



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

David Bökman

Har vi råd med samråd?

Miljötilståndsutredningens samrådsförslag och kravet på
allmänhetens tidiga deltagande

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Jesper Blomberg

Termin: VT26

Innehåll

| | |
|---|----|
| Summary | 5 |
| Sammanfattning | 6 |
| Förord..... | 7 |
| Förkortningar | 8 |
| 1 Inledning..... | 9 |
| 1.1 Bakgrund | 9 |
| 1.2 Syfte och frågeställningar..... | 10 |
| 1.3 Avgränsningar | 10 |
| 1.4 Metod..... | 11 |
| 1.4.1 Rättsdogmatisk metod..... | 11 |
| 1.4.2 Rättsanalytisk metod | 12 |
| 1.4.3 EU-rättslig metod..... | 12 |
| 1.4.4 Empiri..... | 13 |
| 1.5 Material..... | 14 |
| 1.5.1 Rättsliga dokument och doktrin | 14 |
| 1.5.2 Rättsfall | 15 |
| 1.5.3 Miljötillståndsutredningen som källmaterial..... | 15 |
| 1.6 Forskningsläge..... | 16 |
| 1.7 Disposition..... | 17 |
| 2 Miljötillståndsprocessen | 18 |
| 2.1 Inledning..... | 18 |
| 2.2 Historisk tillbakablick | 18 |
| 2.2.1 Miljötillståndets historik | 18 |
| 2.2.2 Miljökonsekvensbeskrivningens historik..... | 19 |
| 2.2.3 Samrådets historik..... | 19 |
| 2.3 Dagens miljötillståndsprocess | 21 |
| 2.3.1 Vad är ett miljötillstånd?..... | 21 |
| 2.3.2 Tillståndsprocessen i korthet..... | 21 |
| 2.3.3 Miljökonsekvensbeskrivningar | 23 |
| 2.3.4 Samrådsförfarandet | 24 |
| 2.3.4.1 Undersökningssamråd | 24 |
| 2.3.4.2 Avgränsningssamråd | 24 |
| 2.4 Miljöprovningens tidsåtgång..... | 25 |
| 2.4.1 Tidsåtgången innan provningen | 25 |
| 2.4.2 Tidsåtgången för provningen i första instans..... | 26 |
| 2.4.3 Tidsåtgången efter överklaganden | 27 |

| | | |
|---------|---|----|
| 2.5 | Utfallet av prövningen | 27 |
| 2.6 | Miljöpåverkan..... | 28 |
| 2.7 | Analys..... | 29 |
| 3 | Allmänhetens deltagande..... | 30 |
| 3.1 | Inledning..... | 30 |
| 3.2 | Varför behövs deltagande i miljöprocesser? | 30 |
| 3.3 | Århuskonventionen..... | 31 |
| 3.3.1 | Allmänna utgångspunkter | 31 |
| 3.3.2 | Artikel 6 | 32 |
| 3.4 | Århuskonventionens efterlevnadskommitté | 34 |
| 3.4.1 | Efterlevnadskommitténs arbete..... | 34 |
| 3.4.2 | Efterlevnadskommitténs avgöranden | 35 |
| 3.4.2.1 | Tidpunkt för deltagande | 35 |
| 3.4.2.2 | Lokaliseringsavgränsningar..... | 36 |
| 3.5 | EU-rätt | 37 |
| 3.5.1 | Allmänna utgångspunkter | 37 |
| 3.5.2 | Unionsrättslig reglering av allmänhetens deltagande | 38 |
| 3.6 | Svensk rätt | 39 |
| 3.7 | Analys..... | 40 |
| 4 | Miljötillståndsutredningen..... | 42 |
| 4.1 | Inledning..... | 42 |
| 4.2 | Miljöprövningsmyndigheten | 42 |
| 4.3 | Miljötillstånd och igångsättningsbesked | 43 |
| 4.4 | Anmälnings- och registreringsplikt | 44 |
| 4.5 | Samråd | 45 |
| 4.5.1 | Undersökningssamråd | 45 |
| 4.5.2 | Avgränsningssamråd | 45 |
| 4.5.3 | Offentligt samråd | 46 |
| 4.6 | Överprövning..... | 46 |
| 4.7 | Konsekvenser för allmänheten | 47 |
| 4.8 | Åsikter om ändringsförslagen..... | 47 |
| 4.8.1 | Nulägesbild | 47 |
| 4.8.2 | Remissvar från prövningsmyndigheterna | 47 |
| 4.8.3 | Remissvar från näringslivet..... | 49 |
| 4.8.4 | Åsikter från övriga intressenter | 49 |
| 4.9 | Analys..... | 50 |
| 4.9.1 | Utredningens föreslagna samrådsändringar | 50 |
| 4.9.2 | Utredningens perspektiv..... | 52 |
| 5 | Diskussion | 54 |

| | | |
|-----|---|----|
| 5.1 | Inledning..... | 54 |
| 5.2 | Förenlighet med Århuskonventionen | 54 |
| 5.3 | Förenlighet med unionsrätten | 56 |
| 5.4 | Förutsebarhet | 57 |
| 5.5 | Framtidsutblick..... | 58 |
| 5.6 | Slutsatser..... | 59 |
| | Bilaga | 61 |
| | Käll- och litteraturförteckning..... | 62 |

Summary

In June of 2023 the Swedish government appointed an inquiry, which took the name *Miljö tillståndsutredningen*, with the purpose of revising and streamlining the Swedish environmental permitting process. In January of 2025 the inquiry presented its first report, which proposed comprehensive changes. This in part regarding the competent authority for the permitting process as well as when and how participation between the affected authorities, individuals, and the applicant should be carried out.

As regards Sweden, public participation is regulated both nationally through the Swedish Environmental Code, and internationally through the Aarhus Convention and several EU directives. Through these instruments, requirements are set which stipulate that participation with the affected public is to be held at an early stage and allow for effective participation and impact. The Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) and the Court of Justice of the European Union (CJEU) have produced some case law on the matter, but the exact point at which public participation at the latest must be secured is not conclusively clarified. In light of the above, this thesis aims to clarify which requirements exist as regards the public's right to early participation in environmental processes, and how the inquiry's proposed changes to public participation in Sweden relate to these requirements.

The current Swedish system offers two opportunities for public participation: an *undersökningssamråd* regarding whether an Environmental Impact Assessment (EIA) is necessary, and an *avgränsningssamråd* regarding the delimitations of said EIA. The inquiry proposes that these two are to be removed in favour of a system with one comprehensive opportunity for public participation, a so called *offentligt samråd*. This is to be held after the applicant's EIA is deemed sufficient and the application is considered satisfactory. This in order to adapt Swedish law to the EU's minimum requirements. Additionally, the inquiry suggests that a new authority, *Miljöprövningsmyndigheten*, is to take over responsibility for the environmental permitting process.

This thesis concludes that the proposed changes, upon consideration of all relevant factors, are likely in breach of the Aarhus Convention's and EU's requirements regarding early public participation. This especially considering the ACCC's case law regarding the requirement that the process is in an early stage and regarding prohibited localisation decisions. This case law is difficult to reconcile with the Swedish system of participation after the applicant's EIA has already been deemed sufficient. From an EU perspective the changes also seem incompatible, as the EIA Directive, the Renewables Directive and the CJEU require actual possibility for effective participation, something that seems difficult to achieve when the process is as far gone as is being proposed here.

Sammanfattning

I juni 2023 tillsatte regeringen en utredning, som tog sig namnet Miljötillståndsutredningen, med syfte att revidera och strömlinjeforma miljötillståndsprocessen. I januari 2025 lämnade denna utredning sitt första betänkande, med omfattande ändringsförslag. Detta bland annat avseende ansvarig prövningsmyndighet samt när och hur samråd, alltså de tillfällena då berörda myndigheter och enskilda ges tillfälle att diskutera ansökan med sökanden, ska genomföras.

Samråd regleras för svenskt vidkommande såväl nationellt genom miljöbalken som internationellt genom Århuskonventionen och flera EU-direktiv. Det ställs här krav på att samrådet med enskilda ska hållas på ett tidigt stadium, och att det ska finnas reella möjligheter till deltagande och påverkan. Århuskonventionens efterlevnadskommitté (ACCC) och EU-domstolen har producerat viss praxis på området, men den exakta tidpunkten då allmänhetens deltagande som senast måste säkras är inte definitivt klarlagt. Denna uppsats syftar mot bakgrund av detta klarlägga dels vilka krav som ställs på allmänhetens rätt till tidigt deltagande i miljöprocesser, dels hur utredningens föreslagna samrådsändringar förhåller sig till dessa krav.

Nuvarande svenska systematik innehåller två samråd: ett undersökningssamråd avseende huruvida en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är nödvändig, och ett avgränsningssamråd avseende sagda MKB:s avgränsning. Utredningen föreslår att båda dessa ska slopas till förmån för ett koncentrerat förfarande med ett så kallat offentligt samråd, efter att sökandens MKB är av tillräcklig kvalitet och ansökan anses fullgod. Detta med avsikt att anpassa svensk rätt till de unionsrättsliga minimikraven. Därutöver föreslår utredningen att en ny myndighet, Miljöprövningsmyndigheten, ska ta över ansvaret för miljötillståndsprövningen.

Uppsatsens slutsatser är att de nu föreslagna samrådsändringarna, vid en samlad bedömning, tycks oförenliga med Århuskonventionens och unionsrättens krav på tidigt deltagande. Detta inte minst mot bakgrund av ACCC:s avgöranden om kravet på att processen befinner sig i ett tidigt stadium och om förbudet mot lokaliseringsavgränsningar. Dessa krav blir svårörenliga med det svenska systemet av deltagande först efter att sökandens MKB bedömts tillräcklig. Avseende unionsrätten ställer MKB-direktivet, Förnybarhetsdirektivet samt EU-domstolen krav på faktiska möjligheter till deltagande och att detta deltagande kan beaktas, något som ter sig svåruppnåeligt när processen är så pass långt gången som här föreslås.

Förord

Jag är vanligen ingen förespråkare för förord, men den tacksamhetsskuld jag lyckats upparbeta under arbetets gång gör detta avsnitt ytterst påkallat.

Tack först och främst till min handledare Jesper Blomberg, vars råd och inspel varit oumbärliga för att styra detta skepp i hamn.

Tack även till alla de yrkesverksamma och forskare som jag varit i kontakt med under arbetet, som varit behjälpliga med mina frågor och förfrågningar.

Sist men inte minst, tack till Marc Hallgren som först planterade fröet till denna uppsats hos mig, och till alla andra medarbetare på Länsstyrelsen Skåne som tog sig tiden att diskutera ämnet med mig under min praktikperiod där.

David Bökman

Lund den 24 maj 2026

Förkortningar

| | |
|-------|--|
| ACCC | Århuskonventionens efterlevnadskommitté |
| EU | Europeiska unionen |
| HD | Högsta domstolen |
| IED | Industriutsläppsdirektivet |
| MB | Miljöbalken (1998:808) |
| MBF | Miljöbedömningsförordningen (2017:966) |
| MKB | Miljökonsekvensbeskrivning |
| MMD | Mark- och miljödomstolen |
| MoP | <i>Meeting of the Parties</i> |
| MPD | Miljöprövningsdelegationen |
| MPF | Miljöprövningsförordningen (2013:251) |
| MPM | Miljöprövningsmyndigheten |
| MskL | Miljöskyddslagen (1969:387) |
| MÖD | Mark- och miljööverdomstolen |
| PT | Prövningstillstånd |
| SEA | <i>Strategic environmental assessment</i> |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| UNECE | Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sveriges miljötillståndsprocesser är långsamma, oförutsebara och hämmar investeringsviljan. Det anser åtminstone regeringen, som i juni 2023 beslutade att en utredning, som tog sig namnet Miljötillståndsutredningen, skulle tillsättas för att se över och revidera denna process.¹ Utredningen lämnade sina förslag i januari 2025 i Statens offentliga utredningar (SOU) 2024:98. Samma månad beslutade regeringen att utredningen skulle utvidgas och lämna ytterligare förslag kopplade till miljötillståndsprocessen.² Detta har resulterat i ett första delbetänkande i juli 2025 och ett andra delbetänkande i januari 2026. Ett tredje delbetänkande skulle ha redovisats senast i mars 2026, men har fått sin tidsfrist förlängd till den 15 december 2026.³

I utredningen föreslås omfattande förändringar av den svenska miljötillståndsprocessen. Vad denna uppsats tar sikte på är dock särskilt de föreslagna ändringarna av samrådsförfarandet, alltså de tillfällen då sökanden, myndigheter och den berörda allmänheten ges möjlighet att diskutera en ansökan om miljöfarlig verksamhet. Utredningen föreslår att nuvarande samrådsförfarande ska såväl begränsas som senareläggas, för att effektivisera processen.⁴ Detta följer en internationell trend att strömlinjeforma och påskynda miljöprocesser, ofta med hänvisning till energi och ekonomi.⁵

Effektivitet är dock inte det enda intresset som här aktualiseras. Sverige ratificerade Århuskonventionen⁶ år 2005, och är således bunden att införliva och efterfölja de krav som däri ställs.⁷ Denna konvention vilar på tre pelare: tillgång till miljöinformation, allmänhetens deltagande i miljöprocesser samt tillgång till rättslig prövning.⁸ Den andra pelaren, allmänhetens rätt till deltagande i miljöprocesser, blir här beaktansvärd. Även Europeiska unionen (EU) ställer krav på Sverige avseende tidigt och effektivt deltagande i dessa processer. Kan Sverige obehindrat införa utredningens föreslagna samrådsändringar, eller skulle det strida mot landets internationella åtaganden? Hur avgörs egentligen när allmänheten på ett ”effektivt” vis tillåts delta ”tidigt” i tillståndsprocessen? Dessa frågor utgör kärnan i denna uppsats.

¹ Dir. 2023:78 s. 1.

² Dir. 2025:2 s. 1.

³ SOU 2025:88; SOU 2025:122; Dir. 2025:2 s. 2; Dir. 2026:19 s. 1.

⁴ SOU 2024:98 s. 1258–1264.

⁵ Ryall (2023) s. 165.

⁶ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

⁷ SÖ 2005:28 s. 1.

⁸ Århuskonventionen art. 4–9.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att utreda hur de ändringar som föreslås av Miljöutredningen i SOU 2024:98 gällande den svenska miljöutredningsprocessen förhåller sig till nationella och internationella krav på allmänhetens tidiga deltagande. Uppsatsen kommer att fokusera på hur de föreslagna ändringarna av samrådsförfarandet förhåller sig till Århuskonventionen samt relevant nationell och EU-rättslig reglering. Uppsatsen ämnar alltså utreda om, och i sådana fall till vilken grad, ändringarna riskerar att stå i strid med Sveriges miljörettsliga och unionsrettsliga åtaganden. För att uppnå detta syfte kommer följande frågeställningar att besvaras:

1. Vilka krav ställer nationell rätt, unionsrätten samt Århuskonventionen avseende tidpunkten för allmänhetens deltagande i miljöprocesser?
2. Hur förhåller sig Miljöutredningens förslag på ändringar av det svenska samrådsförfarandet till dessa krav?

1.3 Avgränsningar

Inledningsvis vill jag betona att jag utgår från att läsaren är bevandrad inom det miljörettsliga området samt bekant med grundläggande unionsrettsliga principer. Jag kommer därför avstå från mer elementära redogörelser avseende gällande rättsläge inom dessa rättsområden.

Uppsatsen kommer att fokusera på de delarna av utredningen som berör föreslagna ändringar av det svenska samrådsförfarandet. Uppsatsen kommer alltså inte att närmare undersöka övriga förslag som utredningen presenterar, även om det hade varit intressant att exempelvis diskutera den nya föreslagna instansordningen samt vilka faktorer som ställs mot varandra i en miljöutredningsprövning.

Vad avser samråden är det sådana samråd som omfattas av 6 kap. miljöbalken (1998:808) (MB), alltså samråd vid tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter, som kommer granskas. Samråd enligt 12 kap. 6 § MB, alltså vid övriga åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, kommer därför inte granskas närmare.

Vad gäller Århuskonventionen kommer endast konventionens så kallade andra pelare – allmänhetens rätt till deltagande i miljöprocesser – att vara föremål för denna uppsats.⁹ Läsaren bör dock vara medveten om att även

⁹ Se avsnitt 3.3.1 för en mer detaljerad redogörelse av Århuskonventionen.

konventionens första pelare avseende rätten till miljöinformation samt dess tredje pelare avseende tillgång till rättslig prövning kan aktualiseras och granskas i förhållande till utredningens förslag. Detta inte minst vad avser den nya föreslagna instansordningen.

Notera även att jag i denna uppsats ämnar klarlägga tidpunkten för när allmänhetens deltagande ska säkras, inte hur deltagandet på detaljnivå ska genomföras eller vilka som ska anses vara så pass berörda att de ska beredas tillfälle att delta. Dessa frågor, inte minst avseende just samrådskretsen, är dock naturligtvis av intresse att utreda vidare i framtida forskning.

Avseende EU-rätten kommer främst industriutsläppsdirektivet¹⁰ (IED) samt direktivet avseende miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), det så kallade MKB-direktivet¹¹, att diskuteras. Detta då dessa två direktiv anses vara de viktigaste instrumenten för unionens införlivande av Århuskonventionens krav på allmänhetens deltagande.¹² Andra instrument, såsom Förnybarhetsdirektivet¹³, samt praxis från EU-domstolen kommer dock också inkluderas för att ytterligare nyansera unionsrätten. Däremot kommer inte rättsakter avseende så kallade *Strategic environmental assessment* (SEA), såsom SEA-direktivet¹⁴ granskas närmare, då denna är applicerbar på planer och program avseende bland annat jordbruk och fiske, vilket faller utanför uppsatsens syfte.¹⁵

1.4 Metod

1.4.1 Rättsdogmatisk metod

Då uppsatsens första frågeställning ämnar utreda rättsläget *de lege lata* krävs en rättsdogmatisk ansats. Denna metod har av Jareborg beskrivits som en ”rekonstruktion av rättssystem” som primärt behandlar gällande rätt. Även om rättsdogmatik inte innebär en total bundenhet till gällande rätt – rättsdogmatisk argumentation möjliggör enligt Jareborg ett bredare

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp och utsläpp från djuruppfödning.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

¹² Lee (2014) s. 161.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/2001/EU av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

¹⁵ Jfr Direktiv 2001/42/EG art. 3.2.

perspektiv som går bortom gällande rätt – är en viss bundenhet till själva rättssystemet dock oundviklig i och med metodens systeminterna karaktär.¹⁶

Rättsdogmatiken syftar till att analysera de allmänt accepterade rättskällorna för att nå ett resultat som reflekterar gällande rätt, alltså hur den juridiska lösningen ser ut vad avser ett konkret problem. Vad avser särskilt doktrинens roll som rättskälla framför Kleineman att det är den inre logik i doktrинens analys som ger den sitt värde och användningsområde.¹⁷

Denna uppsats har således en rättsdogmatisk ansats i så måtto att jag använt mig av lagtext, förarbeten och praxis för att konstatera hur nuvarande systematik kring miljötillstånd och allmänhetens deltagande är rättsligt konstruerad. Då båda dessa områden är gränsöverskridande reglerade har såväl nationella som EU-rättsliga och internationella rättskällor använts. Doktrin har, med ledning av vad Kleineman anför, använts där jag funnit dess argumentation sund.

1.4.2 Rättsanalytisk metod

Uppsatsen har även en rättsanalytisk ansats, då jag avser analysera hur de föreslagna samrådsändringarna i miljötillståndsprocesserna förhåller sig till andra rättsakter, främst i form av Århuskonventionen. Vad avser den rättsanalytiska metoden anför Sandgren att denna inte enbart ämnar fastställa gällande rätt utan även analysera densamma, varvid kritik av rätten blir ett naturligt inslag. Detta möjliggörs av antagandet att rättssystemet saknar något ”rätt svar”, vilket nödvändiggör argumentation kring hur rätten borde utformas.¹⁸

Konkret applicerat på denna uppsats innebär detta att jag, efter att ha konstaterat vilka förslag som ges av utredningen och vilka krav avseende allmänhetens deltagande som Sverige har att iaktta, kommer utreda om, och i sådana fall till vilken mån, dessa går att förena med varandra. Detta kommer ske bland annat med hjälp av praxis, doktrin och förarbeten.

1.4.3 EU-rättslig metod

Inledningsvis vad avser den EU-rättsliga metoden är det viktigt att betona att jag, på samma sätt som Reichel, inte när jag diskuterar denna metod påstår att det endast finns ett specifikt och korrekt vis att tolka och behandla EU-rätten.

¹⁶ Jareborg (2004) s. 4.

¹⁷ Kleineman (2025) s. 25–41.

¹⁸ Sandgren (2021) s. 54 f.

Detta avsnitt handlar i stället om hur jag, med hjälp av de tidigare diskuterade metoderna, behandlat EU-rättsliga akter i denna uppsats.¹⁹

Vad avser EU-rättens införlivande och utveckling har EU-domstolen intagit en särskilt aktiv roll, och är en primär drivkraft till unionsrättens inverkan på det svenska rättssystemet. Även EU-rättsliga förarbeten och akternas preambler kan nyttjas för att uttolka rättsaktens syfte. Nationella förarbeten avseende införlivandet av rättsakterna bör dock tolkas med försiktighet, då de i slutändan är underställda sina respektive EU-rättsliga motsvarigheter.²⁰

Med anledning av detta har jag, vid användandet och tolkningen av EU:s rättsakter, främst utgått just från själva rättsakten samt relevant praxis från EU-domstolen. Doktrin och nationella förarbetsuttalanden har använts i viss mån, medan preambler utelämnats.

1.4.4 Empiri

Empirisk forskning är mycket sällsynt inom det miljörettsliga området, men har blivit vanligare de senaste decennierna. Det är även ett forskningsfält vars potential för att fördjupa förståelsen för miljörett särskilt belysts inom doktrinen.²¹

Det är viktigt att betona att detta inte är en uppsats grundad på empirisk forskning. Det är dock en uppsats med ett empiriskt inslag. Detta i form av statistikinhämtning från landets miljöprövningsdelegationer (MPD) avseende avslagna ansökningar om miljöfarlig verksamhet, vilken jag genomfört via mejlkorrespondens. Anledningen till att jag valt att inkludera denna empiri är för att jag ser den som direkt relevant för att kunna genomföra en fullgod analys av Århuskonventionens krav i ljuset av den praxis som utarbetats på området.²²

Jag har, för att få fram eftersökt statistik, frågat samtliga tolv länsstyrelser som har en MPD hur många ansökningar om miljöfarlig verksamhet de fattade beslut om under 2025, samt hur många av dessa som avslogs. Utifrån svaren på dessa frågor kunde jag konstatera hur vanligt förekommande ett avslag på en ansökan om miljöfarlig verksamhet var under 2025. Samtlig mejlkorrespondens redovisas i käll- och litteraturförteckningen, och en sammanställning av resultatet finns i bilagan i slutet av uppsatsen.

¹⁹ Reichel (2025) s. 177.

²⁰ Reichel (2025) s. 186 och 200 f.

²¹ Vaughan (2024) s. 14 och 17.

²² Se vidare avsnitt 3.4.2.1.

Denna begränsande empiri måste naturligtvis beaktas just som sådan, och jag gör inte anspråk på att kunna dra några definitiva slutsatser utifrån denna data. I stället ska den ses som ett fördjupande komplement till uppsatsens annars rättsdogmatiska och rättsanalytiska anslag. Jag har av tids-, utrymmes- och resursskäl inte haft möjlighet att sammanställa vare sig data från mark- och miljödomstolarna (MMD) eller över en längre tidsperiod.

1.5 Material

1.5.1 Rättsliga dokument och doktrin

En primär källa till arbetet är utredningens betänkande SOU 2024:98, då det är här som de nya lagförslagen och skälen till dessa presenteras. Utöver detta har förarbeten till bland annat MB och införlivandet av Århuskonventionen varit viktiga för att utreda lagstiftarens avsikter och åsikter avseende allmänhetens deltagande i miljöprocesser.

Även Århuskonventionens genomförandeguide, framtagen av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (UNECE), har använts för att tolka konventionens syfte och krav. EU-domstolen har i ett avgörande tagit ställning till denna guides rättsliga status och värde, vilket förtjänar återges här. Domstolen konstaterade att denna guide kan anses utgöra ett ”förklarande dokument som i förekommande fall kan beaktas tillsammans med andra relevanta omständigheter vid tolkningen av konventionen”, men inte är rättsligt bindande och inte har samma räckvidd som själva bestämmelserna i konventionen.²³

Vad avser doktrin har jag hämtat ledning i såväl nationell som internationell sådan. Jag har varit särskilt behjälpt av Ebbesson (2025), Jendroška (2011) samt Michanek & Zetterberg (2017), varför dessa refereras flitigt i arbetet. Vad avser Ebbesson och Jendroška bör dock nämnas att båda dessa författare är före detta medlemmar av Århuskonventionens efterlevnadskommitté (ACCC), varför deras resonemang till viss mån skulle kunna vara partiska till fördel för Århuskonventionen och dess principer. Detta är något jag har haft i åtanke, och i de fall jag funnit resonemangen vara särskilt positiva gentemot konventionen eller kommitténs arbete har jag bortsett från dem.

²³ C-182/10 p. 27.

1.5.2 Rättsfall

På ett internationellt plan har ett flertal ärenden från ACCC använts för att illustrera hur konventionens bestämmelser ska uttolkas, och vilka statliga gärningar som kan leda till konventionsstridigheter. Det bör i detta sammanhang nämnas att styrkan hos slutsatser av kommittéer som denna har ifrågasatts, vilket jag behandlar närmare i avsnitt 3.4.1. Jag har trots detta valt att inkludera flera ärenden från ACCC med hänsyn till det starka genomslaget fått för konventionens tolkning, men det är viktigt att ha deras något diffusa juridiska status i åtanke vid värderingen av deras rättskällevärde.

Vad avser avgörandena från ACCC kommer läsaren notera att samtliga refererade avgöranden är äldre sådana, från åren 2004–2013. Anledningen till detta är att kommittén, inte minst på grund av sina på senare år minskade resurser,²⁴ inte sedan dess avgjort något ärende avseende allmänhetens rätt till tidigt deltagande. På senare år har i stället kommitténs råd fått en mer framträdande roll, men vid dags dato har endast fyra sådana råd lämnats,²⁵ varav inget behandlat just allmänhetens rätt till tidigt deltagande.

Jag har vad beträffar EU-domstolen påträffat en bred flora avgöranden avseende Århuskonventionens tredje pelare, men desto mindre avseende dess andra pelare avseende allmänhetens deltagande. På senare år tycks dock denna trend ha börjat vända, och de tre rättsfall jag fått störst användning för är alla avgjorda år 2018 eller senare. Förhoppningsvis antyder detta att frågor om allmänhetens deltagande i större utsträckning börjat hamna under rättstillämparens lupp.

Den uppmärksamme läsaren kommer notera att jag endast i mycket begränsad mån använt mig av nationell praxis. Anledningen till detta är först och främst att praxis avseende allmänhetens deltagande, mig veterligen, är sparsam från såväl Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som Högsta domstolen (HD). Därutöver är nationell praxis av något mindre värde för denna uppsats med beaktande av dess syfte. Detta då det nationella systemet nu föreslås ändras, varför samråden inte kommer föranleda någon intern rättsstridighet i det svenska systemet.

1.5.3 Miljötillståndsutredningen som källmaterial

Då Miljötillståndsutredningens betänkande SOU 2024:98 flitigt används som underlag för uppsatsen är det på sin plats att säga några ord om användandet av förarbeten som rättskällor inom rättsvetenskapen. Såsom Bengtsson

²⁴ ACCC, “Possible ways through which the significant increase in the Committee’s workload might be addressed”, p. 4.

²⁵ ACCC, “Requests from Parties for advice or assistance”.

framhåller har en SOU som regel ett högt rättskällevärde tack vare den höga fackmässiga nivån av resonemangen däri. Detta kan jämföras med propositioner, som oftare för mindre djupgående resonemang och är starkare knutna till en bestämd utgång.²⁶

En SOU kan också vara av värde även om dess föreslagna ändringar inte genomförs. Detta inte minst vad avser problem av mer principiell natur, då resonemangen därom bibehåller sin bäring. Om förslagen i en SOU endast till viss mån införlivas kommer detta dock resultera i att resonemangen i SOU:n tappar i värde, och att propositionens resonemang i stället blir viktigare.²⁷

Utredningens betänkande har, som jag redogjorde för i avsnitt 1.1, ännu inte resulterat i någon lagstiftning. Dess föreslagna ändringar är alltså inte gällande rätt eller någon rättskälla. Dessa förslag granskas således endast rättsanalytiskt. Betänkandet innehåller dock redogörelser såväl om gällande rätt som om den historiska kontexten, och dessa har använts för att beskriva den nuvarande miljötillståndsprocessen och hur denna vuxit fram.

1.6 Forskningsläge

Såväl den svenska miljötillståndsprocessen som allmänhetens deltagande har varit föremål för gedigen akademisk forskning. Vad avser Århuskonventionen har dock primärt konventionens tredje pelare avseende tillgång till rättslig prövning utgjort forskningsstoff.²⁸ Århuskonventionens andra pelare avseende allmänhetens deltagande har behandlats i doktrin och praxis, dock mig veterligen i mindre utsträckning.²⁹

I och med att utredningen ännu inte slutredovisat sitt uppdrag har dess förslag inte blivit föremål för någon större granskning inom den juridiska doktrinen. Den svenska miljötillståndsprocessen sedd i ett större perspektiv har dock vid flera tillfällen granskats och redogjorts för.³⁰

Jag gör med denna uppsats inte anspråk på att bryta ny mark inom det miljörettsliga landskapet; inte minst genom det stora antalet remissyttranden till utredningen har frågan om samråd och allmänhetens deltagande redan behandlats. Jag gör däremot anspråk på att bidra till, och förhoppningsvis fördjupa, den redan pågående diskussionen om förhållandet däremellan.

²⁶ Bengtsson (2011) s. 777.

²⁷ Bengtsson (2011) s. 778.

²⁸ Se bland andra Hellner (2019) om klagorätt enligt Århuskonventionen.

²⁹ Se dock Ågren (2025) avseende utredningens förenlighet med Århuskonventionen, och bland andra Jendroška (2011) avseende allmänhetens deltagande.

³⁰ Se bland andra Darpö (2010) och Ebbesson (2023).

Detta inte minst med hjälp av den empiriska forskning jag genomfört och redogjort för i avsnitt 1.4.4.

1.7 Disposition

I början av samtliga följande kapitel finns ett inledande avsnitt som orienterar läsaren angående vad som kommer behandlas i kapitlet, samt hur detta har relevans för uppsatsens syfte.

Uppsatsens andra kapitel beskriver miljötillståndsprocessen såsom den ser ut idag utifrån såväl nationella som internationella krav. Först ges en historisk tillbakablick, därefter beskrivs tillståndsprocessens beståndsdelar och dess tidsåtgång, och slutligen genomförs en analys av främst hur samrådet historiskt har vuxit fram och värdesatts.

I det tredje kapitlet behandlas allmänhetens deltagande. Kapitlet inleds med en redogörelse för varför deltagande bör värnas om i miljöprocesser. Därefter behandlas Århuskonventionen och dess efterlevnadskommitté, vilket utgör kapitlets fokus. Slutligen behandlas även EU-rätt och svensk rätt på området, och en avslutande analys förs. Detta kapitel, tillsammans med kapitel två, besvarar alltså uppsatsens första frågeställning.

Uppsatsens fjärde kapitel är tillägnat utredningens föreslagna ändringar av miljötillståndsprocessen. Fokus läggs på samrådsändringarna, men ändringarna av miljötillstånd, ansvarig myndighet och överprövning behandlas även. Dessutom behandlas de potentiella konsekvenserna för allmänheten samt de åsikter som framförts av främst remissinstanserna angående utredningen. Kapitlet avslutas med en analys av samrådsförslagen och vilket perspektiv som utredningen antagit under arbetet.

I uppsatsens femte och sista kapitel förs en diskussion om ämnet, som bygger vidare på de tidigare kapitlens analyser. Här förs kapitelöverskridande resonemang avseende förslagets förenlighet med Århuskonventionen och unionsrätten. Därutöver diskuteras den av utredningen framförda problematiken kring miljöprocessernas bristande förutsebarhet. Slutligen ger jag en framtidsutblick och presenterar mina slutsatser. Detta kapitel, tillsammans med kapitel fyra, besvarar alltså uppsatsens andra frågeställning.

2 Miljö tillståndsprocessen

2.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs den historiska och nuvarande svenska miljö tillståndsprocessen. Därutöver beskrivs unionsrättens och den internationella rättens påverkan på sagda process. Kapitlet ämnar förklara och fördjupa miljö tillståndsprocessen för läsaren. Detta är nödvändigt för att på ett fullständigt vis kunna bilda sig en uppfattning om de föreslagna ändringarna av processen som jag diskuterar i kapitel 4 och deras innebörd. Anledningen att frågor om prövningens tidsutdräkt och utfall behandlas är alltså för att dessa är faktorer som motiverat utredningens ändringsförslag, och därför behöver förstås för att kunna ta ställning till desamma.

Jag vill, vad avser den historiska tillbakablicken, vara tydlig med att denna är av en avskalad art, och endast ämnar översiktligt kontextualisera och sätta uppsatsen i relation till det bredare miljö rättsliga landskapet. Tillbakablicken är inte heltäckande, och jag gör inte anspråk på att anta något rätts historiskt anslag.

2.2 Historisk tillbakablick

2.2.1 Miljö tillståndets historik

Rättslig reglering av miljö tillstånd är ingen nyhet för Sverige; den introducerades redan i början av 1800-talet, då avseende vissa vattenfrågor. Även domstolsprövningar av tillståndsfrågor har gamla rötter, och kan härledas tillbaka till inrättandet av vattendomstolarna år 1918. Vid dessa domstolar tjänstgjorde såväl jurister som tekniska ledamöter.³¹

Ett viktigt årtal för den svenska miljö tillståndsprocessen är 1969, då den numera upphävda miljö skyddslagen (1969:387) (MskL) infördes.³² Lagen var i mångt och mycket en kodifiering av tidigare oreglerade miljö rättsliga principer. Samtidigt bildades den så kallade Koncessionsnämnden för miljö skydd, som hanterade tillståndsprövningarna av de verksamheter som inte prövades av vattendomstolarna. Även vid Koncessionsnämnden bestod rätten av såväl jurister som tekniska råd. Tjugo år senare, 1989, trädde miljö skyddsförordningen (1989:364) (MF) i kraft. I och med detta

³¹ SOU 2024:98 s. 469.

³² För en utförligare redogörelse av processen enligt MskL, se Westerlund (1975).

introducerades den alltfjämt gällande systematiken för verksamhetsklassificering: A-, B- och C-verksamheter.³³

År 1999 trädde MB i kraft, vars syfte var att samla den nu klart fragmenterade miljörättsliga regleringen i ett instrument. I samband med detta ersattes vattendomstolarna och Koncessionsnämnden av miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna. Miljödomstolarna förenades 2011 med fastighetsdomstolarna för att bilda mark- och miljödomstolarna, vilket är det system vi har i dag.³⁴

2.2.2 Miljökonsekvensbeskrivningens historik

Krav på MKB vid ansökan om miljöfarlig verksamhet introducerades för första gången år 1970 i USA, då kallad *Environmental Impact Statement*. Företeelsen spred sig därefter internationellt, dock ofta i något förändrad form avseende bland annat innehåll och förfaranderegler. Internationellt fick MKB genomslag främst genom Esbokonventionen³⁵ från 1991. Inom EU-rätten har krav på MKB förekommit sedan 1985, och fick sin nuvarande kodifiering genom 2011 års MKB-direktiv.³⁶

Inom Sverige har det alltsedan MskL krävts att miljöeffekter mer allmänt redovisas i samband med en ansökan om miljöfarlig verksamhet. I och med 1991 års förordning (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar samlades för första gången regleringen avseende MKB för svenskt vidkommande, dock i kritiserad form. Exempelvis ansåg dåvarande Regeringsrätten att kopplingen mellan denna förordning och prövningen enligt MskL var så pass bristfällig att förordningen inte skulle tillämpas vid en sådan prövning.³⁷ Det var inte förrän införandet av MB år 1999 som svenska regler avseende MKB tydligt anknöts till unionsrätten.³⁸

2.2.3 Samrådets historik

Samråd, alltså fasen inför ansökningskeendet då sökanden ger berörda myndigheter och enskilda tillfälle att yttra sig om samt diskutera den föreslagna verksamheten, har varit en del av den svenska lagstiftningen sedan långt innan MB trädde i kraft. I den ursprungliga lydelsen av MskL stadgades

³³ SOU 2024:98 s. 470 f.

³⁴ SOU 2024:98 s. 472–474.

³⁵ 1991 års konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

³⁶ Michanek & Zetterberg (2017) s. 195 f.

³⁷ RÅ 1999 not 60.

³⁸ Michanek & Zetterberg (2017) s. 198 f.

i 14 § andra stycket 2 att Koncessionsnämnden skulle samråda med de statliga och kommunala myndigheter som bevakade för frågan väsentliga intressen.

Något samråd med allmänheten reglerades dock inte förrän ändringarna i MskL som trädde i kraft den 1 juli 1981. I och med dessa ändringar stadgades det i 12 a § att sökanden, i skälig omfattning och på lämpligt sätt, skulle samråda även med de organisationer och enskilda som kunde ha ett intresse i saken.³⁹

År 1984 diskuterade Wikforss samrådets roll i den dåvarande byggnadsstadgan (1959:612). Redan här kritiserades situationer då samråd kom in alltför sent i processen, då detta ansågs kunna hämma den allmänna debatten och, i värsta fall, uppfattas som direkt manipulerande.⁴⁰

MB reglerade vid sitt ikraftträdande två typer av samråd: ”tidigt samråd” innan beslut om betydande miljöpåverkan hade fattats, samt ”utökad samråd” som aktualiserades efter att det konstaterats att verksamheten behövde en MKB. I förarbetet till införandet av MB lyftes det tidiga samrådet fram som särskilt viktigt. Enligt uttalanden i förarbeten framgick det att möjligheten för berörda intressenter att tidigt komma till tals var en förutsättning för en korrekt avgränsning av ansökan. Det utökade samrådet beskrevs i samma förarbete som en viktig beståndsdel vad avsåg att ta fram en ansökan och MKB.⁴¹

Vad avsåg just det utökade samrådet fann regeringen anledning att diskutera detta vidare. Det betonades att detta samråd måste ske i ett tidigt skede, parallellt med planering och innan några beslut eller lösningar skett från sökandens sida. Med hänsyn till detta fann regeringen att det utökade samrådet ”givetvis skall ske i god tid innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas”, då detta kunde antas höja såväl effektiviteten som kvaliteten av processen.⁴²

År 2005 genomfördes vissa förenklingar av miljötillståndsprocessen. Samrådsförfarandet begränsades till ett samråd, men detta skulle dock fortsatt ske vid samma tidiga stadium. Det lyftes särskilt att samrådet för samtliga verksamheter och åtgärder skulle involvera verksamhetens lokalisering samt innehållet och utformningen av dess MKB.⁴³ I och med de lagändringar som trädde i kraft 2018 återinfördes systemet med två samråd, nu med de nuvarande benämningarna undersöknings- och avgränsningssamråd.

³⁹ Prop. 1980/81:92 s. 4.

⁴⁰ Wikforss (1984) s. 68.

⁴¹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 283 och 286.

⁴² Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 287.

⁴³ Prop. 2004/05:129 s. 45.

Undersökningssamrådet skulle, precis som tidigare samråd, även inbegripa frågor om innehållet och utformningen av verksamhetens MKB.⁴⁴

2.3 Dagens miljö tillståndsprocess

2.3.1 Vad är ett miljö tillstånd?

Som med många andra miljö rättsliga begrepp är ”miljö tillstånd” inte klart och entydigt definierat. Darpö menar dock att dessa tillstånd kan definieras utifrån tre grundläggande principer. För det första att det är förbjudet att utan ett miljö tillstånd bedriva en miljö farlig verksamhet. För det andra beslutsprocessens självständiga funktion, alltså en samlad, demokratisk bedömning där samtliga intressenter får komma till tals. För det tredje tryggheten för verksamhetsutövaren, alltså vetskapen om att verksamheten, efter att tillstånd getts, kan bedrivas under en viss tid och på ett visst vis – tillståndsbeslutets rättskraft.⁴⁵

Begreppet ”tillstånd” inom miljö rätten har även av EU-domstolen definierats i sitt unionsrättsliga sammanhang. Domstolen har härom uttalat att begreppet, vad avser dess förekomst i MKB-direktivet, avser ”den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet”.⁴⁶

2.3.2 Tillståndsprocessen i korthet

Miljö farliga verksamheter regleras i 9 kap. MB, och definieras i kapitlets 1 §. Sådan verksamhet är, i sin essens, användning av fast egendom som kan ge upphov till något slags utsläpp eller någon annan olägenhet för hälsa eller miljö. Verksamheten behöver alltså inte *de facto* vara farlig för miljön, utan risken för miljö farlig påverkan är tillräcklig.⁴⁷ Kapitlets 6 § bemyndigar regeringen att meddela särskilda föreskrifter om tillstånds förfarandet för miljö farliga verksamheter. Med stöd däri regleras tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter i 2–32 kap. miljö prövnings förordningen (2013:251) (MPF). Därutöver finns vissa särskilda tillståndsplikter reglerade i förordning (1998:899) om miljö farlig verksamhet och hälsoskydd.

I MPF delas miljö farliga verksamheter upp i A-, B- och C-verksamheter. A-verksamheter är generellt de ”farligaste”, och tillstånds prövas enligt 21 kap.

⁴⁴ Prop. 2016/17:200 s. 113 f och 118.

⁴⁵ Darpö (2010) s. 9 f.

⁴⁶ C-290/03 p. 39.

⁴⁷ Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg (2025), Miljö balken, 9 kap. 1 §.

1 § MB och 1 kap. 6 § första stycket MPF av MMD. Detta kan exempelvis handla om gruvverksamhet. B-verksamheter är generellt mindre farliga, och tillståndsprövas enligt 1 kap. 6 § andra stycket MPF av länsstyrelserna (i praktiken av dessas miljöprövningsdelegationer). C-verksamheter är mindre verksamheter som inte kräver tillstånd, utan i stället enligt 1 kap. 10 § MPF ska anmälas till den ansvariga kommunala nämnden innan verksamheten får bedrivas.⁴⁸

För sådan miljöfarlig verksamhet som enligt ovan stycke kräver tillstånd ska en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 20 § MB genomföras. Detta motsvarar vad som i MKB-direktivet omnämns som en miljökonsekvensbedömning.⁴⁹ Kraven på denna bedömning är, enligt 28 §, i huvudsak att ett avgränsningssamråd ska genomföras, en MKB framtas och ges in, samt att den ansvariga myndigheten ger tillfälle att framföra synpunkter på sökandens MKB.

Enligt 6 kap. 23 § MB behöver sökanden utreda huruvida verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Sökanden kan dock enligt samma paragrafs andra stycke 1 själv bedöma att en sådan påverkan kan antas, varvid sagda utredning kan förbigås. I annat fall är det länsstyrelsen som enligt 6 kap. 26 § gör denna bedömning utifrån det underlag som framtas av sökanden. Detta beslut kan, som framgår av samma kapitels 27 §, inte överklagas särskilt. När ansökan är färdigställd är det enligt 16 kap. 1 § den behöriga myndigheten som prövar ansökan.

Närmare processuella regler för prövningen återfinns i 16–25 kap MB. Här kan särskilt 19 kap. 4 § nämnas, som specificerar kraven som ställs på länsstyrelsen och dess MPD avseende dess prövning av miljöfarlig verksamhet. Av denna bestämmelse framgår krav på kungörelse för att ge den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig, och samråd med berörda myndigheter. Därutöver ska sammanträde och besiktning genomföras om så är nödvändigt, och sökanden ska hållas informerad och beredas tillfälle att själv yttra sig. Även 22 kap. 16 § avseende kraven på prövningen i MMD förtjänar att nämnas. Vad avser möjligheten till sammanträde eller, såsom är fallet i MMD, huvudförhandling, är kravet här högre ställt. I MMD ska huvudförhandling som regel enligt sagda paragraf hållas om det inte ”med hänsyn till utredningen i målet är tillräckligt med skriftlig handläggning”.

⁴⁸ Michanek & Zetterberg (2017) s. 267.

⁴⁹ Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg (2025), Miljöbalken, 6 kap. 20 §.

2.3.3 Miljökonsekvensbeskrivningar

Det primära syftet med en MKB är att utgöra beslutsunderlag i miljöprocesser. Genom en verksamhets MKB ska det gå att utläsa vilken miljöpåverkan samt vilka potentiella risker som verksamheten kan komma att ge upphov till. En MKB-process är alltså ett slags informationsinhämtningsförfarande. I en verksamhets MKB ska det bland annat redogöras för den huvudsakliga inverkan på människors hälsa och miljön, alternativa lokaliseringar och utformningar samt nollalternativet, alltså vad som sker om verksamheten eller åtgärden inte vidtas.⁵⁰

Vad avser MKB-direktivet är det en grundpelare inom EU:s miljö rätt, och har som sitt huvudsakliga syfte att samla information och möjliggöra allmänhetens deltagande innan vissa verksamheter initieras. Dess senaste revidering innehöll förenklingar med målsättningen att göra MKB-processen snabbare men samtidigt vidhålla dess miljöskyddande aspekter.⁵¹

Viktigt att notera är att MKB-direktivet inte har som syfte, och inte resulterar i, att ett specifikt beslut för eller emot en miljöfarlig verksamhet fattas. Direktivet fastställer i stället snarast ramverket för en process som sökanden behöver genomgå. Denna process ger dock beslutsfattaren ytterligare information om verksamheten, och kan resultera i att miljömässigt mindre negativa beslut fattas än om processen inte hade funnits på plats.⁵² Bedömningen av miljöinverkan ska enligt EU-domstolen ske ”på ett så tidigt stadium som möjligt”. Detta med syfte att motverka föroreningar och olägenheter vid källan i stället för nedströms.⁵³

I svensk lagstiftning stadgas innehållskravet i en MKB i 6 kap. 35 § MB, med fördjupande krav i 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen (2017:966) (MBF). MBF har, som framgår av dess 1 §, just till syfte att ställa upp ytterligare bestämmelser avseende de miljöbedömningar som aktualiseras i 6 kap. MB. Enligt sagda bestämmelser ska MKB:n redovisa uppgifter om verksamhetens lokalisering, utformning och omfattning, vilket i MBF utvecklas till att inbegripa bland annat mark- och energifrågor. Därutöver ställs krav på alternativa lösningar och information avseende rådande miljöförhållanden samt nollalternativet. Dessutom ställs krav på redovisning av miljöeffekter och förebyggandet av desamma, en icke-teknisk sammanfattning, en redogörelse för de samråd som skett samt beredskapsfrågor.

⁵⁰ Michanek & Zetterberg (2017) s. 195–204.

⁵¹ Anker (2014) s. 322–327.

⁵² Arabadjieva (2017) s. 421 f.

⁵³ C-215/06 p. 58.

2.3.4 Samrådsförfarandet

2.3.4.1 Undersökningssamråd

I 6 kap. 23 § MB stadgas att den som avser bedriva sådan verksamhet eller vidta en sådan åtgärd som avses i 6 kap. 20 § första stycket 2 ska undersöka om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta omfattar alltså huvudsakligen verksamheter som faller under 9 kap. (miljöfarliga verksamheter) och 11 kap. (vattenverksamheter). Denna undersökning ska enligt 6 kap. 24 § första stycket 2 innebära att sökanden samråder med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda genom ett så kallat undersökningssamråd. Vad avser syftet med undersökningssamrådet anför Michanek och Zetterberg följande:

Poängen är att det ska finnas en reell möjlighet att påverka innehållet i en kommande MKB och i ansökan, innan en ekonomisk eller psykologisk bundenhet till en viss lösning blir för stark.⁵⁴

Även dåvarande Miljööverdomstolen har konstaterat att undersökningssamrådet är en viktig del av miljötillståndsprocessen. Miljööverdomstolen ansåg i det aktuella målet, rörande täktverksamhet, att bristen i form av avsaknaden av ett tidigt undersökningssamråd var så pass allvarlig att den inte kunde läkas i efterhand.⁵⁵ Detta har på senare år befasts även av MÖD som exempelvis i MÖD 2022:27 konstaterade att samrådet på ett tidigt stadium skulle fånga upp allmänhetens åsikter, för att stärka underlaget. Detta kunde, enligt MÖD, vara av värde såväl för allmänheten som för verksamhetsutövaren.⁵⁶

2.3.4.2 Avgränsningssamråd

Om det, antingen efter ovan nämnda undersökningssamråd eller på egen hand av sökanden, konstateras att den tilltänkta verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan så ska enligt 6 kap. 20 § MB en specifik miljöbedömning göras. Denna bedömning ska enligt 6 kap. 28 § första stycket 1 a innebära att sökanden genomför ett avgränsningssamråd. Samråds-kretsen för detta samråd är enligt 6 kap. 30 § första stycket, utöver de parter som ska närvara vid ett undersökningssamråd, även de statliga myndigheter, kommuner och individer som kan antas bli berörda.

⁵⁴ Michanek & Zetterberg (2017) s. 206.

⁵⁵ MÖD 2003:88.

⁵⁶ MÖD 2022:27 s. 12.

I 6 kap. 29 § MB regleras innehållet i avgränsningssamrådet närmare. Det framgår här att det ska ske inför arbetet med sökandens MKB. Samrådet ska behandla verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning, miljöeffekter samt innehållet och utformningen av sökandens MKB. Vad avser miljöeffekterna så ska det samrådas om de effekter som verksamheten i sig kan medföra samt om sådana effekter som kan uppstå på grund av yttre omständigheter. Omfattningen av samrådet ska anpassas till verksamheten; en större verksamhet med allvarigare potentiella verkningar kommer aktualisera ett tydligare organiserat avgränsningssamråd.⁵⁷

Enligt 6 kap. 31 § MB ska avgränsningssamrådet ske i så god tid att det är meningsfullt innan sökanden utformar sin MKB och ansökan. Avseende detta har HD konstaterat att samrådet ska ske ”i ett så tidigt skede att även mer grundläggande förändringar av projektet är praktiskt möjliga”.⁵⁸

2.4 Miljöprövningens tidsåtgång

2.4.1 Tidsåtgången innan prövningen

Innan en ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet kan lämnas in till prövningsmyndigheten behöver, som tidigare redogjorts för, flera steg uppfyllas av sökanden. Detta i form av undersökningssamråd, avgränsningssamråd samt framtagandet av en MKB. Underlaget kring tidsåtgången för dessa steg är enligt utredningen begränsat, men antyder att den totala tidsåtgången innan ansökan är mellan sex och tolv månader. Den genomsnittliga tidsåtgången för undersöknings- och avgränsningssamråden uppskattas till cirka åtta månader.⁵⁹

Vad avser just samrådets inverkan på den totala tidsåtgången så har två andra miljörättsliga utredningar tidigare tagit ställning till denna fråga. Miljöprövningsutredningen fann år 2022 att en effektiv samrådsprocess, där synpunkter framförs och beaktas tidigt inför ansökan och MKB, är en viktig faktor för att korta de totala handläggningstiderna.⁶⁰ Även Klimaträttsutredningen har utrett frågan, och fann att ett effektivare samråd var ”ett av de mest avgörande momenten” vad avsåg att underlätta utbyggnaden av de svenska elnäten. Denna utredning lyfte även att när en ansökan väl är framtagen är inte alltid större anpassningar fortfarande möjliga

⁵⁷ Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg (2025), Miljöbalken, 6 kap. 29 §.

⁵⁸ NJA 2009 s. 321.

⁵⁹ SOU 2024:98 s. 678 f.

⁶⁰ SOU 2022:33 s. 266.

att genomföra, samt att det är i samrådsprocessen som det nödvändiga underlaget för en MKB klarläggs.⁶¹

2.4.2 Tidsåtgången för prövningen i första instans

Inledningsvis kan konstateras att Sverige inte har längre miljöprövningsprocesser än sina nordiska grannländer. Tvärtom är processen, om något, steget snabbare i Sverige. Under åren 2020–2023 avgjordes cirka 55 % av alla förstainstansprövningar av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, såväl i MPD som MMD, inom ett år. För cirka 34 % av målen var handläggningstiden mellan ett och två år, för cirka 8 % var den mellan två och tre år, och för cirka 4 % var den över tre år.⁶²

Vad avser MMD var den genomsnittliga handläggningstiden cirka 11 månader för vattenverksamheter och cirka 13 månader för A-verksamheter. För MPD, som prövar B-verksamheter, var den genomsnittliga handläggningstiden cirka 11 månader. Det bör dock i det här sammanhanget framhållas att handläggningstiderna till stor del är beroende av verksamhetens art. Exempelvis är handläggningstiden i MMD klart längre vad avser gruvverksamhet än bergtäkter, och i MPD klart längre vad avser vindkraftsärenden än djurhållningsanläggningar.⁶³

Tidsutdräkten skiljer sig även åt beroende på var i landet sökanden befinner sig. Mediantiden för prövning av A-verksamheter skiljer sig från cirka 13 till 19 månader, och från cirka 9 till 19 månader för vattenverksamhet, beroende på vilken MMD som handlägger ärendet. För MPD skiljde sig handläggningstiden från cirka 6 månader hos den snabbaste delegationen till cirka 19 månader hos den långsammaste.⁶⁴

Westholm och Rönnerstrand undersökte år 2025 vilka faktorer som starkast påverkade tidsåtgången vid miljöprövningar, och genomförde som en del av detta arbete en intervjustudie. Denna studie fann entydigt att ansökans kvalitet var den viktigaste faktorn vad avsåg processens tidsutdräkt, vilket även stämmer överens med tidigare studiers resultat. Det lyfts även att praxis från MÖD på senare år alltmer går mot processledning i stället för avvisning av ansökningar av låg kvalitet.⁶⁵

⁶¹ SOU 2022:21 s. 294.

⁶² SOU 2024:98 s. 509 f. och 642.

⁶³ SOU 2024:98 s. 643–649.

⁶⁴ SOU 2024:98 s. 652 f.

⁶⁵ Westholm & Rönnerstrand (2025) s. 37 f.

2.4.3 Tidsåtgången efter överklaganden

Ärenden där MPD är första instans kan överklagas till MMD och MÖD, där prövningstillstånd (PT) krävs hos den sistnämnda. Mål där MMD är första instans kan överklagas till MÖD och HD, där PT krävs i båda instanser. Dock överklagas endast en minoritet av nekade tillstånd, oavsett första instans.⁶⁶

För ett mål som inleds i MMD och överklagas till MÖD var mediantiden för den totala handläggningen, alltså från att ärendet inkom till MMD till att MÖD avgjorde ärendet, cirka 31 månader för A-verksamheter och cirka 32 månader för vattenverksamheter år 2023. Vid ett överklagande till HD tillkom cirka 4 månader som mediantid oavsett ärendetyp. För ett ärende som inleddes i MPD och överklagades, antingen till en eller två överinstanser, var mediantiden för den totala handläggningen år 2023 cirka 24 månader.⁶⁷

Som huvudregel är MÖD sista instans för mål som överklagats till MMD och därefter även till MÖD. I 5 kap. 5 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar ges dock en möjlighet för MÖD att, om det bedöms vara av vikt för rättstillämparen, tillåta att en sådan dom får överklagas till HD. Detta gäller dock inte om det rör ett mål enligt MB. Denna möjlighet för MÖD att tillåta överklaganden brukar kallas HD-ventilen.⁶⁸ Såväl MÖD som HD har varit restriktiva med tillåtandet av överklaganden respektive givandet av PT. Sedan 2012 har MÖD nyttjat HD-ventilen totalt cirka 140 gånger, varav HD givit PT i cirka 50 av dessa mål.⁶⁹

2.5 Utfallet av prövningen

För MPD var andelen beviljade ansökningar avseende miljöfarlig verksamhet 83 % år 2023. För MMD var andelen beviljade tillstånd samma år cirka 79 % för A-verksamheter och cirka 86 % för vattenverksamheter.⁷⁰

Vad avser utfallet i landets tolv miljöprövningsdelegationer har jag genom kontakt med dessa sammanställt andelen avslagna ansökningar om miljöfarlig verksamhet under år 2025. Det totala antalet beslut i form av helprövningar (när en verksamhet prövas i sin helhet) samt ändringstillstånd (när en verksamhet genomgår en så pass väsentlig förändring att en prövning utifrån de nya förutsättningarna aktualiseras) var under 2025 totalt 283. Av dessa avslogs totalt 28, alltså cirka 10 %. Andelen avslag hos

⁶⁶ SOU 2024:98 s. 665.

⁶⁷ SOU 2024:98 s. 667–670.

⁶⁸ Prop. 2009/10:215 s. 180.

⁶⁹ SOU 2025:122 s. 93 f.

⁷⁰ SOU 2024:98 s. 664 f.

miljöprövningsdelegationerna under 2025 varierade kraftigt, från 0 % som lägst i Örebro till cirka 20 % som mest i Halland.⁷¹

Notera att det totala antalet beslut även inkluderar avvisningar om sådana förekommit. Att ett ärende inte avslogs innebär alltså inte nödvändigtvis att det beviljades. Då utredningen föreslagit att allmänheten ska beredas tillfälle att delta i processen först när ansökan anses fullgod, och avvisning alltså inte längre är ett möjligt utfall, har jag därför valt att inte analysera avvisningsfrekvensen.⁷²

2.6 Miljöpåverkan

Slutligen vad avser miljötillståndsprocessen bör även miljöfarliga verksamheters miljöpåverkan kortfattat beskrivas, då detta har relevans för bedömningen av i vilka processer allmänhetens deltagande kan sägas vara behövligt. Även efter att en ansökan genomgått miljötillståndsprocessen är det i de flesta fallen svårt att med säkerhet konstatera vilken, samt hur stor, miljöpåverkan en verksamhet kommer resultera i. Till detta ska också föras att flera av de potentiella och svårförutsedda miljöskadorna som verksamheten kan ge upphov till kan vara irreversibla, exempelvis vad gäller dagbrott.⁷³

Denna svårförutsebarhet kommer även till uttryck i definitionen av miljöfarlig verksamhet i MB, där det i 9 kap. 1 § första stycket 2 och 3 stadgas att samtliga utsläpp, föroreningar med mera som ”kan medföra olägenhet” för människors hälsa, miljön eller omgivningen omfattas av definitionen. En liknande systematik återfinns i 10 kap. 1 § första stycket, där föroreningsskador definieras som miljöskador som ”kan medföra” skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Miljöskador är även svåra att avgränsa i tid. En verksamhets miljöpåverkan kan delas upp i två kategorier: dels sådan påverkan som endast pågår under tiden själva verksamheten pågår, dels sådan påverkan som kan fortsätta förekomma efter, ibland långt efter, att verksamheten upphört. Exempelvis kommer avfall från en gruvverksamhet fortsätta att vara miljöpåverkande även om själva gruvverksamheten upphör.⁷⁴

⁷¹ Se Bilaga.

⁷² Se avsnitt 4.5.3 angående det nya föreslagna samrådsförfarandet.

⁷³ Ågren (2025) s. 57.

⁷⁴ Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg (2025), Miljöbalken, 10 kap., ”Inledning”.

2.7 Analys

Som framgår av kapitlets redogörelse har inte bara samråd, utan tidiga samråd, förekommit och värdesatts i Sverige i över 40 år. Uttalandet i förarbetet angående införandet av MB tycks gå ännu längre, då det tidiga samrådet där beskrivs som en förutsättning för att över huvud taget kunna göra en korrekt avgränsning av en ansökan om miljöfarlig verksamhet. Det är också värt att betona att idén om att tidiga samråd leder till effektivare miljötillståndprocesser var framträdande redan vid utarbetandet av MB, samt i flera uttalanden därefter. Även doktrinen samt praxis från MÖD går på samma linje.

Miljöfarliga verksamheters svårförutsedda miljöpåverkan är även något som är viktigt för läsaren att ha med sig framöver. Detta har nämligen som en naturlig konsekvens att det är svårt att med säkerhet säga när allmänhetens deltagande behövs respektive inte behövs, samt på ett mer grundläggande plan säga vilka verksamheter som över huvud taget behöver granskas.

Vad avser statistiken om utfallet i MPD under år 2025 som jag beskrev i avsnitt 2.5 är det viktigt att betona den stora skillnaden i mängden handlagda ärenden mellan de olika delegationerna. Exempelvis beslutade MPD i Halland, den MPD med högst avslagsfrekvens, samtidigt i minst antal ärenden under året, omkring 4 % av samtliga ärenden. En ansevärd andel av det totala antalet beslut, cirka 20 %, fattades även av MPD i Västra Götaland, och deras låga avslagsandel om cirka 6 % kan även vara något som fått en osedvanligt stor påverkan på utfallet sett ur ett större perspektiv. Jag vill med detta understryka att denna statistik inte nödvändigtvis är representativ av några mer generella trender, utan endast ger en stillbild av utfallet hos MPD.

3 Allmänhetens deltagande

3.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs allmänhetens rätt till deltagande i miljöprocesser, med särskilt fokus på Århuskonventionens artikel 6.4 som stadgar rätten till tidigt deltagande. Detta kapitel ämnar alltså besvara uppsatsens första frågeställning, avseende hur allmänhetens juridiska rätt till tidigt deltagande i miljöprocesser ska förstås. Inledningsvis beskrivs varför allmänhetens deltagande är relevant i miljöprocesser. Därefter behandlas de rättigheter som resulterar av Århuskonventionen, vilket till stor mån kommer illustreras med hjälp av ärenden från dess efterlevnadskommitté. Även EU-rättslig samt nationell reglering på området kommer att belysas, för att ge en heltäckande bild av kraven på allmänhetens deltagande.

Vad avser ärendena från ACCC så har jag valt att dela upp dessa i två kategorier: tidpunkt för deltagande samt lokaliseringsavgränsningar. Detta då jag upplever att samtliga relevanta ärenden i stora drag kan placeras i en av dessa två kategorier. Dessa kategorier går även att koppla till Miljötillståndsutredningens samrådsförslag, vilket jag återkommer till i avsnitt 4.9.

3.2 Varför behövs deltagande i miljöprocesser?

Inledningsvis är det viktigt att poängtera att ”allmänhetens deltagande” inte är ett precist uttryck, utan snarare avser en meningsfull process som ger utrymme åt de åsikter som kan tänkas lyftas och beaktas desamma. Några exakta formkrav för när allmänhetens deltagande kan anses tillfredsställt går alltså inte att fastställa.⁷⁵

Miljöbedömningar skiljer sig på flera vis från andra juridiska bedömningar. Vid en miljöbedömning behöver ofta motstående, svårkvantifierade intressen vägas gentemot varandra utan någon gemensam måttstock. Dessutom behöver sagda bedömningar ofta baseras på ofullständigt vetenskapligt underlag, och kräver inte sällan uppskattningar om potentiella framtida konsekvenser. Sammantaget blir miljöbedömningar som regel komplexa och osäkra.⁷⁶

Vid dessa komplexa bedömningar kan allmänhetens deltagande fylla flera funktioner. Exempelvis kan det leda till en ökad kännedom om miljöprocesser

⁷⁵ Tabb (2016) s. 313.

⁷⁶ Barritt (2020) s. 52–54.

samt att beslutsfattarna granskas och hålls ansvariga för sina beslut, vilket i sin tur kan förbättra besluten.⁷⁷ Den berörda allmänheten, som befinner sig ”nära” den aktuella miljöfrågan, kan även ha en bättre förståelse för problemet och potentiella alternativa lösningar, samt ge en viktig indikation om den allmänna opinionen om verksamheten i fråga.⁷⁸ Dessa fördelar är inte nya påfund; Brundtlandkommissionen lyfte redan år 1987 att allmänhetens deltagande var en fundamental beståndsdel av miljöbeslut.⁷⁹

Det bör dock i detta sammanhang noteras att miljöskydd är en fråga som till syvende och sist överlämnas till staten, och att allmänhetens deltagande enligt somliga kan ha en skadlig effekt om det tillåts i alltför stor utsträckning.⁸⁰ Ebbesson menar dock att även om det är korrekt att staten är bäst rustad att tillvarata miljöskyddsintresset så innebär detta inte att allmänhetens miljömässiga rättigheter kan bagatelliseras. Han anför angående detta följande:

I praktiken riskerar den materiella rättigheten att förlora sitt värde om den enskilde förtas varje möjlighet att själv eller i organiserad form få rättigheten verkställd.⁸¹

I ett liknande resonemang lyfter Pieraccini riskerna med att se allmänhetens åsikter som statiska; dessa åsikter har inte bara formats av tidigare händelser och företeelser, utan kan även transformeras under själva deltagandeprocessen, om denna tillåts ske.⁸²

3.3 Århuskonventionen

3.3.1 Allmänna utgångspunkter

Vad gäller rätten att delta i miljörättsprocesser är inget internationellt instrument så centralt som Århuskonventionen.⁸³ Sverige ratificerade konventionen den 20 maj 2005, och den har varit i kraft för landet sedan den 18 augusti 2005.⁸⁴ Även EU har tillträtt konventionen,⁸⁵ och ställer krav på

⁷⁷ Lee & Abbot (2003) s. 83.

⁷⁸ Steele (2001) s. 437 f.

⁷⁹ Brundtlandkommissionen (1987) s. 57.

⁸⁰ Getliffe (2002) s. 115.

⁸¹ Ebbesson (2002) s. 124.

⁸² Pieraccini (2024) s. 366.

⁸³ Holder & Lee (2007) s. 86; Ebbesson (2023) s. 195 f.

⁸⁴ SÖ 2005:28 s. 1.

⁸⁵ Rådets beslut av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2005/370/EG).

att samtliga medlemsländer införlivar densamma.⁸⁶ EU:s tillträdande har även resulterat i att EU-domstolen vid flera tillfällen kommit att pröva medlemsländernas införlivande av Århuskonventionen, vilket har fått konsekvenser även för svenskt vidkommande. Exempelvis lyfte Högsta förvaltningsdomstolen i ett avgörande från 2015 att i sådana fall då nationell rätt står i strid med de unionsrättsliga förpliktelserna, exempelvis vad avser talerätt för miljöorganisationer, kan den nationella domstolen behöva bortse från den inhemska regleringen till förmån för den unionsrättsliga.⁸⁷

Konventionens artikel 3.5 stadgar att parterna har rätt att gå längre än vad som föreskrivs vad avser dess målsättningar. Konventionens artiklar är alltså att se som minimikrav.⁸⁸ Det har diskuterats huruvida artikel 3.6, som förtydligar att konventionen inte ska tolkas som att den ställer krav på att göra avsteg från redan existerande nationell lagstiftning på området, kan läsas som ett förbud mot att försämra redan existerande lagstiftning. ACCC har förespråkade en sådan ståndpunkt, men parterna till konventionen har valt att inte anta en sådan position, varför så får anses inte vara fallet.⁸⁹

3.3.2 Artikel 6

Artikel 6, som behandlar allmänhetens deltagande, är Århuskonventionens mest utvecklade artikel.⁹⁰ Här föreskrivs att allmänhetens deltagande ska säkras vad avser beslut om dels verksamheter som anges i en bilaga till konventionen, dels verksamheter som inte omfattas av bilagan men som utifrån nationell rätt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Verksamheterna som listas i bilagan överensstämmer till stor del med motsvarande bilagor i Esbokonventionen och MKB-direktivet. Avseende den andra kategorin verksamheter, alltså sådana som utifrån nationell rätt kan antas medföra betydande miljöpåverkan, har detta av Darpö tolkats som att för svenskt vidkommande innebära samtliga verksamheter eller åtgärder som enligt MB kan medföra betydande miljöpåverkan.⁹¹

Ordet ”kan” är här viktigt, då en verksamhet alltså inte definitivt behöver konstateras ha en betydande miljöpåverkan för att omfattas. Angående detta framgår det i UNECE:s guide till Århuskonventionen att det räcker med att

⁸⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetande av vissa planer och program avseende miljön.

⁸⁷ Se HFD 2015 ref 79 s. 6 f. och däri refererade rättsfall.

⁸⁸ Århuskonventionen art. 3.5; UNECE (2014) s. 121.

⁸⁹ Darpö (2010) s. 38.

⁹⁰ Makowiak (2016) s. 331.

⁹¹ Århuskonventionen art. 6.1 a–b; Darpö (2010) s. 32 f.

det finns en sannolikhet (guiden använder uttrycket *mere likelihood*) för betydande miljöpåverkan.⁹²

Artikel 6 stadgar bland annat att allmänheten ska informeras om, ha tid att sätta sig in i samt kunna delta i beslutsprocessen i ett tidigt stadium, samt att hänsyn ska tas till deras åsikter.⁹³ Det är av särskild vikt att deltagandet faktiskt tillåts ske tidigt i processen, då fler problem där aktualiseras. Risken är annars att allmänhetens roll reduceras till en passiv observatör.⁹⁴ Allmänhetens deltagande bör även resultera i en ökad konvergens mellan den deltagande allmänhetens åsikter och beslutets faktiska innehåll. Allmänhetens åsikter ska alltså ha en reell möjlighet att konkret påverka utformningen av miljöbeslutet.⁹⁵ Artikel 6.4, som behandlar tidpunkten för deltagandet, är av särskild vikt för denna uppsats, och förtjänar därför att återges i sin helhet:

Varje part skall sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt.⁹⁶

Vad avser det faktiska införlivandet av artikel 6 har UNECE givit flera vägledande uttalanden. Bland annat lyfts att verksamhetsutövare ska ges incitament att tidigt föra dialog med allmänheten om ansökan och uppmanas att dela information med allmänheten innan ansökan lämnas in.⁹⁷ Detta innebär dock inte att en part till konventionen kan lägga hela ansvaret för allmänhetens deltagande på sökanden; den ansvariga myndigheten har alltså ett ansvar för upprätthållandet av allmänhetens möjlighet till deltagande.⁹⁸

Vidare innebär, enligt guiden, termen ”tidigt” i artikel 6.4 att den beslutsfattande myndigheten måste vara i informationsinhämtnings- och behandlingsskedet av ansökan. Om myndigheten vidtar åtgärder som kan resultera i att mängden tillgängliga alternativ blir färre, så kan detta vara i strid med artikel 6, även om inget slutligt beslut fattats.⁹⁹

Enligt Jendroška innebär artikel 6.4 bland annat att allmänheten måste ges möjlighet att diskutera huruvida en verksamhet över huvud taget bör komma

⁹² UNECE (2014) s. 132.

⁹³ Århuskonventionen art. 6.

⁹⁴ Holder & Lee (2007) s. 112 f.

⁹⁵ UNECE (2014) s. 120.

⁹⁶ Århuskonventionen art. 6.4.

⁹⁷ UNECE (2014) s. 124 f.

⁹⁸ ECE/MP.PP/2008/5 p. 59.

⁹⁹ UNECE (2014) s. 144.

till stånd, alltså det så kallade nollalternativet. Denna diskussion bör vidare ske vid det tidigast möjliga skedet av hela tillståndsprocessen.¹⁰⁰

3.4 Århuskonventionens efterlevnadskommitté

3.4.1 Efterlevnadskommitténs arbete

ACCC inrättades i och med det första *Meeting of the Parties* (MoP), alltså tillfällena då konventionens parter möts för att diskutera densamma, år 2002. ACCC har som sin huvudsakliga uppgift att undersöka parternas efterlevnad av Århuskonventionen utifrån anmälningar från allmänheten och andra länder som är parter till konventionen. ACCC rapporterar sedan sina slutsatser och rekommendationer vid nästkommande MoP. Det är sedan vid MoP som ärendet beslutas av parterna. I skrivande stund har samtliga slutsatser från ACCC sedermera godtagits av parterna vid MoP.¹⁰¹ Det förtjänar även att nämnas att en majoritet av de klagomål som framförts till ACCC har kommit från allmänheten.¹⁰²

Kommitténs slutsatser och rekommendationer är inte att likställa med en dom från en domstol; processen är konsultativ och icke-konfrontativ. Kommitténs arbete är dock kvasi-juridiskt i sådan mån att det sker självständigt, objektivt och processbundet, och dess slutsatser har *de facto* juridiska konsekvenser. Detta exempelvis då slutsatserna som ACCC presenterar har hög auktoritet vad gäller tolkningen av Århuskonventionen, även om de inte i strikt juridisk mening är bindande för parterna.¹⁰³

Ehrenkrona lyfter dock, avseende den juridiska styrkan av sådana slutsatser och rekommendationer, att kommittéer såsom denna har en rättspolitisk prägel och ofta antar en extensiv tolkning av konventionerna som de är satta att värna om. Han betonar dessutom att möjligheten att gå emot en kommittés rekommendationer bör ses som reell, även om detta naturligtvis kan medföra oönskade politiska konsekvenser för landet i fråga.¹⁰⁴

På senare år har dock kommitténs slutsatser inom doktrinen alltmer börjat anses juridiskt bindande. Enligt somliga innebär MoP:s antagande av ACCC:s slutsatser en bindande överenskommelse mellan parterna till Århuskonventionen vad avser tolkningen av densamma enligt Wienkonventionen¹⁰⁵, medan andra menar att slutsatserna då blir bindande

¹⁰⁰ Jendroška (2014) s. 120.

¹⁰¹ Ebbesson (2025) s. 403 f och 407.

¹⁰² Hellner (2019) s. 104.

¹⁰³ Ebbesson (2025) s. 405 f.; Århuskonventionen art. 15.

¹⁰⁴ Ehrenkrona (2015) s. 785 f.

¹⁰⁵ Wienkonventionen om traktaträtten.

endast vad avser tolkningen av huruvida en part agerat konventionsstridigt. Ytterligare andra inom doktrinen menar i stället att kommitténs slutsatser är att likställa med *soft law*, alltså att de är icke-bindande men förväntansskapande vad avser framtida tolkningar av konventionen.¹⁰⁶

3.4.2 Efterlevnadskommitténs avgöranden

3.4.2.1 Tidpunkt för deltagande

I ärendet ACCC/C/2004/4 tog kommittén ställning till huruvida Ungern, genom att ha inrättat en förenklad tillståndsprocess för motorvägar, hade brutit mot artikel 6 i Århuskonventionen. Kommittén konstaterade att konventionen inte ställer några explicita krav på när i en MKB-process som allmänheten har rätt att delta, och att ett sådant krav vore komplicerat att utforma med hänsyn till variationerna i hur MKB-processen utförs bland parterna. ACCC erinrade dock om att deltagandet, oaktat detta, måste ske tidigt när alla möjligheter står öppna, även i specialförfaranden såsom detta.¹⁰⁷

I ett annat ärende granskades Frankrikes konventionsföljsamhet vid planeringsskedet av en ny avfallsförbränningsanläggning. Kommunen i fråga hade här fattat beslut om metod för behandling av avfallet samt lokalisering utan att allmänheten beretts tillfälle att delta. ACCC ansåg dock, med hänsyn till att dessa beslut inte påverkade huruvida själva verksamheten skulle få tillstånd, och då kommunen inte var den myndighet som skulle komma att fatta det beslutet, att dessa beslut inte stod i strid med artikel 6 i konventionen.¹⁰⁸

Även i detta ärende lyfte dock kommittén att om beslutsfattaren är begränsad vad avser möjliga utfall i ärendet, exempelvis genom andra tidigare beslut, så borde allmänhetens deltagande ha säkrats även för dessa tidigare beslut. Detta gäller även om den beslutande myndigheten *de jure* har möjlighet att avslå en ansökan, om det kan påvisas att myndigheten *de facto* i detta skede av processen aldrig eller mycket sällan gör så.¹⁰⁹

Kommittén har i ett annat ärende granskat en tillståndsprocess i Slovakien. I förevarande fall hade bygglov för en verksamhet givits utan att allmänheten haft möjlighet till deltagande, men själva verksamheten som sådan hade ännu inte fått något tillstånd. Frågan var således om detta var förenligt med artikel 6.4 i konventionen. ACCC konstaterade i detta fall att ett sådant förfarande

¹⁰⁶ Samvel (2020) s. 216 f.

¹⁰⁷ ACCC/C/2004/4 p. 11.

¹⁰⁸ ACCC/C/2007/22 p. 32.

¹⁰⁹ ACCC/C/2007/22 p. 38–39.

endast kunde vara konventionsenligt om allt som beslutades om i bygglovet därefter kunde ifrågasättas i senare eller relaterade beslut, för att säkerställa att alla alternativ fortfarande stod till buds. Kommittén menade att när väl ett bygglov givits skulle det politiska och ekonomiska trycket på att fullfölja verksamheten vara så pass starkt att det inte gick att påstå att alla alternativ fortfarande var möjliga. På grund av detta ansågs Slovakiens agerande inte förenligt med artikel 6.4.¹¹⁰

3.4.2.2 Lokaliseringsavgränsningar

I ärendet ACCC/C/2005/12 var frågan om Albanien hade agerat i strid med konventionen genom ett förslag om att upprätta en industri- och energipark. Lokaliseringen av parken valdes och beslutades utan att allmänheten gavs någon möjlighet till deltagande, vilket kommittén ansåg stå i strid med konventionen. Kommittén betonade i detta sammanhang att om ett lokaliseringsbeslut har fattats utan allmänhetens deltagande kan denna brist aldrig läkas genom att ge allmänheten möjlighet att delta i senare skeden av processen. Detta skulle resultera i att allmänheten endast gavs möjlighet att kommentera de miljömässiga konsekvenserna av verksamheten, och inte huruvida verksamheten över huvud taget borde etableras på platsen.¹¹¹

I ett ärende avseende Litauens efterlevnad av bland annat konventionens artikel 6.4 gav ACCC flera belysande uttalanden. Kommittén konstaterade här att faktumet att vissa beslut, såsom viss avgränsning av möjliga lokaliseringar för tänkt verksamhet, hade fattats innan allmänheten hade möjlighet att delta inte nödvändigtvis innebar en överträdelse av artikel 6.4. ACCC lyfte dock fram möjligheten för allmänheten att delta redan vid avgränsningsstadiet som något positivt, och något som skulle tillgodose konventionens krav.¹¹²

I ärendet ACCC/C/2013/98, ett annat ärende avseende Litauens konventionsföljsamhet, granskades tillståndsprocessen för en kraftledning mellan Litauen och Polen. Kommittén ansåg det här klarlagt att länderna, innan allmänheten beretts tillfälle till deltagande, kommit överens om den övergripande lokaliseringen för kraftledningen. Detta ansågs begränsa antalet möjliga lokaliseringar på ett otillåtet vis innan allmänheten kunnat delta i processen, varför förfarandet stod i strid med konventionen.¹¹³

¹¹⁰ ACCC/C/2009/41 p. 61–64.

¹¹¹ ACCC/C/2005/12 p. 30–33, 74 och 79.

¹¹² ACCC/C/2006/16 p. 72–73.

¹¹³ ACCC/C/2013/98 p. 11 och 112–115.

3.5 EU-rätt

3.5.1 Allmänna utgångspunkter

Allmänhetens deltagande är lågt vad avser EU-rättsligt beslutsfattande på miljöområdet. Särskilt vad avser enskilda individer är aktiviteten försumbar. Detta då det är svårt att etablera en gemensam europeisk folkopinion, inte minst då EU hyser över 20 officiella språk och cirka 500 miljoner invånare. Till detta kan läggas att EU-rättsliga miljöprocesser ofta är mycket tekniskt komplicerade och kräver kontinuerligt deltagande för att få en möjlighet till verklig insyn, något som är svårt för enskilda aktörer. För större miljöorganisationer är dock deltagandet både enklare och vanligare, inte minst då flera av dessa erhåller ekonomiskt stöd från EU-kommissionen.¹¹⁴

Inför EU:s ratificering av Århuskonventionen år 1998 antogs det att endast mindre ändringar skulle vara nödvändiga innan ratifikation kunde ske. Harmoniseringsprocessen skulle dock visa sig bli mer komplicerad och långdragen än så. Det antogs ursprungligen att det endast var MKB-direktivet och IED som behövde korrigeras, och detta gjordes genom Deltagandedirektivet¹¹⁵ som antogs 2003.¹¹⁶ Unionen har dock kritiserats, såväl i doktrinen som av ACCC, för sin bristfälliga implementering av konventionen. Kommittén lyfte exempelvis att den var bekymrad över avsaknaden av tydliga krav på när i miljöprocessen som allmänheten ska informeras, samt tillförsäkran om effektiva rättsmedel. ACCC ansåg förvisso inte att detta kunde konstateras stå i direkt strid med konventionen, men menade att det negativt kunde påverka implementeringen av artikel 6.¹¹⁷

Innan jag går vidare förtjänar även Sveriges lojalitetsplikt gentemot EU att nämnas. Denna plikt innebär i korthet att Sverige är skyldig såväl att vidta alla lämpliga åtgärder för att uppfylla unionens rättsliga krav som att avstå från alla åtgärder som skulle kunna äventyra uppfyllandet av desamma. Denna princip har i praxis preciserats till att innebära att ansvariga myndigheter har en skyldighet att använda alla medel som står till buds för att tillförsäkra uppfyllandet av dessa krav.¹¹⁸

¹¹⁴ Krämer (2012) s. 22–24.

¹¹⁵ Direktiv 2003/35/EG.

¹¹⁶ Jendroška (2011) s. 101 f.

¹¹⁷ Jendroška (2011) s. 104; ACCC/C/2006/17 p. 59.

¹¹⁸ Fördraget om Europeiska unionen av den 13 december 2007, art. 4(3); Langlet & Mahmoudi (2011) s. 86 f.

3.5.2 Unionsrättslig reglering av allmänhetens deltagande

Unionsrättslig reglering med relevans för kravet på allmänhetens deltagande återfinns främst i tre akter: MKB-direktivet, IED samt Förnybarhetsdirektivet. MKB-direktivet behandlar främst allmänhetens deltagande i sin artikel 6.4, som i mångt och mycket överensstämmer med motsvarande artikel i Århuskonventionen. Vissa språkliga skillnader förekommer dock, då det i MKB-direktivet föreskrivs att den berörda allmänheten ska få ”reella möjligheter” att delta, samt ha rätt att yttra sig ”när alla alternativ står öppna”.¹¹⁹ Detta har av EU-domstolen i målet *Namur-Est* preciserats till att innebära att allmänheten:

1. Kan delta innan myndigheten fattar sitt tillståndsbeslut,
2. På ett meningsfullt och fullständigt sätt har kunnat yttra sig över projektets samtliga miljökonsekvenser, och
3. Att myndigheten kan beakta deltagandet fullt ut.¹²⁰

Även i målet *Land Nordrhein-Westfalen* har EU-domstolen diskuterat kraven på allmänhetens deltagande. Målet rörde en ansökan om byggandet av en motorvägssträcka i Tyskland, som i sin tur krävde avledning av regnvatten. Vad avsåg just frågan om allmänhetens deltagande och rätt till information erinrade EU-domstolen i målet om att allmänheten ska ges den information som krävs för att bedöma projektets direkta och indirekta inverkan på miljön. Denna information ska som minst inkludera:

[E]n beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar, samt de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra.¹²¹

Denna information behövde enligt domstolen inte nödvändigtvis vara samlad i ett enskilt dokument, men allmänheten ska alltjämt ha faktiskt möjlighet att förbereda sig på ett lämpligt sätt. Därav kan en ofullständig eller icke sammanhängande dokumentation ”i en mängd olika handlingar” inte anses uppfylla detta krav.¹²²

Vad avser allmänhetens rätt till samråd har EU-domstolen slagit fast att denna rätt utgör en väsentlig del av bedömningen enligt MKB-direktivet.¹²³ Direktivet preciserar dock inte någon exakt tidpunkt för när ett samråd inom

¹¹⁹ Direktiv 2011/92/EU art. 6.4.

¹²⁰ C-463/20 p. 79.

¹²¹ C-535/18 p. 80.

¹²² C-535/18 p. 85–87.

¹²³ C-461/24 p. 36.

ramen för en MKB-process måste äga rum, vare sig med berörda myndigheter eller med allmänheten.¹²⁴ Det är dock gängse uppfattning inom doktrinen att möjligheten till deltagande från allmänheten är en kritisk beståndsdel hos MKB-processen.¹²⁵

Även IED behandlar allmänhetens rätt till deltagande, främst i artikel 24 samt dess fjärde bilaga. I direktivet stadgas att den berörda allmänheten, vad avser de anläggningar som omfattas av direktivet, på ett tidigt stadium ska ges möjlighet att effektivt delta i tillståndsprocessen.¹²⁶

Slutligen ska Förnybarhetsdirektivet också nämnas, som i sin artikel 15d behandlar allmänhetens deltagande. Här är särskilt artikel 15d 2 av intresse, som stadgar medlemsstaternas skyldighet att ”främja allmänhetens acceptans” för projekt avseende förnybar energi. Detta ska ske genom såväl direkt som indirekt involvering av den lokala allmänheten.¹²⁷

3.6 Svensk rätt

Med stöd i officialprincipen kan alla som så vill delta i miljöprocessers förberedelsestadium.¹²⁸ Därutöver har dåvarande Miljööverdomstolen konstaterat att det i miljömål är av särskild vikt att allmänheten så enkelt som möjligt ska kunna föra sin talan.¹²⁹ Övriga regler om allmänhetens deltagande inom svensk rätt återfinns främst i 6 kap. MB, som jag diskuterade i avsnitt 2.3.4.

Inför Sveriges tillträde till Århuskonventionen utreddes huruvida den nationella lagstiftningen behövde ändras för att vara i överensstämmelse med konventionen. Enligt regeringens mening uppfyllde svensk rätt avseende allmänhetens deltagande konventionens krav. Som skäl för detta lyftes bland annat fram att det svenska samrådet skedde före såväl MKB:n som ansökan om miljöfarlig verksamhet.¹³⁰

Denna metod av införlivning av internationella överenskommelser, alltså genom att konstatera att nationell rätt redan står i överensstämmelse, brukar kallas konstaterandet av normharmoni. Vid ett sådant konstaterande är det

¹²⁴ Direktiv 2011/92/EU art. 6 *e contrario*; Jfr även C-461/24 p. 41–44.

¹²⁵ Suškevičs m.fl. (2023) s. 2.

¹²⁶ Direktiv 2010/75/EU art. 24.1

¹²⁷ Direktiv 2018/2001/EU art. 15d.

¹²⁸ Darpö (2026) s. 311.

¹²⁹ MÖD 2000:15.

¹³⁰ Prop. 2004/05:65 s. 61 och 66.

dock viktigt att rättstillämparen även efter konstaterandet fortsatt agerar lojalt mot såväl överenskommelsens krav som anda.¹³¹

Även Sverige har dock kritiserats för sitt införlivande av Århuskonventionen, särskilt i ett uppmärksammat avgörande från EU-domstolen i målet *Djurgården-Lilla Värtan*. Här riktade domstolen skarp kritik mot Sveriges begränsande av talerätten för miljöorganisationer, då ett minimikrav om 2 000 medlemmar förelåg. Domstolen menade här att ett sådant krav stod i strid med MKB-direktivets krav om talerätt, som i sin tur var avsedda att införliva Århuskonventionens motsvarande krav.¹³² Detta resulterade sedermera i att Sverige ändrade sin lagstiftning, och minimikravet är numera i stället 100 medlemmar enligt 16 kap. 13 § första stycket 4 MB.

3.7 Analys

Faktumet att en majoritet av anmälningarna till ACCC kommit just från allmänheten anser jag väl illustrerar den viktiga roll allmänheten kan ha i dessa processer. Med detta menar jag inte att samtliga enskilda som berörs av ett miljöbeslut aktivt kommer engagera sig avseende detsamma. Tvärtom kan det säkerligen förekomma många processer där allmänheten inte bedömer det vara mödan värt att delta. Det vore dock med beaktande av dessa anmälningar svårt att påstå att allmänheten som helhet är så pass ointresserad av eller dåligt insatt i miljöprocesser att deras deltagande inte kan ha någon nämnvärd effekt.

Vad avser den juridiska styrkan av slutsatser från ACCC är detta, som jag beskrev i avsnitt 3.4.1, föremål för debatt. I och med att samtliga slutsatser godtagits av MoP, samt att doktrinen på senare år fäst stor vikt vid slutsatserna, anser jag dock att de i vart fall har en tillräcklig styrka för att vara beaktansvärda för denna uppsats. Min tolkning av ärendena är att de har större juridisk slagkraft än *soft law*, detta inte minst då de hänvisas flitigt till i UNECE:s guide, som i sig av EU-domstolen beskrivits som beaktansvärd. Jag ansluter mig därför till uppfattningen att slutsatserna har hög auktoritet vid tolkningen av Århuskonventionen.

Vad avser de ärenden från ACCC jag behandlat i denna uppsats målas dock en något fragmenterad bild upp, och jag upplever inte att någon totalt enhetlig praxis går att utläsa. Vissa frågor tycks ha ett tydligt svar. Exempelvis verkar det klarlagt att ett lokaliseringsbeslut fattat utan att allmänheten haft möjlighet till deltagande som huvudregel är att se som konventionsstridigt. Detta åtminstone om beslutet fattats av samma myndighet som ansvarar för själva

¹³¹ Ehrenkrona (2015) s. 781 f.

¹³² C-263/08 p. 49–52.

tillståndsfrågan. Gråzonerna är svårare att utreda. I de fall då viss avgränsning av möjliga lokaliseringar skett upplever jag att kommittén givit olika svar i snarlika situationer. I ärendet ACCC/C/2006/16 var en sådan avgränsning enligt kommittén inte konventionsstridig, medan ett beslut om den övergripande lokaliseringen i ACCC/C/2013/98 var att se som en otillåten begränsning. Här vore det önskvärt att kommittén satte ner foten i framtida ärenden.

Även kommitténs uttalande om beslutsfattarens bundenhet i ärendet ACCC/C/2007/22 är av intresse. Att ett agerande kan vara konventionsstridigt om myndigheten *de facto* i en stor majoritet av fallen beviljar tillstånd efter ett visst skede i processen öppnar nämligen dörren för en klart mer extensiv tolkning av parternas skyldigheter. Även här vore dock ytterligare vägledning välkommen för att precisera hur stor denna majoritet behöver vara. Att en myndighet i 70, eller till och med 80 % av fallen beviljar en ansökan efter ett visst stadium är förmodligen inte tillräckligt. Men hur förhåller det sig när andelen blir 90, 95, 99 %? Denna gräns blir viktig, inte minst med tanke på den svenska siffran 83 % år 2023, samt avslagsandelen hos MPD om 10 % år 2025 som jag redogjorde för i avsnitt 2.5 och analyserar vidare i avsnitt 5.4.

Slutligen vad avser allmänhetens deltagande är det intressant att notera att såväl EU som Sverige, inför sitt respektive införlivande av Århuskonventionen, ansåg att inga eller endast mindre korrigeringar av den egna rättsordningen skulle bli nödvändiga. Detta trots att de båda sedermera blev föremål för kritik avseende sitt införlivande av konventionen och tvingats korrigera detsamma. Det går naturligtvis inte att med säkerhet konstatera vad denna starka tilltro till det egna rättssystemet härrör från. Det behöver heller inte betyda att Sverige eller EU haft "fel"; kanske har ACCC och EU-domstolen i stället varit väl nitiska i sin tolkning av vilka krav som kan ställas på parterna. Det är dock intressant att Sverige nu, som jag kommer diskutera i kapitel 4, återigen påstår att föreslagna förändringar inte riskerar stå i strid med landets internationella åtaganden.

4 Miljötilståndsutredningen

4.1 Inledning

I detta kapitel kommer de förslag som Miljötilståndsutredningen presenterar i sitt betänkande SOU 2024:98 avseende en effektivare miljötilståndprocess beskrivas. Fokus kommer ligga på de föreslagna samrådsändringarna, då det är just vid samrådet som allmänhetens rätt till deltagande för svenskt vidkommande säkras. Övriga förslag, såsom ansvarig prövningsmyndighet, verksamhetsklassificering och prövning kommer beskrivas kortfattat. Detta för att ge en mer heltäckande bild av ändringsförslagen, samt då dessa förslag, såsom jag kommer beskriva nedan, även har bäring för de föreslagna samrådsändringarna.

Detta kapitel ämnar alltså lägga grunden för, samt påbörja, besvarandet av uppsatsens andra frågeställning avseende hur de föreslagna samrådsändringarna förhåller sig till allmänhetens rätt till deltagande. Denna frågeställning kommer fortsätta behandlas i kapitel 5.

4.2 Miljöprövningsmyndigheten

Utredningens mest omfattande förändringsförslag är inrättandet av en ny ansvarig myndighet för miljöprövningar, Miljöprövningsmyndigheten (MPM). Utredningen och regeringen menar att förflyttandet av prövningen, först avseende MPD och på sikt även avseende MMD, till denna nya myndighet är den lämpligaste lösningen för att uppnå utredningens mål om en effektivare och mer förutsägbar miljöprocess. Denna myndighet föreslås vara en statlig förvaltningsmyndighet. Detta främst för att renodla mark- och miljödomstolarnas roll som överprövningsinstanser. Utredningen lyfter även angående detta att det i jämförbara länder är en förvaltningsmyndighet som är första prövningsinstans för miljötilstånd.¹³³

Den nya myndigheten, som alltså på sikt föreslås hantera samtliga ärenden om miljöprövning i första instans, beräknas behöva bemannas av 220–300 personer. Utredningen erinrar om att det vid skapandet av nya myndigheter generellt tar tre till fyra år från att beslut fattats till att myndigheten inleder sin verksamhet. Vad avser MPM anser utredningen att arbetet kan antas ta ännu längre tid då myndigheten ska samla arbetet som i dag utförs på totalt

¹³³ SOU 2024:98 s. 965 f. och 1068–1072; Prop. 2025/26:238 s. 15 f.

26 myndigheter, fördelat mellan länsstyrelser och mark- och miljödomstolar.¹³⁴

MPM ska enligt utredningen ha motsvarande krav på sammanträde och besiktning som i dag gäller för MPD, alltså att dessa på samma sätt som i dagens 19 kap. 4 § 3 MB ska hållas om ”det behövs för utredningen i ärendet”. Detta är, såsom jag beskrev i avsnitt 2.3.2, alltså ett lägre ställt krav än det som i dag ställs på MMD, som enligt 22 kap. 16 § första stycket MB ska hålla huvudförhandling ”om det inte med hänsyn till utredningen i målet är tillräckligt med skriftlig handläggning”.¹³⁵

4.3 Miljötillstånd och igångsättningsbesked

Enligt utredningen finns det med nuvarande miljöprovningssystem svårigheter att identifiera relevanta bestämmelser angående de krav som behöver uppfyllas för att miljötillstånd ska kunna ges. Detta då bestämmelserna är spridda både i olika kapitel i MB samt i andra författningar. Detta är något som utredningen särskilt lyfter fram som en potentiell orsak både till sena kompletteringskrav och fördröjningar av processen. Även de som lämnat synpunkter till utredningen anser att nuvarande tillstånds- och anmälningssystematik är omfattande och svåröverskådlig. Uppdelningen mellan olika verksamhetstyper har också beskrivits som icke ändamålsenlig.¹³⁶

Utredningen föreslår att det ska införas en systematik med två sorters tillstånd för miljöfarlig verksamhet: miljötillstånd och igångsättningsbesked. Igångsättningsbesked föreslås förenas med en så kallad granskningsplikt, en enklare tillståndsprocess som prövar huruvida verksamheten ger upphov till betydande miljöpåverkan.¹³⁷ Om denna prövning resulterar i att betydande miljöpåverkan kan antas ska verksamheten genomgå prövningen för miljötillstånd, annars bör ett igångsättningsbesked fattas om huruvida verksamheten får inledas eller ej. Beslutet om huruvida en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska, som i dagens system, inte vara överklagbart.¹³⁸ Både miljötillstånd och igångsättningsbesked ska även kunna sökas frivilligt.¹³⁹

Vad avser vilka verksamheter som över huvud taget bör underställas en miljöprovning är utredningens förslag att svensk rätt anpassas till de EU-

¹³⁴ SOU 2024:98 s. 1080–1082.

¹³⁵ SOU 2024:98 s. 1343 f.

¹³⁶ SOU 2024:98 s. 818 och 1145 f.

¹³⁷ SOU 2024:98 s. 1063–1067 och 1153.

¹³⁸ SOU 2024:98 s. 1473.

¹³⁹ SOU 2024:98 s. 1171 och 1207.

rättsliga minimikraven. Krav på miljöprövning ska alltså som huvudregel endast ställas om ett sådant krav ställs enligt unionsrätten.¹⁴⁰ Tillståndsprocessen föreslås dock inkludera vissa undantag. Exempelvis föreslås att MPM ska kunna undanta en verksamhet från kravet på specifik miljöbedömning om denna bedömning skulle påverka verksamhetens syfte negativt och verksamheten bedöms ”tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt”.¹⁴¹

Utredningen föreslår vad gäller igångsättningsbesked att ett sådant ska kunna lämnas samtidigt som beslut om att betydande miljöpåverkan inte kan antas. Om MPM överväger att lämna ett sådant besked bör dock allmänheten ges tillfälle att yttra sig innan ett ”slutligt besked” meddelas, alltså innan ansökan beviljas. Detta ska ske i skäligen omfattning, vilket bland annat föreslås innebära att yttrandefristen begränsas till två veckor och att endast de organisationer som engagerat sig särskilt ska ges tillfälle att yttra sig.¹⁴²

4.4 Anmälnings- och registreringsplikt

Enligt utredningen har nuvarande system med anmälningspliktiga C-verksamheter över tid vuxit, och gått från ett förfarande för att inhämta information för att underlätta tillsynen till att i dag omfatta fler, och mer komplexa, verksamheter. Utredningen föreslår mot bakgrund av detta att kategorin anmälningspliktiga verksamheter ska renodlas till att omfatta verksamheter som inte bedöms behöva genomgå en granskning av betydande miljöpåverkan, men alltjämt kan ge upphov till en lokal påverkan.¹⁴³

Utredningen föreslår även införandet av en så kallad registreringsplikt, vilken skulle innebära att endast somliga parametrar av en verksamhet behöver anmälas till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska inte behöva agera på dessa uppgifter, utan verksamheten ska, efter registrering, omedelbart kunna vidtas. En sådan registreringsplikt föreslås gälla för vissa verksamheter som i dag är anmälningspliktiga och som endast väntas ge upphov till mindre, lokala störningar. Innan ett sådant förfarande kan aktualiseras anser dock utredningen att det behöver utarbetas generella föreskrifter för de verksamhetskategorier som kan komma att bli aktuella, något som föreslås överlämnas till Naturvårdsverket.¹⁴⁴

¹⁴⁰ SOU 2024:98 s. 1150 f.

¹⁴¹ SOU 2024:98 s. 1240.

¹⁴² SOU 2024:98 s. 1460–1462.

¹⁴³ SOU 2024:98 s. 1187–1190.

¹⁴⁴ SOU 2024:98 s. 1192 f.

4.5 Samråd

4.5.1 Undersökningssamråd

För att effektivisera miljötillståndsprocessen föreslår utredningen att undersökningssamrådet ska slopas och ersättas av en granskning som genomförs av MPM. Utredningen anser att involverandet av den berörda allmänheten i det tidiga stadium som undersökningssamrådet kräver kan ha positiva effekter och minska antalet överklaganden, men att dessa skäl inte är tillräckliga för att kräva att samråd hålls med allmänheten i detta skede. Det betonas även att verksamhetsutövare har möjlighet att självmant involvera allmänheten om de så önskar, och att allmänhetens deltagande tillgodoses av deras möjlighet att yttra sig innan beslut fattas samt att överklaga eventuella beslut. Utredningen betonar även vad gäller undersökningssamrådet att varken Danmark eller Finland har någon motsvarighet till detta.¹⁴⁵

Det betonas även av utredningen att MKB-direktivet inte ställer något krav på involverandet av allmänheten i detta stadium, och att ett slopande av detta samråd kommer verka positivt för att effektivisera miljötillståndsprocessen. Det erinras även om risken att nuvarande systematik med undersökningssamråd upplevs som en överimplementering av EU-rätten, alltså att Sverige går onödigt långt för att tillgodose kraven, till nackdel för en enkel prövning.¹⁴⁶

4.5.2 Avgränsningssamråd

Enligt utredningen har flera aktörer beskrivit avgränsningssamrådet som ett tidsödande steg i miljötillståndsprocessen. Därutöver har flera verksamhetsutövare lyft svårigheten i att korrekt avgränsa samrådskretsen, alltså vilka som kan anses berörda av verksamheten och därför ska bjudas in till samrådet.¹⁴⁷

Utredningen lyfter flera positiva aspekter med att avgränsningssamrådet i dag hålls så pass tidigt i processen som det gör. Bland annat lyfts att sökanden kan göra bättre bedömningar om risker och att allmänhetens acceptans för projektet kan höjas. Dock menar utredningen att inget formellt krav föreligger på att involvera allmänheten vid avgränsningen av en verksamhets MKB. Med beaktande av detta föreslår utredningen att avgränsningssamrådet

¹⁴⁵ SOU 2024:98 s. 1219 och 1222 f.

¹⁴⁶ SOU 2024:98 s. 1219 och 1223.

¹⁴⁷ SOU 2024:98 s. 724 och 727.

slopas, och att MPM i stället ska lämna ett yttrande om avgränsningen av en verksamhets MKB.¹⁴⁸

4.5.3 Offentligt samråd

Utredningen föreslår att ett nytt samråd, ett så kallat offentligt samråd, ska införas för att ersätta undersöknings- och avgränsningssamråden. Detta samråd föreslås hållas när en tillståndsansökan är fullständig, i detta inbegräppet att ansökans MKB ska vara av tillräcklig kvalitet. Detta samrådsmöte ska kunna, men inte behöva, hållas fysiskt. Vad avser samrådsretsen föreslår utredningen att det ska vara MPM som ansvarar för kungörelsen om samråd, till skillnad från nuvarande reglering där sökanden bär detta ansvar.¹⁴⁹

Utredningen menar att nuvarande systematik med sena kompletteringar, såväl innan som efter kungörelsen av ansökan, förutom en utdragning av processen även leder till att MKB-direktivets krav på sammanhållet underlag vid samrådet inte efterlevs. Utredningen hänvisar här till målet *Land Nordrhein-Westfalen*, som jag redogjort för i avsnitt 3.5.2. I detta mål framgår att allmänheten måste kunna bilda sig en tydlig uppfattning om projektets inverkan på miljön. Om allmänheten inte kan göra det, på grund av ofullständig eller icke sammanhängande dokumentation, är kraven i MKB-direktivets artikel 6 inte uppfyllda.¹⁵⁰

4.6 Överprövning

Utredningen föreslår att beslut fattade av MPM ska kunna överklagas till MMD samt, om PT ges, till MÖD. HD-ventilen föreslås dock tas bort. Utredningen motiverar detta med att det i de kontakter de haft med berörda aktörer framkommit att behovet av en kortare instanskedja är viktigare än möjligheten att få ett mål prövat av HD. Med detta i åtanke bedömer utredningen att kompetensen hos MÖD får anses tillräcklig för att tillgodose skapandet av prejudikat för dessa mål.¹⁵¹

Därutöver föreslår utredningen begränsningar av flera myndigheters tale- och klagorätt. Utredningen lyfter att statliga myndigheters överklaganden av tillståndsbeslut, även om de är fåtaliga, förlänger processen och därför behöver ses över. Dock lyfts samtidigt värdet av sakkunskapen som

¹⁴⁸ SOU 2024:98 s. 1248–1252.

¹⁴⁹ SOU 2024:98 s. 1258–1264.

¹⁵⁰ SOU 2024:98 s. 1257.

¹⁵¹ SOU 2024:98 s. 1132 och 1144 f.

expertmyndigheter kan bidra med till prövningen. Utredningen landar utifrån detta i att länsstyrelsernas, Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens talerätt ska begränsas, och att Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps¹⁵² talerätt ska slopas.¹⁵³

4.7 Konsekvenser för allmänheten

Enligt utredningen kommer allmänheten främst beröras av förslagen om en ny prövningsorganisation samt den nya tillståndsprocessen. Här lyfts att samlandet av miljöprövningen till en central myndighet kommer förenkla allmänhetens insyn och engagemang i processen. Att beslut kan komma att fattas längre ifrån de som det berör kan dock inverka negativt på beslutens upplevda legitimitet.¹⁵⁴

Faktumet att antalet samråd minskar och senareläggs lyfts också som något som kan uppfattas som negativt från allmänheten, men utredningen menar att detta måste vägas mot att det nu föreslagna samrådet kommer att hålla högre kvalitet. Detta kommer möjliggöra för allmänheten att få en tydligare bild av den tilltänkta verksamheten och dess konsekvenser.¹⁵⁵

4.8 Åsikter om ändringsförslagen

4.8.1 Nulägesbild

Utredningen har erhållit remissvar till sina förslag i SOU 2024:98 samt dess förslag i SOU 2025:122, alltså dess andra delbetänkande utifrån tilläggsdirektivet. Därutöver har utredningens förslag i viss mån blivit stoff för diskussion inom doktrinen. Jag avser i detta avsnitt återge de primära åsikterna som har lyfts avseende SOU 2024:98, som utgör uppsatsens huvudsakliga fokuspunkt.

4.8.2 Remissvar från prövningsmyndigheterna

Samtliga 21 länsstyrelser har inkommit med remissvar till SOU 2024:98. Alla länsstyrelser instämmer med utredningen såtillvida att det föreligger ett

¹⁵² Numera Myndigheten för civilt försvar.

¹⁵³ SOU 2024:98 s. 1501–1506 och 1511 f.

¹⁵⁴ SOU 2024:98 s. 1666 f.

¹⁵⁵ SOU 2024:98 s. 1667 f.

reformbehov av den svenska miljö tillståndsprocessen, men avstyrker att prövningen ska flyttas till en ny statlig förvaltningsmyndighet. I stället anser länsstyrelserna att prövning av miljöfarlig verksamhet ensamt ska ske hos MPD, och att MMD:s roll alltså ska renodlas till att bli överprövningsinstans. Flera länsstyrelser ser positivt på utredningens målsättning att anpassa den svenska regleringen till de EU-rättsliga kraven. Länsstyrelserna betonar dock behovet att ytterligare utredningsinsatser för att säkerställa att rätt verksamhet får rätt klassificering i det nya föreslagna systemet.¹⁵⁶

Mark- och miljödomstolarna är mer kritiska i sina remissvar. För att konkretisera hur skarpt kritiken formulerats kan följande stycke ur MMD vid Nacka tingsrätts remissvar citeras:

Efter knappt ett års effektiv arbetstid föreslår Miljö tillståndsutredningen de mest genomgripande förändringarna av miljöprövningen sedan miljöbalkens införande för över 20 år sedan. Tre statliga utredningar har sedan miljöbalken trädde i kraft föreslagit liknande förändringar som inte kunnat genomföras. Miljö tillståndsutredningen har inte kommit längre än dess föregångare.¹⁵⁷

Samtliga fem domstolar är dock eniga med utredningen om att anpassningar av den svenska miljö tillståndsprocessen är på sin plats, och att en ökad samstämmighet med de EU-rättsliga kraven vore välkommen. Domstolarna är även positiva till att prövningen av miljöfarlig verksamhet övertas av en ny statlig förvaltningsmyndighet för att renodla domstolarnas roll.¹⁵⁸ Dock anser MÖD, som också ingivit ett remissvar, inte att utredningen uppvisat tillräckligt stöd för att behovet av en ny instansordning är så pass stort att den stora omorganisation som detta skulle kräva är berättigad.¹⁵⁹

Vad avser samrådsförslagen menar länsstyrelserna att det vore fördelaktigt att fortsatt hålla samråd på liknande vis som i nuvarande system. Detta då ett senare samråd riskerar leda till kompletteringar och fördröjningar, och verka negativt ur miljöskyddssynpunkt. Det tidiga samrådet kan också öka allmänhetens acceptans för verksamheten.¹⁶⁰ Att samrådsförfarandet begränsas och senareläggs kritiserar även av mark- och miljödomstolarna. Detta bland annat med anledning av att det riskerar minska inflytandet hos allmänheten och öka risken att deras åsikter inte tas hänsyn till.¹⁶¹ MMD Växjö anser exempelvis att förslaget om offentligt samråd står i direkt strid

¹⁵⁶ Se exempelvis Länsstyrelsen i Uppsala län, dnr 1206-2025; Länsstyrelsen i Västra Götalands län, dnr 5144-2025.

¹⁵⁷ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, dnr TN 2025-104, s. 1.

¹⁵⁸ Se exempelvis Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, dnr TUM 2025/89, s. 1.

¹⁵⁹ Mark- och miljööverdomstolen, dnr HSV 2025/189, s. 6.

¹⁶⁰ Se exempelvis Länsstyrelsen i Stockholm, dnr 6819-2025, s. 9–11.

¹⁶¹ Se exempelvis Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, dnr TNA 2025-104, s. 14.

med Århuskonventionen på grund av det sena skede det föreslås ske vid, och dessutom kommer påverka tidsfristerna negativt.¹⁶²

4.8.3 Remissvar från näringslivet

Flera aktörer inom näringslivet har beretts tillfälle att lämna remissvar på SOU 2024:98. Den övergripande inställningen bland näringslivet är att utredningens förslag är positiva, och flera remissinstanser anser att förslagen borde genomföras i sin helhet.¹⁶³ Green Power Sweden lyfter dock risken att de föreslagna ändringarna kan komma att resultera i ännu längre och otydligare processer i samband med att ändringarna träder i kraft.¹⁶⁴ Den allmänna hållningen bland remitterade representanter för näringslivet är att den nya föreslagna instansordningen är positiv, då främst eftersom den väntas leda till kortare handläggningstider.¹⁶⁵

Vad avser de föreslagna samrådsändringarna är näringslivet i allmänhet positivt till förslagen, och Skogsindustrierna anser exempelvis att "[d]et tidiga samrådet är inte särskilt relevant vid förändringar i befintliga verksamheter".¹⁶⁶ Vissa remissinstanser anser dock, i likhet med prövningsmyndigheterna, att det tidiga samrådet kan vara värdefullt, exempelvis då allmänheten kan lyfta viktig lokal information samt att samrådet kan bidra till allmänhetens acceptans av verksamheten.¹⁶⁷ LKAB lyfter avseende just allmänhetens acceptans att de, för att främja denna, avser utnyttja möjligheten att genomföra frivilliga samråd.¹⁶⁸

4.8.4 Åsikter från övriga intressenter

Flera övriga remissinstanser är eniga med utredningen vad avser behovet av en förenklad och förtydligad miljötillståndprocess. Här lyfts bland annat anpassningen av svensk lagstiftning till EU-rätten som något positivt. Dock lyfts samtidigt kritik mot att genomföra så pass omvälvande förändringar av ett etablerat system, vilket i stället kan resultera i en ännu mer svåröverskådlig

¹⁶² Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, dnr TVX 2025/41, s. 11.

¹⁶³ Se exempelvis Företagarna, dnr KN2023/00288, s. 2; Skogsindustrierna, dnr R-SI202505, s. 2.

¹⁶⁴ Green Power Sweden, dnr KN2025/00288, s. 1.

¹⁶⁵ Se exempelvis Vattenfall, dnr KN2025/00288, s. 2; LKAB, dnr 2025-129884, s. 2.

¹⁶⁶ Skogsindustrierna, dnr R-SI202505, s. 4.

¹⁶⁷ Se exempelvis Återvinningsindustrierna, dnr KN2023/02, s. 7.

¹⁶⁸ LKAB, dnr 2025-129884, s. 2.

process.¹⁶⁹ Vissa remissinstanser är än mer skarpa i sin kritik, och menar att utredningen generellt borde fört djupare analyser.¹⁷⁰

Enligt Uppsala universitet tycks utredningen ha haft ett överdrivet fokus på näringslivets intressen på bekostnad av allmänhetens. Därutöver belyses att oaktat huruvida nu föreslagna samrådsändringar står i direkt strid med Århuskonventionen, så är de ett medvetet avsteg från den nuvarande systematik som av EU-kommissionen beskrivits som *good practise*, och alltså borde vara värd att bevara.¹⁷¹ Göteborgs universitet lyfter även att det, mot bakgrund av Sveriges lojalitetsplikt gentemot EU, är problematiskt med en uttrycklig strävan att begränsa sin implementering av unionens miljörättsliga krav.¹⁷²

Förslagen har även diskuterats av Ågren i en artikel i *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* år 2025. Enligt henne kommer det föreslagna samrådsförfarandet sannolikt resultera i att färdiga villkorsförslag kommer finnas formulerade redan innan allmänheten tillåts delta. Detta riskerar enligt henne resultera i att samrådet reduceras till diskussioner om villkorsformuleringar på detaljnivå, i stället för om miljöskydd på en mer övergripande nivå.¹⁷³

4.9 Analys

4.9.1 Utredningens föreslagna samrådsändringar

Utredningens resonemang ter sig vad avser sloandet av undersökningssamrådet väl sparsmakat. Utredningen börjar här med att föra ett resonemang om samrådets positiva effekter, inte minst vad avser effektivitet. Sedan konstateras att dessa positiva effekter inte är tillräckliga för att behålla samrådet. Här hade en noggrannare redogörelse för hur denna avvägning gått till varit välkommen. Det är dock, såsom jag anført i avsnitt 3.2, svårt att genomföra helt ”korrekta” avvägningar i miljöprocesser, varför det till viss mån är förstäligt att utredningen avstått från mer detaljerade sådana.

Resonemanget avseende sloandet av avgränsningssamrådet bör också diskuteras. Även här för utredningen ett gott resonemang om samrådets viktiga och positiva funktioner, särskilt när det sker i ett tidigt stadium. Sedan konstateras att avgränsningssamrådet ändå ska slopas, här inte på grund av att

¹⁶⁹ Sveriges advokatsamfund, dnr R-2025/0281, s. 1 f.; Avfall Sverige, dnr R-2025-12, s. 2.

¹⁷⁰ Havs- och vattenmyndigheten, dnr 2025-000443, s. 1 f.

¹⁷¹ Uppsala universitet, dnr JURFAK 2025/3, s. 2 f och 8.

¹⁷² Göteborgs universitet, dnr GU 2025/505, s. 2.

¹⁷³ Ågren (2025) s. 62.

tillräckliga skäl saknades, utan på grund av att EU-rätten inte ställer något explicit krav på samråd i detta stadium.

Jag är enig om att en anpassning till EU-rätten, särskilt om detta resulterar i en ökad samstämmighet med övriga medlemsländers rättsordningar, kan vara positivt. Detta inte minst när gränsöverskridande verksamheter ska tillståndsprövas. Jag tycker dock att utredningens egna resonemang om fördelarna med avgränsningssamrådet talar starkare. Här ser jag det som en sundare kompromiss att avskaffa undersökningssamrådet men behålla avgränsningssamrådet, i stället för att slopa båda och införa ett senare samråd.

Vad avser senareläggandet av samrådet är jag å ena sidan enig med utredningen och näringslivet såtillvida att ett senare samråd, med en mer komplett ansökan som underlag, kommer förenkla för allmänheten att forma och formulera sina åsikter. Detta är naturligtvis mycket värdefullt, inte minst då jag misstänker att barriärer i form av ett ”rörigt” underlag kan resultera i att många intressenter från allmänheten anser att det inte är mödan värt att sätta sig in i och delta i processen.

Å andra sidan är jag dock oenig med utredningen såtillvida att jag upplever att nackdelarna med och de juridiska hindren mot en senareläggning av samrådet underskattats. Utredningen har naturligtvis rätt i att det vore fördelaktigt för allmänheten att få all relevant information samlad i ett gemensamt dokument, men denna fördel måste vägas mot nackdelen av att inte få delta i processen förrän detta gemensamma dokument kan beredas. Ett fläckfritt underlag hjälper inte allmänheten särskilt mycket om det levereras så pass sent att cementen i dess murbruk redan hunnit stelna. Det är även, som jag återkommer till i kapitel 5, i min mening tveksamt om detta kan anses vara förenligt med de i Århuskonventionen och unionsrätten uppställda kraven på tidiga deltagande.

Problemet i form av miljöprocessens tidsåtgång, som dessa ändringar är tänkta att åtgärda, ämnar jag dock inte förminska. Här är jag enig med utredningen: att 12 % av målen tar över två år att handlägga är onekligen problematiskt. Detsamma kan sägas vad avser de väsentliga skillnaderna i tidsutdräkt beroende på vilken MPD eller MMD i landet som handlägger ett ärende. I de ärenden där samråden inte resulterar i några väsentliga ändringar, vilket naturligtvis kan vara helt i sin ordning, kan utredningens förslag resultera i en något mer strömlinjeformad och effektiv process. Detta eftersom överflödiga steg då skalas bort. I dessa fall skulle alltså utredningens mål kunna uppnås av samrådsförslagen, vilket självfallet är positivt.

Kanske ligger lösningen inte endast i att finna den perfekta tidpunkten för deltagande. Kanske vore en lösning exempelvis att slopa utredningssamrådet och behålla avgränsningssamrådet, men samtidigt införa tydligare krav på hur underlaget som presenteras av verksamhetsutövaren ska se ut. Detta för att

allmänheten på bästa sätt ska kunna ta ställning till detsamma. Allmänheten får då kompromissa på så vis att de får fästa tillit till MPM vad avser huruvida en verksamhet över huvud taget kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samtidigt får verksamhetsutövarna kompromissa på så vis att de åläggs presentera tydligt och enhetligt underlag inför avgränsningen av verksamhetens MKB, inte efter.

4.9.2 Utredningens perspektiv

Oaktat huruvida de slutsatser som dras av utredningen är korrekta eller felaktiga så bör det diskuteras vilket perspektiv som utredningen antagit. Det hänvisas flitigt till synpunkter från verksamhetsutövare, exempelvis vad avser behovet – eller snarare avsaknaden därav – av HD-ventilen, samt hur miljötillståndprocessen uppfattas. Särskilt vad avser samrådet betonar utredningen att den duktige verksamhetsutövaren självmant kommer hålla tidiga samråd med allmänheten.

Att verksamhetsutövare *ex gratia* skulle planera, organisera och genomföra samråd, som de själva beskrivit som oförutsebara och överflödiga, med de därtill hörande kostnaderna, ser jag inte som realistiskt. Måhända skulle så kunna ske i undantagsfall, och det ska här nämnas att LKAB i sitt remissvar, som jag belyste i avsnitt 4.8.3, sade sig avse hålla sådana frivilliga samråd för sina framtida verksamheter. Detta är positivt, och om det införlivas, särskilt av ett så pass stort bolag som LKAB, kan det både hjälpa till att säkra allmänhetens deltagande och skapa ringar på vattnet bland verksamhetsutövarna. Att lyfta fram denna möjlighet som ett bevis på att allmänhetens rätt till deltagande fortsatt kommer vara skyddad har jag dock svårt att förbehållslöst ställa mig bakom.

I detta sammanhang bör även lyftas att 39 sidor av utredningen ägnas åt konsekvenserna för företag. Här ges redogörelser för vilka verksamheter som kommer påverkas, framtida utveckling samt en systematisk genomgång av hur utredningens förslag kommer påverka verksamhetsutövarna samt konkurrenssituationen dem emellan. Åt konsekvenserna för enskilda tillägnas fyra sidor, där det i huvudsak lyfts att förslaget om en ny myndighet inte nämnvärt kommer påverka enskildas intressen, samt att den nya samrådsprocessen kan komma att upplevas som negativ, såsom jag diskuterade i avsnitt 4.7.¹⁷⁴

Denna övervikt behöver inte i sig innebära att utredningen varit partisk eller i alltför stor mån lyssnat på näringslivets åsikter. Det kan i stället helt enkelt vara så att de betänkligheter och konsekvenser som aktualiseras för näringslivet är fler och större än de som aktualiseras för enskilda. När dock

¹⁷⁴ Se SOU 2024:98 s. 1627–1670 för utredningens redogörelser.

diskrepansen i sidantal är så pass stor som här, och då jag upplever att resonemanget om allmänhetens uppfattning av det nya samrådet är knapphändigt, blir den viktig att belysa. Här hade jag efterfrågat tydligare och mer nyanserade resonemang om allmänhetens uppfattning; varför kommer påverkan inte vara nämnvärd, och varför kommer samrådsprocessen att upplevas som negativ? Dessa frågor berörs, men lämnas sedan väl snabbt därhän.

5 Diskussion

5.1 Inledning

I detta kapitel ämnar jag bygga vidare på de tidigare kapitlens analyser och föra fördjupande resonemang om uppsatsens andra frågeställning. Uppsatsens första frågeställning har, som jag redogjorde för i avsnitt 1.7, besvarats genom beskrivningarna i kapitel två och tre. Efter att jag analyserat förslagets förhållande till allmänhetens rätt till deltagande ger jag en kort framtidsutblick, och presenterar sedan mina slutsatser.

5.2 Förenlighet med Århuskonventionen

Utifrån vad som i föregående kapitel konstaterats avseende Århuskonventionens krav på tidigt deltagande och utredningens föreslagna ändringar, ämnar jag här ge en så pass komplett bild av förenligheten dessa emellan som jag anser möjligt. Denna bild kommer dock, på grund av den avsaknad av tydlig praxis som jag diskuterade i avsnitt 3.7, behöva målas med något bredare penseldrag än vad som vore önskvärt.

Baserat på den diskuterade praxisen från ACCC anser jag det, för svenskt vidkommande, klarlagt att avgränsande lokaliseringsbeslut inte får fattas innan allmänheten tillåtits delta. Detta då det i Sverige nu föreslås vara en och samma myndighet, MPM, som ska hantera hela processen. Situationen som uppkom avseende Frankrikes konventionsefterlevnad, där ett avgränsningsbeslut som fattades av en annan myndighet än den som var ansvarig för miljötillståndet därför ansågs acceptabelt, gör sig här inte gällande.

Frågan blir då hur stark avgränsande verkan som en tillräcklig MKB och fullgod ansökan *de facto* har för den ansvariga myndigheten, alltså snarast en fråga om objektivitet. Jag vidhåller här den position jag tidigare framfört: om den ansvariga myndigheten har bedömt en sökandens lokaliseringsutredning, nollalternativutredning, eller för den delen vilken slags utredning som helst som tillräcklig, så medför detta per automatik en viss bundenhet. Detta inte för att jag på förhand anklagar MPM för att agera subjektivt, utan för att jag inte anser någon vara kapabel att agera helt objektivt i detta stadium. Detta med stöd av vad jag framfört i avsnitt 2.3.4.1 om risken för psykologisk bundenhet när en process passerat ett visst stadium. Hur stor sagda subjektivitet blir kan naturligtvis begränsas, men inte helt utrotas.

Vad avser utredningens förslag om allmänhetens deltagande vid igångsättningsbesked är det av intresse att diskutera huruvida dessa omfattas

av Århuskonventionens artikel 6. Jag anser det ligga närmast till hands att anse att så är fallet. Artikeln ska som bekant tillämpas så snart det föreligger en sannolikhet för att en verksamhet kan medföra en betydande miljöpåverkan. Ordet ”sannolikt” definieras inte närmare, vilket gör det svårt att definitivt säga huruvida igångsättningsbeskeden ska omfattas. Utifrån att Darpö i sin tolkning menar att det räcker med att verksamheten *kan* medföra betydande miljöpåverkan, anser jag att denna process ska omfattas av artikel 6.

Med resonemanget ovan vill jag illustrera att själva bedömningen av huruvida en verksamhet ger upphov till betydande miljöpåverkan är av stor vikt. Detta förstärks ytterligare av faktumet att detta beslut, precis som i dag, inte föreslås kunna överklagas. Såväl verksamhetsutövare som enskilda tvingas alltså sätta stor tillit dels till att MPM fattar korrekta beslut i denna fråga, dels att den initiala uppdelningen mellan tillstånds- och granskningsspåret är korrekt genomförd. Här menar jag alltså inte att någon oförenlighet råder, utan ämnar endast belysa vikten av korrekta verksamhetsuppdelningar, och det stora ansvaret som MPM nu kommer överta.

Det bör i detta sammanhang även erinras om möjligheten för MPM att undanta en verksamhet från kravet på en specifik miljöbedömning, som jag behandlade i avsnitt 4.3. Såsom jag där beskrev föreslås detta kunna göras om verksamheten bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt. Detta är alltså ett konkret exempel på den tillit till MPM som kommer krävas. Detta inte minst då det för svenskt vidkommande inte är helt främmande att fatta kontroversiella beslut om att särbehandla samhällsviktiga verksamheter.¹⁷⁵

Det är vad gäller förenligheten med Århuskonventionen också viktig att dra sig till minnes UNECE:s vägledning om tolkningen av artikel 6.4. Där sägs att myndigheten, för att kunna anses vara i ett tidigt stadium av processen, fortfarande måste vara i informationsinhämtnings- och behandlingsskedet när allmänheten tillåts delta. I min mening ligger det nära till hands att se ”informationsinhämtning” som naturligt förknippat med just det ”kompletteringstråk” som utredningen nu vill undvika. När väl myndigheten har begärt och fått in alla nödvändiga kompletteringar, bör detta rimligen innebära att informationsinhämtningen genomförts, och att detta stadium alltså passerats. Att först då tillåta allmänheten att delta tycks därav stå i strid med Århuskonventionens krav.

¹⁷⁵ Jag åsyftar här särskilt regeringsprövningen av Cementas tillstånd till kalkbrytning år 2021, som möjliggjordes genom tillfällig lagstiftning med hänvisning till ”väsentliga allmänna intressen”, se prop. 2021/22:15 s. 1 och 12.

5.3 Förenlighet med unionsrätten

Utredningens uttalande om att de föreslagna samrådsändringarna står i överensstämmelse med de EU-rättsliga minimikraven kommer här analyseras närmare. Detta särskilt med beaktande av den tidigare diskuterade domen från EU-domstolen i målet *Namur-Est*, där det slogs fast att allmänheten ”på ett meningsfullt och fullständigt sätt” måste kunna yttra sig om verksamheten, och att den ansvariga myndigheten måste kunna beakta detta deltagande fullt ut.

Att allmänheten ges möjlighet att delta först efter att verksamhetens MKB, med däri innehållande lokaliseringstudning och nollalternativstudning, bedömts tillräcklig av myndigheten kan i varje fall inte med säkerhet anses uppfylla dessa krav. Jag anser det snarare stå närmare till hand att anse detta vara en oförenlighet. Om myndigheten redan har beaktat verksamhetens miljökonsekvenser genom att bedöma dess MKB som tillräcklig, ser jag det som mycket osannolikt att myndigheten kommer beakta allmänhetens synpunkter med ett helt öppet sinne, utan någon slags bundenhet till de åsikter myndigheten precis innan bildat sig om verksamheten.

Här bör läsaren även dra sig till minnes vad jag redogjort för i avsnitt 2.3.3 avseende MKB-processens syfte. Som jag där beskrev är detta att se som ett informationsinhämtningsförfarande, och som jag beskrev i avsnitt 4.8.3 ansåg flera remissinstanser från näringslivet att allmänheten kunde spela en värdefull roll just vad avsåg att lämna lokal information av vikt för verksamheten. Om allmänheten plockas bort tycks inte ekvationen gå ihop. Det är just därför som jag ställer mig skeptisk till ett så pass långtgående senareläggande av samrådsförfarandet. Det kan för all del finnas fördelar med att vänta längre med att involvera allmänheten än vad som sker idag, men denna tidpunkt bör enligt mig som senast vara precis *innan* en verksamhets MKB bedöms tillräcklig, inte efter.

MKB-direktivets krav på att allmänheten ges ”reella möjligheter” till påverkan måste även rimligen vara svårare och svårare att uppfylla desto längre gången processen är. Samtidigt måste allmänheten rimligen kunna bilda sig en bättre och bättre uppfattning om verksamheten, och komma med mer och mer värdefulla synpunkter, desto längre gången processen är. Häri ligger själva kärnan till varför samråd är svåra att optimera. Det är förståeligt att den berörda allmänheten vill involveras så tidigt som möjligt i processen, för att inte ”glömmas bort” eller förbises. Det är samtidigt förståeligt att utredningen vill involvera allmänheten senare, när det finns något mer konkret att involvera dem i. Båda sidorna har belägg. Jag upplever dock att utredningen landat väl långt in i processen som sin föreslagna samrådstidpunkt, och att nyttan av det kvalitativa underlaget vid det offentliga samrådet riskerar urholkas av verksamhetsutövarens och myndighetens potentiella bundenhet.

Det måste dock i detta sammanhang framhållas att utredningen är korrekt såtillvida att MKB-direktivet inte ställer något preciserat krav på när i processen samrådet behöver ske. Att dock utifrån detta konstatera att det föreslagna samrådsförfarandet inte ger upphov till några oförenligheter ser jag som en onyanserad tolkning av unionsrätten och målet *Namur-Est*, som riskerar att inte falla i god jord hos EU-domstolen.

Förnybarhetsdirektivets krav på att medlemsstaterna ska främja allmänhetens acceptans för projekt gör sig här också påmint, inte minst i ljuset av Sveriges tidigare diskuterade lojalitetsplikt gentemot EU. Utredningen är tydlig med att nuvarande systematik har positiva effekter för allmänheten och minskar överklagandefrekvensen, men väljer ändå att göra avsteg från detta system till förmån för ett restriktivare sådant.

Huruvida Sverige vill sätta sin miljömässiga ambitionsnivå högre eller lägre än i dag är naturligtvis en politisk, och inte juridisk, fråga, och ett sänkande av denna nivå kan samtidigt medföra vinster på andra områden. Jag vill dock avseende detta höja ett varningens finger; EU:s miljö rätt har av ACCC, som jag beskrev i avsnitt 3.5.1, kritiserats bland annat vad avser när i miljöprocessen som allmänheten informeras. Det är, med denna kritik i beaktande, riskabelt att bestämma sig för att anpassa den nationella rättsordningen efter de EU-rättsliga minimikraven utan att göra en noggrannare undersökning av huruvida dessa minimikrav i sig kan vara undermåliga.

Utredningen tycks här anse att fördelen i form av att de tillståndsprocesser där det tidiga samrådet faktiskt inte inverkar på processen nu kommer effektiviseras, väger tyngre än nackdelen i form av minskat inflytande för allmänheten och ett ökat antal överklaganden från densamma. Genom denna ståndpunkt får också miljöorganisationerna vatten på sin kvarn. Detta då de nu får en bekräftelse på att de kommer behöva överklaga miljöbeslut i större mån än tidigare, vilket säkerligen måste vara kontraproduktivt för utredningens mål.

5.4 Förutsebarhet

Jag vill även säga några ord om förutsebarhet, ett ord som figurerar flitigt i utredningens betänkande. Förutsebarhet på så vis att samma ansökan ska få samma tillstånd ser jag som givet, men det är inte detta som jag upplever att utredningen menar när de använder den här termen. I stället tycks utredningen avse de fall då en ansökan av något skäl avvisas, avslås eller väsentligen försenas på ett sent stadium i processen.

Detta är naturligtvis ett problem om exempelvis en avvisning sker i en överinstans på grund av en omständighet som funnits redan vid underinstansens prövning. Jag upplever dock att utredningen, mot bakgrund av att jag i avsnitt 3.2 beskrivit miljöbedömningars komplexitet, lägger för stort fokus på att minimera risken för oförutsedda processfördröjningar. Att så sker i vissa fall ter sig oundvikligt, och att vissa ansökningar inte resulterar i ett tillstånd ter sig uppenbart; varför annars skulle det finnas ett behov av en miljötillståndsprövning?

Att dessutom anse förutsebarhet vara ett primärt problemområde i ett system där 83 % av ansökningarna resulterade i tillstånd år 2023, och där avslagsandelen hos MPD var cirka 10 % år 2025, tycker jag är anmärkningsvärt. Jag kan som sökande i dag vara åtminstone 83 % säker på att min verksamhet kommer få tillstånd, om än naturligtvis med vissa föreskrivna villkor. Jag kan också vara 88 % säker på att tillståndet kommer ges inom två år. Detta kan självfallet vara en naturlig konsekvens av att Sverige har lyckats utarbeta ett rigoröst och noggrant miljöprövningssystem, där kraven på underlaget för en ansökan är så pass precisa att de näst intill utesluter risken för avslag. En hög beviljandegrad behöver alltså inte i sig vara ett tecken på att processen är förfelad. De svenska siffrorna bör dock, i ljuset av ärendet ACCC/C/2007/22, diskuteras närmare.

I nämnda ärende lyfter, som jag beskrev i avsnitt 3.4.2.1, ACCC att om en myndighet efter ett visst stadium aldrig eller mycket sällan avslår en ansökan, så är det inte förenligt med konventionen att tillåta allmänheten att delta först vid detta stadium. Huruvida avslagsandelen om cirka 10 % hos MPD år 2025 är att likställa med ”mycket sällan” gör jag inte anspråk på att kunna konstatera. Inte heller är underlaget jag inhämtat tillräckligt för att göra några mer allmänna åskådanden på den punkten. Klart står dock att det är en mycket liten minoritet av ansökningarna – hos fem av landets miljöprövningsdelegationer är andelen 6 % eller mindre – som resulterar i avslag.¹⁷⁶ Denna avslagsfrekvens tåls att fortsätta granskas när MPM inleder sitt arbete.

5.5 Framtidsutblick

Det skulle i framtida forskning vara av intresse att genomföra en rättsekonomisk analys av utredningens förslag, inte minst vad gäller den nya föreslagna instansordningen. Här skulle frågor avseende uppstartskostnader för nya myndigheter samt kompetensförsörjning med fördel kunna analyseras, för att nyansera bilden om ändringarnas påstådda effektivitet. En

¹⁷⁶ Se Bilaga.

förutsättning för en sådan studie är dock att MPM givits tid att bildas och komma i gång med sin verksamhet, varför det ännu inte är aktuellt.

Såsom jag diskuterat i avsnitt 1.4.4 anser jag det även av stort värde att närmare granska utfallet av prövningen av miljöfarlig verksamhet i MPD och MMD, samt på sikt även MPM. Detta för att skapa en fullständig bild av avslagsfrekvensen, såväl över tid som beroende på verksamhetstyp. Om exempelvis en viss verksamhet över tid har en osedvanligt låg avslagsfrekvens, skulle detta kunna rimma illa med det tidigare diskuterade avgörandet från ACCC om Frankrikes efterlevnad av Århuskonventionen.

5.6 Slutsatser

Denna uppsats har syftat klarlägga dels vilka krav som ställs på Sverige avseende allmänhetens rätt till tidigt deltagande i miljöprocesser, dels hur Miljötilståndsutredningens föreslagna samrådsändringar förhåller sig till dessa krav. Jag har kunnat konstatera att krav på tidiga samråd figurerat inom svensk och internationell miljö rätt i åtminstone 50 år, och ansetts verka positivt för processens effektivitet.

Jag har dessutom kunnat konstatera att det, främst genom Århuskonventionens artikel 6.4 och EU:s MKB-direktiv, ställs explicita krav på allmänhetens tidiga deltagande i miljöprocesser, något som utmejslats genom praxis från såväl ACCC som EU-domstolen. Denna utmejsling har dock inte resulterat i någon perfekt skulptur; gråzoner kvarstår kring bland annat vilka beslut som får fattas innan allmänheten deltar och hur den ansvariga myndighetens eventuella bundenhet ska hanteras.

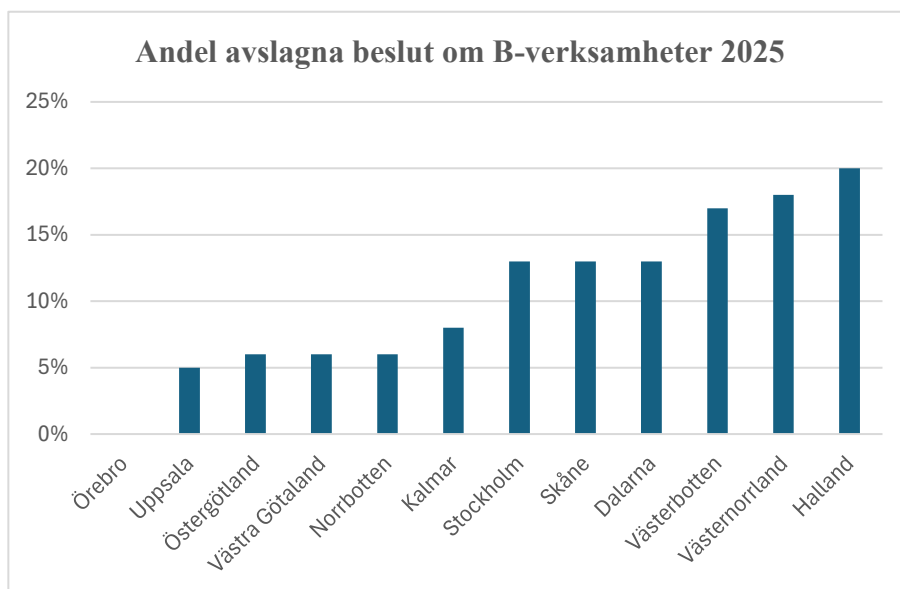
Det står klart att Miljötilståndsutredningen gjort en diametralt motsatt bedömning gentemot tidigare utredningars vad avser samrådets betydelse och tidpunkt, utan att presentera tillräckligt med stöd för att verka övertygande, åtminstone i min mening. Jag kan konstatera att utredningen delvis för sunna resonemang om samrådets roll i miljöprocesser och avseende frågor om instanskedjan, för att nämna några exempel. Detta varvas dock i alltför stor utsträckning med otydliga, ibland snarast motstridiga resonemang till nackdel för allmänhetens deltagande.

Det offentliga samrådet kommer, menar jag, inte leda till en mer flexibel, effektiv och förutsebar prövning. Det kommer heller inte vara fullt förenligt vare sig med Århuskonventionen eller unionsrätten. Jag påstår inte att det rör sig om en otvetydig konventionsstridighet; jag tror inte att det svenska systemet kommer bli föremål för granskning av ACCC, än mindre leda till någon konstaterad stridighet.

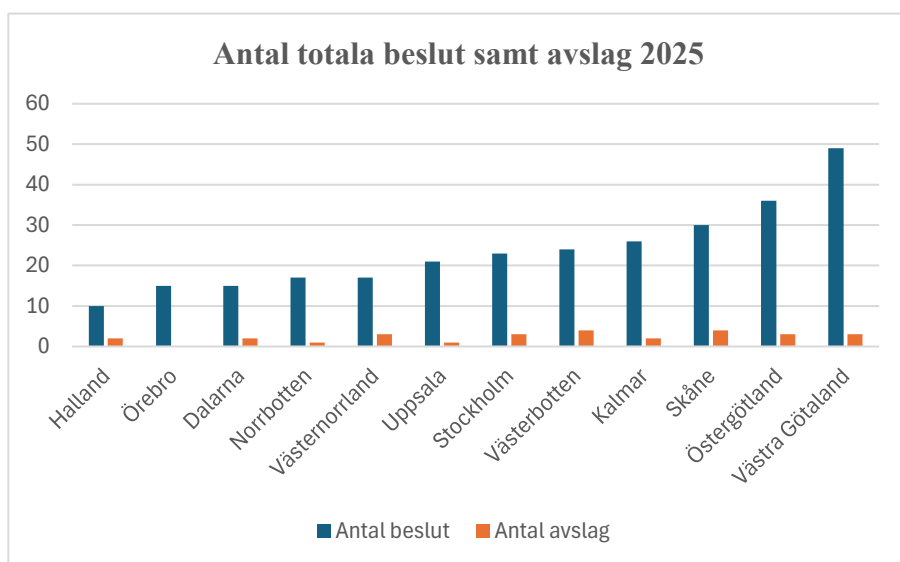
Detta innebär dock inte att någon sådan stridighet inte föreligger. Jag har i mitt arbete funnit stöd såväl för som emot att de föreslagna samrådsändringarna skulle strida mot allmänhetens rätt till tidigt deltagande. Stödet för att stridighet faktiskt föreligger har dock varit starkare, både vad gäller Århuskonventionen och unionsrätten. Jag kan därför inte annat än landa i att utredningens föreslagna ändringar är oförenliga med allmänhetens rätt till tidigt deltagande. Att komma med denna invändning nu kanske dock inte resulterar i någon reell inverkan; utredningen är ju inte längre i ett tidigt stadium, där alla alternativ fortfarande står öppna.

Bilaga

Nedan redovisas statistik från samtliga tolv miljöprövningsdelegationer avseende utfallet av beslutsfattandet under 2025. Statistiken omfattar, såsom redogjorts för i avsnitt 1.4.4, helprövningar och ändringstillstånd. Statistiken är baserad på mejlpostkorrespondens med respektive länsstyrelse.¹⁷⁷



I tabellen nedan redovisas det totala antalet beslut avseende helprövningar och ändringstillstånd som fattades under 2025 (blå stapel), samt antalet avslag utav dessa (orange stapel).



¹⁷⁷ Se ”Mejlkorrespondens” i käll- och litteraturförteckningen för en detaljerad redogörelse av källmaterialet.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Kommittédirektiv

| | |
|--------------|---|
| Dir. 2026:19 | Tilläggsdirektiv till Miljö tillståndsutredningen. |
| Dir. 2025:2 | Tilläggsdirektiv till Miljö tillståndsutredningen. |
| Dir. 2023:78 | Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken. |

Propositioner

| | |
|-------------------|--|
| Prop. 2025/26:238 | Ny myndighet för miljöprövning. |
| Prop. 2021/22:15 | Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall. |
| Prop. 2016/17:200 | Miljöbedömningar. |
| Prop. 2009/10:215 | Mark- och miljödomstolar. |
| Prop. 2004/05:129 | En effektivare miljöprövning. |
| Prop. 2004/05:65 | Århuskonventionen. |
| Prop. 1997/98:45 | Miljöbalk. |
| Prop. 1980/81:92 | Om ändring i miljöskyddslagen. |

Offentliga utredningar

| | |
|--------------|---|
| SOU 2025:122 | En kortare instanskedja för mark- och miljöärenden. |
| SOU 2025:88 | Tidigt besked om lämplig användning av mark |

och vatten.

- SOU 2024:98 En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.
- SOU 2022:33 Om prövning och omprövning.
- SOU 2022:21 Rätt för klimatet.

Sveriges internationella överenskommelser

- SÖ 2005:28 Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Internationell rätt

Aarhus Convention Compliance Committee, *Possible ways through which the significant increase in the Committee's workload might be addressed*, Note by the acting Chair for the Committee's meeting on 23-26 February 2026.

Aarhus Convention Compliance Committee, "Requests from Parties for advice or assistance", <https://unece.org/env/pp/cc/requests-parties-advice-or-assistance> (besökt 2026-04-16).

Economic Commission for Europe, *Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, Third meeting, Riga, 11–13 June 2008, ECE/MP.PP/2008/5.

Litteratur

Anker, Helle Tegner, *Simplifying EU Environmental Legislation – Reviewing the EIA Directive?* Journal for European Environmental & Planning Law, vol. 11, fjärde utgåvan, 2014, s. 321–347.

Arabadjieva, Kalina, *Vagueness and Discretion in the Scope of the EIA Directive*, Journal of Environmental Law, vol. 29, tredje utgåvan, 2017, s. 417–444.

Barritt, Emily, *The foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing, Oxford, UK, 2020.

Bengtsson, Bertil, *SOU som rättskälla*, Svensk Juristtidning, åttonde utgåvan, 2011, s. 777–785.

Bengtsson, Bertil; Bjällås, Ulf; Rubenson, Stefan & Strömberg, Rolf, Miljöbalken (2025-05-22, version 24, JUNO). [Cit. Bengtsson, Bjällås, Rubenson & Strömberg (2025).]

Darpö, Jan, Miljö, i: *Makt, myndighet, människa: en lärobok i speciell förvaltningsrätt*, sjunde upplagan, Iustus, Uppsala, 2026.

Darpö, Jan, *Rätt tillstånd för miljön.: Om miljörettsliga tillstånd och deras rättsliga effekter*. Rapport inom forskningsprogrammet Enforcing European Environmental Law (Enforce), 2010.

Ebbesson, Jonas, *Ten years a chair – reflections on the Aarhus Convention Compliance Committee*, Journal of Environmental Law, vol. 37, tredje utgåvan, 2025, s. 400–420.

Ebbesson, Jonas, *Miljörätt*, femte upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2023.

Ebbesson, Jonas, Rättigheter i den juridiska praktiken – fokus på miljöfrågor, i: Hallberg, Peter & Lernestedt, Claes (red.), *Svenska värderingar?: att se och ompröva det invanda*, Carlsson, Stockholm, 2002.

Ebbesson, Jonas; Gaugitsch, Helmut; Jendroška, Jerzy; Marshall, Fiona & Stec, Stephen, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, andra upplagan, Genève, 2014. [Cit. UNECE (2014).]

Ehrenkrona, Carl Henrik, *Sveriges internationella avtal och dessas genomförande i svensk lagstiftning – några reflexioner*, Svensk Juristtidning, nionde utgåvan, 2015, s. 779–790.

Getliffe, Kate, *Proceduralisation and the Aarhus Convention – Does increased participation in the decision-making process lead to more effective EU environmental law?* Environmental Law Review, vol. 4, andra utgåvan, 2002, s. 101–116.

Hellner, Agnes, *Arguments for access to justice: supra-individual environmental claims before administrative courts*, Department of Law, Diss., Uppsala universitet, Uppsala, 2019.

Holder, Jane & Lee, Maria, *Environmental protection law and policy: text and materials*, andra upplagan, Cambridge university press, Cambridge, 2007.

Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som vetenskap*, Svensk Juristtidning, första utgåvan, 2004, s. 1–10.

Jendroška, Jerzy, Public Participation under Article 6 of the Aarhus Convention, i: Bándi, Gyula (red.), *Environmental democracy and law: public participation in Europe*, Groningen, 2014.

Jendroška, Jerzy, Public Participation in Environmental Decision-Making. Interactions Between the Convention and EU Law and Other Key Legal Issues in its Implementation in the Light of the Opinions of the Aarhus Convention Compliance Committee, i: Pallemmaerts, Marc. (red.), *The Aarhus Convention at ten: interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2011.

Kleineman, Jan, Rättsdogmatisk metod, i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2025.

Krämer, Ludwig, Environmental Governance in the EU, i: Alberton, Mariachiara & Palermo, Francesco (red.), *Environmental protection in multi-layered systems: comparative lessons from the water-sector*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2012.

Langlet, David & Mahmoudi, Said, *EU:s miljö rätt*, tredje upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2011.

Lee, Maria, *EU environmental law, governance and decision-making*, andra upplagan, Hart, Oxford, 2014.

Lee, Maria & Abbot, Carolyn, *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention*, *Modern Law Review*, vol. 66, första utgåvan, 2003, s. 80–108.

Makowiak, Jessica, Participation in environmental decision making in European law, i: Paddock, LeRoy, Glicksman, Robert L. & Bryner, Nicholas S. (red.), *Decision making in environmental law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2016.

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, fjärde upplagan, Iustus, Uppsala, 2017.

Pieraccini, Margherita, *The Public Interest in Environmental Decision-Making: A Pragmatist Turn*, Journal of Environmental Law, vol. 36, tredje utgåvan, 2024, s. 363–384.

Reichel, Jane, EU-rättslig metod, i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2025.

Ryall, Áine, *A Brave New World: The Aarhus Convention in Tempestuous Times*, Journal of Environmental Law, vol. 35, första upplagan, 2023, s. 161–166.

Samvel, Gor, *Non-Judicial, Advisory, Yet Impactful? The Aarhus Convention Compliance Committee as a Gateway to Environmental Justice*, Transnational Environmental Law, vol. 9, andra utgåvan, 2020, s. 211–238.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*, femte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2021.

Steele, Jenny, *Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach*, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 3, tredje utgåvan, 2001, s. 415–442.

Suškevičs, Monika; Ehrlich, Triin; Peterson, Kaja; Hiemäe, Olavi & Sepp, Kalev, *Public participation in environmental assessments in the EU: A systematic search and qualitative synthesis of empirical scientific literature*, Environmental Impact Assessment Review, vol. 98, 2023, s. 1–17.

Tabb, William Murray, Public participation in environmental decision making, i: Paddock, LeRoy, Glicksman, Robert L. & Bryner, Nicholas S. (red.), *Decision making in environmental law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2016.

Vaughan, Steven, *We Need To Talk About Method: A Call for More and Better Empirical Environmental Law Scholarship*, Journal of Environmental Law, vol. 36, första utgåvan, 2024, s. 13–17.

Westerlund, Staffan, *Miljöfarlig verksamhet: rättstekniska studier av de centrala tillåtighetsreglerna i miljöskyddslagen på grundval av teori och praxis*, Norstedt, Diss., Stockholm, 1975.

Westholm, Aron & Rönnerstrand, Björn, *Var tar tiden vägen? Faktorer som påverkar tiden i tillståndsprocesser för miljöfarlig verksamhet*, Göteborgs universitet, 2025.

Wikforss, Örjan, *Samråd i praktiken: om medborgardeltagande i fysisk planering*, Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm, 1984.

World Commission on Environment and Development, *Our common future*, United Nations Environment Programme, Nairobi, 1987. [Cit. Brundtlandkommissionen (1987).]

Ågren, Åsa, *Samrådets betydelse för miljöns representation i tillståndsprocessen*, Nordisk miljörettslig tidskrift, andra utgåvan, 2025, s. 51–66.

Elektroniska källor

Remissyttranden

Avfall Sverige, Remissvar SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, dnr R-2025-15, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/avfall-sverige.pdf> (besökt 2026-05-13).

Företagarna, Remiss av SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, dnr KN2023/00288, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/foretagarna.pdf> (besökt 2026-05-13).

Green Power Sweden, Green Power Swedens remissvar om En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, dnr KN2025/00288, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/green-power-sweden.pdf> (besökt 2026-05-14).

Göteborgs universitet, Remissvar: En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98), dnr GU 2025/505, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/goteborgs-universitet.pdf> (besökt 2026-02-06).

Havs- och vattenmyndigheten, Yttrande över Remiss av SOU 2024:98 En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, dnr 2025-000443, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/havs--och-vattenmyndigheten.pdf> (besökt 2026-05-14).

LKAB, Yttrande avseende Miljötillståndsutredningens betänkande En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98), dnr 2025-129884,

<https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/lkab.pdf> (besökt 2026-05-14).

Länsstyrelsen i Stockholm, Remiss om En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. SOU 2024:98, dnr 6819-2025, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/lansstyrelsen-i-stockholm.pdf> (besökt 2026-05-14).

Länsstyrelsen i Uppsala län, Remiss om SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. KN2025/00288, dnr 1206-2025, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/lansstyrelsen-i-uppsala-lan.pdf> (besökt 2026-05-14).

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Yttrande över SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, dnr 5144-2025, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/lansstyrelsen-i-vastra-gotalands-lan.pdf> (besökt 2026-05-14).

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, Remiss av Miljötillståndsutredningens betänkande En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess SOU 2024:98, dnr TNA 2025-104, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/nacka-tingsratt.pdf> (besökt 2026-02-06).

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, Yttrande över Miljötillståndsutredningens betänkande, SOU 2024:98, dnr TUM 2025/89, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/umea-tingsratt.pdf> (besökt 2026-05-14).

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, Remiss av Miljötillståndsutredningen betänkande ”En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess” (SOU 2024:98), dnr TVX 2025/41, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/vaxjo-tingsratt.pdf> (besökt 2026-02-10).

Mark- och miljööverdomstolen, Remiss av Miljötillståndsutredningens betänkande En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, SOU 2024:98, dnr HSV 2025/189, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/svea-hovratt.pdf> (besökt 2026-05-14).

Skogsindustrierna, Yttrande över En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98), dnr R-SI202505,

<https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/skogsindustrierna.pdf> (besökt 2026-05-14).

Sveriges advokatsamfund, dnr R-2025/0281, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/advokatsamfundet.pdf> (besökt 2026-05-13).

Uppsala universitet, En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess SOU 2024:98, dnr JURFAK 2025/3, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/uppsala-universitet.pdf> (besökt 2026-02-10).

Vattenfall, Remissvar avseende SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, dnr KN2025/00288, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/vattenfall-ab.pdf> (besökt 2026-05-14).

Återvinningsindustrierna, Yttrande över remissen *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, dnr KN2023/02, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/atervinningsindustrierna.pdf> (besökt 2026-05-14).

Mejlkorrespondens

Mejl den 23 mars 2026 från Helena Eriksson, enhetschef på Enheten för miljöprövning, Länsstyrelsen Östergötland, helena.m.eriksson@lansstyrelsen.se.

Mejl den 25 mars 2026 från Frida Sandén, biträdande enhetschef på Miljöenheten, Länsstyrelsen Västerbotten, frida.sanden@lansstyrelsen.se.

Mejl den 25 mars 2026 från Peter Pallin, miljöakkunnig inom Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Kalmar län, peter.pallin@lansstyrelsen.se.

Mejl den 25 mars 2026 från Monica Lind, Miljöavdelningen, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, vastragotaland@lansstyrelsen.se.

Mejl den 25 mars 2026 från Malin Olofsson, länsjurist, Länsstyrelsen Västernorrland, lansstyrelsen.vasternorrland@lansstyrelsen.se.

Mejl den 26 mars 2026 från Ida Lindén, Länsstyrelsen Uppsala län, ida.c.linden@lansstyrelsen.se.

Mejl den 26 mars 2026 från Arkivarie, Länsstyrelsen Stockholm, stockholm@lansstyrelsen.se.

Mejl den 26 mars 2026 från Emma Knutes, miljöhandläggare och sakkunnig i Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Dalarna, emma.knutes@lansstyrelsen.se.

Mejl den 26 mars 2026 från Emanuel Beyer, ordförande i Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Skåne, emanuel.beyer@lansstyrelsen.se.

Mejl den 31 mars 2026 från Diarium och arkiv, Länsstyrelsen i Hallands län, halland@lansstyrelsen.se.

Mejl den 10 april 2026 från Malin Gren, samordnare tillsyn, Länsstyrelsen i Norrbottens län, malin.gren@lansstyrelsen.se.

Mejl den 14 april 2026 från Malin Ahlm, enhetschef Miljöskydd, Länsstyrelsen i Örebro län, malin.ahlm@lansstyrelsen.se.

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 2009 s. 321.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

HFD 2015 ref 79.

RÅ 1999 not 60.

Mark- och miljööverdomstolen (tidigare Miljööverdomstolen)

MÖD 2022:27.

MÖD 2003:88.

MÖD 2000:15.

EU-domstolen

Mål C-461/24, Asociación Petón do Lobo, EU:C:2025:620. [Cit. C-461/24.]

Mål C-463/20, Namur-Est Environnement, EU:C:2022:121. [Cit. C-463/20.]

Mål C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:2020:391. [Cit. C-535/18.]

Mål C-182/10, Solvay m.fl., EU:C:2012:82. [Cit. C-182/10.]

Mål C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, EU:C:2009:631. [Cit. C-263/08.]

Mål C-215/06, Kommissionen mot Irland, EU:C:2008:380. [Cit. C-215/06.]

Mål C-290/03, Barker, EU:C:2006:286. [Cit. C-290/03.]

Århuskonventionens efterlevnadskommitté

Aarhus Convention Compliance Committee, ärende ACCC/C/2013/98
Lithuania.

Aarhus Convention Compliance Committee, ärende ACCC/C/2009/41
Slovakia.

Aarhus Convention Compliance Committee, ärende ACCC/C/2007/22
France.

Aarhus Convention Compliance Committee, ärende ACCC/C/2006/17
European Community.

Aarhus Convention Compliance Committee, ärende ACCC/C/2006/16
Lithuania.

Aarhus Convention Compliance Committee, ärende ACCC/C/2005/12
Albania.

Aarhus Convention Compliance Committee, ärende ACCC/C/2004/4
Hungary.