



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Alice Göransson

# Politiskt inflytande eller rättssäkerhet, vilken vågskål ska väga tyngst?

En granskning av regeringens tillåtlighetsprövningar och fallet  
Preemraff i förhållande till artikel 6 EKMR.

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats  
Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Sacharias Votinius

Termin: HT 2019

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SUMMARY</b>   | <b>1</b>  |
| <b>SAMMANFATTNING</b>  | <b>2</b>  |
| <b>FÖRKORTNINGAR</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1 INLEDNING</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1 Bakgrund   | 4         |
| 1.2 Syfte och frågeställningar                                 | 5         |
| 1.3 Metod och material   | 5         |
| 1.4 Avgränsningar  | 6         |
| 1.5 Forskningsläge   | 6         |
| 1.6 Disposition  | 7         |
| <b>2 BAKGRUND</b>  | <b>8</b>  |
| 2.1 Fallet Preemraff   | 8         |
| 2.1.1 Naturvårdsverkets agerande                               | 9         |
| 2.1.2 Regeringens agerande                                     | 9         |
| 2.2 Historisk bakgrund kring regeringens tillåtlighetsprövning | 10        |
| 2.2.1 Remissinstanserna  | 11        |
| <b>3 RÄTTSLÄGET</b>  | <b>12</b> |
| 3.1 Förfarandet vid regeringens tillåtlighetsprövningar        | 12        |
| 3.2 Regeringens bundenhet under tillåtlighetsprövningen        | 13        |
| 3.3 Tillåtlighetsprövning efter förbehåll                      | 14        |
| 3.3.1 Regeringen ska omedelbart lämna besked                   | 15        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>3.4</b> | <b>Underrättelse till regeringen</b>  | <b>15</b> |
| 3.4.1      | Naturvårdsverket ska i god tid innan anmäla   | 15        |
| <b>3.5</b> | <b>Överklagande till HFD</b>  | <b>16</b> |
| 3.5.1      | Rättsprövningens omfattning   | 16        |
| <b>4</b>   | <b>ARTIKEL 6 EKMR</b>   | <b>18</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Allmänt om artikel 6 EKMR</b>  | <b>18</b> |
| <b>4.2</b> | <b>Rätten till domstolsprövning</b>   | <b>19</b> |
| 4.2.1      | Något om civila rättigheter   | 19        |
| 4.2.2      | Vad som avses med ”domstol”   | 19        |
| 4.2.3      | När politiska organ får en rättskipande funktion  | 21        |
| <b>4.3</b> | <b>Aktuella rättssäkerhetsgarantier</b>   | <b>22</b> |
| 4.3.1      | Domstolars oberoende till regering och myndigheter  | 22        |
| 4.3.2      | Domar får aldrig åsidosättas av regering eller annan myndighet                                | 23        |
| <b>5</b>   | <b>ANALYS</b>   | <b>25</b> |
| <b>5.1</b> | <b>Strider svensk lagstiftning om regeringens tillåtlighetsprövningar mot artikel 6 EKMR?</b> | <b>25</b> |
| <b>5.2</b> | <b>Hur kan myndigheternas agerande kritiseras i fallet Preemraff?</b>                         | <b>27</b> |
| 5.2.1      | Agerandet i förhållandet till svensk lag  | 27        |
| 5.2.1.1    | Regeringens agerande  | 27        |
| 5.2.1.2    | Naturvårdsverkets agerande  | 29        |
| 5.2.2      | Agerandet i förhållande till Europarättslig praxis  | 31        |
| <b>6</b>   | <b>SLUTSATSER</b>   | <b>34</b> |
| <b>7</b>   | <b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>  | <b>36</b> |
| <b>8</b>   | <b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>  | <b>38</b> |
| <b>9</b>   | <b>BILAGA A</b>   | <b>39</b> |

# Summary

Permissibility trials from the government have been a part of the Swedish environmental law system since the 1970s. The motives behind the law were that the government was the only part of the legal system who was able to consider different social interest in their trials and that you could make them politically responsible for their decisions.

In the case called “Preemraff”, the government decided to do a permissibility trial after the judgment from the first instance. Since it is the first time that the government ever do this, it is an example of when the government extends their own right. The act has led to a lot of criticism and some critics consider the act to be a breach against the Swedish constitution.

The aim of this thesis is to examine the permissibility trials from the government and the act of the government in the Preemraff case from the perspective of the rule of law. Swedish law and the act in Preemraff will be examined in the light of article 6 ECHR.

The thesis concludes that the government’s permissibility trial as a whole does not constitute a breach against article 6 ECHR. An interpretation of case-law from the European court of human rights leads to the conclusion that as soon as we have the law on judicial review in Sweden, which gives the Supreme court the right to legally try the decisions from the government, we fulfill the needs of article 6 ECHR.

Furthermore, this thesis concludes that the act from the government in the case Preemraff can be criticized. After using different interpretation methods on Swedish law and also after interpreting case-law from the European court of human rights, it leads to the conclusion that the act was a breach both against Swedish law and the rights who are stated in article 6 ECHR.

# Sammanfattning

Regeringens tillåtlighetsprövningar i miljömål har funnits sedan 1970-talet i svensk rätt. Motiven bakom lagen var att regeringen ansågs som det enda organet som kunde väga olika samhällsintressen vid prövningen samtidigt som det gick att utkräva politiskt ansvar från dem.

Fallet ”Preemraff”, där regeringen först efter dom från första instansen förbehåller sig rätten att tillåtlighetspröva tillståndet för utbyggnad av Preems oljeraffinaderi, är ett exempel på en utvidgad rättstillämpning från regeringens och Naturvårdsverkets sida. I den allmänna debatten har många framfört stor kritik mot myndigheternas agerande och några kritiker menar att regeringens agerande är grundlagsstridigt.

Syftet med förvarande arbete är att kritiskt granska regeringens tillåtlighetsprövningar i miljömål och rättstillämpningen i fallet Preemraff ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Svensk lagstiftning och rättstillämpningen kommer att granskas i ljuset av artikel 6 EKMR.

Efter granskning av förfarandet med regeringens tillåtlighetsprövningar, där stor vikt lagts vid Europadomstolens uttalanden, kan slutsatsen dras att förfarandet i sig inte strider mot artikel 6 EKMR. En tolkning av Europadomstolens praxis leder till att beslut från politiska organ är tillåtet så länge det finns ett organ som ser till att rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 EKMR efterlevs. Så länge Sverige har en rättsprövningslag som idag, som ger HFD rätten att rättsligt pröva regeringens beslut, efterlevs kraven enligt konventionen. Vidare kan slutsatsen dras, efter tillämpning av olika lagtolkningsmetoder på svensk lagstiftning, att regeringen och Naturvårdsverket starkt kan kritiseras för sitt agerande i fallet Preemraff. En tolkning av Europarättslig praxis visar på att myndigheternas agerande i fallet även kan strida mot artikel 6 EKMR. Agerandet i fallet Preemraff kan därmed starkt kritiseras ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

# Förkortningar

|       |   |
|-------|---|
| EKMR  | Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna |
| HFD   | Högsta förvaltningsdomstolen                          |
| MB    | Miljöbalken   |
| NJA   | Nytt juridiskt arkiv                                  |
| Prop. | Proposition   |

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Att Sverige ska minska sina miljöfarliga utsläpp har länge varit uppe på den politiska agendan. Idag är frågan ett hett ämne och det diskuteras ofta hur minskning av utsläpp bäst ska ske. Ett av Sveriges klimatverktyg är kontrollen över vår egen industri, genom att inte tillåta byggandet eller utbyggnaden av verksamheter kan vi minska produktionen av farliga utsläpp. Regeringens tillåtlighetsprövningar av vissa miljöfarliga verksamheter är ett sådant verktyg. Bestämmelserna angående regeringens tillåtlighetsprövningar har funnits relativt länge i svensk rätt och har i termer av rättssäkerhet till och från kritiserats. Kritiker menar att regeringens tillåtlighetsprövning ger alldeles för stort politiskt utrymme och att processer kring miljöfarliga verksamheter endast bör ske i domstol.<sup>1</sup>

Visserligen har regeringens tillåtlighetsprövningar delvis varit föremål för prövning i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen, men det är ändå intressant att undersöka huruvida tillåtlighetsprövningarna verkligen lever upp till rätten till domstolsprövning och de rättssäkerhetsgarantier som stadgas i artikel 6 EKMR. Detta är speciellt intressant eftersom regeringen nu, för första gången någonsin, valt att tillåtlighetspröva ett tillstånd först efter dom från första instansen i fallet Preemraff. En utvidgad rättstillämpning är därmed aktuell och regeringen har starkt kritiserats för sitt agerande i fallet. Kritikerna menar att de är oroliga för framtida rättsutveckling och vissa fördömer agerandet som grundlagsstridigt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se bl.a. remissinstanserna i prop. 1997:98:45 s. 435.

<sup>2</sup> Martin Berg ”Miljöjurister dömer ut regeringens Preemstopp”, publicerad 15 oktober 2019, [www.fplus.se](http://www.fplus.se), besökt 2020-01-05.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med förvarande arbete är att kritiskt granska regeringens tillåtlighetsprövningar i miljömål och rättstillämpningen i fallet Preemraff ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Svensk lagstiftning och rättstillämpningen kommer att granskas i ljuset av artikel 6 EKMR.

Frågeställningarna är därav följande:

1. Strider svensk lagstiftning om regeringens tillåtlighetsprövningar mot artikel 6 EKMR?
2. Hur kan myndigheternas agerande kritiseras i fallet Preemraff?

## 1.3 Metod och material

För att besvara frågeställningarna har rättsdogmatisk metod använts. Syftet med den rättsdogmatiska metoden är att rekonstruera en rättsregel, med andra ord att finna lösningen på ett rättsligt problem genom att applicera en rättsregel. Metoden innebär att man söker svar i redan etablerade rättskällor såsom lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin.<sup>3</sup> Den rättsdogmatiska metoden väcker frågan om hur de olika rättskällorna ska rangordnas. Här går åsikterna isär men faktum kvarstår dock att lagförarbeten används ofta av domstolarna och att domstolarna kan gå emot förarbetena.<sup>4</sup>

I förevarande arbete kommer i första frågeställningen praxis från Europadomstolen och svensk författningstext tillmätas stor betydelse. Detta eftersom syftet med uppsatsen är att granska svensk lag i ljuset av artikel 6 EKMR. Vidare kommer, i samband med besvarandet av den andra frågeställningen, svensk författningstext och lagförarbeten tillmätas stor betydelse, detta eftersom det finns bristande rättspraxis på området för

---

<sup>3</sup> Kleineman (2013) s. 22.

<sup>4</sup> Ibid. s. 29 f.



regeringens tillåtlighetsprövningar då det nu är första gången regeringen väljer att tillåtlighetspröva en verksamhet först efter dom från första instansen. Inom den andra frågeställningen tillmäts också praxis från Europadomstolen stor betydelse, detta eftersom liknande fall förekommit i där.

## 1.4 Avgränsningar

I miljöbalken (MB) stadgas flera sätt för regeringen att tillåtlighetspröva verksamheter.<sup>5</sup> Förevarande arbete kommer dock enbart behandla tillåtlighetsprövningarna enligt 17 kap MB med fokus på 17 kap 3 § och 5 § MB. Anledningen härtill är att det är dessa bestämmelser som är aktuella i fallet Preemraff. Enligt mig är det också dessa bestämmelser som riskerar rättssäkerheten i störst mån. 17 kap 3 § och 5 § MB innefattar dels skönsmässiga bedömningar, dels utrymme för myndigheterna att själva initiera processer. Bestämmelserna ger därmed upphov till politisk styrning som kan riskera rättssäkerheten.

Vidare fokuserar förevarande arbete främst på artikel 6.1 första meningen EKMR. Fokus kommer ligga på begreppet ”domstol” samt vad som avses med en oavhängig och opartisk domstol enligt konventionen. Anledningen härtill är att regeringens tillåtlighetsprövningar främst riskerar att bryta mot just dessa rättssäkerhetsgarantier.

## 1.5 Forskningsläge

På området för regeringens tillåtlighetsprövningar har en del forskning gjorts gällande rätten att rättsligt pröva regeringsbeslut i HFD. I förevarande arbete har forskning från Wiweka Warnling-Nerep använts till granskningen av regeringens tillåtlighetsprövningar. Warnlin-Nerep har studerat det

---

<sup>5</sup> Se t.ex. 2 kap 9-10 §§ MB.

svenska förfarandet med att rättsligt pröva regeringsbeslut i förhållande till artikel 6 EKMR.<sup>6</sup>

För övrigt finns det knappast någon forskning huruvida regeringen eller Naturvårdsverket numera agerar i strid mot svensk lag eller europa­rättslig praxis. Anledningen härtill är att fallet Preemraff är unikt till sin karaktär.

## 1.6 Disposition

För att ge läsaren en grundläggande förståelse kring rättssäkerhetsproblematiken i regeringens tillåt­lighetsprövningar ges i kapitel två en beskrivning av fallet Preemraff och en historisk återblick kring tillåt­lighetsprövningarna. I kapitel tre redogörs rättsläget, detta för att ge en djupare förståelse kring bestämmelserna. Nästföljande kapitel behandlar artikel 6 EKMR och fokus ligger här på specifika begrepp i artikeln. Samtliga kapitel kommer tillsammans utgöra grunden för kapitel fem där frågeställningarna diskuteras. Slutligen avrundas arbetet med slutsatser i kapitel sex.

---

<sup>6</sup> Se bok, Warnling-Nerep (2015).

# 2 Bakgrund

## 2.1 Fallet Preemraff

Sedan 1975 har drivmedelsbolaget Preem AB (Preem) drivit ett oljeraffinaderi vid Brofjorden, ungefär en mil norr om Lysekil. Anläggningen beräknas vara Skandinavien största och har en kapacitet att raffinera cirka 11,4 miljoner ton råolja per år. Under slutet av 2016 ansökte Preem om tillstånd för utbyggnad av raffinaderiet hos mark- och miljödomstolen och domstolen beviljade tillstånd för utbyggnaden i sin dom den 9 november 2018.<sup>7</sup>

Domen överklagades till mark- och miljööverdomstolen och prövningstillstånd beviljades den 17 juni 2019.<sup>8</sup> 10 dagar efter att domstolen gav prövningstillstånd skickade Naturvårdsverket en underrättelse till regeringen enligt 17 kap 5 § MB om att regeringen bör pröva tillåtligheten av verksamheten enligt 17 kap 3 § 1p samma balk.<sup>9</sup> Allt detta resulterade i att regeringen, den 23 augusti 2019, gick ut i ett pressmeddelande och sa att de skulle tillåtlighetspröva utbyggnaden som Preem vill göra.<sup>10</sup>

Enligt 21 kap 7 § MB ska domstolen, innan beslutet tas från regeringen, handlägga och företa förhandlingar i målet för att sen komma med ett utlåtande till regeringen. Efter utlåtandet är det upp till regeringen att tillåta eller stoppa Preems planer på utbyggnaden av oljeraffinaderiet. Enligt tidsplanen från mark- och miljööverdomstolen planeras huvudförhandling

---

<sup>7</sup> Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, mål M 4708-16, dom 2018-11-09.

<sup>8</sup> Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt, mål M 11730-18, beslut 2019-06-17.

<sup>9</sup> Se bilaga A.

<sup>10</sup> Regeringskansliet: Pressmeddelande från Miljödepartementet, ”Regeringen prövar tillåtligheten av Preems planerade verksamhet i Lysekil”, publicerad 23 augusti 2019, [www.regeringen.se/pressmeddelanden](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden), besökt 2020-01-04.

med syn hållas i mars 2020. En tid därefter planeras ett yttrande komma till regeringen.<sup>11</sup> Det återstår alltså att se någon gång under 2020 huruvida regeringen tillåter utbyggnaden av oljeraffinaderiet i Lysekil eller inte.

### **2.1.1 Naturvårdsverkets agerande**

I sin underrättelse skriver Naturvårdsverket att de är medvetna om att underrättelsen skett i ett väldigt sent skede i processen och att det är att föredra att den skulle inträffat redan i mark- och miljödomstolen. Naturvårdsverket motiverar sitt agerande dels med att fallet i fråga är väldigt komplext, dels att det tillkommit nya omständigheter i ett väldigt sent skede i processen. Gällande de sena tillkomna omständigheterna pekar Naturvårdsverket på de förändringar som skett inom det klimatpolitiska området i Sverige, bl.a. att riksdagen under sommaren 2017 beslutade att införa ett klimatpolitiskt ramverk och den nya klimatlagen (2017:720) som trädde i kraft 1 januari 2018. Naturvårdsverket menar att det, mot bakgrund av fallets komplexitet och att det tillkommit nyss nämnda omständigheter, likväl är lämpligt att underrätta regeringen vid detta tillfälle.<sup>12</sup>

### **2.1.2 Regeringens agerande**

Regeringen har i ett antal fall förbehållit sig rätten att tillåtlighetspröva verksamheter. I dessa fall har dock regeringen prövat tillåtligheten redan under processen i första instansen.<sup>13</sup> I sitt pressmeddelande där regeringen meddelar att de förbehåller sig rätten att pröva tillåtligheten av utbyggnaden kommenterar de inte någonting om att det nu är första gången de prövar tillåtligheten först efter en dom i första instansen.<sup>14</sup> I den allmänna debatten

---

<sup>11</sup> Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt, mål M 11730-18, beslut om preliminär tidsplan 2019-11-14.

<sup>12</sup> Se bilaga A.

<sup>13</sup> Jmfr. MÖD 2009 ref 38, MÖD 2010 ref. 9.

<sup>14</sup> Regeringskansliet: Pressmeddelande från Miljödepartementet, ”Regeringen prövar tillåtligheten av Preems planerade verksamhet i Lysekil”, publicerad 23 augusti 2019, [www.regeringen.se/pressmeddelanden](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden), besökt 2020-01-04.

har dock regeringens agerande kritiserats för att vara grundlagsstridigt och många oroar sig för framtida rättsutveckling.<sup>15</sup>

## **2.2 Historisk bakgrund kring regeringens tillåtlighetsprövning**

Bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning inom miljörättsliga mål har funnits relativt länge i svensk rätt. Innan miljöbalkens ikraftträdande 1999 hade liknande bestämmelser funnits i lag om hushållning med naturresurser (1987:12), naturresurslagen, och vattenlag (1983:299), som båda handlade om verksamheter med stor miljöpåverkan.<sup>16</sup>

I propositionen till både vattenlagen och naturresurslagen motiverades tillåtlighetsprövningen med att det inte fanns något annat organ än regeringen som kunde åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägd bedömning av flera motstående intressen. Som exempel på intressen nämndes miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Vidare ansågs det också viktigt att avgöranden av detta slag träffades av ett organ som det gick att utkräva politiskt ansvar för.<sup>17</sup>

I motiven till dagens miljöbalk resonerar regeringen på liknande sätt som i propositionen till vatten- och naturresurslagen. De främsta motiven tycks vara att regeringen kan göra en sammanvägd bedömning av flera samhällsintressen och att det bör finnas ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i

---

<sup>15</sup> Martin Berg ”Miljöjurister dömer ut regeringens Preemstopp”, publicerad 15 oktober 2019, [www.fplus.se](http://www.fplus.se), besökt 2020-01-05.

<sup>16</sup> Prop 1997:98:45 s. 433 Del 1.

<sup>17</sup> Prop 1972:111, bil 2, s. 361 f, bet 1972Cu:35, rskr. 1972:348.

stort. Regeringens prövning borde därför behållas som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan.<sup>18</sup>

### 2.2.1 Remissinstanserna

Under arbetet med att ta fram den nya miljöbalken uttryckte remissinstanser en del kritik mot regeringens tillåtlighetsprövningar. Sveriges Advokatsamfund menade att det rimmade illa att ge regeringen dömande uppgifter samtidigt som regeringen kunde förväntas få en mycket central roll som utfärdare av föreskrifter i miljöbalkssystemet. Advokatsamfundet ifrågasatte också skälen till regeringens prövning om den ändå skulle vara densamma som för andra prövningsorgan.<sup>19</sup> Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet var också kritiska. De ansåg att en politisk instans inte ska avgöra de mest miljöstörande anläggningars tillåtlighet utan att en opartisk och förutsättningslös miljöprövning bäst nås genom en prövning av domstol. Fakultetsnämnden menade att om en tillåtlighetsprövning ska finnas, borde förslagsvis istället mark- och miljödomstolen ges rätten att underställa ärendet för regeringens prövning.<sup>20</sup>

Regeringen svarade att det inte alls behövde rimma illa att ge regeringen dömande uppgifter eftersom arbetet skulle utövas under full insyn och under riksdagens kontroll. Regeringen menade också att det inte är ovanligt att myndigheter i sin verksamhet tillämpar föreskrifter som de själva utfärdat. Som svar på förslaget från fakultetsnämnden menade regeringen att det, med hänsyn till ärendenas karaktär, är lämpligast att regeringen själva i ett tidigt skede av beredningen fattar beslut om en verksamhet ska få komma till stånd eller inte.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Prop 1997:98:45 s. 435 f. Del 1.

<sup>19</sup> Ibid. s. 433.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid. s. 436.

# 3 Rättsläget

## 3.1 Förfarandet vid regeringens tillåtlighetsprövningar

Vägen fram till regeringens tillåtlighetsprövningar ser olika ut beroende på vilken typ av verksamhet det rör sig om. I de flesta fall inleds processen med att en verksamhetsutövare söker tillstånd hos myndighet eller behörig domstol.<sup>22</sup> Huruvida verksamheten är direkt tillståndspliktig eller inte framgår av lag och enligt bestämmelser i miljöprövningsförordning (2013:251) är ett oljeraffinaderi, såsom det i fallet Preemraff, direkt tillståndspliktigt.<sup>23</sup> Efter att ansökan om tillstånd lämnats in hos behörig mark- och miljödomstol påbörjas beredningen av målet med krav på miljökonsekvensbeskrivning, inhämtande av synpunkter från specialmyndigheter, m.m.<sup>24</sup>

Regeringens tillåtlighetsprövningar enligt 17 kap MB kan nu påbörjas på olika sätt. Enligt 17 kap 1 § är regeringen skyldiga att tillåtlighetspröva vissa typer av verksamheter och enligt 17 kap 3 § MB kan regeringen själv förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva vissa verksamheter. Enligt förarbetena bör dock utgångspunkten vara att tillåtlighetsprövningen sker i ett förhållandevis tidigt skede i processen.<sup>25</sup>

Om en tillåtlighetsprövning av regeringen är aktuell, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen, se 21 kap 7 § MB. Domstolen kommer då med en rekommendation till regeringen

---

<sup>22</sup> Michanek & Zetterberg (2017) s. 429.

<sup>23</sup> Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, mål M 4708-16, dom 2018-11-09.

<sup>24</sup> Michanek & Zetterberg (2017) s. 429 f.

<sup>25</sup> Prop 1997/98:45 s. 442 Del 1.

med hänsyn till 2–4 kap MB men regeringen är inte bunden till denna rekommendation.<sup>26</sup>

När regeringens tillåtlighetsprövning är avgjord ska fallet lämnas över till den behöriga prövningsenheten där efterföljande tillståndsprövning ska ske. Enligt förarbetena är frågan om tillåtlighet nu avgjord och ska inte ingå i den efterföljande tillståndsprövningen.<sup>27</sup> Att regeringsbeslutet är bindande framgår även av praxis.<sup>28</sup> Grundtanken att regeringens beslut är bindande för efterföljande prövningar är dock inte lika självklar för tillståndsprövningar vid s.k. Natura 2000-områden.<sup>29</sup> I NJA 2013 s. 613 ansåg HD att tillåtlighetsbeslut från regeringen saknar rättsverkan om det i en efterföljande tillståndsprövning bedöms att ett tillstånd skulle komma att strida mot EU-rättsliga krav. Om så är fallet kan regeringsbeslutet åsidosättas.<sup>30</sup>

Vidare kan regeringens tillåtlighetsbeslut överprövas i HFD. Enligt 7 § lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (2006:304), rättsprövningslagen, kan HFD upphäva regeringens beslut om de anser att det strider mot någon rättsregel.<sup>31</sup>

## **3.2 Regeringens bundenhet under tillåtlighetsprövningen**

Vid tillåtlighetsprövningen har regeringen inte helt fria händer utan är bunden av hänsynsreglerna i miljöbalken på samma sätt som miljödomstolar och andra prövningsmyndigheter. Att regeringen är bunden av

---

<sup>26</sup> Michanek & Zetterberg (2017) s. 430.

<sup>27</sup> Prop.1997/98:45 s. 443 Del 1.

<sup>28</sup> Se bl.a. HFD 2011 not 26 och MÖD 2009 ref 38.

<sup>29</sup> Ebbeson (2009) s. 61.

<sup>30</sup> NJA 2013 s. 613.

<sup>31</sup> Se mer om omfattningen av rättsprövningen i avsnitt 3.5.



hänsynsreglerna framgår inte direkt av lagtexten i 17 kap MB utan går att hitta i förarbetena. Enligt propositionen ingår framförallt frågan om lokaliseringen av verksamheten och det bör därför finnas en miljökonsekvensbeskrivning vid tiden för prövningen.<sup>32</sup> Regeringen måste således tillämpa bestämmelser i 2–4 kap MB angående lokaliseringen och beakta utsläppsbegränsningar och andra försiktighetsmått vid prövningen.<sup>33</sup>

Michanek och Zetterberg menar dock att det inte går att bortse från att det politiska inflytandet får betydelse i regeringens tillåtlighetsprövning, detta eftersom miljöbalkens regler ger utrymme för avvägningar och andra skönsmässiga bedömningar där politiken måste väga motstående intressen.<sup>34</sup> Att olika samhällsintressen ska vägas mot varandra vid tillåtlighetsprövningen och att regeringen ska utöva politisk styrning var också ett av motiven till lagen.<sup>35</sup>

### **3.3 Tillåtlighetsprövning efter förbehåll**

Enligt 17 kap 3 § MB får regeringen för ett visst fall förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen som stadgas i 17 kap 1 § MB. Förutom att verksamheten inte ska omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen ska verksamheten uppfylla någon av de krav som stadgas i 17 kap 3 § 1-3p. Första punkten stadgar de fall då verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Andra punkten stadgar de fall då verksamheten kan antas få en mer än obetydlig skada på naturvärdet för ett Natura 2000-område och den tredje punkten stadgar de fall då verksamheten omfattas av skyddet för nationalälvar och älvsträckor.

---

<sup>32</sup> Se prop. 1997/98:45 s. 442 Del 1.

<sup>33</sup> Michanek & Zetterberg (2017) s. 427 f.

<sup>34</sup> Ibid. s. 424.

<sup>35</sup> Prop. 1997/98:45 s. 435 f. Del 1.

### **3.3.1 Regeringen ska omedelbart lämna besked**

Angående förfarandet när regeringen själva förbehåller sig rätten till tillåtlighetsprövning stadgas i 17 kap 3 § 3 st MB att regeringen ska, om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, omedelbart lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten.

I propositionen anser regeringen att en utgångspunkt för tillåtlighetsprövningen bör vara att den ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen.<sup>36</sup> 17 kap 3 § 3st går således i linje med propositionen då den stadgar att regeringen omedelbart ska lämna förbehåll så fort regeringen fått kännedom om målet.

## **3.4 Underrättelse till regeringen**

Enligt 17 kap 5 § MB ska en myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § underrätta regeringen om verksamheten.

### **3.4.1 Naturvårdsverket ska i god tid innan anmäla**

Gällande förfarandet i 17 kap 5 § MB, stadgas i 4 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, miljöförordningen, att om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap MB är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet enligt Naturvårdsverket bör prövas av regeringen enligt 17 kap 3 § MB, ska verket i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas, anmäla saken till regeringen.

---

<sup>36</sup> Prop. 1997/98:45 s. 442 Del 1.

Om 17 kap 5 § MB tolkas i ljuset av 4 § miljöförordningen innebär det således att Naturvårdsverket ska anmäla saken till regeringen så fort de får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap 3 § MB.

### **3.5 Överklagande till HFD**

Som tidigare nämnts kan HFD, enligt 7 § rättsprövningslagen upphäva regeringens beslut om de anser att det strider mot någon rättsregel. HFDs avgörande är kassatoriskt, d.v.s. om domstolen finner att regeringsbeslutet strider mot en rättsregel, ska domstolen endast upphäva beslutet och inte ändra det i sak.<sup>37</sup> Lagen infördes i syfte att säkerställa att svensk rätt motsvarade konventionens krav om tillgång till domstolsprövning.<sup>38</sup> Sverige hade nämligen i ett antal fall fällts i Europadomstolen då det blev klart att en del offentlighetsrättsliga tvister, bl.a. regeringsbeslut rörande tillstånd till enskildas verksamheter, omfattades av ”civila rättigheter” enligt artikel 6 EKMR. HFD hade tidigare ingen behörighet att rättsligt pröva dessa beslut varpå kränkning av artikel 6 EKMR blev uppenbar.<sup>39</sup>

#### **3.5.1 Rättsprövningens omfattning**

Enligt lagmotiven ska rättsprövningen i HFD i första hand inriktas på frågor om rättsenlighet, d.v.s. om regeringens beslut står i överensstämmelse med gällande rättsregler. HFD bör emellertid också kunna pröva faktabedömningen som ligger till grund för avgörandet samt om ett beslut uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet enligt 1 kap 9 § RF. Vidare stadgar förarbetena att om den tillämpade rättsregeln är utformad så att myndigheten har en viss handlingsfrihet vid sitt beslutsfattande, får rättsprövningen även omfatta frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Prop. 1987/88:69 s. 25.

<sup>38</sup> Prop. 1987/88:69 s. 15.

<sup>39</sup> Danelius (2018) s. 181.

<sup>40</sup> Prop. 1987/88:69 s. 24.

Även om prövningen i HFD kommer gälla beslutet i hela dess vidd, ligger det i sakens natur att prövningen sker med beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönsmässig eller politisk karaktär.<sup>41</sup> Av rättspraxis från 1980- och 90-talet framkommer att HFD kan komma att behöva dela upp prövningen i en prövningsbar och icke prövningsbar del varpå ”politiska lämplighetsfrågor” ska lämnas utanför. Med politiska lämplighetsfrågor avses främst avvägningen mellan olika samhällsintressen som myndigheter ibland gör inför sina beslut.<sup>42</sup> Tankesättet om att politiska lämplighetsfrågor skulle lämnas utanför rättsprövningen i HFD kom att bekräftas när den dåvarande rättsprövningslagen uppdaterades till den vi har idag.<sup>43</sup>

Warnling-Nerep menar att det inom området för HFDs rättsprövningar av vissa beslut är viktigt att notera att rättsprövningens omfattning varierar beroende på ärendetyp. Ju större utrymme regeringen har till frihet i sitt beslutsfattande desto snävare blir utrymmet för HFDs rättsprövning.<sup>44</sup>

Warnling-Nerep menar att lagstiftaren bör övervaka så att utvecklingen inte blir att regeringen görs till ensam beslutsinstans angående sådana beslut som måste kunna domstolsprövas. Självklart är det så att vissa *rent* politiska beslut inte lämpar sig för någon form av överprövning men i andra fall är det fråga om *politiska dimensioner* som talar för försiktighet. I de senare fallen, liksom när de gäller beslut enligt lagar där lämpligheten överväger, kan rättsprövningen i HFD anses något avslagen, och närmast en fråga om hur djärv HFD anser sig kunna vara.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Se bl.a. RÅ 1989 ref 96, RÅ 1989 ref 95, RÅ 1992 not 130 och RÅ 1989 ref 16.

<sup>43</sup> Prop. 2005/06:56 s. 14 f.

<sup>44</sup> Warnling-Nerep (2015) s. 216.

<sup>45</sup> Ibid. s. 239 f.

# 4 Artikel 6 EKMR

## 4.1 Allmänt om artikel 6 EKMR

EKMR införlivades med svensk rätt år 1995 och gäller sedan dess såsom svensk lag enligt 2 kap 19 § RF. Skulle en konventionsstridig lag ändå instiftas ska svensk domstol inte tillämpa lagen, se 11 kap 14 RF.

Enligt artikel 6.1 första meningen EKMR ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Artikel 32.1 EKMR stadgar att domstolen är behörig i alla frågor som rör tolkningen och tillämpningen av konventionen vilka hänskjuts till den enligt artiklarna 33, 34 och 47.

Enligt artikel 34 första meningen EKMR får domstolen ta emot klagomål från enskilda personer, ickestatliga organisationer eller grupper av enskilda personer, som påstår sig av någon av de höga fördragsslutande parterna ha utsatts för en kränkning av någon av de i konventionen angivna rättigheterna.

Som icke-statliga organisationer räknas bolag, föreningar och andra privaträttsliga juridiska personer.<sup>46</sup> Med ”var och en” enligt artikel 6.1 EKMR åsyftas därmed både fysiska och juridiska personer.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ibid s. 24.

<sup>47</sup> Warnling-Nerep (2011) s. 74.

## 4.2 Rätten till domstolsprövning

Det är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti att tvister om rättigheter ska kunna prövas av domstol. För att garantin ska fylla sitt syfte måste domstolsprövningen vara utformad så att den inrymmer tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier. Bestämmelser härom finns i artikel 6 EKMR.<sup>48</sup> Gällande rätten till domstolsprövning så framkommer den inte direkt av lagtexten i artikel 6 EKMR, dock fastslogs rätten relativt tidigt i fallet *Golder mot Storbritannien* och utgör nu en starkt etablerad rättighet.<sup>49</sup>

### 4.2.1 Något om civila rättigheter

Enligt artikel 6.1 EKMR ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter vara berättigad en domstolsprövning. Begreppet ”civila rättigheter” ska ges en autonom tolkning och av Europadomstolens praxis framkommer att artikeln inte bara reglerar förfarandet som allmänt anses gälla privaträtten utan också en rad förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig natur.<sup>50</sup>

Frågor om tillstånd i miljömål utgör exempel på s.k. offentlighetsrättsliga tvister inom området för artikel 6 EKMR. Under 1980-talet förekom en rad fällande domar mot Sverige gällande kränkningar mot artikel 6 EKMR. Fallen resulterade i införandet av rättsprövningslagen.<sup>51</sup>

### 4.2.2 Vad som avses med ”domstol”

Förutom att tvisten ska röra civila rättigheter, är en central fråga angående tillämpningen av artikel 6 EKMR, vad som avses med en domstol. Europadomstolen har i sin praxis uttryckt att termen ”domstol” i

---

<sup>48</sup> Danelius (2018) s. 158.

<sup>49</sup> *Case of Golder v. The united kingdom*, no. 4451/70, 21 februari 1975.

<sup>50</sup> Danelius (2018) s. 166 f.

<sup>51</sup> Warnling-Nerep (2011) s. 79.

sammanhang för artikeln inte ska tolkas så att det endast avser domstolar av traditionellt slag. Huruvida nämnder eller andra institutioner kan godtas som domstolar beror bl.a. på hur ledamöterna tillsätts, vilka mandattider som gäller och vilka garantier som finns mot påverkan utifrån.<sup>52</sup>

I fallet Rolf Gustafson mot Sverige godtog Europadomstolen Brottskadenämnden som en domstol. I domskälen anfördes att artikel 6 inte behöver innebära att en domstol ska vara en integrerad del i det standardiserade rättsmaskineriet. Det är möjligt, såsom Brottskadenämnden i fallet, att tillsätta en domstol för att avgöra en fråga inom ett specifikt ämne. Det som är viktigt för att säkerställa efterlevnaden av artikel 6.1 är de garantier, både materiella och processuella, som följer artikeln.<sup>53</sup>

I Belilos mot Schweiz kom Europadomstolen fram till att polisnämnden i fallet inte kunde godtas som en domstol p.g.a. medverkan av intresseledamöter. Europadomstolen menade att en domstol kännetecknas av den materiella betydelsen av begreppet och dess rättsliga funktion, med andra ord dess behörighet att avgöra frågor på grundval av rättsregler och efter ett förfarande som har genomförts på ett föreskrivet sätt.<sup>54</sup>

Det skulle kunna anses lockande för lagstiftaren att försöka tillgodose kraven på domstolsprövning enligt artikel 6 EKMR genom att endast tillsätta en nämnd eller annan sammansättning. Europadomstolens praxis är något oklar och det är svårt att sätta upp konkreta kriterier för vad som ska kunna räknas som en domstol. Samtidigt kan konstateras att långt ifrån allt godtas som domstol. I fallet Belilos mot Schweiz tillämpades en bred definition som tog sikte på organisatoriska och processuella kriterier, men polisnämnden godtogs likväl inte p.g.a. medverkan av intresseledamöter.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Danelius (2018) s.212 f.

<sup>53</sup> Rolf Gustafson v. Sweden, no. 23196/94, 1 juli 1997, punkt 45.

<sup>54</sup> Belilos v. Switzerland, no. 10328/83, 29 April 1988, punkt 64.

<sup>55</sup> Warnling-Nerep (2011) s. 82.

### 4.2.3 När politiska organ får en rättskipande funktion

Som tidigare anförts innebär det svenska förfarandet med regeringens tillåtlighetsprövningar enligt 17 kap MB, att regeringen innehar en rättskipande funktion. Detta förfarande kommenterades av Europadomstolen i fallet Karin Andersson m.fl. mot Sverige. I fallet var det fråga om två regeringsbeslut, det ena avseende tillstånd för att bygga en järnväg, det andra avseende den senare tillkomna järnvägsplanen.<sup>56</sup>

Klaganden, som bestod av ett antal enskilda fastighetsägare som ansåg sig berörda av järnvägsbygget, yrkade att HFD skulle göra en rättslig prövning av de båda regeringsbesluten och begärde att de skulle upphävas. HFD avslag emellertid båda yrkandena, bl.a. eftersom det inte var möjligt att fastställa vem som skulle anses som sakägare i det skedet av järnvägsplaneringen.<sup>57</sup> Karin Andersson m.fl. klagade då hos Europadomstolen under åberopande att deras rätt till rättslig prövning hade kränkts i enlighet med art 6.1 i EKMR.<sup>58</sup>

Europadomstolen menade att valet hur man reglerar byggandet av järnvägar är ett politiskt beslut som varje konventionsstat har att fatta i enlighet med sina specifika demokratiska processer. Artikel 6.1 får inte läsas som ett uttryck för att något system ska föredras framför ett annat. Vad artikel 6.1 kräver är att man ska få tillgång till domstol om man med fog kan hävda att det förekommit en olaglig störning av utövandet av någon av ens medborgerliga i nationell rätt erkända rättigheter.<sup>59</sup>

Europadomstolen ansåg att de klagandens rätt till domstolsprövning inte hade respekterats eftersom de klagande inte vid någon tidpunkt för det

---

<sup>56</sup> Case of Karin Andersson and others v. Sweden, no 29878/09, 25 september 2014.

<sup>57</sup> Ibid. punkt 10.

<sup>58</sup> Ibid. punkt 3.

<sup>59</sup> Ibid. punkt 68.



nationella förfarandet kunde få en full rättslig prövning av myndigheternas beslut.<sup>60</sup>

Fallet Karin Andersson m.fl. mot Sverige berörde alltså främst till rätten till domstolsprövning och Sverige fick då kritik eftersom HFD nekat rätten till rättsprövning av regeringsbeslut. Intressant för denna uppsats var dock att Europadomstolen här accepterade att vissa beslut inom miljömål får tas av politiska organ.

### **4.3 Aktuella rättssäkerhetsgarantier**

För att domstolsprövningen ska erbjuda de rättssäkerhetsgarantier som konventionen kräver måste domstolarna uppfylla högt ställda krav på oavhängighet och opartiskhet. Det är inte möjligt att helt hålla isär orden ”oavhängig” och ”opartisk” och de bör därför behandlas som en enhet. Det finns dock en skillnad i begreppen då de syftar till olika aspekter av kravet på att domstolen ska handla objektivt och inte påverkas av ovidkommande omständigheter. Medan ”oavhängig” främst tar sikte på att utesluta möjligheten av obehörig påverkan utifrån, kan ”opartisk” anses syfta på att det inom domstolen inte får finnas någon vilja eller benägenhet att gynna en part framför en annan.<sup>61</sup>

#### **4.3.1 Domstolars oberoende till regering och myndigheter**

Av praxis från Europadomstolen framkommer att för att de nationella domstolarna ska anses ”oavhängiga” ska de vara oberoende i förhållande till regering och myndigheter.<sup>62</sup> Ett exempel på detta är fallet Kinský mot Tjeckiska republiken. I fallet hade ministrar och andra politiker under pågående mål gjort uttalanden som klart angav hur de önskade att

---

<sup>60</sup> Ibid. punkt 70.

<sup>61</sup> Danelius (2018) s. 212 ff.

<sup>62</sup> Ibid. s. 214.

domstolarna skulle avgöra målen. Europadomstolen kom fram till att det var fråga om en obehörig press på domstolarna som fick anses ha påverkat deras oavhängighet och opartiskhet. Tjeckiska republiken hade därmed brutit mot artikel 6 EKMR.<sup>63</sup>

### **4.3.2 Domar får aldrig åsidosättas av regering eller annan myndighet**

Vad som också följer av begreppen ”opartiskhet och oavhängighet” och att en dömande instans ska kunna godas som en domstol, är att de domar som avkunnas ska vara bindande och ska inte kunna åsidosättas av regering eller förvaltningsmyndighet. Detta framkom av fallet Van de Hurk mot Nederländerna.<sup>64</sup>

Fallet Van de Hurk mot Nederländerna handlade om en procedur för fastställande av mjölkvoter för mejerier enligt EU:s regler. Enligt nederländsk lag fattades det slutliga beslutet om mjölkvoterna av en särskild besvärdsnämnd. Vid denna tid fanns också en lag som tillät Kronan (i realiteten den ansvarige ministern) att delvis eller helt beröva en dom från besvärdsnämnden om domen ansågs strida mot allmänintresset. Klaganden, en mjölkbonde som ansökt om en utökning av sin egen verksamhet, menade att han inte haft rätt till domstolsprövning och en ”oavhängig domstol” på grund av lagen som innebar att kronan kunde åsidosätta beslutet från besvärdsnämnden.<sup>65</sup>

Europadomstolen menar i sina domskäl att kompetensen av att kunna fatta ett bindande beslut, som inte kan ändras av en icke-rättslig myndighet till nackdel för en enskild part, är inneboende i själva begreppet ”domstol” i artikel 6 EKMR. Detta bekräftas av ordet ”prövning” i artikeln och kan

---

<sup>63</sup> Case of Kinský v. The Czech Republic, no. 42856/06, 9 februari 2012.

<sup>64</sup> Danelius (2018) s. 213.

<sup>65</sup> Case of Van de Hurk v. Netherlands, no. 16034/90, 19 april 1994.

också anses som en del av den ”oavhängighet” som krävs av en domstol enligt samma artikel.<sup>66</sup> Då lagen som gav Kronan behörighet var i kraft vid tiden för processen hade ett av de grundläggande attributen för ”domstol” enligt artikel 6.1 saknats.<sup>67</sup>

Vidare menade Europadomstolen att en defekt av detta slag kan avhjälpas genom tillgång till en form av efterföljande granskning av en rättslig myndighet som garanterar det som krävs enligt artikel 6 EKMR. Regeringen i Nederländerna menade att en sådan möjlighet hade funnits eftersom det fanns en möjlighet till prövning av Kronans beslut i en industriell överklagandenämnd.<sup>68</sup> Europadomstolen menade dock att möjligheten till en förnyad prövning inte kunde anses som ett tillräckligt effektivt rättsmedel. Om den industriella överklagandenämnden fann att beslutet från Kronan var olagligt var påföljden endast skadestånd för regeringen och inte att beslutet upphävdes. Europadomstolen anförde att ekonomisk kompensation inte kan likställas med de förmåner som kunde erhållas enligt den ursprungliga domen från besvärsnämnden. Europadomstolen menade följaktligen att det förekommit brott mot artikel 6.1 EKMR eftersom klagandens civila rättigheter inte var ”prövade” av en ”domstol” i artikelns mening.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Ibid. punkt 45.

<sup>67</sup> Ibid. punkt 52.

<sup>68</sup> Ibid. punkt 52 och 53.

<sup>69</sup> Ibid. punkt 55.

# 5 Analys

## 5.1 Strider svensk lagstiftning om regeringens tillåtlighetsprövningar mot artikel 6 EKMR?

Enligt praxis från Europadomstolen är det relativt många typer av sammansättningar, såsom nämnder och andra organ, som kan räknas som en domstol enligt artikel 6 EKMR. Det som är viktigt är att instansen ifråga säkerställer efterlevnaden av de garantier som följer av artikeln.<sup>70</sup> Vad som exakt är dessa kriterier är det svårt att sätta upp en konkret lista för, ett avgörande får istället göras från fall till fall.<sup>71</sup>

Fram tills 1980-talet tycktes den svenska ordningen med att vissa regeringsbeslut rörande den enskildes civila rättigheter var slutliga, inte vara ett problem ur en Europarättslig synvinkel. Under 1980-talet blev det dock klart att vissa offentligrättsliga tvister omfattades av ”civila rättigheter” i artikel 6 EKMR och en rättsprövningslag infördes i Sverige som försäkran att vi levde upp till kraven i artikeln.<sup>72</sup> Det finns dock kritiker som menar att skyddet om rätt till domstolsprövning enligt artikel 6 EKMR inte skyddas tillräckligt effektivt då ”politiska lämplighetsfrågor” lämnas utanför rättsprövningen i HFD. I fall där stor handlingsfrihet råder för regeringen finns en risk för att rättsprövningen i HFD blir alldeles för avslagen. I praktiken kan det bli otydligt huruvida en fråga omfattas av politiska överväganden eller är av rättslig karaktär, något som blir upp till HFD att avgöra.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Rolf Gustafson v. Sweden, no. 23196/94, 1 juli 1997, punkt 45.

<sup>71</sup> Warnling-Nerep. (2011) s. 82.

<sup>72</sup> Ibid. s. 32.

<sup>73</sup> Warnling-Nerep (2015) s. 239 f.

I Karin Andersson m.fl. mot Sverige skriver Europadomstolen att valet av hur man reglerar byggandet av järnvägar är ett politiskt beslut som varje konventionsstat har att fatta i enlighet med sina egna demokratiska processer. Artikel 6.1 EKMR får inte läsas som ett uttryck för att något system ska kunna föredras framför ett annat.<sup>74</sup> Vidare skriver Europadomstolen i Van de Hurk mot Nederländerna att om det finns en lag som säger att ett icke-rättsligt organ kan åsidosätta domar eller beslut från domstolar eller besvärnämnder, måste det finnas en form av efterföljande granskning av en rättslig myndighet som garanterar det som krävs enligt artikel 6 EKMR.<sup>75</sup>

Med andra ord finns här en avvägning som innebär att å ena sidan får beslut rörande den enskildes civila rättigheter fattas av ett politiskt organ, å andra sidan måste det finnas en ordning som ser till att rätten till domstolsprövning enligt EKMR efterlevs. Vid tiden för avgörandet i Karin Andersson m.fl. mot Sverige (år 2014) hade vi den rättsprövningslag som vi har idag. En tolkning av Europadomstolens kommentar om regeringens tillåtlighetsprövningar bör således innebära att förfarandet är tillåtet enligt konventionen så länge vi har en rättsprövningslag som idag. Problemet i Karin Andersson m.fl. mot Sverige var inte lagbestämmelsen i sig, istället handlade det om ett fel i rättstillämpningen eftersom HFD inte tolkade lagen konventionsenligt och därmed nekade de klagandes rätt till domstolsprövning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns kritik mot att regeringens tillåtlighetsprövningar i kombination med rättsprövningslagen inte ger ett tillräckligt effektivt skydd till rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 EKMR. En tolkning av uttalandet ifrån Europadomstolen i Karin Andersson

---

<sup>74</sup> Case of Karin Andersson and others v. Sweden, no 29878/09, 25 september 2014, punkt 68.

<sup>75</sup> Case of Van de Hurk v. Netherlands, no. 16034/90, 19 april 1994, punkt 52 och 53.

m.fl. mot Sverige leder dock till att regeringens tillåtlighetsprövningar, tillsammans med rättsprövningslagen, är tillåtet enligt konventionen.

## **5.2 Hur kan myndigheternas agerande kritiseras i fallet Preemraff?**

Förevarande avsnitt innehåller en kritisk granskning av myndigheternas agerande i fallet Preemraff i två led. Dels kommer Naturvårdsverket och regeringen kritiseras för att ha agerat i strid med de svenska bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövningar, dels kommer myndigheterna kritiseras för att ha agerat i strid med Europarättslig praxis.

### **5.2.1 Agerandet i förhållandet till svensk lag**

Enligt 17 kap 3 § MB får regeringen förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen i samma kapitel och om verksamheten ifråga omfattas av en av paragrafens tre punkter. I fallet Preemraff grundade regeringen sitt beslut genom en hänvisning till 17 kap 3 § 1p eftersom de ansåg att Preems utbyggnad av oljeraffinaderiet i Lysekil, kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag gentemot de intressen som miljöbalken enligt 1 kap 1 § ska främja. Det som föranlett regeringens agerande var den underrättelse som Naturvårdsverket tidigare lämnat in till regeringen i enlighet med 17 kap 5 § MB.<sup>76</sup>

#### **5.2.1.1 Regeringens agerande**

Enligt 17 kap 3 § 3 st MB ska regeringen, om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, *omedelbart* (egen

---

<sup>76</sup> Regeringskansliet: Pressmeddelande från Miljödepartementet, ”Regeringen prövar tillåtligheten av Preems planerade verksamhet i Lysekil”, publicerad 23 augusti 2019, [www.regeringen.se/pressmeddelanden](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden), besökt 2020-01-04.

kursivering) lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen.

I fallet Preemraff beviljade mark- och miljödomstolen i sin dom 9 november 2018 tillstånd för utbyggnaden av oljeraffinaderiet som Preem ansökt om.<sup>77</sup> I juni 2019 gav mark- och miljööverdomstolen prövningstillstånd.<sup>78</sup> 10 dagar efter detta skickade Naturvårdsverket en underrättelse till regeringen<sup>79</sup> och efter det beslutade regeringen att de skulle tillåtlighetspröva utbyggnaden av oljeraffinaderiet i Lysekil.<sup>80</sup>

Regeringen beslutade således att tillåtlighetspröva verksamheten drygt nio månader efter att domen från första instansen kommit. Frågan i detta fall blir således om regeringen ”omedelbart” enligt 17 kap 3 § 3st har lämnat besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen.

En av metoderna för lagtolkning är den objektiva bokstavstolkningen. Metoden innebär att en lagtexts innebörd klargörs rent lingvistiskt utifrån allmänt respektive juridiskt språkbruk. Problemet med metoden är dock att ord och meningar kan tolkas på flera olika sätt och att båda sätten kan anses vara det rätta. Kommer man inte fram till någon slutsats genom bokstavstolkningen kan det vara nödvändigt att ta till andra metoder.<sup>81</sup>

Begreppet ”omedelbart” i 17 kap 3 § 3st MB skulle teoretiskt sett kunna innebära två saker. Antingen innebär det att regeringen ska lämna besked om förbehållet för tillåtlighetsprövning redan i första instansen eller att de

---

<sup>77</sup> Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, mål M 4708-16, dom 2018-11-09.

<sup>78</sup> Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt, mål M 11730-18, beslut 2019-06-17.

<sup>79</sup> Bilaga A.

<sup>80</sup> Regeringskansliet: Pressmeddelande från Miljödepartementet, ”Regeringen prövar tillåtligheten av Preems planerade verksamhet i Lysekil”, publicerad 23 augusti 2019, [www.regeringen.se/pressmeddelanden](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden), besökt 2020-01-04.

<sup>81</sup> Peczenik (1980) s. 69 ff.

ska lämna besked i andra instansen. En bokstavstolkning av begreppet ger således en mångtydig bild och vägledning får istället hämtas genom andra metoder.

En subjektiv lagtolkningsmetod består av att försöka utröna vad ”lagstiftaren” faktiskt åsyftade när lagen tillkom. Moderna anhängare av subjektiva tolkningsmetoder ägnar därför stor uppmärksamhet åt att studera förarbeten och uttalanden däri. Kritiker till den subjektiva tolkningsmetoden menar att metoden innebär en stor begränsning, främst i fråga om hur tolkningsproblem ska lösas när inte förarbetena ger tillräcklig ledning.<sup>82</sup>

På flera ställen i förarbetena till 17 kap MB anges att regeringens tillåtlighetsprövningar bör ske i ett tidigt skede i processen.<sup>83</sup> Regeringen menade att det är lämpligast att de i ett tidigt skede av beredningen fattar beslut om en verksamhet ska få komma till stånd eller inte så att den efterföljande tillståndsprövningen blir så effektiv som möjligt.<sup>84</sup>

Visserligen används på många ställen ”bör” i förarbetena men en sammanvägd tolkning, tillsammans med de förordningar som styr de andra myndigheterna om hur de ska agera<sup>85</sup>, bör resultera i att regeringen har agerat fel. Regeringens tillåtlighetsprövning borde ha skett under tiden före domen från första instansen och inte först efter.

### **5.2.1.2 Naturvårdsverkets agerande**

I fallet Preemraff kom, som tidigare nämnts, domen från mark- och miljödomstolen där tillstånd beviljades för utbyggnaden av oljeraffinaderiet den 9 november 2018. Det dröjde således nästan åtta månader innan

---

<sup>82</sup> Strömholm, (1996) s. 453 f.

<sup>83</sup> Se bl.a. prop 1997:98:45 s. 435 och s. 442.

<sup>84</sup> Prop 1997:98:45 s. 436 Del 1.

<sup>85</sup> Se t.ex. 4 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.



Naturvårdsverket kom att underrätta regeringen om att de bör tillåtlighetspröva utbyggnaden.<sup>86</sup>

I underrättelsen till regeringen medger Naturvårdsverket att underrättelsen borde ha skett i ett tidigare skede i processen. Motiveringen till agerandet var att den ansökta verksamheten var komplex och att det tillkommit omständigheter i ett relativt sent skede. Gällande de senare tillkomna omständigheterna pekar Naturvårdsverket på de förändringar som skett inom det klimatpolitiska området. Naturvårdsverket menar att det därav likväl var lämpligt att underrätta regeringen i just detta skede, d.v.s. efter en dom från första instansen.<sup>87</sup>

Enligt 4 § miljöförordningen ska Naturvårdsverket, om det i ett mål är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet enligt Naturvårdsverket bör prövas av regeringen, i god tid *innan* (egen kursivering) målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas, anmäla saken till regeringen.

En bokstavstolkning<sup>88</sup> av lagtexten i 4 § miljöförordningen leder till att Naturvårdsverket har agerat fel i fallet Preemraff. Naturvårdsverket borde så fort de fått reda på att Preem ansökt om att bygga ut sin verksamhet ha underrättat regeringen om detta. Detta förstärks även genom en tillämpning av den systematiska lagtolkningsmetoden. Denna objektiva lagtolkningsmetod innebär att man tar hjälp av rättsordningens systematiska uppbyggnad. Till exempel kan man undersöka var i rättssystemet en regel återfinns och vad regeln har för funktion i systemet.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Bilaga A.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Peczenik (1980) s. 69 ff.

<sup>89</sup> Strömholm (1996) s. 452 f.

Då miljöförordningen just är en förordning, har den funktionen att instruera och vägleda myndigheter i hur de ska agera. Därmed leder en systematisk tolkning av lagen till att Naturvårdsverket har agerat fel i fallet Preemraff.

### **5.2.2 Agerandet i förhållande till Europarättslig praxis**

Artikel 6.1 EKMR stadgar den grundläggande rättssäkerhetsgarantin om allas rätt till domstolsprövning. För att garantin ska fylla sitt syfte måste domstolsprövningen vara utformad att den inrymmer tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier, däribland högt ställda krav på domstolarnas oavhängighet och opartiskhet.<sup>90</sup> För att domstolarna ska anses ”oavhängiga” ska de vara oberoende i förhållande till regering och myndigheter.<sup>91</sup> Detta följer även av praxis från Europadomstolen.<sup>92</sup>

Av fallet Van de Hurk mot Nederländerna följer att begreppet ”oavhängighet” innebär att de domar som avkunnas ska vara bindande och ska inte kunna åsidosättas av en icke rättslig instans. I fallet anförde Europadomstolen att kompetensen av att kunna fatta ett bindande beslut, är inneboende i själva begreppet ”domstol” i artikel 6 EKMR. Detta bekräftas också av ordet ”prövning” i artikel 6.1 EKMR och denna makt kan också anses som en del av den ”oavhängighet” som krävs av en domstol enligt samma artikel.<sup>93</sup>

I fallet Preemraff kom regeringens besked om tillåtlighetsprövning drygt nio månader efter det att domen från första instansen kommit.<sup>94</sup> En tolkning av det faktum att både Naturvårdsverket och regeringen agerat först efter att

---

<sup>90</sup> Danelius (2018) s. 158.

<sup>91</sup> Danelius (2018) s. 214 f.

<sup>92</sup> Se bl.a. Case of Kinský v. The Czech Republic, no. 42856/06, 9 februari 2012.

<sup>93</sup> Case of Van de Hurk v. Netherlands, no. 16034/90, 19 april 1994, punkt 45.

<sup>94</sup> Regeringskansliet: Pressmeddelande från Miljödepartementet, ”Regeringen prövar tillåtligheten av Preems planerade verksamhet i Lysekil”, publicerad 23 augusti 2019, [www.regeringen.se/pressmeddelanden](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden), besökt 2020-01-04.

första instansen beviljade tillstånd indikerar att de inte är nöjda med domen och vill stoppa utbyggnaden.

Enligt förarbetena ska, när regeringens tillåtlighetsprövning är avgjord, fallet lämnas över till den behöriga prövningsenheten för efterföljande tillståndsprövning. Vid detta skede är frågan om tillåtlighet avgjord och ska inte ingå i en efterföljande prövning.<sup>95</sup> Det enda undantaget till detta är om regeringsbeslutet skulle strida mot EU-rättsliga krav, t.ex. gällande Natura 2000-områden, i så fall är beslutet inte längre bindande.<sup>96</sup> I fallet Preemraff är det inte fråga om ett Natura 2000-området vilket leder till att om regeringen skulle besluta att inte tillåta utbyggnaden, skulle regeringsbeslutet bli bindande. Regeringen skulle då åsidosätta mark- och miljödomstolens dom till nackdel för enskild part.

I fallet Van de Hurk mot Nederländerna menade Europadomstolen att denna defekt, att en icke rättslig instans kan beröva en dom från en domstol, kan avhjälpas genom tillgång till en form av efterföljande granskning av en rättslig myndighet som garanterar det som krävs enligt artikel 6 EKMR.<sup>97</sup> Inom den svenska rättsordningen skulle man kunna hävda att rättsprövningslagen ger detta skydd eftersom regeringsbeslutet skulle kunna bli föremål för rättslig prövning i HFD. Här tillkommer dock den omständigheten att, som tidigare nämnts, det hysts kritik mot att rättsprövningen inte är tillräckligt omfattande eftersom den inte omfattar ”politiska lämplighetsfrågor”.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Prop. 1997/98:45 s.443 Del 1.

<sup>96</sup> NJA 2013 s. 613.

<sup>97</sup> Case of Van de Hurk v. Netherlands, no. 16034/90, 19 april 1994, punkt 52 och 53.

<sup>98</sup> Warnling-Nerep. (2015) s.239 f.

Omständigheterna i fallet Preemraff och de i Van de Hurk mot Nederländerna är inte exakt desamma. I Van de Hurk mot Nederländerna rörde det sig om en lag som specifikt angav att Kronan fick åsidosätta dom från en rättslig instans. 17 kap MB stadgar inget om att regeringen får pröva tillåtligheten först efter en dom från första instansen. Förarbetena till 17 kap MB talar snarare för det motsatta och det rör sig således om en utvidgad rättstillämpning hos regeringen.<sup>99</sup> Vidare är också en annan skillnad att regeringen i fallet Preemraff inte ännu åsidosatt domen genom att inte tillåta verksamheten utan bara förbehållit sig rätten att tillåtlighetspröva den.

Faktum kvarstår dock att regeringen i fallet Preemraff förbehållit sig rätten först efter dom från första instansen. Skulle regeringen fortsätta att förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva först efter dom från första instansen leder detta till en stor rättsosäkerhet. Det blir, i termer av förutsebarhet för den enskilde näringsidkaren, mycket osäkert vid ansökan om tillstånd för större verksamheter. Hur ska den enskilde veta vad som gäller när en dom om beviljande av tillstånd kommer från första instansen men senare kanske kommer åsidosättas av regeringen? Samma sak blir det om en näringsidkare inte får tillstånd från första instansen men senare får det tack vare regeringens tillåtlighetsprövning.

Regeringen kan sammanfattningsvis kritiseras för sitt agerande i fallet Preemraff utifrån ett allmänt rättssäkerhetsperspektiv men också utifrån ett Europarättsligt perspektiv. Fallet Van de Hurk mot Nederländerna visar tydligt att en dom från en rättslig instans inte ska kunna åsidosättas av en icke-rättslig instans.<sup>100</sup> Visserligen har vi en rättsprövningslag som gör att regeringsbeslutet i fallet Preemraff kan komma att rättsligt prövas i HFD men faktum kvarstår fortfarande att regeringen kan åsidosätta en dom från en domstol. Därmed kan hävdas att regeringen har agerat i strid med Europarättslig praxis.

---

<sup>99</sup> Se bl.a. prop 1997:98:45 s 435 och 442.

<sup>100</sup> Case of Van de Hurk v. Netherlands, no. 16034/90, 19 april 1994, punkt 45.

## 6 Slutsatser

Angående den första frågeställningen, huruvida svensk lagstiftning om regeringens tillåtlighetsprövningar strider mot artikel 6 EKMR, kan konstateras att förfarandet i sig inte strider mot artikel 6 EKMR. En tolkning av Europadomstolens praxis, framför allt fallen Karin Andersson m.fl. mot Sverige<sup>101</sup> och Van de Hurk mot Nederländerna<sup>102</sup>, ger vid handen att beslut från politiska organ är tillåtet så länge det finns ett organ som ser till att rättssäkerhetsgarantierna i artikel 6 EKMR efterlevs. Europadomstolen yttrade i Karin Andersson m.fl. mot Sverige att artikel 6 EKMR inte ska tolkas så att vissa demokratiska processer ska föredras framför andra.<sup>103</sup> Vidare behandlade inte Europadomstolen den svenska rättsprövningslagen för vidare prövning och en tolkning av detta resulterar i att så länge Sverige har den rättsprövningslag vi har idag efterlevs kraven enligt konventionen.

Angående den andra frågeställningen, hur myndigheternas agerande kan kritiseras i fallet Preemraff, har en granskning gjorts i två led. Efter tillämpning av olika lagtolkningsmetoder på svensk lagstiftning, kan slutsatsen dras att regeringen och Naturvårdsverket har agerat i strid med bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövningar. 4 § miljöförordningen anger tydligt att Naturvårdsverket borde ha anmält saken till regeringen i god tid *innan* målet satts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas. Vidare bör ordet *omedelbart* i 17 kap 3 § 3 st MB ges den tolkningen att regeringen borde ha agerat tidigare eftersom det i förarbetena nämns på flera ställen att regeringens agerande ska ske i ett tidigt skede av processen.

---

<sup>101</sup> Case of Karin Andersson and others v. Sweden, no 29878/09, 25 september 2014.

<sup>102</sup> Case of Van de Hurk v. Netherlands, no. 16034/90, 19 april 1994.

<sup>103</sup> Case of Karin Andersson and others v. Sweden, no 29878/09, 25 september 2014, punkt 68.

Vidare leder en tolkning av Europarättslig praxis till slutsatsen att också myndigheternas agerande i fallet Preemraff kan strida mot artikel 6 EKMR. Europadomstolen yttrade i Van de Hurk mot Nederländerna att begreppet ”oavhängighet” i artikel 6 EKMR innebär att de domar som avkunnas inte ska kunna åsidosättas av en icke rättslig instans.<sup>104</sup> Visserligen är omständigheterna i fallet Preemraff inte exakt desamma som de i Van de Hurk mot Nederländerna men faktum kvarstår att regeringen har förbehållit sig rätten att tillåtlighetspröva tillståndet och kan åsidosätta dom till nackdel för enskild part. Regeringsbeslutet i fallet Preemraff kan komma att rättsligt prövas i HFD men regeringen har i så fall likväl åsidosatt en dom och därmed utvidgat sin rätt på fel sätt. Därmed kan hävdas att regeringen har agerat i strid med Europarättslig praxis.

Sammanfattningsvis blir slutsatsen att de svenska bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövningar i sig inte strider mot artikel 6 EKMR, dock kan både regeringen och Natuvårdsverket starkt kritiseras för sitt agerande i fallet Preemraff. Den utvidgade rättstillämpningen i fallet leder till rättsosäkerhet och inför framtiden blir frågan hur långt regeringens makt på detta område ska få gå. Intressena som sätts på spel är således vilken vågskål som ska väga tyngst, den om rättssäkerhet eller den om politiskt inflytande på stora miljöfarliga verksamheter.

---

<sup>104</sup> Case of Van de Hurk v. Netherlands, no. 16034/90, 19 april 1994 punkt 45.

# 7 Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Propositioner, betänkanden och regeringsskrivelser

Prop. 1997/98:45

Prop. 1987/88:69

Prop. 2005/06:56

Prop. 1972/111, bil 2, s. 361 f,

Bet 1972Cu:35,

Rskr. 1972/348

### Svensk författningssamling

SFS 1998:808 Miljöbalk

SFS 2006:304 Lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

SFS 2017:720 Klimatlag

SFS 1998:899 förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

SFS 1987:12 Lag om hushållning med naturresurser m.m.

SFS 1983:291 Vattenlagen

SFS 2013:251 miljöprövningsförordningen

## Elektroniska källor

Regeringskansliet: Pressmeddelande från Miljödepartementet, ”Regeringen prövar tillåtligheten av Preems planerade verksamhet i Lysekil”, publicerad 23 augusti 2019,

[https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/08/regeringen-provar-tillatligheten-av-preems-planerade-verksamhet-i-lysekil/?fbclid=IwAR1zZxgKWtw7qv2Kfio6XTgQUsQGMsMXW\\_Mj9h8XCkYARWw3\\_EiKW69u3a4](https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/08/regeringen-provar-tillatligheten-av-preems-planerade-verksamhet-i-lysekil/?fbclid=IwAR1zZxgKWtw7qv2Kfio6XTgQUsQGMsMXW_Mj9h8XCkYARWw3_EiKW69u3a4) besökt 2020-01-04.

Martin Berg, ”Miljöjurister dömer ut regeringens Preemstopp”, publicerad 15 oktober 2019, <https://www.fplus.se/miljojurister-domer-ut-regeringens->

[preemstopp/a/y3yy8E?fbclid=IwAR1ue3Qsy5DMjnYOVIQFO1RPq102oH0V6-qAhY-cDrkuRT7Kvyq1RHM\\_eHc](https://preemstopp/a/y3yy8E?fbclid=IwAR1ue3Qsy5DMjnYOVIQFO1RPq102oH0V6-qAhY-cDrkuRT7Kvyq1RHM_eHc), besökt 2020-01-05.

## Litteratur

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Upplaga 5:3, Författaren och Nordstedts Juridik AB, Stockholm, 2018.

Ebbesson, Jonas, *Miljörätt*, Upplaga 2, Författaren och Iustus Förlag AB, Uppsala, 2009.

Kleineman, Jan. *Rättsdogmatisk metod*. I: Juridisk metodlära. Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red). Upplaga 1, Studentlitteratur AB, Lund, 2013, s. 21–45.

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, Upplaga 4:1, Iustus Förlag AB, Uppsala 2017.

Peczenik, Aleksander, *Juridikens metodproblem: rättskällelära och lagtolkning*, Upplaga 2, AWE/Geber, Stockholm, 1980.

Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: en lärobok i allmän rättslära*, Upplaga 5, Norstedts juridik, Stockholm, 1996.

Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsbeslut: överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, Studentlitteratur AB, Upplaga 1:1, Lund, 2011.

Warnling-Nerep, Wiweka, *Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut*, Jure Förlag AB, Upplaga 1, Stockholm, 2015



# 8 Rättsfallsförteckning

## Mark- och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, mål nr: M 4708-16, dom 2018-11-09.

## Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt, mål M 11730-18, beslut om prövningstillstånd 2019-06-17

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt, mål M 11730-18, beslut om preliminär tidsplan 2019-11-14

MÖD 2009 ref 38.

MÖD 2009 ref 38

MÖD 2010 ref. 9

## Högsta domstolen

NJA 2013 s. 613

## Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 1989 ref 96

RÅ 1989 ref 95

RÅ 1992 not 130

RÅ 1989 ref 16

## Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Case of Belilos v. Switzerland, no. 10328/83, ECHR 1988-IV

Case of Golder v. The united kingdom, no. 4451/70, 21 februari 1975.

Case of Karin Andersson and others v. Sweden, no 29878/09, 25 september 2014.

Case of Kinský v. The Czech Republic, no. 42856/06, 9 februari 2012

Case of Rolf Gustafson v. Sweden, no. 23196/94, 1 juli 1997

Case of Van de Hurk v. Netherlands, no. 16034/90, 19 april 1994

# 9 Bilaga A



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

1(3)

UNDERRÄTTELSE  
2019-06-27 Ärendenr:  
NV-05187-19

Miljö- och energidepartementet  
m.registrator@regeringskansliet.se

## Underrättelse till regeringen enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken

Naturvårdsverket underrättar härmed regeringen enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken om Preem Aktiebolags (bolaget) ansökan om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Preemraff i Lysekil som, enligt Naturvårdsverkets bedömning, är en verksamhet som i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

### Skäl för underrättelsen

Enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken ska en myndighet som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken underrätta regeringen om verksamheten. Enligt 3 § omfattar bland annat underrättelseplikten verksamheter som i betraktande av de intressen som denna balk enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Enligt 4 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska, om det i mål enligt 9 kap. miljöbalken är fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet enligt Naturvårdsverket bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, Naturvårdsverket i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen. För det fall att regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 § miljöbalken ska Mark- och miljööverdomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning (21 kap. 7 § och 23 kap. 7 § miljöbalken).

Bolaget ansökte den 14 december 2016 hos mark- och miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, om tillstånd till den aktuella verksamheten (mål nr M 4706-16). Mark- och miljödomstolen höll huvudförhandling den 7-8 november

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2  
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB  
POST: 106 48 STOCKHOLM  
TEL: 010-698 10 00  
FAX: 010-698 16 00  
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE  
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

2017, varefter skriftväxling följde, och gav genom deldom den 9 november 2018 bolaget tillstånd till den ansökta verksamheten.

Mark- och miljödomstolens deldom har överklagats av ett antal parter och Mark- och miljööverdomstolen meddelade den 17 juni 2019 prövningstillstånd i målet (mål nr M 11730-18).

Den ansökta verksamheten förväntas innebära att anläggningens utsläpp av koldioxid ökar från dagens ca 1,7 miljoner ton per år till 3,4 miljoner ton per år. Enligt bolaget motverkas knappt hälften av utsläppsökningen av mindre utsläpp i användarledet. Bolaget har angett att det är en prioriterad fråga att utreda vilka åtgärder som kan vara tänkbara för att på kortare och längre sikt reducera koldioxidutsläppen.

Bolagets verksamhet och dess utsläpp av koldioxid har vid en tidigare tillåtlighetsprövning i samband med en annan utbyggnad av dess verksamhet varit föremål för bedömning vid Miljööverdomstolen (MÖD 2008:40). Ett antal parter invände mot att projektet stred mot klimatmålen och mot hushållnings- och kretsloppsprinciperna. Miljööverdomstolen gjorde följande bedömning med anledning av detta.

”Även om det finns ett globalt behov av att upphöra med förbränning av fossila material, som bolagets råvaror och produkter, kommer det under en överskådlig framtid att finnas ett behov av sådana produkter. Bolagets projekt innebär i det perspektivet en god hushållning, eftersom råoljan kommer att förädlas till mer kvalificerade produkter. Raffinaderiet har en för branschen hög energieffektivitet. Det finns därmed inte några övergripande principer som hindrar tillåtligheten av projektet som sådant.”

Bolagets verksamhet omfattas dessutom av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, vilket innebär att det inte med stöd av miljöbalken är möjligt att med villkor begränsa utsläppen av koldioxid.

Naturvårdsverket kan konstatera att riksdagen sommaren 2017 beslutade att införa ett klimatpolitiskt ramverk för Sveriges nya klimatmål till 2030, 2040 och 2045, en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd. Klimatlagen (2017:720) trädde i kraft den 1 januari 2018. Vidare bedöms Miljömålet Begränsad klimatpåverkan inte kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel.

Naturvårdsverket bedömning är, mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan, att prövningen av den ansökta verksamheten och dess utsläpp av koldioxid är komplex och att det tillkommit omständigheter i ett relativt sent skede av mark- och miljödomstolens prövning. Naturvårdsverket gör därför nu bedömningen att projektet är en verksamhet som i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag, detta till följd av den ansökta verksamhetens klimatpåverkan. Den ansökta verksamheten som sådan, dvs. bortsett från de eventuella

klimatmässiga fördelar av de producerade produkterna i förhållande till jämförbara produkter, innebär en fördubbling av verksamhetens koldioxidutsläpp jämfört med den nuvarande verksamheten. Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling och de svenska miljö kvalitetsmålen konkretiserar vad hållbar utveckling enligt 1 kap. 1 § miljöbalken innebär.<sup>1</sup> Nationella klimatmål, som har beslutats i enlighet med klimatlagen, är en del av miljö målssystemet. Eftersom förutsättningarna enligt 17 kap. 3 § miljöbalken är uppfyllda ska Naturvårdsverket underrätta regeringen enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken.

Naturvårdsverket är medveten om att underrättelsen görs i ett sent skede av prövningsprocessen och är av uppfattningen att det generellt sätt är att föredra att en underrättelse sker i mark- och miljödomstolen. Mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan, och då bl.a. tillåtligheten av den ansökta verksamheten är föremål för prövningen i Mark- och miljööverdomstolen, är Naturvårdsverkets bedömning att det i detta fall likväl är lämpligt att underrätta regeringen.

---

Beslut om denna underrättelse har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Stefan Nyström, föredragande, enhetschefen Karin Dunér, tekniska handläggaren Sven Bomark och miljöjuristen Petter Larsson Garcia.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Björn Risinger

Stefan Nyström

Kopia till:  
Preem Aktiebolag  
Advokat Louis Vasseur  
Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
Mark- och miljööverdomstolen

---

<sup>1</sup> Jfr. Prop. 1997/98:45 Miljöbalk del 2, s. 8, och Prop. 2004/05:150, Svenska miljö mål – ett gemensamt uppdrag, s. 375.