



Århuskonventionen

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2004/05:65 Århuskonventionen jämte 2 följdmotioner med totalt 8 yrkanden. Dessutom behandlar utskottet ytterligare 4 yrkanden från den allmänna motions tiden 2004.

Århuskonventionen är en FN-konvention om tillgång till information i miljöfrågor, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön och tillgång till överprövning i miljöfrågor. Inom EU har två direktiv beslutats om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön. Konventionen och direktiven innehåller regler om att allmänheten skall få ta del av fakta om miljön och få 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. Vissa anpassningar bedöms dock som nödvändiga för att leva upp till konventionens och direktivens krav. Regeringen föreslår därför en ny lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ. Lagen skall garantera allmänhetens tillgång till miljöinformation även i de fall informationen inte finns hos en myndighet. Regeringen föreslår därför också ändringar i sekretesslagen, miljöbalken, väglagen m.fl. lagar. Slutligen föreslår regeringen att Sverige ratificerar Århuskonventionen och i samband med det anmäler en reservation. Reservationen omfattar dels att Sverige inte har genomfört konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling, dels att reglerna om miljöorganisationers talerätt i vissa avseenden måste kompletteras.

Utskottet tillstyrker regeringens lagförslag och förslaget om att Sverige skall ratificera Århuskonventionen med den ändringen att reservationen för att Sverige inte genomför konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling även skall avse riksdagens beslut. Utskottet avstyrker samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns 6 reservationer och 1 särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund.....	5
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	6
Utskottets överväganden.....	8
Lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ m.m.	8
Sveriges tillträde till Århuskonventionen m.m.	13
Vissa frågor med anknytning till rätten att delta i beslutsprocesser m.m. ...	16
Reservationer.....	19
1. Ytterligare regleringar om rätten till miljöinformation, punkt 2 (kd).....	19
2. Ytterligare utvidgning av miljöorganisationers talerätt, punkt 5 (kd).....	19
3. Sveriges tillträde till Århuskonventionen, punkt 7 (kd).....	20
4. Utredning om ändring i tryckfrihetsförordningen, punkt 8 (fp, kd).....	21
5. Vissa frågor med anknytning till rätten att delta i beslutsprocesser, punkt 9 (kd).....	21
6. Ideella organisationers kunskap och engagemang, punkt 10 (fp, kd, c)..	22
Särskilt yttrande.....	24
Miljöorganisationers möjlighet att föra talan enligt vissa lagar, punkt 4 (kd)	24
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	25
Propositionen.....	25
Följdmotioner.....	25
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2004.....	26
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	28
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2004/05:KU4y.....	38

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2004/05:65 punkt 2 i denna del.

2. **Ytterligare regleringar om rätten till miljöinformation**

Riksdagen avslår motion 2004/05: MJ21 yrkande 1.

Reservation 1 (kd)

3. **Ändringar i sekretesslagen**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2004/05:65 punkt 2 i denna del och avslår motion 2004/05: MJ21 yrkande 6.

4. **Miljöorganisationers möjlighet att föra talan enligt vissa lagar**

Riksdagen antar regeringens förslag till

lag om ändring i väglagen (1971:948),

lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,

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

lag om ändring i luftfartslagen (1957:297),

lag om ändring i minerallagen (1991:45).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2004/05:65 punkt 2 i denna del och avslår motion 2004/05: MJ21 yrkande 3.

5. **Ytterligare utvidgning av miljöorganisationers talerätt**

Riksdagen avslår motion 2004/05: MJ21 yrkandena 2 och 4.

Reservation 2 (kd)

6. **Ändring i miljöbalken**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2004/05:65 punkt 2 i denna del.

7. **Sveriges tillträde till Århuskonventionen**

Riksdagen godkänner Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att Sverige inte genomför konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av riksdagens, regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling och konventionens krav i artikel 9.2 såvitt avser tillgång till rättslig prövning för miljöorganisationer avseende sådana beslut om

detaljplan som är förenade med krav på miljökonsekvensbeskrivning samt avseende sådana tillståndsbeslut som regeringen fattar som första instans enligt t.ex. naturgaslagen (2000:599) och efter överklagande enligt 18 kap. miljöbalken.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2004/05:65 punkt 1 och avslår motion 2004/05:MJ21 yrkande 7.

Reservation 3 (kd)

8. Utredning om ändring i tryckfrihetsförordningen

Riksdagen avslår motionerna 2004/05:MJ20 och 2004/05:MJ21 yrkande 5.

Reservation 4 (fp, kd)

9. Vissa frågor med anknytning till rätten att delta i beslutsprocesser

Riksdagen avslår motionerna 2004/05:MJ464 och 2004/05:MJ498 yrkandena 32 och 33.

Reservation 5 (kd)

10. Ideella organisationers kunskap och engagemang

Riksdagen avslår motion 2004/05:MJ510 yrkande 3.

Reservation 6 (fp, kd, c)

Stockholm den 22 mars 2005

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Catharina Elmsäter-Svärd

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Catharina Elmsäter-Svärd (m), Åsa Domeij (mp), Alf Eriksson (s), Lennart Fremling (fp), Rune Berglund (s), Rolf Lindén (s), Sven Gunnar Persson (kd), Kjell-Erik Karlsson (v), Christina Axelsson (s), Carina Ohlsson (s), Jan-Olof Larsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Ann-Kristine Johansson (s), Cecilia Widegren (m), Anita Brodén (fp), Hans Stenberg (s) och Claes Västerteg (c).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I januari 2005 presenterade regeringen proposition 2004/05:65 Århuskonventionen dels med förslag till lagändringar som bedöms som nödvändiga för att leva upp till kraven i Århuskonventionen och två EG-direktiv om tillgång till miljöinformation, deltagande i beslutsprocesser som rör miljön och tillgång till överprövning i miljöfrågor, dels med förslag till ratifikation av konventionen. Propositionens förslag bygger på en uppgörelse mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna och återges i *bilaga 1*. Med anledning av propositionen har Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna väckt varsin motion med sammanlagt 8 yrkanden. Utskottet tar i detta sammanhang upp ytterligare 4 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2004. Samtliga motionsyrkanden återfinns i *bilaga 1*. Lagförslagen återges i *bilaga 2*.

Konstitutionsutskottet har yttrat sig över sådana rättsliga aspekter på regeringens förslag som berör vissa delar av konventionens förhållande till tryckfrihetsförordningen. Yttrandet (2004/05:KU4y) återfinns i *bilaga 3*.

Bakgrund

År 1995 hölls en miljöministerkonferens i Sofia, Bulgarien, där ministerrarna enades om riktlinjer för ett ökat inflytande från allmänheten i frågor som rör miljön. 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 (den ekonomiska kommissionen för Europa som omfattar 55 medlemsländer i Europa, Kaukasus, Centralasien och Nordamerika) 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 Kanada deltog inte. Flera internationella och regionala miljöorganisationer bildade en koalition som deltog aktivt under hela förhandlingsprocessen. 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.

Århuskonventionen kopplar samman frågor om mänskliga rättigheter och miljön. Enligt konventionen är ett tillfredsställande miljöskydd väsentligt för att man skall kunna åtnjuta grundläggande mänskliga rättigheter. Konventionen utgår också från att ett större samhälleligt 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.

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. Gemenskapen har därför beslutat om direktiv som genomför konventionens bestämmelser i EG-rätten. Europaparlamentet och rådet har antagit direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG. Århuskonventionen och direktivet har i huvudsak samma innehåll. Europaparlamentet och rådet har vidare antagit 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 rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG. I vissa delar är konventionens bestämmelser mer långtgående än direktiven. I andra delar råder det motsatta förhållandet.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Århuskonventionen är en FN-konvention om tillgång till information i miljöfrågor, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön och tillgång till överprövning i miljöfrågor. Inom EU har två direktiv beslutats om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön. Konventionen och direktiven bidrar till att skydda alla rättighet att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande. De bygger på insikten att miljöarbetet måste vara förankrat hos allmänheten och att det kan förbättras genom allmänhetens påverkan på myndigheter och beslutsfattare. Konventionen och direktiven innehåller därför regler om att allmänheten skall få ta del av fakta om miljön och få 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. Vissa anpassningar bedöms dock som nödvändiga för att leva upp till konventionens och direktivens krav. I pro-

positionen behandlas endast sådana lagändringar. Som flera remissinstanser har påpekat kan ytterligare lagändringar komma att aktualiseras, dels som ett led i Sveriges ambition att bli ännu bättre i de frågor som konventionen omfattar, dels till följd av de krav som blir resultatet av pågående förhandlingar inom Europeiska unionen om hur unionens medlemsstater skall leva upp till konventionens syften. Regeringen avser att så snart det är möjligt återkomma med de lagförslag som det fortsatta arbetet ger upphov till. Detsamma gäller lagändringar som visat sig nödvändiga men som inte har kunnat beredas inom ramen för denna proposition.

Propositionens lagförslag är i huvudsak följande.

Regeringen föreslår en ny lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ som skall gälla för verksamhet som avser myndighetsutövning eller utförande av offentliga tjänster som har samband med miljön. Lagen skall garantera allmänhetens tillgång till miljöinformation även i de fall informationen inte finns hos en myndighet. Införandet av denna lag föranleder ett tillägg till sekretesslagens bestämmelser om sekretess hos domstol.

Vidare föreslås att en ny bestämmelse införs i sekretesslagen om avvägning mellan sekretessintressen och allmänhetens intresse av att få ta del av miljöinformation. En sekretessbrytande regel för uppgifter om utsläpp till miljön föreslås också.

Regeringen föreslår också två ändringar i miljöbalken. Dels att det skall införas en uttrycklig regel om att resultatet av allmänhetens deltagande skall beaktas i utarbetandet av avfallsplaner, dels att det skall tydliggöras att allmänheten har möjlighet att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheterna.

För att åstadkomma överensstämmelse med konventionens krav på att miljöorganisationer skall ha rätt att få ett tillståndsbeslut prövat beträffande alla de verksamheter som räknas upp i konventions- respektive direktivbilagorna, föreslås att det i väglagen m.fl. lagar införs en sådan rättighet. Detta sker genom en hänvisning till reglerna om miljöorganisationers talerätt i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 maj 2005.

Regeringen föreslår att Sverige ratificerar Århuskonventionen och i samband med det anmäler en reservation. Reservationen omfattar dels att Sverige inte har genomfört konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling, dels att reglerna om miljöorganisationers talerätt i vissa avseenden måste kompletteras.

Utskottets överväganden

Lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ. Samtidigt avstyrker utskottet ett motionsyrkande (kd) om att regeringen skall lägga fram ett förslag om en generell lag om rätt till miljöinformation.

Utskottet tillstyrker vidare regeringens förslag till ändringar i sekretesslagen och avstyrker ett motionsförslag (kd) om ytterligare ändringar.

Dessutom tillstyrker utskottet regeringens lagförslag i den del det berör miljöorganisationers möjlighet att föra talan. Härvid avstyrker utskottet tre yrkanden (kd) med förslag till ytterligare lagändringar.

Slutligen tillstyrker utskottet regeringens lagförslag i övrigt.

Jämför reservationerna 1 (kd) och 2 (kd).

Propositionen

Regeringen föreslår att en ny lag om miljöinformation skall gälla i fråga om enskilda organ som innehar eller förvarar miljöinformation som avser sådan av det enskilda organet bedriven verksamhet som innebär fullgörande av offentlig förvaltningsuppgift. Lagen skall inte gälla för myndigheter eller sådana organ som avses i 1 kap. 8 eller 9 § sekretesslagen (1980:100), dvs. som redan omfattas av de svenska reglerna om handlingars offentlighet. I lagen ges var och en tillgång till miljöinformation som innehas eller förvaras för ett sådant enskilt organ. Den som lämnar ut information får ta ut skälig ersättning. Enligt lagens huvudregel skall informationen lämnas så snart som möjligt. Begäran om utlämnande av information får avslås endast på särskilt angivna grunder. Beslut om avslag på begäran om utlämnande får överklagas av sökanden till kammarrätten. Lagen innebär också att den som söker information skall ha möjlighet att överblicka vilken information som finns hos det aktuella organet och ålägger organen olika former av serviceskyldighet.

Regeringen föreslår vidare att det i sekretesslagen införs en bestämmelse med innebörden att om en uppgift som utgör sådan miljöinformation som avses i lagen om miljöinformation hos vissa enskilda organ omfattas av sekretess, skall sekretessen inte gälla om det är uppenbart att uppgiften har sådan betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften bör ha företräde framför det intresse som sekre-

sen skall skyddas. Sekretess enligt 6 och 8–10 kap. sekretesslagen skall inte gälla för uppgifter om utsläpp i miljön. En ny bestämmelse införs i sekretesslagen med innebörden att om en begäran att få ut miljöinformation avslås enligt lagen om miljöinformation hos vissa enskilda organ och beslutet överklagas till kammarrätt, gäller sekretess för uppgifterna hos domstolen, om inte domstolen finner att uppgifterna skall lämnas ut enligt lagen om miljöinformation hos vissa enskilda organ.

I propositionen föreslås dessutom att en uttrycklig regel införs i 15 kap. 13 § miljöbalken om att resultatet av samråd och yttranden skall beaktas vid beslut om renhållningsordning enligt miljöbalken.

Den grupp av miljöorganisationer som har möjlighet att föra talan mot domar eller beslut enligt miljöbalken skall enligt regeringens förslag 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 allmän hamn, luftfartslagen (1957:297) och minerallagen (1991:45).

Genom en ändring i 26 kap. 1 § miljöbalken föreslår regeringen att det uttryckligen anges att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan skall vidta nödvändiga åtgärder för kontroll och rättelse.

Motionen

Enligt Kristdemokraternas kommittémotion MJ21 (kd) bör riksdagen begära att regeringen lägger fram förslag om en generell lag om rätt till miljöinformation. Kristdemokraterna anser att det, utöver den mycket snäva lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ som föreslås i propositionen, behövs en bred lag om en generell rätt för medborgarna att få tillgång till miljöinformation från privata företag och offentlig verksamhet (yrkande 1).

Motionärerna anser dessutom att riksdagen bör ändra 14 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100) på det sätt regeringen föreslår men med det tillägg att riksdagen bör införa ett ytterligare stycke om att det som sägs i första stycket i paragrafen endast skall tillämpas på miljöinformation hos verksamhetsutövare med myndighetsutövning eller som utför offentliga tjänster. Enligt motionärerna riskerar förslaget att göra rättsläget oklart. Det kan även leda till att information som kan utnyttjas i syfte att orsaka väsentlig skada för samhället och på anläggningar lämnas ut (yrkande 6).

Härutöver föreslår motionärerna att riksdagen ändrar samtliga lagar som nämns i 1 kap. 2 § miljöbalken så att beslut som fattas av myndigheter enligt dessa lagar kan överklagas av en ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Motionärerna anser att regeringen har begränsat talerätten till att endast omfatta vissa miljörelaterade lagar (yrkande 3).

Motionärerna föreslår dessutom att talerätten för miljöorganisationer även skall omfatta regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1–3 §§ miljöbalken. Enligt motionen uttrycker Århuskonventionen tydligt att miljöorganisationer skall ha rätt att överklaga på denna punkt (yrkande 4).

Slutligen bör frågan om att ge fler organisationer talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken utredas. Enligt motionen uppnås inte Århuskonventionens syfte med nuvarande lagtext. Det är inte bra om det i praktiken endast är större, rikstäckande organisationer som får talerätt medan lokala organisationer ställs utanför (yrkande 2).

Utskottets ställningstagande

Lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ

Allt fler verksamheter som tidigare varit av utpräglad offentlig art övergår numera helt eller delvis i annan form. Detta innebär att offentlig förvaltning i allt större utsträckning utövas av andra organ än myndigheter. Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet (2003/4/EG) är ett välkommet och viktigt steg i arbetet mot större öppenhet, och utskottet anser i likhet med regeringen att det behövs en generell reglering om tillgång till miljöinformation som görs tillämplig 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.

I regeringens förslag om en generell miljöinformationslag definieras både aktörer och miljöinformation utifrån kraven i konventionen och direktivet. Syftet med lagen är alltså 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 kommer således att gälla för andra organ än myndigheter och sådana organ som omfattas av offentlighetsprincipen. För dessa finns redan regler om sekretess och utlämnade av information som uppfyller konventionens och direktivets krav. Utskottet tillstyrker regeringens förslag om en miljöinformationslag. Enligt utskottets uppfattning innebär det anförda att motion MJ21 (kd) yrkande 1 är tillgodosedd. Motionsyrkandet avstyrks.

Ändringar i sekretesslagen

Regeringens förslag om ändring i sekretesslagen innebär bl.a. att det införs en generell intresseavvägningsklausul som gör det möjligt att i det enskilda fallet göra en avvägning mellan allmänhetens intresse av att ta del av miljöinformation och det intresse som sekretessreglerna avser att skydda. I motion MJ21 (kd) yrkande 6 utvecklas inte närmare i vilket avseende regeringens förslag skulle kunna medför rättsliga oklarheter. Utskottet delar inte motionärernas uppfattning. Sekretesslagen reglerar sekretess i det allmännas verksamhet (bl.a. myndigheter och vissa organ med delegerade myndighetsuppgifter). Såsom regeringen påpekar syftar förslaget till att Sverige skall leva upp till krav som ställs i Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet. Det är i motionen inte heller närmare utvecklat varför regeringens förslag skulle kunna leda till att information utnyttjas för att orsaka skada. Tvärtom påpekas i propositionen just att bestämmelsen avser situationer där det är uppenbart att uppgiften har sådan betydelse från mil-

jösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften har företräde som ett utlämnande ändå skall ske. När de intressen som är till för att skyddas väger tyngre än allmänhetens intresse av tillgång till miljöinformation, skall en begäran om att få ut den aktuella uppgiften avslås. Det är för övrigt oklart på vilket sätt syftet med motionärernas förslag skulle uppnås med det föreslagna tillägget. Utskottet tillstyrker regeringens förslag i den här delen och avstyrker motionsyrkandet.

Därutöver tillstyrker utskottet också övriga ändringsförslag i sekretesslagen sådana de presenteras i propositionen.

Miljöorganisationers rätt att föra talan

En miljöorganisation som uppfyller eventuella krav i nationell rätt skall både enligt konventionen och enligt direktivet om allmänhetens deltagande (2003/35/EG) ha rätt att få ett tillståndsbeslut prövat beträffande en verksamhet som räknas upp i konventions- respektive direktivbilagorna. Miljöbalkens regler om miljöorganisationers möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut överensstämmer med kraven i Århuskonventionen och direktivet, men några ytterligare lagar faller in under konventionens och EG-rättens tillämpningsområde. Miljöorganisationer har för närvarande inte någon särskilt angiven talerätt vid beslut om tillstånd enligt dessa andra lagar. Regeringen föreslår därför att det i väglagen (1971:948) m.fl. lagar anges att besluten får överklagas av samma miljöorganisationer som har talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Utskottet tillstyrker att detta sker genom att i de aktuella lagarna hänvisa till reglerna i 16 kap. 13 § miljöbalken.

När det gäller kravet i motion MJ21 (kd) yrkande 3 om att tillståndsbeslut enligt ytterligare lagar skall omfattas av miljöorganisationers talerätt vill utskottet anföra följande. En av de lagar som motionen åsyftar är plan- och bygglagen (1987:10). Som regeringen påpekar i propositionen uppkommer en särskild fråga i förhållande till denna lag. Riksdagen har nyligen antagit vissa ändringar i den lagen (se prop. 2004/05:59, bet. 2004/05:BoU6, rskr. 2004/05:169), vilka innebär bl.a. vissa förtydliganden av kraven på miljökonsekvensbeskrivning i samband med upprättande av detaljplan som medger en användning av planområdet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området får tas i anspråk för bl.a. industriområde, köpcentrum, skidlift m.m. Regeringen anger att frågan om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut om sådana detaljplaner därmed aktualiseras. Utskottet har erfarit att denna fråga ses över av PBL-kommittén, och en redovisning är att vänta vid halvårsskiftet 2005. Regeringen kommer därefter att ta ställning till vilka författningsändringar som behöver genomföras. De övriga lagar som åsyftas i motionen och som inte är föremål för regeringens ändringsförslag är lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2000:599). I de fall tillståndsbeslut fattas av regeringen som första instans kan detta endast ifrågasättas genom

s.k. rättsprövning enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Som regeringen närmare utvecklar i propositionen (s. 91 f.) torde för närvarande de möjligheter som finns att begära rättsprövning av regeringsbeslut inte vara tillräckliga för att uppfylla konventionens och direktivets krav på att miljöorganisationer skall kunna få tillståndsbeslut rättsligt prövade. En författningsändring är därför nödvändig, och utskottet konstaterar att en översyn av rättsprövningslagen pågår i Justitiedepartementet. När det gäller sådana tillståndsbeslut av nätmyndigheten som fattas enligt ellagen har utskottet erfarit att regeringen avser att möjliggöra för miljöorganisationer att föra talan mot dessa genom en ändring i elförordningen (1994:1250). Slutligen vill utskottet påpeka att det i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter redan finns möjlighet för miljöorganisationer att föra talan mot bearbetningskoncession genom en hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken. Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att syftet med motion MJ21 (kd) yrkande 3 i allt väsentligt kan anses tillgodosett. Utskottet avstyrker motionsyrkandet.

Utskottet delar regeringens uppfattning att Århuskonventionen inte kräver att regeringens beslut om tillåtlighet, enligt 17 kap. 1–3 §§ miljöbalken, skall kunna överprövas särskilt eftersom det får anses tillräckligt att det tillståndsbeslut som fattas av respektive tillståndsmyndighet därefter, kan överklagas. Några författningsändringar behövs därför inte, och utskottet avstyrker förslaget i motion MJ21 (kd) yrkande 4.

När det gäller förslaget om att utreda möjligheterna att ge fler organisationer än i dag talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken som framförs i motion MJ21 (kd) yrkande 2 vill utskottet anföra följande. Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken har en ideell förening rätt att överklaga domar och beslut om bl.a. tillstånd, om den enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. 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. Varken Århuskonventionen eller EG-direktivet om allmänhetens deltagande kräver att alla miljöorganisationer skall ha talerätt. Det är därför tillåtet att sätta upp nationella kriterier och ställa vissa grundläggande krav på de organisationer som skall ha talerätt. Konventionen ger emellertid ingen ledning om vilka begränsningar som kan göras utan att det strider mot dess syfte. Kravet på viss verksamhetstid sattes vid miljöbalkens tillkomst, eftersom det ansågs tala för stadga och livskraft i organisationen. Kravet att verksamheten skall ha bedrivits under en viss längre tid innebär att talerätten ges till breda organisationer, dvs. organisationer som inte skapats enbart för att under kort tid driva en viss fråga. Vid miljöbalkens tillkomst beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag att ställa krav på ett relativt stort antal med-

lemmar bl.a. för att många medlemmar tyder på att det finns en god uppslutning kring organisationen och dess arbete (prop. 1997/98:45 del 1 s. 489 och del 2 s. 213, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278). De redovisade övervägandena för att begränsa organisationers talerätt innebär enligt utskottets mening att de nuvarande kriterierna inte formellt kan anses strida mot konventionens krav eller syfte. Regeringen påpekar att Miljöbalkskommittén för närvarande utreder 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). Kommittén skall avge sitt slutbetänkande våren 2005. Det pågår dessutom arbete med att ta fram ett nytt EG-direktiv som i stor utsträckning kommer att behandla miljöorganisationers talerätt. Enligt regeringen kan det inte uteslutas att direktivet, om och när det antas, kommer att föranleda ändringar i svensk rätt. Utskottet anser i likhet med regeringen att eventuella ändringar i talerätsreglerna lämpligen bör göras när direktivet är färdigförhandlat och Miljöbalkskommittén lämnat sitt betänkande. Motion MJ21 (kd) yrkande 2 avstyrks.

Regeringens lagförslag i övrigt

Utskottet tillstyrker regeringens lagförslag i övrigt.

Sveriges tillträde till Århuskonventionen m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om att riksdagen skall godkänna Sveriges tillträde till Århuskonventionen med två reservationer. Utskottet föreslår emellertid att reservationen om att Sverige inte har genomfört konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling också skall omfatta riksdagens beslut i detta avseende. I samband härmed avstyrker utskottet ett förslag (kd) om ytterligare ett tillägg till reservationen och två förslag (fp, kd) om att utreda möjligheten till rättslig prövning.

Jämför reservationerna 3 (kd) och 4 (fp, kd).

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner Sveriges tillträde till Århuskonventionen. Tillträdet till konventionen skall förenas med en reservation med innebörden att Sverige inte genomför konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. Reservationen görs med hänvisning till att den väl fungerande svenska offentlighetsprincipen innebär att konventionens syften kan uppnås med den ordning som gäller i Sverige.

En reservation skall också göras för att regler som ger miljöorganisationer rätt att överklaga sådana beslut om detaljplan som är förenade med krav på miljökonsekvensbeskrivning (5 kap. 18 § andra stycket plan- och bygglagen [1987:10]) samt för att regler som ger miljöorganisationer tillgång till rättslig prövning av bl.a. sådana tillståndsbeslut som regeringen fattar som första instans enligt t.ex. naturgaslagen (2000:599) och efter överklagande enligt 18 kap. miljöbalken inte kommer att hinna införas förrän senare under år 2005/2006.

Motionerna

Enligt motion MJ21 (kd) tillstyrker Kristdemokraterna att Sverige ratificerar Århuskonventionen med de två reservationer som regeringen föreslår. I den första reservationen bör emellertid anges att frågan skall bli föremål för utredning i avsikt att fullt ut kunna följa konventionen även på den punkten. Den andra reservationen bör vara i enlighet med regeringens förslag (yrkande 7). Enligt motionen bör Kommittén om en samlad översyn av regeringsformen (Ju 2004:11) ges tilläggsdirektiv att utreda hur tryckfrihetsförordningen kan ändras så att domstolsprövning av regeringens och statsråds beslut att inte lämna ut miljöinformation kan bli möjlig (yrkande 5). I Folkpartiets kommittémotion MJ20 (fp) föreslås i stället att Beredningen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (Ju 2003:4) erhåller ett sådant tilläggsdirektiv. Partiet anser att det är viktigt att Sveriges tillträde till Århuskonventionen inte ytterligare fördröjs men anser att reservationerna så snart som möjligt bör hävas.

Utskottets ställningstagande

Sverige har i många internationella sammanhang fört fram öppenheten som en grundläggande princip i myndigheters förhållningssätt gentemot allmänheten. Genom Århuskonventionen har i ett juridiskt bindande instrument uppställts en minimistandard för allmänhetens medverkan i miljöarbetet. Konventionen är därför ett viktigt instrument för utvecklingen av den internationella miljörätten. Att tillträda konventionen innebär ett tydligt ställningstagande för detta, och konventionen ligger helt i linje med svensk politik. Utskottet tillstyrker därför regeringens förslag om att riksdagen skall godkänna Sveriges tillträde till Århuskonventionen.

När det gäller frågan om att förena tillträdet med en reservation om att Sverige inte genomför konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling vill utskottet anföra följande.

Enligt 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen får sökanden föra talan mot ett beslut, om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få ta del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen

och talan mot beslut av annan myndighet i domstol. Enligt tredje stycket i anförda lagrum är särskilt föreskrivet angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen.

I specialmotiveringen i proposition 1975/76:160 om ändringar i tryckfrihetsförordningen sägs, med hänvisning till vad Regeringsrätten framfört i sitt remissyttrande, att principiella skäl kan anföras för att riksdagens beslut inte skall underkastas en ordinär domstolsprövning. Detsamma gäller enligt propositionen för regeringens beslut.

I 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) anges närmare hur talan mot beslut om utlämnande av allmän handling skall föras. I paragrafen erinras också om att riksdagens, regeringens, Högsta domstolens och Regeringsrättens beslut inte får överklagas.

De särskilda föreskrifter som det hänvisas till i 2 kap. 15 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Förslaget i propositionen innebär att Sverige i samband med godkännandet av Århuskonventionen anmäler en reservation i förhållande till artikel 9.1 om att Sverige inte genomför konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. I tryckfrihetsförordningen undantas både riksdagen och regeringen, varför deras beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling inte får överklagas. Som skäl för att det vid godkännande av Århuskonventionen skall göras undantag för överprövning av endast regeringens och statsråds beslut anför regeringen att det i fråga om riksdagen knappast förutses att miljöinformation kommer att förekomma annat än i lagstiftningsärenden. Vidare anför regeringen att, för det fall sådan information ändå skulle finnas i t.ex. administrativa ärenden, beslut om utlämnade av handlingar som fattas av riksdagsförvaltningen kan överklagas till Regeringsrätten.

Konstitutionsutskottet har i sitt yttrande till miljö- och jordbruksutskottet (2004/05:KU4y) påpekat att det i riksdagens utskott förekommer ärenden som varken hör till riksdagens lagstiftande verksamhet eller utgör administrativa ärenden men där det kan förekomma miljöinformation. Ett exempel finns i den granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning som enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ankommer på konstitutionsutskottet. Det kan inte uteslutas att sådan information kan omfattas av sekretess. Enligt Århuskonventionen skall ett avslagsbeslut av riksdagen eller något av dess utskott i en fråga om utlämnande av allmänna handlingar som uppkommer inom ramen för ett annat riksdagsärende än ett lagstiftningsärende få överprövas av domstol. Godkänns konventionen utan att det görs någon reservation även för riksdagen, står inte tryckfrihetsförordningen i överensstämmelse med Århuskonventionen. Enligt konstitutionsutskottets mening bör därför Sveriges tillträde till konventionen godkännas med det tillägget att reservationen även skall avse

riksdagens beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. Miljö- och jordbruksutskottet ansluter sig till konstitutionsutskottets bedömning och tillstyrker regeringens förslag med denna ändring.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om att Sveriges tillträde därutöver förenas med en reservation om att reglerna om miljöorganisationers talerätt i vissa avseenden måste kompletteras.

När det gäller förslagen i motionerna MJ20 (fp) och MJ21 (kd) yrkandena 5 och 7 ansluter sig utskottet till konstitutionsutskottets bedömning och avstyrker dessa med hänvisning till de grunder som bär upp bestämmelsen om att riksdagens och regeringens beslut inte får överklagas.

Vissa frågor med anknytning till rätten att delta i beslutsprocesser m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker två motioner (s, fp, kd, c, mp) om allmänhetens ökade inflytande i miljöfrågor med hänvisning till att motionerna får anses vara tillgodosedda. Dessutom avstyrker utskottet två motioner (kd) med förslag till ändring i miljöbalken. Utskottet hänvisar därvid till tidigare gjorda ställningstaganden.

Jämför reservationerna 5 (kd) och 6 (fp, kd, c).

Motionerna

I motion MJ510 (fp, kd, c, mp) yrkande 3 lyfter motionärerna fram behovet av att främja möten, dialoger och dynamiska allianser kring hållbarhetsfrågor där ideella organisationers kunskap och engagemang tas till vara på ett bättre sätt. En stor potential inom hållbarhetsområdet står att finna hos många ideella organisationer. Enligt motionärerna finns det t.ex. många invandrarorganisationer som skulle kunna ingå i olika samarbetsprojekt kring hållbarhetsfrågorna. Det är värdefullt att dessa bereds plats i olika forum för ett tillvaratagande av deras kunskaper och engagemang.

Enligt motion MJ464 (s) är kännedomen om lokala förhållanden vad avser inverkan på miljön oftast störst på den lokala nivån. Enligt motionärerna sker trots detta mycket av hanteringen av sådana problem centralt. Motionärerna efterlyser därför ökat lokalt inflytande över lokala miljöproblem.

Det är enligt motion MJ498 (kd) viktigt att de som berörs av ett åtgärdsprogram som upprättas i enlighet med det s.k. ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) kan delta fullt ut i samrådsprocessen. Eftersom de frågor som berörs av ett förslag till åtgärdsprogram är omfattande och svåra att överblicka kan det ta tid att formulera genomtänkta synpunkter på föreslagna åtgärdsprogram. I dag gäller att samrådstiden för ett åtgärdsprogram skall vara två månader. Kristdemokraterna anser att det är en för kort tid och anser att

denna tid bör vara minst sex månader (yrkande 32). Enligt motionen kommer beslut under vattenplaneringsprocessen – om bl.a. karakterisering, fastställande av miljömål, definiering av konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag, undantag från miljömålen samt åtgärdsprogram – att bli indirekt bindande för enskilda. Detta kommer att styra prövningen av enskilda verksamheter som äger rum efter vattenplaneringsprocessen. Detta är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Miljöbalken bör därför ändras så att det blir möjligt för enskild att överklaga beslut om åtgärdsprogram eller andra myndighetsbeslut i vattenplaneringsprocessen (yrkande 33).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill särskilt poängtera att ett av Århuskonventionens tre huvudtema just är allmänhetens rätt till delaktighet i beslutsprocesser som har inverkan på miljön. 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 huvudsubjekt 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. 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 frågan 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. Härutöver vill utskottet påpeka att regeringen i olika sammanhang framhållit vikten av en förstärkt dialog med medborgarna. Ett exempel härpå är regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173). Utskottet avstyrker motionerna MJ464 (s) och MJ510 (fp, c, kd, mp) yrkande 3 i den mån de inte är tillgodosedda med det anförda.

Förslaget i motion MJ498 (kd) yrkande 32 om förlängd samråd tid i 5 kap. 4 § miljöbalken har utskottet redan behandlat i samband med regeringens proposition 2003/04:2 Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (bet. 2003/04: MJU7). Det förslag som regeringen lade och som riksdagen antog innebär att samråd tiden för åtgärdsprogram skall sättas till en *minsta* tid

om två månader. Utskottet gör i dag ingen annan bedömning och avstyrker därför motionen. Också förslaget i motion MJ498 (kd) yrkande 33 var föremål för utskottets behandling i samband med den nämnda propositionen. Utskottet anslöt sig till regeringens bedömning att åtgärdsprogrammen inte är direkt bindande för enskilda och inte kan anses vara sådan myndighetsutövning mot enskild som kan överklagas (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 271). Utskottets uppfattning kvarstår. Motionen avstyrks.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Ytterligare regleringar om rätten till miljöinformation, punkt 2 (kd)

av Sven Gunnar Persson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om en generell lag om rätt till miljöinformation. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:MJ21 yrkande 1.

Ställningstagande

Jag beklagar att regeringen har en minimalistisk ingångsattityd i sin bedömning av i vilken utsträckning befintlig lagstiftning är tillräcklig för att uppfylla Århuskonventionen. Sverige borde i stället gå längre än minimikraven i de internationella konventionerna. Norge är härvidlag ett gott föredöme. Utöver den mycket snäva lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ som föreslås i propositionen, behövs det en bred lag om en generell rätt för medborgarna att få tillgång till miljöinformation från privata företag och offentlig verksamhet, gärna med den norska miljöinformationslagen som modell. Rätten till information är viktig för att medborgaren skall kunna skydda sig själv och miljön från faror och kunna fatta välgrundade personliga beslut. Tillgång till information är också nödvändig för att kunna påverka och kontrollera offentliga och privata aktörers agerande i ärenden som berör miljön. Jag anser att regeringen bör återkomma med förslag om en generell lag om allmänhetens rätt till miljöinformation. Detta bör ges regeringen till känna.

2. Ytterligare utvidgning av miljöorganisationers talerätt, punkt 5 (kd)

av Sven Gunnar Persson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening dels att regeringen skall lägga fram förslag om ändring i miljöbalken så att talerätten för miljöorganisationer även omfattar regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1–3 §§, dels vad som anförs i reservationen om talerätt för fler organisationer. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:MJ21 yrkandena 2 och 4.

Ställningstagande

Jag anser att regeringen bör lägga fram ett förslag om ändring i miljöbalken så att talerätten för miljöorganisationer även omfattar regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1–3 §§. Prövning av sådana regeringsbeslut är i dag inte möjlig, och enligt min mening uttrycker Århuskonventionen tydligt att miljöorganisationer skall ha rätt att överklaga på denna punkt.

Dessutom anser jag att regeringen bör utreda möjligheterna att ge fler organisationer talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Århuskonventionens syfte uppnås inte med nuvarande lagtext. Det är inte bra om det i praktiken endast är större, rikstäckande organisationer som får talerätt medan lokala organisationer ställs utanför.

Vad som anförs ovan bör ges regeringen till känna.

3. Sveriges tillträde till Århuskonventionen, punkt 7 (kd)

av Sven Gunnar Persson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen godkänner Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att Sverige inte genomför konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av riksdagens, regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling, vilket skall bli föremål för utredning med målsättningen att man fullt ut skall kunna följa konventionen även på denna punkt, och konventionens krav i artikel 9.2 såvitt avser tillgång till rättslig prövning för miljöorganisationer avseende sådana beslut om detaljplan som är förenade med krav på miljökonsekvensbeskrivning samt avseende sådana tillståndsbeslut som regeringen fattar som första instans enligt t.ex. naturgaslagen (2000:599) och efter överklagande enligt 18 kap. miljöbalken.

Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:MJ21 yrkande 7 och bifaller delvis proposition 2004/05:65 punkt 1.

Ställningstagande

Jag tillstyrker regeringens förslag om att Sverige ratificerar Århuskonventionen med de två reservationer som anges i propositionen. Den första reservationen bör emellertid innehålla tillägget att frågan om rättslig prövning av riksdagens, regeringens och statsråds beslut att inte lämna ut miljöinformation skall bli föremål för utredning med målsättningen att man fullt ut skall kunna följa konventionen även på denna punkt.

4. Utredning om ändring i tryckfrihetsförordningen, punkt 8 (fp, kd)

av Lennart Fremling (fp), Sven Gunnar Persson (kd) och Anita Brodén (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om tilläggsdirektiv till Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:MJ20 och avslår motion 2004/05:MJ21 yrkande 5.

Ställningstagande

Regeringens förslag innebär att regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling inte skall få överklagas i domstol. Detta är varken i samstämmighet med ett tydligt ställningstagande för betydelsen av öppna och demokratiska beslutsprocesser eller i linje med svensk politik på området. Vi anser därför att regeringen bör ge Tryck- och yttrandefrihetsberedningen ett tilläggsdirektiv om att utreda de förändringar som kan behövas för att Sveriges reservation mot kravet på rättslig prövning skall kunna hävas. Detta bör ges regeringen till känna.

5. Vissa frågor med anknytning till rätten att delta i beslutsprocesser, punkt 9 (kd)

av Sven Gunnar Persson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om åtgärdsprogram och andra beslut i vattenplaneringsprocessen. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:MJ498 yrkandena 32 och 33 samt avslår motion 2004/05:MJ464.

Ställningstagande

Det är viktigt att de som berörs av ett åtgärdsprogram som upprättas i enlighet med ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) kan delta fullt ut i samrådsprocessen. Eftersom de frågor som berörs av ett förslag till åtgärdsprogram är omfattande och svåra att överblicka kan det ta tid att formulera genomtänkta synpunkter på föreslagna åtgärdsprogram. I dag gäller att samrådstiden för ett åtgärdsprogram skall vara två månader. Jag anser att det är en för kort tid. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med ett lagförslag om ändring av 5 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken så att samrådstiden för åtgärdsprogram anges till minst sex månader.

Besluten under vattenplaneringsprocessen – om karakterisering, fastställande av miljömål, definiering av konstgjorda och kraftigt modifierade sjöar och vattendrag, undantag från miljömålen samt åtgärdsprogram m.m. – kommer att indirekt bli bindande för enskilda. Det betyder att vid de prövningar av enskilda verksamheter som äger rum efter vattenplaneringsprocessen kommer enskilda verksamhetsutövare inte att kunna rubba de beslut som fattas av myndigheterna efter samråd. Framtida beslut och myndighetsutövning blir sålunda styrda av en tidigare process som inte går att överklaga i efterhand av den enskilde. Detta är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med ett förslag till ändring i miljöbalken så att det blir möjligt för enskild att överklaga beslut om åtgärdsprogram eller andra myndighetsbeslut i vattenplaneringsprocessen.

Vad som anføres ovan bör ges regeringen till känna.

6. Ideella organisationers kunskap och engagemang, punkt 10 (fp, kd, c)

av Lennart Fremling (fp), Sven Gunnar Persson (kd), Anita Brodén (fp) och Claes Västerteg (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anføres i reservationen om att tillvarata ideella organisationers kunskap och engagemang. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05: MJ510 yrkande 3.

Ställningstagande

En stor potential inom hållbarhetsområdet står att finna hos många ideella organisationer. Det finns exempelvis många invandrarorganisationer som skulle kunna ingå i olika samarbetsprojekt kring hållbarhetsfrågorna. Det är värdefullt att dessa bereds plats i olika forum för ett tillvaratagande av deras kunskaper och engagemang. Vi anser därför att man bör främja möten,

dialoger och dynamiska allianser kring hållbarhetsfrågor där ideella organisationers kunskap och engagemang tas till vara på ett bättre sätt. Detta bör ges regeringen till känna.

Särskilt yttrande

Miljöorganisationers möjlighet att föra talan enligt vissa lagar, punkt 4 (kd)

Sven Gunnar Persson (kd) anför:

Plan- och tillståndsbeslut som fattas av myndigheter enligt alla de lagar som anges i 1 kap. 2 § miljöbalken bör kunna överklagas av miljöorganisationer, oavsett enligt vilken lag beslutet skall fattas.

Kristdemokraterna kan inte stödja regeringens begränsning av talerätten till att endast omfatta vissa men inte andra miljörelaterade lagar. Ett exempel på en lag enligt vilken miljöorganisationer inte föreslås få talerätt är naturgaslagen. Mot bakgrund av lagens betydelse för bl.a. utsläpp av växthusgaser är det olyckligt att miljöorganisationer inte kan överklaga beslut som fattats enligt den lagen. *Begränsad klimatpåverkan* är kanske det viktigaste miljökvalitetsmålet. Kristdemokraterna anser att miljökvalitetsmålen skall vara hela samhällets ansvar, inte enbart myndigheternas. Därför bör miljöorganisationer ha möjlighet att överklaga beslut som tydligt inverkar på miljökvalitetsmålen.

Kristdemokraterna föreslår därför att det i samtliga lagar som anges i 1 kap. 2 § miljöbalken införs en bestämmelse om möjlighet för miljöorganisationer att överklaga myndighetsbeslut, i enlighet med vad regeringen föreslagit om väglagen, lagen om byggande av järnväg, lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, luftfartslagen och minerallagen.

Vissa av dessa frågor ses för närvarande över av PBL-kommittén, medan andra frågor ryms inom den översyn av rättsprövningslagen som sker inom Justitiedepartementet. I avvaktan på att dessa beredningar skall fullföljas avstår jag nu från att reservera mig till förmån för de i motionen framförda förslagen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2004/05:65 Århuskonventionen:

1. Riksdagen godkänner Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att Sverige inte genomför konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling och konventionens krav i artikel 9.2 såvitt avser tillgång till rättslig prövning för miljöorganisationer avseende sådana beslut om detaljplan som är förenade med krav på miljökonsekvensbeskrivning samt avseende sådana tillståndsbeslut som regeringen fattar som första instans enligt t.ex. naturgaslagen (2000:599) och efter överklagande enligt 18 kap. miljöbalken
2. Riksdagen antar regeringens förslag till
 - lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ,
 - lag om ändring i miljöbalken,
 - lag om ändring i väglagen (1971:948),
 - lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
 - lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
 - lag om ändring i luftfartslagen (1957:297),
 - lag om ändring i minerallagen (1991:45),
 - lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Följdmotioner

2004/05:MJ20 av Sverker Thorén m.fl. (fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Tryckfrihetsberedningen i tilläggsdirektiv ges i uppdrag att utreda de förändringar som kan behövas för att reservationen mot kravet på rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling skall kunna hävas.

2004/05:MJ21 av Sven Gunnar Persson m.fl. (kd):

1. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om en generell lag om rätt till miljöinformation i enlighet med vad som anförs i motionen.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att utreda möjligheterna att ge fler organisationer talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken (1998:808).
3. Riksdagen beslutar om ändring av samtliga lagar som anges i 1 kap. 2 § miljöbalken (1988:808), så att plan- och tillståndsbeslut som fattas av myndigheter enligt dessa lagar kan överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.
4. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om ändring i miljöbalken (1998:808) så att talerätten för miljöorganisationer även omfattar regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 13 §.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) ges som tilläggsdirektiv att utreda hur tryckfrihetsförordningen (1949:105) kan ändras så att domstolsprövning av regeringens och statsråds beslut att inte lämna ut miljöinformation kan bli möjlig.
6. Riksdagen beslutar om ändring av 14 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100) i enlighet med regeringens förslag, men med den ändringen att ett nytt stycke införs med följande lydelse: Vad som sägs i första stycket skall endast tillämpas på miljöinformation hos verksamhetsutövare med myndighetsutövning eller som utför offentliga tjänster.
7. Riksdagen beslutar att godkänna Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling skall bli föremål för utredning med målsättningen att fullt ut kunna följa konventionen även på denna punkt och konventionens krav i artikel 9.2 såvitt avser tillgång till rättslig prövning för miljöorganisationer avseende sådana beslut om detaljplan som är förenade med krav på miljökonsekvensbeskrivning samt avseende sådana tillståndsbeslut som regeringen fattar som första instans enligt t.ex. naturgaslagen (2000:599) och efter överklagande enligt 18 kap. miljöbalken.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2004

2004/05: MJ464 av Sören Wibe och Lars Lilja (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om ökat lokalt inflytande över lokala miljöproblem.

2004/05: MJ498 av Göran Hägglund m.fl. (kd):

32. Riksdagen beslutar om ändring i 5 kap. 4 § miljöbalken så att samrådstiden för åtgärdsprogram anges till minst sex månader.

33. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till ändring i miljöbalken så att det blir möjligt för enskild att överklaga beslut om åtgärdsprogram eller andra myndighetsbeslut i vattenplaneringsprocessen.

2004/05: MJ510 av Anita Brodén m.fl. (fp, c, kd, mp):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om behovet av att främja möten, dialoger och dynamiska allianser kring hållbarhetsfrågor där ideella organisationers kunskap och engagemang tas till vara på ett bättre sätt.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om rätt att ta del av miljöinformation hos fiskevårds- och viltvårdsområdesföreningar, vattenförbund och andra enskilda organ, om informationen avser sådan av det enskilda organet bedriven verksamhet som innebär fullgörande av offentlig förvaltningsuppgift.

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

2 § Med miljöinformation avses information om

1. miljön och faktorer som kan påverka miljön, och
2. hur människors hälsa, säkerhet och livsvillkor samt kulturmiljöer och byggnadsverk kan påverkas av miljön eller av sådana faktorer som kan påverka miljön.

3 § Var och en har rätt att ta del av miljöinformation som innehas av eller förvaras för den som bedriver sådan verksamhet som avses i 1 § första stycket. Den som begär att få ta del av sådan information behöver inte uppge sitt namn eller ange skälen för sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att det skall vara möjligt att pröva om det finns hinder enligt 6 eller 7 § mot att informationen lämnas ut.

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

Den som lämnar miljöinformation enligt denna lag får ta ut skälig ersättning för de kostnader som är förenade med utlämnandet. Ersättningens storlek och eventuella betalningsvillkor skall framgå av en i förväg fastställd taxa.

4 § Miljöinformationen skall lämnas så snart som möjligt, dock senast en månad efter det att informationen begärts. Om informationen är så omfattande eller komplicerad att tidsfristen behöver förlängas, får den förlängas till högst två månader. Den som begärt informationen skall underrättas om förlängningen och skälen för denna.

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

Om en begäran är alltför allmänt formulerad skall den som begärt informationen inom den tid som anges i första stycket uppmanas att precisera sin begäran. Den som innehar eller förvarar informationen bör bistå med upplysningar om hur begäran kan preciseras.

5 § Den som innehar eller förvarar miljöinformation som omfattas av denna lag skall hålla informationen ordnad på ett överskådligt sätt.

Om den begärda informationen inte finns hos den som begäran riktats till bör denne om möjligt upplysa om var den önskade informationen kan finnas.

6 § En begäran om miljöinformation får avslås om

1. informationen inte finns hos den som begäran riktats till,
2. begäran är uppenbart orimlig eller för allmänt hållen,
3. begäran avser material som inte har färdigställts, eller
4. begäran avser interna meddelanden och hänsynen till allmänhetens intresse av att få ta del av informationen inte medför att informationen bör lämnas ut.

7 § En begäran om miljöinformation får avslås helt eller delvis om ett utlämnande

1. kan medföra skada för en myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn eller en myndighets möjligheter att förebygga eller beivra brott,

2. kan skada internationella förbindelser, allmän säkerhet eller det nationella försvaret,

3. avser kommersiell eller industriell information och utlämnandet kan antas medföra att en enskild lider ekonomisk skada,

4. kan skada immateriella rättigheter,

5. avser personuppgifter och ett utlämnande kan innebära men för den som uppgifterna gäller, om denne inte har gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut,

6. kan skada en enskilds personliga intressen, om denne 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

7. kan medföra negativa följder för skyddet av den miljö som informationen avser.

Begäran skall inte avslås om uppgifterna har så stor betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgifterna väger över de intressen som anges i första stycket 1–7.

Om en begäran avser uppgift om utsläpp i miljön får den inte avslås av skäl som anges i första stycket 1, 3, 5, 6 eller 7.

8 § Ett beslut om avslag på en begäran om miljöinformation skall vara skriftligt, om begäran är skriftlig eller om sökanden begär det. Beslutet skall innehålla en motivering till avslaget och upplysning om hur det kan överklagas. För beslut om avslag på en begäran om miljöinformation gäller samma tidsfrister som i fråga om att lämna ut miljöinformation enligt 4 §. Om sökanden efter det att beslutet har meddelats muntligt

anger att han eller hon avser att överklaga beslutet skall beslutet meddelas skriftligt.

9 § Ett beslut varigenom en begäran om miljöinformation helt eller delvis har avslagits får överklagas av sökanden. Beslutet överklagas hos kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 15 maj 2005.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom 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 lämpligt sätt och i skäligen 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.

När renhållningsordningen antas skall de synpunkter som kommit fram vid samrådet och granskningen 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.

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

Denna lag träder i kraft den 15 maj 2005.

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 32003L0035).

³ Senaste lydelse 2002:175.

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 15 maj 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 32003L0035).

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 15 maj 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 32003L0035).

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

Härigenom föreskrivs⁶ att det i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn skall införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

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

Denna lag träder i kraft den 15 maj 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 32003L0035).

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

Härigenom föreskrivs⁷ 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 §

Luftfartsstyrelsens 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 15 maj 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 32003L0035).

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

Häri genom föreskrivs⁸ 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
bearbetningskoncession får över-
klagas av en sådan ideell förening
som avses i 16 kap. 13 § miljö-
balken.*

Denna lag träder i kraft den 15 maj 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 32003L0035).

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

Härigenom föreskrivs⁹ i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹⁰

dels att 12 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 14 kap. 11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagna lydelse

12 kap.

1 §

Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen.

Första stycket tillämpas inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen.

Erhåller domstol uppgift från ett sådant organ som avses i lagen (2005:000) om miljöinformation hos vissa enskilda organ för att domstolen skall pröva fråga om utlämnande av uppgiften, gäller sekretess för uppgiften om inte domstolen finner att uppgiften skall lämnas ut enligt nämnda lag.

14 kap.

11 §

Om uppgift som omfattas av sekretess utgör sådan miljöinformation som avses i 2 § lagen (2005:000) om miljöinformation hos vissa enskilda organ gäller sekretessen inte, om det är uppenbart att uppgiften har sådan betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften 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 15 maj 2005.

⁹ 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).

¹⁰ Lagen omtryckt 1992:1474.

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande 2004/05:KU4y

Århuskonventionen

Till miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottet har den 15 februari 2005 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2004/05:65 Århuskonventionen samt följdmotioner i de delar som berör utskottets beredningsområde.

I propositionen föreslås bl.a. att riksdagen godkänner Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att Sverige inte genomför konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. Enligt artikel 9.1 skall den som anser att hans eller hennes begäran om miljöinformation har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i konventionen, ha rätt till rättslig prövning.

I anslutning till ärendets beredning har upplysningar lämnats muntligen inför utskottet av expeditions- och rättschefen Lena Ingvarsson, departementsrådet Egon Abresparr samt rättssakkunniga Åsa Marklund Andersson, samtliga från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till sådana rättsliga aspekter på regeringens förslag som berör vissa delar av konventionens förhållande till tryckfrihetsförordningen.

Ärendet hos konstitutionsutskottet

Århuskonventionen i förhållande till EG-direktiv och till tryckfrihetsförordningen

Århuskonventionen

Århuskonventionen gjordes tillgänglig för undertecknande den 25 juni 1998 i Århus i Danmark och trädde i kraft den 30 oktober 2001 efter att det nödvändiga antalet stater hade godkänt konventionen. Konventionen, som är en FN/ECE-konvention, syftar till att garantera allmänheten rätten att få tillgång till miljöinformation som finns hos myndigheter, rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön samt rätten att få tillgång till rättslig prövning av begäran om utlämnande av miljöinformation.

I Århuskonventionen definieras vad som är miljöinformation. Miljöinformation är all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

- a) tillståndet för olika angivna delar av miljön,
- b) faktorer som påverkar eller troligtvis påverkar dessa delar av miljön samt kostnads- och nyttoanalyser och antaganden som kan användas i beslutsfattandet på miljöområdet samt
- c) tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor, kulturmiljöer och byggnadsverk, i den mån de påverkas av tillståndet för miljöns beståndsdelar eller, genom dessa beståndsdelar, av de faktorer, verksamheter eller åtgärder som avses i b.

I Århuskonventionen definieras också begreppet myndighet. Myndighet är statlig eller annan offentlig förvaltning samt vissa andra personer och organ som har offentligt ansvar. Från beteckningen myndighet undantas dock organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

EG-direktiv

Århuskonventionen har undertecknats av såväl EU:s medlemsstater som av EG. I syfte att den EG-rättsliga regleringen skall överensstämma med konventionen har EG utfärdat tre direktiv, varav två berör allmänhetens rätt till delaktighet och rätten till domstolsprövning.

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 (miljöinformationsdirektivet) ansluter nära till Århuskonventionen i de delar direktivet omfattar. Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 14 februari 2005 då rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation skall upphöra att gälla. Århuskonventionen och miljöinformationsdirektivet har i

huvudsak samma innehåll. När det gäller rätten att få ett beslut om utlämnande av miljöinformation överprövat, förefaller det dock finnas skillnader. Miljöinformationsdirektivet ger möjlighet för en stat att föreskriva att organ eller institutioner inte skall omfattas av definitionen myndighet, om statens konstitutionella ordning inte innehåller några bestämmelser om ett prövningsförfarande enligt artikel 6, dvs. tillgång till rättslig prövning av bl.a. beslut om utlämnande av miljöinformation.

Europaparlamentet och rådet har vidare antagit 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 rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG. Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt den 25 juni 2005.

Tryckfrihetsförordningen

Enligt 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen får sökanden föra talan mot ett beslut, om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få ta del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol. Enligt tredje stycket i anförda lagrum är särskilt föreskrivet angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen.

I specialmotiveringen i proposition 1975/76:160 om ändringar i tryckfrihetsförordningen sägs, med hänvisning till vad Regeringsrätten framfört i sitt remissyttrande, att principiella skäl kan anföras för att riksdagens beslut inte skall underkastas en ordinär domstolsprövning. Detsamma gäller enligt propositionen för regeringens beslut.

I 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) anges närmare hur talan mot beslut om utlämnande av allmän handling skall föras. I paragrafen erinras också om att riksdagens, regeringens, Högsta domstolens och Regeringsrättens beslut inte får överklagas.

De särskilda föreskrifter som det hänvisas till i 2 kap. 15 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Propositionen

I proposition 2004/05:65 *Århuskonventionen* föreslår regeringen bl.a. att Sverige godkänner Århuskonventionen och i samband med det anmäler en reservation bl.a. när det gäller artikel 9.1. Reservationen skulle innebära att Sverige inte genomför konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling.

I tryckfrihetsförordningen undantas både riksdagen och regeringen varför deras beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling inte får överklagas. Som skäl för att det vid godkännande av Århuskonventionen skall göras undantag endast för överprövning av regeringens och statsråds beslut anför regeringen att det i fråga om riksdagen knappast förutses att miljöinformation kommer att förekomma annat än i lagstiftningsärenden. Vidare anför regeringen att, för det fall sådan information ändå skulle finnas i t.ex. administrativa ärenden, beslut om utlämnande av handlingar som fattas av riksdagsförvaltningen kan överklagas till Regeringsrätten.

Inför utskottet har företrädarna för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet i huvudsak uppgett: När det gäller riksdagen i annan funktion än lagstiftande konstaterades vid beredningen av propositionen i Regeringskansliet att handlingar som kan innehålla miljöinformation finns i riksdagsförvaltningen och att en särskild ordning gäller för överklagande av riksdagsförvaltningens beslut. I fråga om handlingar som hanteras av riksdagens utskott uppmärksammades däremot inte att en fråga om utlämnande av allmän handling kan komma att hänskjutas till det berörda utskottet för prövning. Beslut av utskottet omfattas inte av den lagstadgade särskilda ordning som finns för överklagande av riksdagsförvaltningens beslut. Med kunskap om att utskotten beslutar i fråga om utlämnande av allmän handling, gör företrädarna bedömningen att reservationen om att Sverige inte genomför konventionens krav på tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling även bör omfatta riksdagens beslut.

Ärenden i riksdagen

I riksdagens utskott förekommer ärenden som varken hör till riksdagens lagstiftande verksamhet eller utgör administrativa ärenden men där det kan förekomma miljöinformation. Ett exempel finns i den granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning som enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ankommer på konstitutionsutskottet. Det kan inte uteslutas att sådan information kan omfattas av sekretess. Enligt Århuskonventionen skall ett avslagsbeslut av riksdagen eller något av dess utskott i en fråga om utlämnande av allmänna handlingar som uppkommer inom ramen för ett annat riksdagsärende än ett lagstiftningsärende få överprövas av domstol. Godkänns konventionen utan att det görs någon reservation även för riksdagen, står inte tryckfrihetsförordningen i överensstämmelse med Århuskonventionen.

Motionerna

I motion 2004/05: MJ20 av Sverker Thorén m.fl. (fp) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att Tryckfrihetsberedningen i tilläggsdirektiv ges i uppdrag att närmare utreda

de förändringar som kan behövas för att reservationen mot kravet på rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling skall kunna hävas.

I motion 2004/05: MJ21 av Sven Gunnar Persson m.fl. (kd) föreslås i yrkande 5 att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) ges som tilläggsdirektiv att utreda hur tryckfrihetsförordningen (1949:105) kan ändras så att domstolsprövning av regeringens och statsråds beslut att inte lämna ut miljöinformation kan bli möjlig. Under yrkande 7 (första delen) föreslås att riksdagen beslutar att godkänna Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling skall bli föremål för utredning med målsättningen att fullt ut kunna följa konventionen även på denna punkt.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen samt Grundlagsutredningen

Regeringen beslutade den 30 april 2003 att tillkalla en beredning med uppgift att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt att utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Beredningen har antagit namnet Tryck- och yttrandefrihetsberedningen.

En särskilt viktig uppgift för beredningen är att lämna förslag till hur de problem som är relaterade till den tekniska och mediala utvecklingen skall lösas. I beredningens uppdrag ingår vidare att identifiera och lämna förslag till lösningar av även andra problem inom området. Det kan t.ex. röra sig om att ge förslag på hur konflikter mellan grundlagarna och EG-rätten eller andra bestämmelser som grundar sig på internationellt samarbete kan lösas.

Den 1 juli 2004 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen. Kommittén har antagit namnet Grundlagsutredningen.

Kommitténs arbete skall framför allt koncentreras och inriktas på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Kommittén skall vidare utreda frågorna om lagprövning och om det finns behov av en författningsdomstol. Kommittén bör ges vida ramar för sitt arbete. Den bör i princip vara oförhindrad att ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som kommittén har i uppdrag att se över. Det är dock inte fråga om att genomföra någon total författningsreform.

Konstitutionsutskottets bedömning

Utskottet tillstyrker propositionens förslag när det gäller godkännande av Sveriges tillträde till Århuskonventionen med reservation för att Sverige inte genomför konventionens krav i artikel 9.1 såvitt avser tillgång till rättslig prövning av regeringens och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. Enligt konstitutionsutskottets mening bör emellertid Sve-

riges tillträde till konventionen godkännas med det tillägget att reservationen även skall avse riksdagens beslut i fråga om utlämnande av allmän handling.

Med hänsyn till de grunder som bär upp bestämmelsen om att riksdagens och regeringens beslut inte får överklagas föreslår konstitutionsutskottet att miljö- och jordbruksutskottet avstyrker motionerna 2004/05:MJ20 och 2004/05:MJ21 yrkande 5 och 7 (första delen).

Stockholm den 10 mars 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Inger Jarl Beck (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp), Karin Åström (s) och Yoomi Renström (s).

Avvikande mening

av Tobias Krantz (fp) och Helena Bargholtz (fp).

Regeringens förslag innebär att regeringen och statsråds beslut i fråga om utlämnande av allmän handling inte skall få överklagas till domstol. Detta är varken i samstämmighet med ett tydligt ställningstagande för betydelsen av öppna och demokratiska beslutsprocesser eller i linje med svensk politik på området.

Det är emellertid viktigt att Sveriges tillträde till Århuskonventionen inte ytterligare fördröjs.

Därför godtar vi utskottets bedömning att Sverige skall tillträda konventionen med reservation. Regeringen bör dock i tilläggsdirektiv ge Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i uppdrag att utreda de förändringar som kan behövas för att reservationen mot kravet på rättslig prövning skall kunna hävas.

Det anförda innebär att vi anser att motionen 2004/05: MJ20 bör tillstyrkas.