och utvecklas samt årligen i en särskild arbetsgrupp (Working

²http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/ACText/Aarhus_Convention_text_Swedish.pdf

Group of the Parties) för att utvärdera hur konventionen genomförs och för att utveckla konventionsarbetet.

Inom konventionen finns även arbetsgrupper för var och en av konventionens s.k. pelare, arbetsgruppen om tillgång till information (The Task Force on Access to Information), arbetsgruppen om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser (The Task Force on Public Participation in Decision-making) och arbetsgruppen om tillgång till rättslig prövning (The Task Force on Access to Justice).³

ACCC (Efterlevandekommittén) med valda medlemmar ska se till att konventionen efterlevs. Det är den kommittén som ligger bakom det senaste förslaget till förändringar av tillämpningen av konventionen i EU.⁴

3.1. Århuskonventionen i Sverige

Bedömningar vid ratifikationen^{5,6} i korthet.

- Svensk rätt uppfyller kraven i Århuskonventionen på att allmänheten skall få delta i vissa tillståndsprocesser.
- Svensk rätt uppfyller konventionens krav vad gäller rätt till rättslig prövning i samband med avslag på begäran om information. 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.
- De prövningsförfaranden som krävs enligt konventionen motsvaras av svenska prövningsförfaranden.
- Svenska regleringar av vilken allmänhet som har möjlighet att föra talan mot tillståndsbeslut beträffande miljöfarliga verksamheter överensstämmer med kraven på området i konventionen. 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.

³<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/miljokonventioner/Arhuskonventionen--om-ratt-till-miljoinformation/>

⁴<https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/aarhuscc-members.html>

⁵Ds 2004:29: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2004/07/arhuskonventionen/>

⁶Proposition 204/05:65: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/arhuskonventionen_GS0365

- Svenska regleringar i miljöbalken av miljöorganisationers möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut överensstämmer med kraven i konventionen. Några mindre justeringar föreslogs rörande miljöorganisationers möjligheter att föra talan, däribland: 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).

Utveckling av tillämpningen i Sverige

I Århuskonventionens artikel 9.3 anges 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. Allmänheten utgörs av såväl fysiska som juridiska personer som föreningar, organisationer och grupper. Konventionens bestämmelser har sin motsvarighet i svensk rätt genom regler bl.a. i miljöbalken.

Artikeln innehåller två led. Enligt det första får en konventionspart sätta upp kriterier för vilka som har rätt att få tillgång till rättslig prövning enligt artikeln. Dessa kriterier måste enligt allmänna traktaträttsliga tolkningsprinciper vara förenliga med konventionens syfte. I det andra ledet framgår omfattningen av klagorätten. Den ska omfatta handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen.

Vid Sveriges tillträde till Århuskonventionen diskuterades frågan om genomförandet av artikel 9.3 i konventionen och bl.a. Lagrådet fann att det var tveksamt om Sverige kunde anses uppfylla konventionens krav eftersom miljöorganisationer inte hade rätt att överklaga tillsynsbeslut.⁷ Regeringen bedömde dock att artikel 9.3 i konventionen inte innebar något krav på att miljöorganisationer måste kunna överklaga sådana beslut.⁸ EU-domstolen fann att artikeln i konventionen inte har direkt effekt i unionsrättslig mening men att artikeln innebär att det ankommer på en nationell domstol att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten så att den stämmer överens med konventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten.

Domstolarna har dock i senare praxis funnit att, mot bakgrund av rättsutvecklingen på det unionsrättsliga området, miljöorganisationer ska ges klagorätt vad avser vissa tillsynsbeslut som kan anses ha en koppling till beslut om tillstånd och dispens (MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48). Ett s.k. nollbeslut är i princip överklagbart och omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Så nu tolkas Århuskonventionen, unionsrätten samt miljöbalken på så sätt att myndighets avstående från negativt beslut ska ses som ett beslut om tillstånd. Organisationer, som uppfyller de kriterier som följer av 16 kap. 13 § miljöbalken, har därför rätt att överklaga länsstyrelsens beslut.⁹

⁷ se Lagrådets yttrande, prop. 2004/05:65 s. 313 f

⁸ se Lagrådets yttrande, prop. 2004/05:65 s. 96

⁹HFD 2020 Referat 12

4. Problemformulering

Vid införande av Århuskonventionen i det svenska rättssystemet gjordes bedömningen att svensk rätt i tillräcklig utsträckning uppfyllde konventionens krav.^{10,11} I förhållande till kraven låg Sverige redan då långt fram med utvecklad offentlighetsprincip och talerätt.

Århuskonventionens tillämpning verkar över tiden att ha förändrats i Sverige. I konventionens bilaga 1 går det att läsa vilka typer av verksamheter som ursprungligen avsågs. Den svenska tillämpningen omfattar idag även verksamheter av en helt annan typ. Utvecklingen verkar inte ha skett på samma sätt i andra konventionsländer. Hur, och varför, tillämpningen har förändrats i Sverige jämfört med andra länder ska undersökas.

I konventionen finns möjligheter till nationella begränsningar. Dessa begränsningar ska upprätthållas nationellt av politiker och tjänstemän. Så verkar inte ha skett i Sverige. Tvärtom har konventionens omfattning utökats utan politiska ställningstaganden. Enskilda företagare, framför allt på landsbygd, påverkas av den här utvecklingen. Olika mindre sammanslutningar och löst sammansatta grupper kan kostnadsfritt inleda ett domstolsförfarande på sätt som aldrig verkar ha varit avsikten med konventionen. Den enskilde verksamhetsutövaren kan tvingas vänta i flera år på att få genomföra lagliga åtgärder som redan godkänts av myndigheter och dessutom tvingas betala för advokater och processer. Hur tillämpningen i Sverige har förändrats, hur det har gått till och vilka konsekvenser det ger för verksamhetsutövare ska undersökas i projektet. Hur den här utvecklingen har sett ut i övriga länder som är parter till konventionen är oklart och kommer också att utredas.

Det har gjorts försök att utvidga Århuskonventionens tillämpning även internationellt. Sedan ett tag pågår konkreta utvidgningsförslag inom EU inför vilka även Commissioner for the Environment Virginijus Sinkevičius uttryckte sina farhågor.¹² Parlamentets rapportör uttalade bland annat att förslagen går utöver konventionens ursprungliga ordalydelse och syfte.¹³ Utvidgningsförslagen bygger på inspel från olika grupperingar inom Århuskonventionens paraply. Dessa gruppers svenska representanter verkar även stå bakom de svenska förändringarna i tillämpningen då expertutlåtanden, remisser, rapporter m.m. hållits inom en snäv krets. I projektet ska utredas vilka svenska grupperingar som fått genomslag i utformningen och förändringen av den svenska tillämpningen.

Fråga om en myndighets råd och anvisningar getts ett sådant innehåll och en sådan utformning att de är överklagbara. Skydda Skogen, som hänvisar till *Århuskonventionen*

¹⁰Ds 2004:29: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2004/07/arhuskonventionen/>

¹¹ Proposition 2004/05:65: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/arhuskonventionen_GS0365

¹²[Sitting of 19-05-2021 | Plenary | European Parliament \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/press-room/en/answer-to-a-question/20210519010001)

¹³[PR COD 1amCom \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/press-room/en/answer-to-a-question/20210519010001)

5. Syfte

Syftet med forskningsprojektet är att i förhållande till Århuskonventionens ordalydelse och ursprungliga intentioner utreda nuvarande tolkning och tillämpning i Sverige mot bakgrund av utvecklingen i övriga länder som är konventionsparter, och i EU. Det ska också utredas hur eventuella förändringsprocesser gått till. Vidare ska det även analyseras vilka konsekvenser den svenska tillämpningen har för verksamhetsutövare inom de gröna näringarna.

Ingemar Bengtsson, projektledare

Lars Nilsson, prefekt vid institutionen
för teknik och samhälle, LTH, LU