



GÖTEBORGS UNIVERSITET

HANDELSHÖGSKOLAN

ATT KOMMA TILL TALS I KLIMATOMSTÄLLNINGEN

En uppsats om allmänhetens rätt att delta i tillståndsprocesser för mineralutvinning

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Juridiska institutionen

Juristprogrammet, HT 2025

HRO800 Examensarbete, 30 HP

Författare: Antonia Eriksson

Handledare: Aron Westholm

Examinator: Christina Olsen Lundh

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Förkortningslista	4
1. Inledningskapitel	5
1.1 Inledning	5
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod och material	8
1.5 Tidigare forskning	11
1.6 Disposition	12
2. Teoretiska utgångspunkter	13
2.1 Vad är miljö rättvisa?	13
2.2 Hur definieras miljö rättvisa?	14
2.2.1 Distributiv rättvisa	14
2.2.2 Processuell rättvisa	15
2.2.3 Erkännande rättvisa	17
2.3 Miljö rättvisa som uppsatsens teoretiska utgångspunkt	18
3. Samråd och allmänhetens rätt till deltagande	20
3.1 Århuskonventionen	20
3.2 MKB-direktivet	21
3.3 Samråd i specifik miljöbedömning	21
3.3.1 Undersökningssamråd	22
3.3.2 Avgränsningssamråd	22
3.3.3 Samråd vid prövningsmyndigheten	24
3.4 Deltagande enligt minerallagen	25
3.4.1 Undersökningstillstånd och deltagande	26
3.4.2 Bearbetningskoncession och deltagande	27
3.5 Något om samernas rätt att delta genom tillståndsprövningsprocessen	28
3.5.1 ILO 196, UNDRIP & Konsultationslagen	29
3.6 Sammanfattande kommentar	30
4. Förändringar av tillståndsprövningsprocessen	32
4.1 EU:s förordning om kritiska råmaterial	32
4.1.1 Strategiska projekt i förordningen	33
4.2 SOU 2024:98 med förslag om ett slopat avgränsningssamråd	35
4.3 Sammanfattning av avsnittet	37
5. Miljö rättvisa deltaganden?	38
5.1 Processuell miljö rättvisa	38
5.1.1 Inkludering	38
5.1.2 Jämlik tillgång till information och resurser	40
5.1.3 Konstruktiv dialog och möjligheter till reellt inflytande	43

5.1.4 Konsultation över tid	47
5.2 Distributiv och erkännande miljörättvisa	49
5.2.1 Distribution och norra Sverige som omställningens kostnadsbärare	49
5.2.2 Erkännande och samernas möjligheter att delta	51
5.3 Sammanfattande kommentar	54
6. Kan meningsfulla deltaganden säkerställas?	56
6.1 Ett meningsfullt samråd	56
6.2 Är miljörättvisa möjligt?	60
6.3 Sammanfattande kommentar	61
7. Slutsatser och avslutande reflektioner	63
7.1 Slutsatser	63
7.2 Några avslutande ord	67
8. Käll- och litteraturförteckning	68

Förkortningslista

CRMA	Förordningen för kritiska råmaterial
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
WWA	World Weather Attribution

1. Inledningskapitel

1.1 Inledning

I augusti 2025 drog sommarens tredje värmebölja in över sydvästra Europa. På flera platser steg temperaturen över 40 grader med efterföljande konsekvenser i form av förödande skogsbränder.¹ Månaden uppmättes till den tredje varmaste augustimånaden någonsin.² Värmeböljan i Europa utgör endast ett exempel på hur klimatförändringarna påverkat samhällen under året. Forskarnätverket World Weather Attribution (WWA) identifierade hela 157 extrema väderhändelser under 2025 där översvämningar och värmeböljor var vanligast förekommande. I WWA:s rapport för 2025 framgår att extremväder både förvärras och inträffar som en direkt följd av klimatförändringarna.³ Klimatkrisen är ett faktum och en grön omställning är minst sagt nödvändig för att lyckas vända denna temperaturstigande-trend.

För att bemöta klimatkrisen krävs en utfasning av fossila bränslen. Det krävs förnybar energi, en ren industri och en förändrad transportsektor. Teknologier som är essentiella för den gröna omställningen förutsätter emellertid tillgång till kritiska mineraler. I dagsläget är Europeiska unionen i hög grad beroende av tredjeländer för försörjningen av sådana råvaror.⁴ Kina, som dominerar marknaden och levererar 100 procent av EU:s behov av sällsynta jordartsmetaller, stoppade i år all export av metallerna till väst under handelskriget med USA. Trots att Europeiska unionen lyckades förhandla fram ett snabbspår för europeiska företag att ansöka om mineraler från Kina, är det tydligt att leveranskedjan är högst osäker.⁵

Mot bakgrund av behovet av en snabb grön omställning och ett osäkert geopolitiskt läge har EU:s förordning om kritiska råmaterial (CRMA) utvecklats. Den nya förordningen syftar bland annat till att effektivisera tillståndsprocessen för gruvverksamhet och möjliggöra självförsörjning av kritiska mineraler inom unionen. Exempelvis kan projekt för mineralutvinning utses till strategiska projekt, vilket innebär effektivare tillståndsprocesser

¹ Rikard Rosell, "Värmebölja i Europa – flera länder flaggar för extrem brandrisk", *SVT Nyheter*, 11 augusti 2025 <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/varmebolja-i-europa-flera-lander-flaggar-for-extrem-brandrisk>.

² "Copernicus klimattjänst: Extrem hetta i sydvästra Europa under den tredje varmaste augusti globalt", SMHI, 9 september 2025 <https://www.smhi.se/nyheter/nyheter/2025-09-09>.

³ Petra Hedbom, "Extremväder förstärktes av klimatförändringar", *Svenska Dagbladet*, 30 december 2025 <https://www.svd.se/a/m0RawO/arets-extremvader-forstarktes-av-klimatforandringar>.

⁴ "En EU-akt om kritiska råvaror för EU:s framtida leveranskedjor", Europeiska unionens råd, 21 mars 2025, <https://www.consilium.europa.eu/sv/infographics/critical-raw-materials/>.

⁵ "Kina stoppar export av metaller och magneter", *Dagens industri*, 13 april 2025 <https://www.di.se/nyheter/kina-stoppar-export-av-metaller-och-magneter/>.

och administrativa lättnader.⁶ Förordningen handlar således om att påskynda tillståndsprocesser för att en grön omställning ska kunna ske inom kortast möjliga tid. Viljan att påskynda miljöprocesser kan även identifieras på nationell nivå. I början av 2025 presenterades SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* med förslag om en ny förvaltningsmyndighet med övergripande ansvar för miljöprocessen samt ett förändrat samrådsförfarande. Gemensamt innebär bestämmelserna i CRMA och förslagen i SOU 2024:98 nya förutsättningar för tillståndsprocessen för mineralutvinningen. Förutsättningar som tillsammans skapar förenklade och förkortade tillståndsprocesser.

Trots den betydelse som kritiska råmaterial har för den gröna omställningen finns även andra värden i miljöprocessen som är viktiga att upprätthålla. Hit hör inte minst allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesserna. När utvinningen ökar innebär det stor påverkan på miljön med långsiktiga och komplexa konsekvenser som exempelvis utsläpp av metaller och ämnen i vatten, buller och olägenheter för närboende samt en förändrad landskapsbild.⁷ Möjligheten för enskilda och lokalsamhällen att vara med och påverka verksamheterna, som kan ha stor inverkan på dem, måste anses vara en central del av processen. När nya krav på tillståndsprocessen innebär fasta tidsfrister och administrativa lättnader kan tidsfönstret för deltagande komprimeras och det finns därmed en risk att synpunkternas tyngd och genomslag försvagas. Förändringarna i tillståndsprocessen för mineralutvinning aktualiserar därför frågor kring huruvida en påskyndad tillståndsprocess lyckas säkerställa meningsfulla deltagande. Frågor med tydlig koppling till miljö rättvisa.

I svensk rätt säkerställs deltagandet genom krav på samråd i miljöbalken. Även Århuskonventionen, som både Sverige och EU är parter till, fastställer rättigheter för enskilda att delta i beslutsprocesser på miljöområdet. För mineralverksamhet finns dessutom möjligheter till deltagande enligt minerallagen. Det rättsliga ramverket innehåller således flera rättsakter som bidrar till att säkerställa allmänhetens inflytande. Mot bakgrund av en påskyndad tillståndsprocess aktualiseras dock frågan om hur sådana deltaganderättigheter påverkas. Genom att använda miljö rättvisa som analytiskt ramverk kan frågan ställas om en

⁶ “Questions and Answers on the European Critical Raw Materials Act”, Europeiska kommissionen, 16 mars 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_1662. [“Questions and Answers on the European Critical Raw Materials Act”, Europeiska kommissionen].

⁷ “Gruvor och miljö påverkan”, Sveriges Geologiska Undersökning, 2 mars 2020, <https://www.sgu.se/mineralnaring/gruvor-och-miljopaverkan/>.

påskyndad grön omställning, som CRMA och förslagen i SOU 2024:98 bidrar till, även lyckas upprätthålla ett meningsfullt deltagande?

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att analysera huruvida förändringar i tillståndsprocessen för mineralutvinningen lyckas säkerställa ett meningsfullt deltagande för allmänheten så som det förstås utifrån miljö rättvisa. Med förändringar i tillståndsprocessen åsyftas den nya EU-förordningen om kritiska råmaterial (CRMA) samt förslag till förändring av miljöprocessen på nationell nivå i SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*. För att uppnå syftet besvaras följande frågeställningar:

1. Hur definieras miljö rättvisa?
2. Hur främjas respektive försvagas uttryck för miljö rättvisa i den svenska tillståndsprocessen för mineralutvinning genom nya bestämmelser i CRMA och förslagen i SOU 2024:98?
3. Hur kan CRMA och förslagen i SOU 2024:98 utformas för att säkerställa meningsfulla deltaganden i tillståndsprocessen för mineralutvinning?

1.3 Avgränsningar

För att uppnå syftet och besvara frågeställningarna inom en rimlig omfattning görs avgränsningar i uppsatsen. Gällande tillståndsprocessen för mineralutvinning behandlas de huvudsakliga tillstånden enligt miljöbalken och minerallagen eftersom bestämmelser om deltagande och samråd framför allt kommer till uttryck här. Övriga tillstånd som kan bli relevanta för gruvdrift såsom Natura 2000-tillstånd och tillstånd enligt Sevesolagstiftningen samt eventuella dispenser tas inte upp i uppsatsen. Anledningen till avgränsningen är att de huvudsakliga tillstånden för gruvdriften omfattar aspekterna av allmänhetens deltagande som är relevanta för uppsatsen. Allmänhetens deltagande kan även aktualiseras i form av överklaganden men inom ramen för uppsatsen behandlas inte det. Avgränsningen görs då syftet med uppsatsen är att behandla den initiala beslutsprocessen där samråd står i fokus. Avgränsningen är också rimlig med hänsyn till uppsatsens totala omfattning och det utrymme som finns.

Gällande CRMA avgränsar uppsatsen till att framför allt behandla bestämmelser för strategiska projekt. Strategiska projekt är i fokus eftersom de gynnas av finansiering och snabbare handläggning. Avgränsningen görs således för att bestämmelserna om strategiska projekt kommer innebära den största förändringen för den svenska tillståndsprocessen. Fortsättningsvis reglerar CRMA utvinning, förädling och återvinning. I uppsatsen är en avgränsning att enbart behandla utvinningen. Avgränsningen görs för att hålla uppsatsen mer fokuserad och inom en rimlig omfattning.

Även avgränsningar i förhållande till SOU 2024:98 görs i uppsatsen. I utredningen finns ett stort antal förslag om hur miljöprocessen kan förändras. Med uppsatsens fokus på deltagande anses förslagen om en ny förvaltningsmyndighet samt ett slopat avgränsningssamråd mest relevanta och därför görs avgränsningen att endast diskutera dem i uppsatsen. Vad gäller förvaltningsmyndigheten har utredningen givit olika förslag på dess utformning. Uppsatsen fokuserar dock på det förslag som utredningen i första hand strävar efter.

1.4 Metod och material

Uppsatsens första fråga att besvara är hur miljö rättvisa definieras. Det är därför nödvändigt med en initial förståelse av teorin eftersom miljö rättvisa används som analytiskt ramverk i uppsatsen. Med utgångspunkt i litteratur och forskning om teorin bryter jag ned miljö rättvisan i mindre beståndsdelar. Förståelsen formas av teoretikernas ståndpunkter samt kritiken som uppstår mellan dem. Uppfattningen av miljö rättvisa är nödvändig för att gå vidare och besvara resterande frågor i uppsatsen.

För att besvara den andra frågan gällande hur CRMA och förslagen i SOU 2024:98 främjar respektive försvagar uttryck för miljö rättvisa i den svenska tillståndsprocessen för mineralutvinning sker metoden i två led. Till att börja med tar jag utgångspunkt i de klassiska rättskällorna för att kartlägga rättsläget. Med de klassiska rättskällorna menas lagstiftning, rättspraxis och förarbeten. Genom att kartlägga rättsläget skapas förståelse för hur samrådet och deltagande fungerar i gruvprocessen både utifrån miljö balken och minerallagen. En grundförståelse för deltagandet i svensk rätt är viktig för att sedan förstå hur CRMA:s bestämmelser och förslagen i SOU 2024:98 kan påverka förutsättningarna för deltagande.

Metoden som används i det första ledet beskrivs ibland som rättsdogmatisk metod. Hur metoden används och vad den omfattar är dock omstritt.⁸ Sandgren beskriver metoden som att endast fastställa gällande rätt.⁹ Kleineman beskriver emellertid att metoden innebär att rekonstruera en rättsregel eller att applicera en rättsregel på ett rättsligt problem.¹⁰ För att besvara frågan i uppsatsen går jag dock längre än att enbart fastställa gällande rätt. Jag utgår från rättskällorna för att sedan analysera hur deltagande och uttryck för miljörettvisa kan påverkas av förordningen. Det leder oss in i nästa led i metoden för att besvara fråga två.

Det andra ledet i metoden för att besvara fråga två är att använda miljörettvisa som analytiskt ramverk. Genom att använda miljörettvisa möjliggörs en kritisk analys. Det innebär att CRMA och förslagen i SOU 2024:98 kan granskas utifrån hur de förhåller sig till de olika dimensionerna av rättvisa. Schelin beskriver att kritisk analys kan vara intern, extern eller immanent. Medan intern kritik utgår från det egna systemet och tar sikte på brister i detsamma, innebär den externa kritiken att utomstående faktorer används för att kritisera systemet. Vidare utgör immanent kritik en blandning av både den interna och externa kritiken.¹¹ Eftersom jag använder miljörettvisa som ett analytiskt verktyg för att avgöra om deltagandet genom processen är meningsfullt blir mitt tillvägagångssätt mest likt den externa kritiken. Miljörettvisa används således som en utomstående faktor som lagstiftningen kan värderas emot.

Vad gäller rättskällorna som ligger till grund för fråga två bör vissa ställningstaganden klargöras. Det finns bland annat en oenighet kring om rättskällorna bör anses vara hierarkiskt rangordnade samt om det är av betydelse för argumentationen.¹² Inom ramen för denna uppsats är det viktigaste att förstå hur rättskällorna kan samverka för att nyansera förståelsen. Istället för att enbart se rättskällorna som starkt knutna till en hierarkisk ordning blir fokuset snarare att se hur de kan bidra till varandra. Även användningen av förarbeten bör kommenteras eftersom dess formella auktoritet kan ifrågasättas. När den lagstiftande makten röstar igenom lagstiftning tas aldrig formell ställning till uttalanden i förarbeten.¹³ Det

⁸Jan Kleineman, "Rättsdogmatisk metod", i Juridisk metodlära, red. Maria Nääv och Mauro Zamboni, 2 uppl. (Studentlitteratur, 2018), s.21. [Jan Kleineman, "Rättsdogmatisk metod"].

⁹Claes Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 5:e uppl. (Norstedts juridik, 2025), s.51. [Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*].

¹⁰ Kleineman, "Rättsdogmatisk metod", s.21.

¹¹Johan Schelin, *Kritiska perspektiv på rätten*, 1 uppl. (Poseidon Förlag, 2018), s.17-20.

¹² Christina Ramberg, *Rättskällor - en introduktion i kritiskt tänkande*, 2:a uppl. (Norstedts Juridik, 2024), s.13. [Ramberg, *Rättskällor - en introduktion i kritiskt tänkande*].

¹³ Kleineman, "Rättsdogmatisk metod", s.29.

innebär att viss försiktighet bör beaktas när uttalandena används i argumentationen. Eftersom förarbetena i uppsatsen utgör ett bidrag till att belysa lagstiftningens bakomliggande syften och avvägningar, snarare än att vara ett avgörande tolkningsunderlag, iakttas sådan försiktighet. Utöver de klassiska rättskällorna har även juridisk litteratur använts för att besvara den andra frågan. Litteraturen används för att ge stöd åt rättskällorna.¹⁴ Litteraturen bidrar till att skapa bättre förståelse för rättskällornas tillämplighet i verkligheten.

När fråga två besvarats och förståelse har skapats för i vilken mån miljö rättvisa kommer till uttryck, tar fråga tre vid. I fråga tre analyseras alternativa utformningar av rätten samt potentiella tillägg i lagstiftningen för att reflektera miljö rättvisa och därigenom möjliggöra meningsfulla samråd. Eftersom analysen för att besvara fråga tre handlar om hur rätten bör vara, är det alltså en *de lege ferenda* argumentation som tillämpas. Huruvida sådan argumentation ryms inom ramen för den rättsdogmatiska metoden finns delade meningar om. Kleineman menar att det inte finns något hinder mot argumenten och benämner tillvägagångssättet som kritisk rättsdogmatisk metod.¹⁵ Sandgren skriver däremot att ett kritiskt förhållningssätt med argument om hur rätten bör vara, går bortom den rättsdogmatiska metoden. Han benämner istället metoden som rättsanalytisk metod.¹⁶ Eftersom det råder delade meningar om metoden och dess användning blir det viktiga inte vad metoden kallas utan vad den faktiskt innebär för uppsatsen. Analysen för att besvara fråga tre fortsätter dessutom genom att diskuteras huruvida miljö rättvisans fulla genomslag över huvud taget är möjligt. Anledningen till att diskussionen om miljö rättvisans faktiska möjligheter i fråga tre genomförs är för att få en fördjupad verklighetsförankring. Inom ramen för fråga tre krävs en analys kring vilka begränsningar ett teoretiskt ideal, som miljö rättvisa kan anses vara, får i ett icke-idealt samhälle. Fråga tre skapar alltså dels utrymme att diskutera hur rätten bör vara, dels utrymme att diskutera vad som är rättsligt genomförbart.

Utöver användningen av lagtext, förarbeten, rättspraxis och juridisk litteratur för att besvara frågorna, används även rapporter, studier och remissvar genom uppsatsen. Det används för att skapa förståelse för hur deltagandet och tillståndsprocessen går till i verkligheten. Med förståelse för att remissvar innehåller subjektiva inslag kan användandet av sådana vara positivt för att skapa en bredare diskussion. Vidare används studien *Tillstånd till utveckling*

¹⁴ Ramberg, *Rättskällor - en introduktion i kritiskt tänkande*, s.77.

¹⁵ Kleineman, "Rättsdogmatisk metod", s.40-41.

¹⁶ Claes Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, s.54.

från Svenskt Näringsliv. Informationen i studien används för att få förståelse för vad näringslivets aktörer efterfrågar i processen. Studien används således inte som fakta utan beaktar återigen subjektiva inslag för att skapa en bredare diskussion. Vad gäller artiklar som används i uppsatsen behandlar de även andra tillståndprocesser än för mineralutvinning. Jag menar att artiklarna och dess mer generella analyser av samrådet ändå kan föras över och vara till nytta i denna uppsats.

Generativ AI har använts i uppsatsen i form av ChatGPT. I början av uppsatsen användes AI som bollplank för att utveckla den idé som jag hade att skriva uppsatsen om mineralutvinning och deltagande. Senare i uppsatsen har AI enbart använts som textverktyg för att förbättra språk och disposition av en egenförfattad text.

1.5 Tidigare forskning

Inspirationen till denna uppsats återfinns i närliggande forskningsområden som behandlat EU:s förnybarhetsdirektiv i förhållande till miljöskydd och biologisk mångfald. Jan Darpös artikel "Will European biodiversity be sacrificed on the Green Transition altar...? – Perspectives on habitats and species protection in times of energy crisis" och Melina Malafrys artikel "Renewable Energy Activities – Overriding the Interest of Biodiversity?" utgör exempel på inspirationsartiklar. Om CRMA finns nämligen en mer begränsad mängd forskning, vilket troligtvis har att göra med att förordningen är relativt ny. De vetenskapliga artiklar jag funnit behandlar CRMA:s rättsliga implikationer i andra EU-länder alternativt dess inverkan på tredje länder. Exempelvis finns artikeln "In search of critical raw materials: What will the EU Critical Raw Materials Act achieve? An analysis of legal and factual implications of the CRMA" skriven av Bernard Tröstner, Simela Papatheophilou och Karin Küblböck som behandlar CRMA:s implikationer i Österrike.

Om deltagande finns mycket forskning om dess betydelse och inverkan i beslutsprocesser. Ofta utgår sådan forskning, vad gäller miljöprocesser från aktuella fall. Exempelvis skriver Chiara Armeni om deltagande vid etablering av större vindkraftparker i England och Wales i artikeln "Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms". Även Jamil Khan skriver om deltagande utifrån aktuella fall när han tar upp beslutsprocessen för två biogasanläggningar i Sverige i artikeln "The Importance of Local Context in the Planning of Environmental Projects:

Examples from Two Biogas Cases”. I relation till mineralutvinning har Maria Pettersson, Olof Stjernström och E. Carina H. Keskitalo skrivit “The role of participation in the planning process: examples from Sweden”. Artikeln behandlar deltagandet genom tillståndsprocessen för mineralutvinningen enligt miljöbalken och minerallagen innan CRMA och förslagen i SOU 2024:98 blivit aktuella. Sammantaget har en kunskapslucka identifierats vad gäller hur nya förändringar i tillståndsprocessen för mineralutvinning påverkar deltagandet.

1.6 Disposition

Uppsatsen tar vid i avsnitt två genom att tydliggöra de teoretiska utgångspunkterna. Miljörättvisa förklaras utifrån tre dimensioner av rättvisa, nämligen distributiv, erkännande och processuell rättvisa. I slutet av kapitlet kokas teoretikernas synpunkter och kritik av teorin ner och besvarar uppsatsens första fråga kring vad miljörättvisa är. I avsnitt tre förklaras samrådet och de möjligheter som allmänheten har att delta genom tillståndsprocessen för mineralutvinning. I kapitlet beskrivs deltagandet utifrån miljöbalken och minerallagen. Både Århuskonventionen och MKB-direktivet tas upp eftersom svensk lagstiftning om deltagande bör förhålla sig till dessa. Avsnitt fyra tar vid och förklarar CRMA samt relevanta förslag i SOU 2024:98 som kan komma att påverka tillståndsprocessen för mineralutvinning. Genom förklaringen av CRMA och förslagen i SOU 2024:98 skapas en förståelse för de förändringar som kan ske på området.

Avsnitt fem besvarar uppsatsens andra fråga om hur förändringarna i tillståndsprocessen för mineralutvinning främjar respektive försvagar uttryck av miljörättvisa. I kapitlet diskuteras bestämmelser i CRMA och relevanta förslag i SOU 2024:98 i relation till processuell, distributiv och erkännande rättvisa. Avsnitt sex går vidare genom att diskutera huruvida alternativa utformningar av lagstiftningen och förslagen kan gynna uttryck för miljörättvisa. Uppsatsens tredje fråga besvaras alltså i avsnitt sex och inom ramen för frågan diskuteras även om miljörättvisa över huvud taget är möjligt att uppnå eller om det endast bör betraktas som ett ouppnåeligt ideal. Avsnitt sju innehåller en sammanfattning av uppsatsens slutsatser samt några avslutande reflektioner för att knyta ihop säcken.

2. Teoretiska utgångspunkter

2.1 Vad är miljörättvisa?

År 1982 i USA organiserade sig medborgarrättsrörelsen tillsammans med miljörörelsen för att protestera mot etableringen av en anläggning för deponering av PCB-förorenat avfall i Warren County, North Carolina. Warren County var inte bara ett av de fattigaste länen i North Carolina utan hade också en afroamerikansk majoritetsbefolkning.¹⁷ Händelsen aktualiserade därför både frågor om diskriminering och rätten att leva i en giftfri miljö. Trots att protesterna inte lyckades stoppa avfallsanläggningen bidrog uppmärksamheten till omfattande forskningsutveckling där empiriska studier identifierade systematiska mönster av miljö-orättvisa. Minoritetsgrupper, icke-vita och personer bosatta i låginkomstområden visade sig i större grad bli exponerade för miljöfaror och behövde ofta bära konsekvenserna av miljöförstöring.¹⁸ Många akademiker ser protesterna i Warren county som startskottet för miljörättviserörelsen.¹⁹

Miljörättvisa har alltså vuxit fram som ett teoretiskt ramverk genom gräsrotsrörelser och insikten att miljörisiker fördelas ojämlikt mellan olika grupper i samhället.²⁰ Trots att begreppet ”environmental racism” framför allt använts i den tidiga litteraturen har miljörättvisan kommit att omfatta andra faktorer som grunder för miljöorättvisor, såsom könstillhörighet och socioekonomisk status.²¹ Idag håller många akademiker med om att miljörättvisa bör definieras brett för att kunna inkludera flera aspekter av orättvisor i samhället.²²

¹⁷ David Schlosberg, *Defining Environmental Justice - Theories, Movements and Nature*, 1 uppl. (Oxford University Press, 2007), s.47. [Schlosberg, *Defining Environmental Justice - Theories, Movements and Nature*].

¹⁸ Paul Mohai, David Pellow, och J. Timmons Roberts, ”Environmental Justice”, *Annual Review of Environment and Resources* 34:405-430, (28 juli 2009): s.406 <https://doi.org/10.1146> [Mohai, Pellow och Roberts, ”Environmental Justice”].

¹⁹ Schlosberg, *Defining Environmental Justice - Theories, Movements and Nature*, s.47.

²⁰ Dayna Nadine Scott, ”What is Environmental Justice?”, *Osgoode Legal Studies Research Paper Series* 10, 16 (2014): s.5 [Scott, ”What is Environmental Justice?”].

²¹ Julie Sze och Jonathan K. London, ”Environmental Justice at the Crossroads”, *Sociology Compass* 2, nr 4 (21 juli 2008): s.1332-1333. <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2008.00131.x> [Sze och London, ”Environmental Justice at the Crossroads”].

²² Se, Sze och London ”Environmental Justice at the Crossroads”, s. 1332, Schlosberg, *Defining environmental justice - Theories, Movements and Nature*, s. 54, Gordon Walker, *Environmental justice: concepts, evidence and politics*, 1 uppl. (Routledge, 2012), s.2. [Walker, *Environmental justice: concepts, evidence and politics*].

2.2 Hur definieras miljö rättvisa?

För att komma fram till huruvida något kan anses miljö rättvist diskuteras ofta olika dimensioner av rättvisa, ofta med inspiration från samtida rättviseteorier. Olika teoretiker på området har såklart varierande syn på vilka dimensioner som ska inkluderas och även på hur dimensionerna ska användas. I avsnittet tas dimensionerna upp, samt kritik och motsättningar teoretiker emellan, vilket slutligen leder till mina egna slutsatser kring hur teorin kommer användas i uppsatsen.

2.2.1 Distributiv rättvisa

Den tidigaste och mest framträdande dimensionen inom teorin om miljö rättvisa är den distributiva rättvisan.²³ Den teoretiska grunden för distributiv rättvisa återfinns i John Rawls teori, där rättvisa definieras som en skälig och rättvis fördelning av samhällets resurser.²⁴ Dimensionen har, inom ramen för miljö rättvisa, utvecklats till att avse en jämlik fördelning av miljörisker och miljöskydd.²⁵ Det innebär att miljörelaterade bördor inte ska drabba vissa grupper i samhället hårdare än andra, samt att miljörelaterade fördelar inte ska gynna vissa grupper mer än andra.

För att avgöra om något fördelas rättvist måste analysen enligt Walker vara multidimensionell. En företeelse kan inte identifieras som rättvis eller orättvis utan att veta i vilken specifik kontext den ska appliceras i. Walker pekar på att faktorer som sårbarhet, behov och ansvar ska spela in i bedömningen. Sårbarhet ska uppmärksamma att individer inte nödvändigtvis drabbas på samma sätt trots jämlik fördelning av föroreningar. Exempelvis är äldre personer ofta mer känsliga för extrem värme och kyla. Behov handlar om att uppmärksamma olika individers nödvändigheter. Exempel som Walker ger är att hushåll med flera barn eller personer med sjukdom kan behöva mer vatten och värme i jämförelse med andra. Med ansvar pekar Walker på det faktum att vissa individer är ansvariga för att skapa föroreningar i högre utsträckning och bör därför ta mer ansvar för miljö förstörelsen.²⁶

²³ Schlosberg, *Defining environmental justice - Theories, Movements and Nature*, s.55.

²⁴ Ibid. s.12.

²⁵ Hanne Svarstad och Tor A. Benjaminsen, "Reading radical environmental justice through a political ecology lens", *Geoforum* 108, (2020): s.1. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.11.007> [Svarstad och Benjaminsen, "Reading radical environmental justice through a political ecology lens"].

²⁶ Walker, *Environmental justice: concepts, evidence and politics*, s.44-46.

Bunyan Bryant uttryckte tidigt att ett ensidigt fokus på distributiv rättvisa var allt för begränsande.²⁷ Även Shrader-Frechette beskriver den distributiva rättvisan som nödvändig men inte tillräcklig för att uppnå miljörättvisa.²⁸ Många teoretiker på området är av samma uppfattning och har kommit att inkludera processuell rättvisa som en viktig komponent i teorin.²⁹

2.2.2 Processuell rättvisa

Processuell rättvisa handlar om vem som har inflytande och inkluderas i beslutsprocesser.³⁰ Dimensionen handlar alltså om att skapa rättvisa i tillvägagångssättet för olika institutionella beslutsprocesser på miljöområdet.³¹ David Schlosberg skriver att en central del för gräsrotsrörelserna i miljörättvisan har varit att på ett jämlikt, informerat och respektfullt sätt få delta i beslutsprocesser.³² För att utveckla innebörden av processuell rättvisa hänvisar Schlosberg till Christian Hunold och Iris Marion Youngs synsätt.³³ Hunold och Young skriver att en kommunikativ demokratisk process är viktigt för att uppnå processuell rättvisa.³⁴ För att avgöra om en beslutsprocess är rättvis bör, enligt Hunold och Young, följande aspekter beaktas; *inclusiveness*, *consultation over time*, *equal resources and access to information*, *shared decision-making authority* och *authoritative decision-making*. Schlosberg menar att dessa aspekter är centrala i vad miljörättvisan står för.³⁵

Inclusiveness innebär att alla ska inkluderas på ett jämlikt sätt samt att särskild ansträngning görs för att nå ut till grupper som annars riskerar att exkluderas. *Consultation over time* ska möjliggöra deltagande i flera led och skapa stor förståelse i alla delar av processen. Att exempelvis endast ha ett offentligt sammanträde räcker alltså inte för att uppfylla kriteriet. *Equal resources and access to information* syftar till att uppmärksamma maktfördelning och att det kan finnas fler möjliga synsätt än det dominanta. *Shared decision-making authority*

²⁷ Schlosberg, *Defining environmental justice - Theories, Movements and Nature*, s.58.

²⁸ Kristin Shrader-Frechette, *Environmental justice: Creating equality, reclaiming democracy*, 1 uppl. (Oxford University Press, 2002), s.28. [Shrader-Frechette, *Environmental justice: Creating equality, reclaiming democracy*].

²⁹ Derek Bell och Jayne Carrick, "Procedural Environmental Justice", i *The Routledge Handbook of Environmental Justice*, red. Ryan Holifield, Jayajit Chakraborty och Gordon Walker, 1 uppl. (Routledge, 2017), s.101. [Bell och Carrick, "Procedural Environmental Justice"].

³⁰ Svarstad och Benjaminsen, "Reading radical environmental justice through a political ecology lens", s.1.

³¹ Bell och Carrick, "Procedural Environmental Justice", s.101.

³² Schlosberg, *Defining environmental justice - Theories, Movements and Nature*, s.65-66.

³³ Ibid. s.69.

³⁴ Christian Hunold och Iris Marion Young, "Justice, Democracy, and Hazardous Siting", *Political Studies* 46, nr 1 (1 mars 1998): s.83 <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00131> [Hunold och Young, "Justice, Democracy, and Hazardous Siting"].

³⁵ Schlosberg, *Defining environmental justice - Theories, Movements and Nature*, s.69.

innebär att deltagare och tjänstemän tar besluten tillsammans. Den femte aspekten, *authoritative decision-making*, handlar om att ett beslut som tagits av deltagare inte kan ändras av politiker eller statliga tjänstemän.³⁶

Bell och Carrick inspireras av Adam Swift när de konstaterar att Hunold och Youngs processuella rättvisa illustrerar ett ideal med kriterier som svårigen uppnås i ett icke-idealt samhälle.³⁷ Ett exempel som Bell och Carrick tar upp är den praktiska svårigheten att skifta makten från myndigheter till medborgare i beslutsprocesser. Istället menar de att om svagare versioner av Hunold och Youngs fjärde och femte aspekter implementeras kan fokuset skifta till i vilken utsträckning deltagarnas synpunkter faktiskt beaktas, snarare än att konstatera att deltagarna inte tagit beslutet.³⁸ Även Walker uppmärksammar det faktum att ideala former av deltagande kan kritiseras i relation till verkligheten eftersom ojämna maktrelationer och vem som tar besluten inte kommer åsidosättas i första hand. Walker menar dock att Hunold och Youngs aspekter är vad den processuella rättvisan bör sträva efter och arbeta för att uppnå.³⁹

Carrick och Bell har i senare forskning skrivit om principer och praktiska kriterier som är av nytta för ett effektivt deltagande på miljöområdet. De skriver att inkludering för dem innebär att hitta en balans mellan att inte exkludera relevanta röster och inte inkludera för många som gör att viktiga röster försvinner i mängden.⁴⁰ Likt Hunold och Young pekar de även på att otillräcklig tid och kunskap innebär att deltagandet inte skapar en meningsfull debatt. De pekar även på att individer ska få delta i flera led i beslutsprocesser, inte bara i närheten av det slutgiltiga beslutet samt att besluten representerar breda överenskommelser snarare än konsensus.⁴¹ Carrick och Bell menar dessutom att verksamhetsutövarens i början av processen ska vara tydlig med vilket utfall denne föredrar samt att deltagarna ska förstå vilken innebörd deras bidrag får i processen.⁴²

³⁶ Hunold och Young, "Justice, Democracy, and Hazardous Siting", s.88-90.

³⁷ Bell och Carrick, "Procedural Environmental Justice", s.106.

³⁸ Bell och Carrick, "Procedural Environmental Justice", s.109.

³⁹ Walker, *Environmental justice: concepts, evidence and politics*, s.49.

⁴⁰ Jayne Carrick, Derek Bell, Clare Fitzsimmons, Tim Gray & Gavin Stewart, "Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making" *Journal of Environmental Planning and Management* 66, nr 14 (21 juni 2022): s.2865. <https://doi.org/10.1080/09640568.2022.2086857> [Carrick och Bell m.fl., "Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making"]

⁴¹ Ibid. s.2867-2869.

⁴² Ibid. s.2871.

2.2.3 Erkännande rättvisa

Robert Melchior Figueroa är den första filosofen som uttryckligen diskuterat erkännande rättvisa som en del av miljö rättvisa.⁴³ Erkännande rättvisa handlar om att uppmärksamma och respektera skillnader mellan grupper i samhället. Den erkännande dimensionen tar sikte på systematiska orättvisor som uppstår på grund av att den dominerande gruppen i samhället eller statliga institutioner inte respekterar skillnader i förhållande till marginaliserade grupper. Det kan handla om skillnader i kultur, hur land- och vatten brukas och politiska system.⁴⁴ Schlosberg har kommit att inspireras av Figueroa och inkluderar denna dimension av rättvisa i sin syn på miljö rättvisa.⁴⁵ Walker har i sin tur inspirerats av Schlosberg och ser erkännande rättvisa som en integrerad del av miljö rättvisa.⁴⁶

Schlosberg argumenterar för att bristen på erkännande bör ses som en grundläggande faktor till den ojämlika fördelningen av miljöfaror. Även om fördelningen inte nödvändigtvis är ämnad att diskriminera specifika grupper, blir sådant fallet på grund av strukturella samhällsfaktorer. Exempelvis kan marknadskrafter innebära att låginkomsttagare och marginaliserade grupper bosätter sig i förorenade områden. Argument om att bosättningen är frivillig och att avsikt att diskriminera saknas innebär inte i sig att situationen blir rättvis.⁴⁷ Bosättningen formas av strukturella faktorer, som ojämlika socioekonomiska förhållanden, och huruvida valet att flytta till ett förorenat område är frivilligt kan således ifrågasättas.

Svarstad och Benjaminsen riktar dock kritik mot att erkännande rättvisa ofta hanteras på ett paternalistiskt sätt. De påpekar det faktum att akademiker och aktivister tidigare har pratat för marginaliserade grupper snarare än att ha lyssnat på dem.⁴⁸ På liknande sätt riktar Pulido och De Lara kritik mot den erkännande rättvisan som bestäms av en liberal stat. De menar att ett dekolonialt perspektiv istället bör beaktas för att uppnå rättvisa.⁴⁹

⁴³ Kyle Whyte, "The recognition paradigm of environmental justice", i *The Routledge Handbook of Environmental Justice*, red. Ryan Holifield, Jayajit Chakraborty och Gordon Walker, 1 uppl. (Routledge, 2017), s.118. [Whyte, "The recognition paradigm of environmental justice"].

⁴⁴ Ibid. s.118-119.

⁴⁵ Schlosberg, *Defining Environmental Justice - Theories, Movements and Nature*, s.59.

⁴⁶ Walker, *Environmental justice: concepts, evidence and politics*, s.8.

⁴⁷ Schlosberg, *Defining Environmental Justice - Theories, Movements and Nature*, s.59.

⁴⁸ Svarstad och Benjaminsen, "Reading radical environmental justice through a political ecology lens", s.8.

⁴⁹ Laura Pulido och Juan de Lara, "Reimagining 'justice' in environmental justice: Radical ecologies, decolonial thought, and the Black Radical Tradition", *Environment and Planning E: Nature and Space* 1, nr 1-2 (24 april 2018): s.77. <https://doi.org/10.1177/2514848618770363> [Pulido och de Lara, "Reimagining 'justice' in environmental justice: Radical ecologies, decolonial thought, and the Black Radical Tradition"].

2.3 Miljörättvisa som uppsatsens teoretiska utgångspunkt

Med uppsatsens fokus på allmänhetens rätt att delta i miljörelaterade beslutsprocesser blir fokuset framför allt på den processuella miljörättvisan. Förståelsen av processuell rättvisa i uppsatsen tar, i linje med Schlosberg, sin utgångspunkt i de aspekter som Hunold och Young identifierat. Det handlar alltså om *inclusiveness*, *consultation over time*, *equal resources and access to information*, *shared decision-making authority* och *authoritative decision-making*. Den kritik som Bell, Carrick och Walker lyft fram angående att en ideal teori svårligen kan appliceras i ett icke-idealt samhälle kommer också att vägas in. Det innebär att förståelsen för den processuella miljörättvisan utgår från Hunold och Youngs fem aspekter men kritiken hjälper att forma innebörden av aspekterna för uppsatsen.

Förståelsen för *inclusiveness* utgår från Hunold och Youngs synpunkt om att alla ska inkluderas på ett jämlikt sätt samt att särskild ansträngning görs för att nå ut till grupper och personer som annars riskerar att exkluderas. Däremot får, som Bell och Carrick pekar på, inkluderingen inte innebära att viktiga röster försvinner i mängden. Det krävs alltså en balansgång i inkluderingen. *Consultation over time*, förstås som Hunold och Young skriver, att deltagandet sker under hela processen. Aspekten förtydligas dessutom genom Bell och Carricks ståndpunkt om att deltagandet inte enbart bör ske i närheten av det slutgiltiga beslutet. Med *equal resources and access to information* finns ett syfte att motverka ojämlika maktförhållanden och jämna ut spelplanen för olika parter. För att uppfylla aspekten krävs, som Bell och Carrick skriver, tillräckligt med tid och kunskap för att skapa ett meningsfullt deltagande.

De största förändringarna i förståelsen för processuell miljörättvisa, i förhållande till Hunold och Youngs aspekter, gäller *shared decision-making authority* och *authoritative decision-making*. Anledningen till det är svårigheten i att skifta makten från myndigheter till medborgare som de två aspekterna innebär. Istället används svagare former av aspekterna som Bell och Carrick förespråkar, där fokuset istället riktas mot makt och inflytande.⁵⁰ Det möjliggör en mer nyanserad diskussion kring deltagande, snarare än att konstatera det faktum att beslut om tillstånd inte tas av medborgarna. För att bedöma deltagarnas faktiska makt och inflytande analyseras i vilken mån processen möjliggör en konstruktiv dialog mellan aktörer samt i vilken utsträckning som allmänheten ges reellt inflytande.

⁵⁰ Bell och Carrick, "Procedural Environmental Justice", s.109.

Förståelsen för processuell miljö rättvisa i uppsatsen kokas alltså ned till (1) inkludering, (2) konsultation över tid, (3) jämlik tillgång till information och resurser, (4) konstruktiv dialog och (5) möjligheter till reellt inflytande. När deltagandet sker med hänsyn till dessa fem aspekter uppstår legitima beslutsprocesser och meningsfulla deltaganden. Det följer av att miljö rättvisa garanterar berörda aktörer goda förutsättningar att delta på ett informerat, jämlikt och respektfullt sätt. Meningsfulla deltaganden förutsätter dock också en stabil grund med genomslag av distributiv och erkännande rättvisa. Anledningen till det är att många av teoretikerna påpekat att fler dimensioner av rättvisa krävs för att beslutsprocesserna ska bli miljö rättvisa.⁵¹ För att avgöra om något är distributivt rättvist bör kontexten analyseras för att ge en nyanserad bild av fördelningen. Vad gäller erkännande rättvisa granskas i vilken mån skillnader i grupper beaktas i förhållande till möjligheter att delta. Dimensionen om erkännande rättvisa är särskilt intressant i relation till samerna eftersom mycket av utvinningen i Sverige sker i samernas traditionella landområde.⁵²

I uppsatsen definieras alltså miljö rättvisa utifrån de fem processuella aspekterna samt genom distributiv och erkännande rättvisa. Definitionen av miljö rättvisa utgör den analytiska referensramen för att bedöma huruvida beslutsprocessen möjliggör ett meningsfullt deltagande eftersom teorin garanterar goda, transparenta och jämlika beslutsprocesser.

⁵¹ Se, Schlosberg, *Defining Environmental Justice - Theories, Movements and Nature*, s.40, Shrader-Frechette, *Environmental justice: Creating equality, reclaiming democracy*, s.28, Sze och London, "Environmental Justice at the Crossroads", s.1332, Bell & Carrick, "Procedural Environmental Justice" s.101.

⁵² Se avsnitt 3.5.

3. Samråd och allmänhetens rätt till deltagande

Bestämmelser om samråd är centrala i uppsatsen eftersom de anger den rättsliga ramen för allmänhetens deltagande i miljörelaterade beslutsprocesser. Kraven om deltagande i lagstiftningen kan således anses ge uttryck för processuell rättvisa i den mån de ger uttryck för inkludering, konsultation över tid, jämlik tillgång till information och resurser, konstruktiv dialog och möjligheter till reellt inflytande. Mot denna bakgrund syftar avsnittet till att kartlägga bestämmelserna som är av betydelse för deltagandet i svensk tillståndsprocess för mineralutvinning. Avsnittet är av betydelse för att senare i uppsatsen få förståelse för hur ny lagstiftning på området och förslag till ny lagstiftning kan förändra möjligheter till deltagande och därigenom dess uttryck för miljö rättvisa.

3.1 Århuskonventionen

UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) är det internationella instrument som framför allt reglerar allmänhetens rätt att delta på miljöområdet. Konventionen trädde i kraft 2001 och ratificerades fyra år senare i både Sverige och EU.⁵³

Århuskonventionen vilar på tre pelare, vilka var och en speglar en särskild rättighet.⁵⁴ Den första rättigheten reglerar allmänhetens rätt till miljöinformation. Rättigheten består av en aktiv och en passiv komponent. Den passiva komponenten är allmänhetens rätt att begära miljöinformation från myndigheter och få sin begäran beviljad utifrån vissa förutsättningar.⁵⁵ Den aktiva komponenten innebär att myndigheter kontinuerligt ska samla in och sprida miljöinformation till allmänheten även om ingen enskild begär det.⁵⁶ Den andra rättigheten reglerar allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser. Deltagandet gäller bland annat i beslut om specifika verksamheter som anses ha betydande miljöpåverkan och deltagandet ska ske på ett tidigt stadium när alla alternativ är möjliga.⁵⁷ Den tredje rättigheten reglerar allmänhetens rätt att få vissa frågor prövade av en självständig instans.⁵⁸

⁵³ 2005/370/EG: Rådets beslut 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 och SÖ 2005:28.

⁵⁴ Emily Barritt, *The foundations of the Aarhus Convention*, 1:e uppl. (Hart Publishing, 2020), s.5. [Barritt, *The foundations of the Aarhus Convention*].

⁵⁵ Art. 4 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters [Århuskonventionen].

⁵⁶ Art. 5 Århuskonventionen.

⁵⁷ Art. 6 Århuskonventionen.

⁵⁸ Art. 9 Århuskonventionen.

3.2 MKB-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) är ett exempel på EU-lagstiftning som reglerar rätten till samråd i miljöprocesser. I enlighet med MKB-direktivet ska verksamheter eller åtgärder som kan ha betydande miljöpåverkan på grund av sin storlek, art, lokalisering eller liknande bli föremål för bedömning innan tillstånd kan meddelas.⁵⁹ En sådan bedömning, som i direktivet kallas en miljökonsekvensbedömning, innefattar krav på att hålla samråd.⁶⁰ Enligt direktivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att myndigheter med särskilt miljöansvar eller på grund av sin lokala och regionala behörighet, som kan antas bli berörda av projektet, få möjlighet att yttra sig över ansökan.⁶¹

Även den berörda allmänheten ska ges reella möjligheter att delta i beslutsprocessen redan på ett tidigt stadium och då alla alternativ fortfarande står öppna.⁶² För att allmänheten ska kunna delta effektivt i beslutsprocesserna krävs det att information om den planerade verksamheten eller åtgärden når ut i ett tidigt skede av processen.⁶³ På vilket sätt information ska nå allmänheten är i stort sett upp till medlemsstaten att bestämma men informationen ska finnas tillgänglig elektroniskt vid minst en central portal alternativt en lättillgänglig kontaktpunkt.⁶⁴ För samråd om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och utformning får tidsfristen för samrådet inte vara kortare än 30 dagar.⁶⁵ Bestämmelserna om deltagande i MKB-direktivet följer i hög utsträckning de som etableras i Århuskonventionen.

3.3 Samråd i specifik miljöbedömning

MKB-direktivet utgör grunden till de svenska reglerna om miljöbedömningar.⁶⁶ För miljöbedömningar finns två viktiga delar. Den första delen är att skapa ett beslutsunderlag där det centrala dokumentet är miljökonsekvensbeskrivningen. Syftet med beslutsunderlaget är att möjliggöra en bedömning av miljöeffekter som den planerade verksamheten eller åtgärden

⁵⁹ Art. 2.1, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [MKB-direktivet].

⁶⁰ Art. 1(g)(ii) MKB-direktivet.

⁶¹ Art. 6.1 MKB-direktivet.

⁶² Art. 6.4 MKB-direktivet.

⁶³ Art. 6.2 MKB-direktivet.

⁶⁴ Art. 6.5 MKB-direktivet.

⁶⁵ Art. 6.7 MKB-direktivet.

⁶⁶ Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, 6:e uppl. (Iustus, 2025), s.207. [Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljöretten*].

kan medföra. Den andra delen handlar om själva förfarandet som ska ge berörda myndigheter, enskilda och allmänhet möjlighet att påverka innehållet i beslutsunderlaget på ett tidigt stadium.⁶⁷ I svensk rätt ska en specifik miljöbedömning genomföras för verksamheter eller åtgärder som tillståndsprövas enligt 9, 11 eller 17 kapitlet miljöbalken om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.⁶⁸ Vissa verksamheter eller åtgärder anses dock alltid medföra betydande miljöpåverkan vilket innebär att den specifika miljöbedömningen är obligatorisk.⁶⁹

3.3.1 Undersökningssamråd

Om en verksamhet eller åtgärd inte specificerats i miljöbedömningförfordningen, utan kräver en undersökning om betydande miljöpåverkan i det enskilda fallet, hålls ett undersökningssamråd.⁷⁰ Verksamhetsutövaren ska inför samrådet ta fram ett samrådsunderlag med information om bland annat befarade miljöeffekter och naturens känslighet i området.⁷¹ Länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten ska ges möjlighet att delta i samrådet.⁷² Frågan om betydande miljöpåverkan och innehållet i en kommande miljökonsekvensbeskrivning är centrala delar av undersökningssamrådet. Undersökningssamrådet mynnar sedan ut i ett beslut från Länsstyrelsen om huruvida verksamheten ska anses ha betydande miljöpåverkan.⁷³

Om länsstyrelsen beslutar att det finns en befarad miljöpåverkan av betydande slag ska en specifik miljöbedömning genomföras. I annat fall behöver verksamhetsutövaren endast utarbeta ett ”förenklat underlag”.⁷⁴ Beslutet som länsstyrelsen tar ska göras tillgängligt för allmänheten såvida det inte handlar om en verksamhet eller åtgärd som avser totalförsvaret eller kan påverka totalförsvaret negativt.⁷⁵

3.3.2 Avgränsningssamråd

Om en verksamhet befaras kunna innebära betydande miljöpåverkan ska en specifik miljöbedömning genomföras. Den specifika miljöbedömningen inleds genom att

⁶⁷ Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, s.208.

⁶⁸ 6:20 2 p Miljöbalk (1998:808) [MB].

⁶⁹ 6:23 MB, 6 § miljöbedömningsförfordningen (2017:966) [MBF].

⁷⁰ 6:23-24 MB.

⁷¹ 6:24 MB, 8 § MBF.

⁷² 6:24 1 st 2 p MB.

⁷³ 6:26 MB.

⁷⁴ 6:47 MB.

⁷⁵ 6:26 a MB.

verksamhetsutövaren tar fram ett underlag och anordnar ett avgränsningssamråd.⁷⁶ Samrådet sker inför arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och verksamhetsutövaren ska bland annat samråda om val av plats, verksamhetens omfattning, befarade miljöeffekter samt utformning och detaljgrad av miljökonsekvensbeskrivningen.⁷⁷ Avgränsningssamrådet hålls alltså vid ett tidigt skede i tillståndsprocessen. Verksamhetsutövaren kan, genom samrådet, på ett tidigt stadium klargöra problemställningar, överväga alternativa metoder och få ökad kännedom om platsen.⁷⁸ Myndigheter och berörd allmänhet ska kunna påverka verksamhetens utformning och beslutsunderlag innan verksamhetsutövaren låst fast sig vid sin idé.⁷⁹

Samrådskretsen, det vill säga de parter som ska bjudas in till samråd, är utökad i jämförelse med undersökningssamrådet.⁸⁰ Länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan antas bli särskilt berörda samt övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda ska bjudas in till samråd.⁸¹ Något som ska noteras avseende samrådskretsen är att enskilda som kan antas bli särskilt berörda och allmänhet som kan antas bli berörda uttryckligen delas upp för att tydliggöra att de är olika samrådsparter. I propositionen framgår att uppdelningen görs eftersom parterna ska behandlas på olika sätt vid samrådsförfarandet. När samrådsunderlaget ska förmedlas bör enskilda som särskilt berörs kontaktas direkt medan det för allmänheten som berörs räcker att informera genom exempelvis en annons i ortspressen.⁸² Vidare krävs att samrådsunderlaget lämnas i så god tid för att ett meningsfullt samråd ska kunna äga rum.⁸³ Vad som utgör god tid bedöms från fall till fall och hänsyn ska tas till bland annat hur komplex verksamheten är och underlagets omfattning.⁸⁴ Hur samrådet sedan går till kan skilja från verksamhet till verksamhet. Ibland krävs samordning av samråd enligt olika lagstiftningar och ibland krävs att samrådet tas i etapper för att uppfylla dess syfte.⁸⁵

⁷⁶ 6:28 MB, Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, s.215.

⁷⁷ 6:29 MB.

⁷⁸ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, 2013, s.72.

<https://resource.sgu.se/produkter/regeringsrapporter/vagledning-for-provning-av-gruvverksamhet-2013.pdf>
[Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*].

⁷⁹ Prop 2016/17:200 s.203.

⁸⁰ Prop. 2016/17:200 s.202.

⁸¹ 6:30 MB.

⁸² Prop 2016/17:200 s.119.

⁸³ 6:31 MB.

⁸⁴ Prop 2016/17:200 s.203.

⁸⁵ Prop 2016/17:200 s.118.

Vilka som inkluderas i kretsen enskilda som anses vara särskilt berörda respektive allmänhet som berörs framgår av de första förarbetena till miljöbalken. Enskilda som kan antas bli särskilt berörda består framför allt av närboende och de blir även ofta sakägare.⁸⁶ Allmänhet som kan antas bli berörda är ett vidare begrepp i lagtexten. Det handlar om allmänhet som kan bli utsatt för miljöpåverkan vilket kan vara närboende men även orsbefolkningen i bredare bemärkelse.⁸⁷ Inför ändringen av miljöbalken 2018 efterfrågade flera remissinstanser förtydliganden av gruppernas omfattning. Regeringen hänvisade dock endast till de tidigare förarbetena men uttryckte att begreppet allmänhet som blir berörd ska vara så pass vidsträckt att miljöorganisationer inkluderas.⁸⁸ Domstolen har på senare tid förtydligat att enskilda som kan anses särskilt berörda inte behöver drabbas på ett unikt sätt för att omfattas av definitionen utan det handlar snarare om att störningarna som förväntas drabba en enskild uppnår en viss allvarhetsgrad.⁸⁹

Det är verksamhetsutövaren som har det yttersta ansvaret för genomförandet av samrådet. Länsstyrelsen fick förvisso en förtydligad roll i avgränsningssamrådet den 1 januari 2025 genom en skyldighet att skriftligen redovisa sin bedömning om vad som ska ingå i en MKB.⁹⁰ Bedömningen är dock inte bindande och verksamhetsutövaren är fortsatt ytterst ansvarig för att underlaget blir fullständigt.⁹¹

3.3.3 Samråd vid prövningsmyndigheten

När beslutsunderlaget är färdigställt lämnar verksamhetsutövaren sin ansökan om tillstånd till prövningsmyndigheten.⁹² Ansökan ska bland annat innehålla en MKB med uppgifter om ett genomfört samråd. En fullständig MKB är en processförutsättning.⁹³ Om prövningsmyndigheten anser att något saknas i ansökan kan kompletteringar begäras men om bristerna är väsentliga kan ansökan istället avvisas eller avslås.⁹⁴ Det är dock endast i undantagsfall som prövningsmyndigheten kan avvisa ansökan utan att först begära komplettering som kan avhjälpa bristen.⁹⁵ Rättsfallet MÖD 2002:39 utgör ett exempel på när

⁸⁶ Prop 1997/97:45 del 2, s.57.

⁸⁷ Prop 1997/97:45 del 2, s.60.

⁸⁸ Prop 2016/17:200 s.119.

⁸⁹ MÖD 2022:27, s.8.

⁹⁰ 6:32 2 st MB.

⁹¹ Malin Wik, Miljöbalk (1998:808) 6 kap 32 § 2 st, Karnov (JUNO) (besökt 12 november 2025).

⁹² Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, s.309.

⁹³ Prop. 1997/98:45 del 2, s.65.

⁹⁴ 22:2 MB.

⁹⁵ MÖD 2002:15.

ett bristfälligt samråd kunde kompletteras efter att ansökan lämnats in till prövningsmyndigheten. Med utgångspunkt i att verksamhetens befarade miljöpåverkan var relativt liten ansåg domstolen att det uteblivna samrådet i sig inte var skäl att avvisa ansökan. Ett bristfälligt samråd har dock visat sig vara svårt att komplettera i efterhand i andra fall.⁹⁶ Så var fallet i MÖD 2022:27, när LKAB sökte tillstånd för utökad gruvverksamhet. Domstolen konstaterade att när LKAB endast bjudit in till samråd genom en annons i ortspressen och en skrivelse i sin egen tidning, inte på ett fullgott sätt bjudit in enskilda som kunde bli särskilt berörda av verksamheten att samråda. Eftersom verksamhetens omgivningspåverkan ansågs vara exceptionellt omfattande kunde bristerna inte läkas genom komplettering hos prövningsmyndigheten. Ansökan om tillstånd blev därför avvisad.

Om ansökan anses vara komplett, och MKB:n kan läggas till grund för prövningen, ska prövningsmyndigheten kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns och tillgängliggöra den för allmänheten. Allmänheten ska ges skälig tid och minst 30 dagar att inkomma med synpunkter.⁹⁷ Det finns således ingen maxtid utan prövningsmyndigheten får själva bedöma vad som är lämpligt.⁹⁸ I kungörelsen ska framgå att verksamheten i fråga omfattas av krav på specifik miljöbedömning, vilken prövningsmyndighet som är ansvarig, var handlingarna finns tillgängliga, till vem och när synpunkter ska lämnas samt hur tillkommande information hålls tillgänglig.⁹⁹ Kungörelsen om MKB:n ska göras på passande webbplats och i ortstidning.¹⁰⁰

3.4 Deltagande enligt minerallagen

När en verksamhetsutövare ansöker om miljötillstånd enligt miljöbalken för att bedriva mineralutvinning blir deltagandet aktuellt i de skeden som har beskrivits ovan. Innan miljötillståndet för mineralutvinning tar vid har dock frågor om bland annat vad för typ av fyndighet det handlar om, vilket ekonomiskt värde fyndigheten förväntas ha och möjligheter för dess beskaffenhet redan besvarats. Sådana frågor besvaras inom ramen för tillstånd enligt minerallagen, som sker innan miljöprövningen blir aktuell. Tillstånd enligt minerallagen

⁹⁶ Se exempelvis MÖD 2002:15, MÖD 2003:88, MÖD 2022:27.

⁹⁷ 6:39 MB, 22:3 MB.

⁹⁸ Malin Wik, Miljöbalk (1998:808) 6 kap 39 §, Karnov (JUNO) (besökt 13 november 2025).

⁹⁹ 6:40 MB.

¹⁰⁰ 6:41 MB.

krävs om fyndigheten utgör koncessionsmineral som exempelvis kobolt, koppar, litium och nickel.¹⁰¹

Om en verksamhetsutövare avser att utvinna koncessionsmineralen är första steget undersökningsarbetet. För undersökningsarbetet krävs enligt minerallagen ett undersökningstillstånd och i vissa fall även tillstånd för provbrytning. Om undersökningen är lyckad och verksamhetsutövaren bestämmer sig för att etablera en gruva krävs en bearbetningskoncession. Ett beslut om bearbetningskoncession avgör vem som har rätt att utvinna mineralen i området. Det kan ta tiotals år från det att de första undersökningsarbetet inleds tills att miljötillstånd erhålls och gruvan öppnar.¹⁰² Medan minerallagen avser att säkra försörjning av metaller och mineraler genom utvinning, avser miljöbalken att främja en hållbar utveckling.¹⁰³ Med lagarnas skilda syften i åtanke är det intressant att se i vilka skeden samråd och synpunkter beaktas för tillstånden enligt minerallagen.

3.4.1 Undersökningstillstånd och deltagande

För att få kartlägga berggrundsgeologin inom ett område i syfte att undersöka om det finns en fyndighet där samt den eventuella fyndighetens beskaffenhet och brytvärdhet, krävs ett undersökningstillstånd enligt minerallagen.¹⁰⁴ Vid ansökan om undersökningstillstånd ska kommunen och länsstyrelsen ges möjlighet att yttra sig innan tillstånd lämnas. Om ansökan avser ett område där renskötsel bedrivs ska även sametinget ges möjlighet att lämna synpunkter.¹⁰⁵ För att få tillstånd för undersökningsarbetet krävs att verksamhetsutövaren upprättar en gällande arbetsplan.¹⁰⁶ Eventuella markägare, innehavare av särskilt rätt och innehavare av renskötselrätt ska delges arbetsplanen och ges möjlighet att komma med invändningar.¹⁰⁷ Om invändningar inkommit skriftligen och inom tre veckor men tillståndshavaren och parten med invändningen inte kommer överens om nödvändiga åtgärder, får tillståndshavaren begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren.¹⁰⁸ Syftet med

¹⁰¹ 1:1 Minerallagen (1991:45).

¹⁰² "Hur en gruva blir till", Sveriges geologiska undersökning, 6 november 2025.

<https://www.sgu.se/mineralnaring/mineralnaring-och-samhalle/hur-en-gruva-blir-till/> ["Hur en gruva blir till", Sveriges geologiska undersökning].

¹⁰³ "Hur en gruva blir till", Sveriges geologiska undersökning.

¹⁰⁴ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, s.15.

¹⁰⁵ Ibid., s.15-16.

¹⁰⁶ 3:5 Minerallagen.

¹⁰⁷ 3:5 a Minerallagen.

¹⁰⁸ 3:5 a, 3:5 c-d Minerallagen.

bestämmelserna om delgivning av arbetsplanen är att informationen når ut till berörda parter och ger dem möjlighet att påverka arbetet.¹⁰⁹

Vidare kan undersökningsarbeten behöva anmälas för samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken. Sådant samråd gäller för verksamheter som varken tillståndsprövas eller behöver anmälas enligt andra bestämmelser i miljöbalken men fortfarande riskerar att väsentligt ändra naturmiljön.¹¹⁰ Om prospektering ska ske inom ett obrutet fjällområde är anmälan för samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken obligatorisk.¹¹¹ I Naturvårdsverkets allmänna råd framgår att även om samråd inte är obligatoriskt bör anmälan om samråd ske i de fall undersökningsarbetet innebär väsentliga ingrepp i naturmiljön.¹¹² I förarbeten till miljöbalken framgår att vid tveksamma fall, då verksamhetsutövaren inte själv anser att ändringen av naturmiljön är till skada, bör samråd ändå ske.¹¹³ Anmälan för samråd ska vara skriftlig, det ska bifogas en karta och finnas med en beskrivning av den planerade verksamheten eller åtgärden. Dessutom krävs att information om fastighetsägare eller nyttjanderättshavare framgår samt information om hur hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken följs. Tillsynsmyndigheten, som oftast är länsstyrelsen, kan begära kompletterande handlingar om det behövs.¹¹⁴ Sedan går tillsynsmyndigheten igenom materialet och tar ställning. Synpunkter inhämtas från andra myndigheter bara om de uppenbarligen berörs av verksamheten.¹¹⁵

3.4.2 Bearbetningskoncession och deltagande

Vid ansökan om bearbetningskoncession upprättar verksamhetsutövaren en ansökan med en miljökonsekvensbeskrivning samt bilagor och skickar in till Bergsstaten. Innan Bergsstaten fattar beslut ska samråd med länsstyrelsen ske gällande tillämpningen av 3, 4 och 6 kapitlet miljöbalken samt om miljökonsekvensbeskrivningen.¹¹⁶ Efter samrådet med länsstyrelsen ska Bergsstaten underrätta berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt samt kungöra ansökan för allmänheten. Invändningar mot miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan ska

¹⁰⁹ Bergsstaten, *Delgivning av arbetsplaner*, Dnr BS 49-1117-12 (Sveriges geologiska undersökning, 2012), s.1 [delgivning-av-arbetsplaner-121001.pdf](#).

¹¹⁰ 12:6 1 st MB.

¹¹¹ 7 b § Förordning (1998:904) om anmälan för samråd.

¹¹² Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, s.18.

¹¹³ Prop 1997/98:45 del 2, s.150.

¹¹⁴ Naturvårdsverket, *Anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken*, Handbok 2001:6, (Naturvårdsverket, 2001), s.26. <https://www.naturvardsverket.se/4ac1f1/globalassets/media/publikationer-pdf/6200/620-6228-x.pdf>

¹¹⁵ Ibid. s.30.

¹¹⁶ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, s.24.

görs inom fyra veckor från tillfället för underrättelserna och kungörelsen. Länsstyrelsen får genom underrättelsen och kungörelsen tillgång till alla synpunkter och invändningar gällande MKB:n innan de skickar sitt yttrande med eventuella krav på komplettering till Bergsstaten.¹¹⁷ Efter en eventuell komplettering från verksamhetsutövaren kan Bergsstaten fatta beslut i frågan om bearbetningskoncession. I vissa fall ska dock Bergsstaten hänskjuta ärendet till regeringen för prövning och avgörande.¹¹⁸ Bearbetningskoncessionen ger verksamhetsutövaren ensamrätt att utvinna mineralen i området men det ger ingen rätt att påbörja arbetet. För att påbörja arbetet krävs miljötillstånd enligt miljöbalken och det söks efter att bearbetningskoncessionen är meddelad.

3.5 Något om samernas rätt att delta genom tillståndsprocessen

Eftersom majoriteten av Sveriges gruvor och fyndigheter ligger i Sápmi, samernas traditionella landområde, finns en poäng att lyfta samernas möjligheter till deltagande särskilt.¹¹⁹ Både hushållning med naturresurser och ekologisk långsiktighet är centrala värden i samisk kultur.¹²⁰ Rennäringen som bedrivs av samer och är egendomsskyddad är även en viktig del av det samiska kulturarvet. Då rennäringen bedrivs över stora betesarealer och renarna är känsliga för andra markanvändare kan intressekonflikter mot industrier och verksamheter uppstå.¹²¹ Som urfolk har samerna specifika rättigheter vilka syftar till att utjämna förutsättningarna och rätten till språk, kultur och inflytande i förhållande till majoritetsbefolkningen.¹²² Inom ramen för uppsatsen är det därmed av relevans att få förståelse för i vilken mån urfolks rättigheter får genomslag i tillståndsprocessen för mineralutvinning.

¹¹⁷ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, s.25.

¹¹⁸ 8:1-2 Minerallagen.

¹¹⁹ Kaisa Raitio, Christina Allard och Rebecca Lawrence, "Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Sweden's mining permitting practices", *Land Use Policy* 99, (2020), s.1. <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1016/j.landusepol.2020.105001> [Raitio, Allard och Lawrence, Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Sweden's mining permitting practices"].

¹²⁰ Sametinget, *Klimatstrategi - sametingets politiska ställningstagande*, (Sametinget, 2019), s.8. <https://sametinget.se/3373>. [Sametinget, *Klimatstrategi - sametingets politiska ställningstagande*]

¹²¹ "Rennäringen i Sverige", Sametinget, 19 september 2025. <https://sametinget.se/rennaringen-sverige>.

¹²² "Urfolksrätt och samers mänskliga rättigheter", Institutet för mänskliga rättigheter, 7 november 2025, <https://mrinstitutet.se/manskliga-rattigheter/rattighetsomraden/urfolksratt-och-samers-manskliga-rattigheter> ["Urfolksrätt och samers mänskliga rättigheter", Institutet för mänskliga rättigheter].

3.5.1 ILO 196, UNDRIP & Konsultationslagen

År 1977 erkändes samerna som urfolk i Sverige av riksdagen och 2011 blev samernas status som urfolk etablerat i svensk grundlag.¹²³ Som ovan nämnt har samerna som urfolk specifika rättigheter för att utjämna deras inflytande i förhållande till majoritetsbefolkningen.¹²⁴ De särskilda rättigheterna skyddas bland annat genom ILO konventionen 169 (ILO 196) och FN:s urfolksdeklaration (UNDRIP). Medan Sverige har åtagit sig att följa urfolksdeklarationen har ILO 169 aldrig blivit ratificerat i Sverige.¹²⁵ Urfolksdeklarationen är inte juridiskt bindande men sätter en miniminivå för hur urfolksfrågor ska behandlas i Sverige. En central princip i urfolksdeklarationen är rätten till fritt och informerat förhandssamtycke (FPIC). FPIC är ett uttryck för urfolks rätt till självbestämmande och inflytande i beslut som kan röra dem på ett tidigt stadium.¹²⁶ Principen kan alltså vara av betydelse när det gäller frågor om deltagande.

I Svensk rätt finns sedan 2022 lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket (konsultationslagen). Av konsultationslagen framgår att innan beslut tas, som kan få särskild betydelse för samerna, ska regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner konsultera samiska företrädare.¹²⁷ Särskild betydelse för samer uppstår enligt förarbetena till lagen vid beslut om bearbetningskoncessioner. För undersökningstillstånd framgår att de i normalfallet inte ska omfattas av en skyldighet att konsultera.¹²⁸ Skyldigheten att konsultera gäller inte heller för domstolar, domstolsliknande nämnder eller organ i förvaltningsmyndighet med domstolsliknande uppgifter.¹²⁹ Det innebär att när en ansökan om miljötillstånd prövas av mark- och miljödomstolen (A-verksamhet) eller miljöprövningsdelegationen (B-verksamhet) krävs ingen konsultation enligt lagen.

Utöver deltagande som aktualiseras enligt minerallagen och miljöbalken krävs alltså även i vissa fall konsultation med samer enligt konsultationslagen. Dessutom bör

¹²³ Se Prop 1976/77:80 och 1:2 6 st Regeringsformen.

¹²⁴ "Urfolksrätt och samers mänskliga rättigheter", Institutet för mänskliga rättigheter.

¹²⁵ Se "Convention (No. 169) concerning indigenous and tribal peoples in independent countries", UNTC, (hämtad 5 januari 2026). https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800c0136&clang=_en.

¹²⁶ Art. 10, 19, 28.1, 29.2 United Nations General Assembly, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, resolution adopted by the General Assembly on 13 September 2007, UN Doc. A/RES/61/295. [UNDRIP].

¹²⁷ 2 § lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket. [Konsultationslagen].

¹²⁸ Prop 2020/21:64 s.63.

¹²⁹ Prop 2020/21:64 s.143 och 3 § Konsultationslagen.

urfolksdeklarationen, trots att den inte är juridiskt bindande, beaktas för att hålla deltagandet över den miniminivå som fastställs i deklarationen.

3.6 Sammanfattande kommentar

Enligt minerallagen blir möjligheterna för allmänheten att delta mer begränsade i jämförelse med miljöbalken. Det blir tydligt vad gäller vilka som ingår i samråds-kretsen. Vid ansökan om undersökningstillstånd får markägare, innehavare av särskilt rätt och innehavare av renskötselrätt möjlighet att lämna invändningar mot arbetsplanen. För hela ansökan om undersökningstillstånd ges endast kommunen, länsstyrelsen och i vissa fall sametinget möjlighet att lämna synpunkter. Samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken, som kan krävas inom ramen för undersökningstillståndet, inkluderar länsstyrelsen och i vissa fall andra myndigheter, men inte enskilda eller allmänheten. Fortsättningsvis under bearbetningskoncessionen ska Bergsstaten, efter samråd med länsstyrelsen, underrätta berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt samt kungöra ansökan till allmänheten. Samråd enligt minerallagen aktualiserar framför allt deltagande med länsstyrelse, myndigheter och sametinget om renskötseln påverkas. Enskilda som får möjlighet att delta har ofta anknytning till området genom att vara innehavare av särskild rätt eller markägare. Endast vid bearbetningskoncessionen får allmänheten möjlighet att lämna synpunkter men det är först efter samrådet mellan bergsstaten och länsstyrelsen.

I miljöbalken sker samråden i flera steg. Om betydande miljöpåverkan ska undersökas inleds tillståndsprocessen med ett undersökningssamråd. Då får länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten möjlighet att delta. Om betydande miljöpåverkan kan antas inleds därefter ett avgränsningssamråd. För avgränsningssamrådet vidgas samråds-kretsen och inkluderar länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan antas bli särskilt berörda samt övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda ska bjudas in till samråd. Efter att ansökan om miljöstillstånd är inskickad till prövningsmyndigheten och eventuella kompletteringsrundor har genomförts, bjuds allmänheten åter igen in att lämna synpunkter. I miljöbalken ges alltså allmänheten eller åtminstone enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att lämna synpunkter vid samtliga tillfällen. Att två av samrådet sker innan ansökan och MKB:n lämnas in gör det möjligt för allmänheten att delta i ett tidigt skede när alla alternativ är möjliga, som både Århuskonventionen och MKB-direktivet

fastställer. Det faktum att ett bristfälligt samråd kan innebära en avslagen tillståndsansökan, främjar möjligheter att delta, eftersom verksamhetsutövaren förlorar på att inte hålla ordentliga samråd.

Inom ramen för uppsatsen är det dock viktigt att tillståndprocessen för mineralutvinning och deltagandet förstås i sin helhet. Det gäller alltså från undersökningstillstånd enligt minerallagen till miljöstillstånd enligt miljöbalken. När minerallagen avgör frågor om markanvändning och vem som har rätt att utvinna mineralen på området är deltagandet mer begränsat. Följden blir att när miljöbalken tar vid och inkluderar enskilda och allmänheten i högre utsträckning har vissa frågor i processen redan avgjorts.

4. Förändringar av tillståndsprocessen

År 2019 lanserade EU den europeiska gröna given som är en tillväxtstrategi med diverse initiativ för att ställa om till en grönare och mer hållbar värld.¹³⁰ Ett initiativ som tagits fram under den gröna given är förordningen om kritiska råmaterial.¹³¹ Syftet med förordningen är att säkerställa en resilient, hållbar och trygg försörjning av kritiska råmaterial vilket uppnås genom att öka utvinningen, återvinningen och förädlingen av kritiska metaller och mineraler inom EU.¹³² I förordningen etableras regler som ämnar att påskynda tillståndsprocesser och råda bot på administrativa bördor. Även på nationell nivå kan viljan att påskynda miljötillståndsprocessen för att möjliggöra klimatomställningen identifieras. I SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövning process* föreslås bland annat en ny förvaltningsmyndighet för miljöprövningen och ett förändrat samrådsförfarande som ska bidra till effektiviseringen. Förslagen avser även att bidra till den samordning på miljörättsens område som CRMA och andra initiativ under EU:s gröna giv kräver.¹³³

Gemensamt kommer bestämmelserna i CRMA och om förslagen i SOU 2024:98 genomföra skapa nya förutsättningar i tillståndsprövningen för mineralutvinningen. I detta avsnitt är det därför relevant att skapa förståelse för bestämmelserna och förslagen. Förståelsen behövs i uppsatsen eftersom den påskyndade processen kan ha en inverkan på möjligheten att delta, något som diskuteras vidare i efterföljande avsnitt.

4.1 EU:s förordning om kritiska råmaterial

Förordningen om kritiska råmaterial ska säkerställa att unionens kapacitet för strategiska råmaterial ökar till 2030. Utvinningen inom unionen ska vara minst 10 % av unionens årliga förbrukning, förädlingskapaciteten ska vara minst 40 % av unionens årliga förbrukning och 25 % av den årliga förbrukningen ska komma från inhemsk återvinning.¹³⁴ I förordningen listas de metaller och mineraler som utgör kritiska råmaterial och/eller strategiska råmaterial.

¹³⁰ “Den europeiska gröna given”, Europeiska rådet, 21 februari 2025.

<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/european-green-deal/#what>.

¹³¹ “Critical Raw Materials Act”, Europeiska Kommissionen, hämtad 3 december 2025. [Critical Raw Materials Act - Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs](#) [“Critical Raw Materials Act”, Europeiska Kommissionen].

¹³² “Critical Raw Materials Act”, Europeiska Kommissionen.

¹³³ SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, klimat- och näringslivsdepartementet, s.44 [SOU 2024:98].

¹³⁴ Art. 5, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020 [CRMA].

För att ett material ska klassas som strategiskt råmaterial ska det ha särskild relevans för den gröna och digitala omställningen samt för försvars- och rymdindustrin. Dessutom ska det förväntas finnas en hög framtida efterfrågan av materialet som överstiger nuvarande produktion. Slutligen ska det för materialet finnas en svårighet att öka produktionen globalt. Kritiska råmaterial kan delvis vara strategiska råmaterial också. Kännetecknet för de kritiska råmaterialen är att de bedöms ha ett högt ekonomiskt värde samt att det finns en risk att försörjningsbehovet i framtiden inte kan täckas.¹³⁵ För projekt avseende både kritiska råmaterial och strategiska råmaterial ska en gemensam kontaktpunkt inrättas. Kontaktpunkten är en myndighet som ansvarar för att bland annat underlätta och samordna tillståndsprocesser samt hjälpa projektägaren med administrativa frågor.¹³⁶ Införandet av kontaktpunkten ska bidra till en effektivare process för projekt som hanterar råmaterialen.

4.1.1 Strategiska projekt i förordningen

Projekt för strategiska råmaterial kan under vissa förutsättningar ges en fördelaktig status i förordningen genom att bli erkänt som ett strategiskt projekt av kommissionen.¹³⁷ Strategiska projekt får en fördelaktig status eftersom de kan dra nytta av effektiviserade tillståndsprocesser och snabbare administrativa procedurer.¹³⁸ Även bättre möjligheter till finansiering finns för strategiska projekt då Kommissionen ska samarbeta med medlemsstaterna för att påskynda och attrahera investeringar i strategiska projekt och samordna finansiering.¹³⁹

För att bli erkänt som strategiskt projekt krävs att vissa kriterier är uppfyllda. Projektet behöver bland annat på ett meningsfullt sätt hjälpa till att trygga försörjningen av strategiska råmaterial, vara tekniskt genomförbart, förväntas ha en tillräckligt tillförlitlig produktionsvolym, kunna genomföras på ett hållbart sätt och ha gränsöverskridande fördelar bland medlemsstaterna i EU.¹⁴⁰ Projektägaren måste skicka in en ansökan till kommissionen för att projektet ska kunna bli erkänt som strategiskt. I ansökan ska projektören till exempel beskriva hur kriterierna som ovan nämnts uppfylls, hur allmänhetens acceptans ska nås, hur

¹³⁵ Regeringskansliet, *Europeiska kritiska råmaterialakten*, 2022/23:FPM77 (Klimat- och näringslivsdepartementet, 2023) s.3.

<https://www.regeringen.se/contentassets/5675f19e47554d32a917a42f1303f38c/europeiska-kritiska-ramaterialakten-202223fpm77.pdf>

¹³⁶ Art. 9 CRMA.

¹³⁷ Art. 6 CRMA.

¹³⁸ "Questions and Answers on the European Critical Raw Materials Act", Europeiska kommissionen

¹³⁹ Art. 15-17 CRMA.

¹⁴⁰ Exempel ur Art. 6.1 CRMA.

meningsfull involvering och aktivt deltagande av berörda grupper ska gå till, hur projektet kan skapa arbetstillfällen och om urfolk påverkas, hur ett meningsfullt samråd ska genomföras för att minimera negativa konsekvenser för urfolks rättigheter.¹⁴¹

När ett projekt har utsetts till ett strategiskt projekt anses det ha ett överskuggande allmänintresse förutsatt att artiklarna 6.4 och 16.1 c i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG), artikel 4.7 i ramvattendirektivet (2000/60/EG) och artikel 9.1 a i fågeldirektivet (2009/147/EG) är uppfyllda.¹⁴² Projektägare och myndigheter ska se till att processen för strategiska projekt genomförs så snabbt som möjligt och att projektet får anses vara av högsta nationella betydelse, om sådan klassificering finns i nationell rätt.¹⁴³ Fortsättningsvis etableras tidsfrister för tillståndsprocessen i förordningen som inte får överstigas. Tillståndsprocessen för projekt som omfattar utvinning av strategiska råmaterial får inte ta mer än 27 månader och för förädling eller återvinning är tidsgränsen på 15 månader.¹⁴⁴ Om det krävs en miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet ska utarbetandet av MKB:n inte räknas in i varaktigheten för tillståndsprocessen.¹⁴⁵ I undantagsfall kan medlemsstaten förlänga de tidsfrister som finns för tillståndsprocessen.¹⁴⁶

Utöver den tidsfrist som etableras för hela tillståndsprocessen i CRMA, fastställs även tidsfrister för olika delar av tillståndsprocessen. Exempelvis ska undantag från MKB-direktivet göras för strategiska projekt vad gäller prövningsmyndighetens tidsutrymme för att bedöma om en miljökonsekvensbedömning behövs. Istället för 90 dagar som direktivet fastställer, ska prövningsmyndigheten ta beslutet inom 30 dagar från det att verksamhetsutövaren har lämnat in information om projektets art och dess befarade miljöpåverkan.¹⁴⁷ Om en miljökonsekvensbedömning krävs ska ett yttrande från kontaktpunkten gällande vilken detaljgrad MKB:n behöver avges inom 45 dagar, räknat från när verksamhetsutövaren begärde ett sådant yttrande.¹⁴⁸ När en ansökan sedan är inlämnad har prövningsmyndigheten 45 dagar på sig att meddela verksamhetsutövaren om ansökan är

¹⁴¹ Exempel ur Art. 7.1 CRMA.

¹⁴² Art. 10.2 CRMA.

¹⁴³ Art.10.3-10.4 CRMA.

¹⁴⁴ Art. 11.1 a-b CRMA.

¹⁴⁵ Art. 11.3 CRMA.

¹⁴⁶ Art. 11.4 CRMA.

¹⁴⁷ Art. 11.5 CRMA.

¹⁴⁸ Art. 12.1 CRMA.

fullständig. Dagen för bekräftelsen, om huruvida ansökan är fullständig eller inte, anses vara startdatum för tillståndsprocessen.¹⁴⁹

Även tidsfrister för samrådet finns i förordningen. Samråd med berörd allmänhet och med myndigheter avseende strategiska projekt ska inte överstiga 85 dagar och inte understiga 30 dagar. Om projektets karaktär, storlek eller komplexitet kräver det, får tidsfristen undantagsvis förlängas med högst 40 dagar.¹⁵⁰ Om samrådet resulterar i att MKB:n för det strategiska projektet måste kompletteras, ska verksamhetsutövaren ges minst 30 dagar att inkomma med ytterligare information. Tiden för att lämna ytterligare information ska inte räknas in i tidsfristen på 27 respektive 15 månader.¹⁵¹ Tidsfristerna för tillståndsprocessen ska inte heller påverka andra skyldigheter som följer av unionsrätten eller internationell rätt och inte heller förfarandet för överklaganden.¹⁵²

4.2 SOU 2024:98 med förslag om ett slopat avgränsningssamråd

I januari 2025 publicerades SOU 2024:98 med förslag på hur tillståndsprövningen i miljöbalken kan göras mer flexibel, effektiv och förutsägbar i syfte att förkorta och förenkla tillståndsprocessen. De föreslagna förändringarna syftar till att säkerställa näringslivets konkurrenskraft, bidra till ökad investeringsvilja och samtidigt främja klimatomställning.¹⁵³ Utredningen är på över 2000 sidor och det kommer därför inte som en överraskning att förslagen till förändringar i många delar är omfattande. Ett förslag i utredningen är att inrätta en ny förvaltningsmyndighet, miljöprövningsmyndigheten, som ska ansvara för all tillståndsprövning inom ramen för miljöbalken. En följd av förslaget blir således att Mark- och miljödomstolen endast ska överpröva ärenden och handlägga stämningssmål. Det föreslås även att Länsstyrelsens ansvar för samrådsprocessen ska flyttas till den nya myndigheten.¹⁵⁴

Med samrådsförfarandet i fokus finns, utöver förslaget om att flytta ansvaret för samrådsprocessen till den nya myndigheten, även förslag om att förändra processen som sådan. Utredningen föreslår att avgränsningssamrådet slopas och istället ersätts med ett avgränsningsyttrande från miljöprövningsmyndigheten.¹⁵⁵ Ett avgränsningsyttrande är ett

¹⁴⁹ Art. 11.6 CRMA.

¹⁵⁰ Art 12.5 CRMA.

¹⁵¹ Art. 11.9 CRMA.

¹⁵² Art. 11.10 CRMA.

¹⁵³ SOU 2024:98 del 1, s.41.

¹⁵⁴ Ibid. s.51.

¹⁵⁵ SOU 2024:98 del 2 s.1246.

skriftligt yttrande från myndigheten efter att någon som avser att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken har begärt det. En begäran ska innehålla uppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna yttra sig om vad en MKB ska innehålla för att ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen i det aktuella fallet. Räknat från tidpunkten för begäran ska berörda myndigheter ges 30 dagar att inkomma med synpunkter och yttrandet ska sedan meddelas inom 45 dagar.¹⁵⁶

Vad gäller samrådsprocessen pekar utredningen på att avgränsningssamrådet i miljöbalken går längre än vad som krävs av MKB-direktivet. Utredningen menar att det svenska avgränsningsområdet verkar syfta till att uppfylla två olika krav i direktivet. Dels kravet om att ansvariga myndigheter ska samråda med berörda myndigheter för att komma fram till vilken detaljgrad och utformning en MKB behöver och dels kravet om att berörd allmänhet ska få delta i beslutsprocesser i ett tidigt skede då det finns en reell möjlighet att påverka beslut. Trots att allmänhetens deltagande redan vid diskussionen om MKB:ns omfattning är att anse som ”good practice” enligt EU kommissionen, skriver utredningen att det inte krävs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden gentemot unionen.¹⁵⁷ För att uppfylla direktivets krav kan alltså samråd avseende MKB:n ske med berörda myndigheter i ett första skede för att sedan involvera allmänheten när ansökan är färdigställd och inlämnad till prövningsmyndigheten. Utredningen pekar även på att samrådsprocessen i miljöbalken ofta upplevs som en tidstjuv i jämförelse med den samrådsprocess som MKB-direktivet ställer krav på.¹⁵⁸

När avgränsningssamrådet slopas ersätts det av ett offentligt samråd. Det nya offentliga samrådet ska ske när prövningsmyndigheten bedömt att ansökan om tillstånd är fullständig. Berörda myndigheter, allmänheten och kommunen ska ges skälig tid om minst 30 dagar för att inkomma med synpunkter på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. I samband med att ansökan kungörs, ska information om samrådsmöte framgå samt till vem och hur skriftliga synpunkter ska lämnas. Efter att samrådsmötet har genomförts ska verksamhetsutövaren sammanställa en samrådsredogörelse där synpunkter sammanställs och bemöts. Samrådsredogörelsen lämnas till Miljöprövningsmyndigheten som bedömer om MKB:n saknar uppgifter som verksamhetsutövaren behöver inkomma med.¹⁵⁹

¹⁵⁶ SOU 2024:98 del 2, s.1246.

¹⁵⁷ SOU 2024:98 del 1, s.723.

¹⁵⁸ Ibid. s.724.

¹⁵⁹ SOU 2024:98 del 2 s.1256.

4.3 Sammanfattning av avsnittet

Den största förändringen som CRMA innebär för tillståndsprocessen för mineralutvinning är möjligheten för projekt att bli erkända som strategiska projekt. När ett projekt blir utnämnt till ett strategiskt projekt innebär det fördelar som kortare tidsfrister, administrativa lättnader och bättre finansieringsmöjligheter. Samtliga förändringar bidrar till en effektiviserad tillståndsprocess och förordningens övergripande syfte om att öka unionens egen utvinning, förädling och återvinning av kritiska mineraler. Genom en ökad självförsörjning av mineralerna inom unionen skapas möjligheter för en grön omställning.

Även förslagen i SOU 2024:98 syftar till att effektivisera tillståndsprocesser på miljörättens område, däribland tillståndsprocessen för mineralutvinning, för att främja klimatomställningen. Ett av förslagen är att inrätta en ny förvaltningsmyndighet som ska ha ett övergripande ansvar för samordning och prövning. Ett annat förslag i utredningen handlar om att slopa avgränsningssamrådet och ersätta det med ett avgränsningsyttrande. Enligt utredningen grundar sig förslaget i att många upplever den svenska processen som tidskrävande då den går längre än vad som krävs enligt MKB-direktivet. Med ett slopat avgränsningssamråd är förhoppningen att tillståndsprocessen blir mer effektiv och att prövningsmyndigheten får ett tydligare ansvar i avgränsningen av miljöbedömningen.

Syftena och förslagen i SOU 2024:98 ligger i linje med CRMA och andra nya förordningar och direktiv på EU-nivå. Likheter kommer framför allt till uttryck i ambitionen att samordna och effektivisera tillståndsprocessen. Utredningen skriver bland annat att en ny prövnings- och tillståndsprocess krävs för att bättre stämma överens med de nya förordningar som EU beslutat om.¹⁶⁰ Även om EU-förordningar, såsom CRMA, är direkt tillämpliga i alla medlemsstater måste den nationella ordningen säkerställa att kraven efterlevs och att eventuella konflikter med nationell lagstiftning hanteras. Annars finns en risk att det etableras flera olika miljöbedömningsprocesser inom svensk rätt.¹⁶¹ Flera olika tillståndsprocesser för skilda verksamheter skulle motverka samordningen och försvåra överblicken över miljöprocessen. Eftersom förordningen och utredningens förslag ligger i linje med varandra behandlas förändringarna gemensamt i den fortsatta uppsatsen. Det viktiga blir att identifiera hur tillståndsprocessen för mineralutvinningen kan påverkas genom de nya inslagen.

¹⁶⁰ SOU 2024:98 del 2 s.1059.

¹⁶¹Ibid. s.1212.

5. Miljörättvisa deltaganden?

De nya bestämmelserna i CRMA samt förslagen i SOU 2024:98 kan komma att förändra den tillståndsprocess för mineralutvinning som beskrivs i avsnitt tre. Det handlar om att förhålla sig till nya tidsfrister, etablera en kontaktpunkt och förändra samrådsförfarandet. Mot bakgrund av de förändringar som sker på området för mineralutvinning, tar detta avsnitt vid. Analysen utgår från hur CRMA och förslagen i SOU 2024:98 om en ny förvaltningsmyndighet samt ett slopat avgränsningssamråd förhåller sig till miljörättvisa. För att avgöra det analyseras hur uttryck för miljörättvisa främjas respektive försvagas i den svenska tillståndsprocessen genom förändringarna. Analysen är intressant eftersom den möjliggör en diskussion kring huruvida viljan att effektivisera tillståndsprocesser på miljöområdet kan påverka allmänhetens möjligheter till inflytande i beslutsprocesser.

För att analysera miljörättvisans genomslag i tillståndsprocessen utgår uppsatsen från de fem processuella aspekterna som beskrevs i avsnitt två. Det gäller alltså (1) inkludering, (2) konsultation över tid, (3) jämlik tillgång till information och resurser, (4) konstruktiv dialog och (5) möjligheter till reellt inflytande. Dessutom analyseras i vilken mån grundläggande nivåer av distributiv och erkännande rättvisa säkerställs genom processen. Miljörättvisan används som ett analytiskt verktyg där bestämmelser i CRMA och förslagen i SOU 2024:98 granskas i ljuset av teorin. Diskussionen tar avstamp i olika bestämmelser som potentiellt kan påverka de rättsliga samt de praktiska förutsättningarna för deltagande.

5.1 Processuell miljörättvisa

5.1.1 Inkludering

I CRMA fastställs att en gemensam kontaktpunkt ska inrättas. Kontaktpunkten är en myndighet som har ansvar för att samordna och underlätta tillståndsprocessen. Om projektägaren behöver hjälp att förstå administrativa frågor under tillståndsprocessen är det enbart kontaktpunkten denne ska behöva vända sig till.¹⁶² I svensk rätt finns för närvarande ingen myndighet som agerar kontaktpunkt för gruvprocessen på det sättet som CRMA kräver. I tillståndsprocessen för mineralutvinning är flera myndigheter som Bergsstaten, länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen involverade under skilda delar av processen. I SOU 2024:98 skriver utredningen att den föreslagna nya förvaltningsmyndigheten kan vara lämplig som

¹⁶² Art. 9 CRMA.

kontaktpunkt enligt CRMA.¹⁶³ Även ansvaret för samrådet föreslås flyttas till den nya myndigheten.¹⁶⁴

För närvarande har verksamhetsutövaren ansvar för att samrådet genomförs på ett fullgott sätt. Verksamhetsutövare uttrycker dock att det finns mycket osäkerheter kring vad som förväntas av samrådsmötet. Länsstyrelsen skriver samtidigt att många samrådsunderlag inte håller måttet när de lämnas in med ansökan. Fokus på fel saker leder till utdragna processer och kompletteringar i efterhand.¹⁶⁵ Otydligheter i vad som krävs av samrådet kan leda till en ofullständig ansökan som avvisas eller avslås hos prövningsmyndigheten.¹⁶⁶ Så var fallet i MÖD 2022:27 när LKAB:s ansökan avvisades för att de inte nått ut till samråds-kretsen på ett acceptabelt sätt. Genom att inrätta en kontaktpunkt med insyn i processen och förståelse för verksamheten kan förutsättningar för en bättre dialog skapas mellan myndigheter, bolaget och allmänheten. Det kan hjälpa läka brister i otydligheter kring vilka som ska inkluderas i samråds-kretsen, hur personerna ska kontaktas och vad som ska tas upp till diskussion. Med en myndighet som har övergripande ansvar för processen finns möjligheter att enklare uppnå samsyn mellan aktörer.

Gällande inkluderingen av allmänheten är samsyn mellan olika aktörer i tillståndsprocessen nödvändig. Som Bell och Carrick skriver handlar inkludering om att hitta en balans. Om för många inkluderas kan det leda till att viktiga röster försvinner i mängden men om för få inkluderas kan viktiga synpunkter försummas.¹⁶⁷ När det finns oklarheter i vad som krävs av ett samråd och verksamhetsutövaren ensam avgör samråds-kretsen, finns risk för överinkludering i syfte att inte få ansökan avvisad i ett senare skede. Utöver att överinkluderingen blir en administrativ belastning kan det också underminera inkluderingens betydelse. Fokuset blir på riskhantering, det vill säga att inte få sin ansökan avvisad, snarare än att säkerställa ett reellt och jämlikt inflytande. Dessutom finns en stor risk, som Bell och Carrick skriver, att de viktigaste rösterna försvagas och resultatet av samrådet därför blir

¹⁶³ SOU 2024:98 del 2, s.1073.

¹⁶⁴ SOU 2024:98 del 1, s.51.

¹⁶⁵ Länsstyrelsen, *Utveckla samråd - Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö och klimatpåverkan*, Slutrapport N2021/02286, (Miljöenheten Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2023), s.14.

https://www.lansstyrelsen.se/download/18_8cd5a1b19362fb4fc236a5/1732539345483/Utvecklat%20samr%C3%A5d%20-%20slutrappo%20N2021,%20%2002286.pdf.

¹⁶⁶ Se exempelvis, MÖD 2022:27, MÖD 2002:15, MÖD 2003:88.

¹⁶⁷ Carrick och Bell m.fl., "Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making", s.2865.

mindre träffsäkert. Med en kontaktpunkt som har kunskap om tillståndsprocessen och insyn i den planerade verksamheten finns goda möjligheter att hitta balans i inkluderingen. Kontaktpunkten kan användas för att råda bot på oklarheter kring vad som krävs av samrådsmötet och vilka som bör inkluderas. Det innebär att risken för att inkludera för många eller för få kan motverkas. När samsynen stärks genom bättre kontakt mellan aktörer samt ett tydligare ansvar hos myndigheten kan uttryck för miljörättvisa därmed främjas i förhållande till inkluderingen.

Om inkludering skriver dock Hunold och Young att särskild ansträngning krävs för att nå ut till individer och marginaliserade grupper för att de inte ska exkluderas.¹⁶⁸ I CRMA och svensk rätt finns sådana bestämmelser framför allt i relation till urfolk, vilka diskuteras vidare i avsnitt 5.2.2. I övrigt finns inte bestämmelser som fastställer ett särskilt stöd för grupper eller individer som annars riskerar att exkluderas. Det kan exempelvis avse socioekonomiskt utsatta grupper och personer som av någon anledning har begränsad tillgång till juridisk och teknisk kunskap. Om kontaktpunkten hjälper peka ut vilka som ska inkluderas men personerna svårligen kan tillvarata sina rättigheter finns brister i uttrycket för miljörättvisa. Det innebär att även om kontaktpunkten kan vara ett steg på vägen för att skapa goda förutsättningar för en balanserad inkludering och främja genomslag av miljörättvisa innebär det inte nödvändigtvis att sådant blir fallet. Det handlar alltså i grunden om vilka förutsättningar personer har att faktiskt delta på som blir avgörande.

5.1.2 Jämlik tillgång till information och resurser

I CRMA etableras tidsfrister för tillståndsprocessen i sin helhet men även för olika delar av tillståndsprocessen. Enligt förordningen får ett samråd med allmänheten och myndigheter avseende miljökonsekvensbeskrivningen inte understiga 30 dagar och inte överstiga 85 dagar. Om det krävs på grund av projektet karaktär, komplexitet, plats eller storlek får medlemsstaterna i undantagsfall förlänga tiden för samråd med maximalt 40 dagar.¹⁶⁹ I svensk miljö rätt sker samrådet för närvarande i flera steg, nämligen genom undersökningssamråd, avgränsningssamråd och till sist samråd vid prövningsmyndigheten. Den enda tidsfristen att förhålla sig till är att samrådet vid prövningsmyndigheten inte får understiga 30 dagar.

¹⁶⁸ Hunold och Young, "Justice, Democracy, and Hazardous Siting", s.88.

¹⁶⁹ Art. 12.5 CRMA.

Ett samråd som följer en bestämd tidsram är ett led i att förenkla och förkorta tillståndsprocessen för verksamheter. En enklare och snabbare tillståndsprocess har efterfrågats av näringslivet i Sverige för att möjliggöra en grön omställning och samtidigt stärka konkurrenskraften.¹⁷⁰ Svensk näringsliv menar att de långa tillståndsprocesserna där samrådet utgör en del orsakar en rad olika problem. Exempelvis kan lagstiftning, lokala förhållanden och teknik hinna utvecklas och ändra förutsättningar för projektet innan tillståndet meddelas.¹⁷¹ De nämnda problemen bidrar till oförutsägbarhet i processen, både för verksamhetsutövare och den som avser att investera i projektet. Utifrån Svensk näringslivs perspektiv kan alltså en tidsfrist för samrådet anses vara en positiv förändring som hjälper förkorta tillståndsprocessen.

I en rapport från myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser lyfts dock en annan aspekt av samrådet. När ansökan är inlämnad till prövningsmyndigheten och sakägare återigen ges möjlighet att lämna synpunkter avstår flertalet sakägare och privatpersoner från att lämna yttranden på grund av resursbrist. Många sakägare har varken tid eller kunskap att sätta sig in i materialet som ofta är omfattande och tekniskt.¹⁷² I det PM som rapporten baseras på skriver myndigheten att sakägare särskilt lyfter fram betydelsen av tillräckligt långa ledtider för att de ska hinna göra ordentliga konsekvensanalyser.¹⁷³ Att sätta ett tak på när samrådet ska vara avslutat, som alltid gäller, kan därmed vara problematiskt i fall där materialet i ansökan är högst tekniskt och svårgenomträngligt. Sådant kan vara fallet i gruvprocessen eftersom miljöeffekterna kan vara komplexa och dokumenten omfattande.

Medan verksamhetsutövaren har kunskap om branschen och råd att anlita konsulter måste sakägare sätta sig in i materialet på sin fritid och erhåller oftast ingen ersättning för arbetet. Exempelvis uppskattar sametinget att det krävs 25 %-50 % heltidstjänst för att varje sameby

¹⁷⁰ Svenskt näringsliv, *Uppdrag 2045 - Tillstånd till utveckling*, (Svenskt näringsliv, 2024), s.6.

https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/efiq0e_rapport_tillstand_till_utveckling_webb_pdf_1224835.html/Rapport_Tillstand_till_utveckling_webb.pdf [Svenskt näringsliv, *Tillstånd till utveckling*]

¹⁷¹ Ibid. s.37

¹⁷² Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Miljö tillståndsprövning av gruvor och täkter - Ledtider och effektiviseringspotential*, rapport 2016:07 (2016), s.20.

<https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f1de41/1586366185066/> [Tillväxtanalys, *Miljö tillståndsprövning av gruvor och täkter - Ledtider och effektiviseringspotential*].

¹⁷³ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Miljö tillståndsprövning och gruvinvesteringar – Effektiviseringspotential baserad på tre fall*, PM 2016:14 (2016), s.41

https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f21e55/1586366221764/pm_2016_14_Milj%C3%B6tillst%C3%A5ndspr%C3%B6vning_och_gruvinvesteringar.pdf. [Tillväxtanalys, *Miljö tillståndsprövning och gruvinvesteringar – Effektiviseringspotential baserad på tre fall*].

ska kunna beakta sina intressen i samråd.¹⁷⁴ När CRMA etablerar tidsfrister som endast undantagsvis får förlängas komprimeras flexibiliteten i att anpassa samrådet efter verksamhetens komplexitet och omfattning. Risken blir då stor att sakägare inte hinner lämna välinformerade synpunkter på grund av resursbrist vilket förstärker ojämlikheterna i processen. Jämlika resurser har betonats av både Young, Hunold, Carrick och Bell som en förutsättning för processuell rättvisa på miljöområdet. Som Bell och Carrick skriver skapar brist på tid och kunskap svårligen ett meningsfullt deltagande. När ojämlikheter mellan aktörer förstärks i processen kan samrådet upplevas som ytligt och enbart som en punkt i checklistan. Samrådet ska bockas av snarare än att möjliggöra ett meningsfullt deltagande. Ytliga samråd är dessutom negativt för processen eftersom de kan skapa konflikter mellan olika intressenter, ovilja att delta samt en utdragen beslutsprocess.¹⁷⁵

Myndigheten för tillväxtanalys skriver också i rapporten om problematiken kring att verksamhetsutövaren är ansvarig för informationen som presenteras under samrådet. Upplägget följer de svenska bestämmelserna om samråd men kan bidra till svårigheter i att uppnå jämlig tillgång till information. Anledningen är att sakägare tenderar att antingen känna misstro eller övertro till informationen.¹⁷⁶ Både misstro och övertro till information får konsekvenser för den fortsatta processen. En övertro till informationen kan bidra till brister i beslutsunderlaget genom att negativa effekter inte uppmärksammas i tid. En misstro till informationen kan leda till en ovilja att delta i processen. Om sakägare istället tar ställning till mer objektiv information kan bättre förutsättningar skapas för processen. Objektiv information är även något som flera sakägare efterfrågar.¹⁷⁷ Hunold och Young menar att en viktig del i att skapa jämlig tillgång till information är att uppmärksamma fler synpunkter än det dominanta.¹⁷⁸ När enbart verksamhetsutövaren är skyldig att ta fram information och ingen annan har resurser till det prioriteras verksamhetsutövarens synsätt, det vill säga det dominanta synsättet. Tillståndsprocessen för mineralutvinning lyckas därmed inte främja uttryck för miljörättvisa vad gäller jämlig tillgång till information.

¹⁷⁴ Sametinget, *Budgetunderlag 2026-2028 Utkast 4*, (2025), s.41, <https://meetingsplusextern.sametinget.se/welcome-sv/namnder-styrelser/dievascoahkkin-plenum/mote-2025-02-18/agenda/sametingets-budgetunderlag-2026-2028-version-4-002pdf?downloadMode=open>. [Sametinget, *Budgetunderlag 2026-2028 Utkast 4*].

¹⁷⁵ Carrick och Bell m.fl., "Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making", s.2854-2855.

¹⁷⁶ Tillväxtanalys, *Miljöstillståndsprövning av gruvor och täkter - Ledtider och effektiviseringspotential*, s.24.

¹⁷⁷ Tillväxtanalys, *Miljöstillståndsprövning och gruvinvesteringar – Effektiviseringspotential baserad på tre fall*, s.39-40.

¹⁷⁸ Hunold och Young, "Justice, Democracy, and Hazardous Siting", s.89.

Om endast aktörer med tid, resurser och juridisk kompetens har möjlighet att delta, befäster processen ojämlika förhållanden. Så blir fallet när strikta tidsramar etableras trots att sakägare efterfrågar längre ledtider samt när informationen i processen endast kommer från verksamhetsutövaren. Samrådet genomförs inte på samma villkor utan den maktobalans som råder mellan verksamhetsutövare och sakägare blir istället starkare. Därutöver etablerar CRMA inga regler som ämnar att jämna ut spelplanen mellan verksamhetsutövare och sakägare. Det finns exempelvis inga bestämmelser som uppmärksammar ojämlika maktförhållanden eller kräver finansiering av studier som utmanar det dominanta synsättet som Hunold och Young menar kan vara alternativ.¹⁷⁹

En samrådsprocess som inte beaktar skillnader i resurser och kunskap riskerar att leda till en minskad mångfald av deltagare samt försämrade möjligheter att tillvarata viktiga synpunkter.¹⁸⁰ Utan lika rätt till information och resurser blir det omöjligt för allmänheten att fullt förstå befarade miljöeffekter och bidra med välgrundade synpunkter. Genom bestämmelserna om tidsfrister för samrådet i CRMA försvagas alltså uttryck för miljörättvisa. Dessutom bidrar frånvaron av objektiv information genom processen till detsamma. Processen riskerar istället att präglas av en ovilja att delta och konflikter mellan aktörer när samrådet upplevs som ytligt och informationen som subjektiv. Då kan syftena med samrådet, om att verksamhetsutövaren på ett tidigt stadium ska klargöra problemställningar och få ökad kännedom om platsen, även gå förlorad. På så vis riskerar viktiga synpunkter att försummas vilket leder till undermåliga beslutsunderlag, krav på kompletteringar och fler överklaganden i ett senare led.¹⁸¹ Konsekvenserna som uppstår på grund av tidsfristen skapar därmed inte nödvändigtvis den förenklade och förkortade tillståndsprocessen som näringslivet efterfrågar. Istället försvagas uttryck för miljörättvisa och ett meningsfullt deltagande blir svårt att säkerställa.

5.1.3 Konstruktiv dialog och möjligheter till reellt inflytande

Strategiska projekt ska anses vara av ett överskuggande allmänintresse enligt CRMA förutsatt att artiklarna 6.4 och 16.1 c i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG), artikel 4.7 i ramvattendirektivet (2000/60/EG) och artikel 9.1 a i fågeldirektivet (2009/147/EG) är

¹⁷⁹ Hunold och Young, "Justice, Democracy, and Hazardous Siting", s.89-90.

¹⁸⁰ Carrick och Bell m.fl., "Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making", s.2855.

¹⁸¹ Prop 2004/05:129 s.44.

uppfylla.¹⁸² I artiklarna i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet framgår att undantag från skyddet av djur och natur endast får göras om det inte finns någon annan lämplig lösning. I artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet finns ett ytterligare krav om att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus inte heller får försvåras. I ramvattendirektivet handlar bestämmelsen som CRMA hänvisar till om att balansera olika intressen. Bestämmelser om att mineralutvinningen utgör ett överskuggande allmänintresse finns inte i sedan tidigare i svensk rätt utan blir ett nytt krav att förhålla sig till. Det faktum att strategiska projekt ska vara av överskuggande allmänintresse innebär dock inte att projekten alltid ska prioriteras. Bestämmelsen om överskuggande allmänintresse är endast en av förutsättningarna eftersom hänsyn också ska tas till nämnda unionslagstiftningens krav i dess undantagsbestämmelser. Vid en bedömning i det enskilda fallet kan alltså naturdirektiven och ramvattendirektivet komma att väga tyngre.¹⁸³

Både Jan Darpö och Melina Malafry tar upp liknande resonemang i förhållande till Europaparlamentets och rådets direktiv (2018/200) om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybarhetsdirektivet) och dess liknande bestämmelse om att projekt för förnybar energi ska anses ha ett överskuggande allmänintresse. Även Darpö och Malafry konstaterar att 'överskuggande allmänintresse' endast är en av förutsättningarna för att ett projekt ska prioriteras på ett område.¹⁸⁴ Darpö uttrycker att tillämpningen i domstol troligtvis kommer fortsätta följa den praxis som redan finns och att ingen större förändring kommer ske enbart baserat på 'överskuggande allmänintresse'. Malafry pekar dessutom på det faktum att många problem med vindkraftverk kan lösas genom att byta lokalisering vilket innebär att undantaget i naturdirektiven inte blir tillämpliga.¹⁸⁵ Till skillnad från vindkraftverken är dock mineraler och gruvverksamheten ofta knutna till en viss plats. En situation då ingen annan lämplig lösning finns skulle därför mer frekvent kunna uppstå för

¹⁸² Art. 10.2 CRMA.

¹⁸³ Bernhard Tröster, Simela Papatheophilou, Karin Küblböck, "In search of critical raw materials: What will the EU Critical Raw Materials Act achieve? An analysis of legal and factual implications of the CRMA", Research Report nr 18/2024, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), s.12.

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/300693/1/1897336853.pdf>. [Tröstner, Papatheophilou och Küblböck, "In search of critical raw materials: What will the EU Critical Raw Materials Act achieve? An analysis of legal and factual implications of the CRMA"].

¹⁸⁴ Jan Darpö, "Will European biodiversity be sacrificed on the Green Transition altar...? – Perspectives on habitats and species protection in times of energy crises", *Nordisk miljörättslig tidskrift* 2, (2024): s.21[Darpö, "Will European biodiversity be sacrificed on the Green Transition altar...? – Perspectives on habitats and species protection in times of energy crises"], Melina Malafry "Renewable Energy Activities – Overriding the Interest of Biodiversity?", *De lege 2022: Hållbarhet ur ett rättsligt perspektiv*, (2022): s.191.[Malafry, "Renewable Energy Activities – Overriding the Interest of Biodiversity?"].

¹⁸⁵Malafry, "Renewable Energy Activities – Overriding the Interest of Biodiversity?", s.191.

gruvverksamheten. Att ett strategiskt projekt utgör ett 'överskuggande allmänintresse' kan därför innebära en starkare position i lagstiftningen i jämförelse med vissa förnybara projekt.

Med det sagt utesluts såklart inte domstolens helhetsbedömning i det enskilda fallet i en fråga om tillstånd men samtidigt kan mineralutvinning redan tyckas ha en starkare ställning gentemot andra markintressen i svensk rätt, vilket kan påverka allmänhetens möjligheter till inflytande. Maria Pettersson, Olof Stjernström och E. Carina H. Keskitalo skriver om det faktum att minerallagen reglerar de första stegen i en gruvprocess vilket involverar frågan om markanvändning. Eftersom minerallagen inte har lika höga krav på deltagande som miljötillståndsprocessen med samrådet blir innebörden att lokaliseringen ofta bestäms innan miljöprocessen påbörjas och allmänheten ges möjlighet att lämna synpunkter.¹⁸⁶ När frågor om lokalisering avgörs enligt minerallagen minskar alltså utrymmet för vad allmänheten kan påverka när samråd enligt miljöbalken tar vid. När allmänheten släpps in i dialogen framställs frågan om lokaliseringen som ett val mellan etablering på den aktuella platsen eller att verksamheten uteblir. Mot denna bakgrund blir HFD 2012 not 27, som Pettersson, Stjernström och Keskitalo pekar på, viktig att beakta eftersom domstolen vid avvägning av markintressen lade särskild vikt vid mineralens samhällsekonomiska faktorer. Det innebär att den chans som allmänheten har att motverka etablering av vald lokalisering för en gruvverksamhet är svår eftersom mineralutvinningen anses väga tungt med dess samhällsekonomiska faktorer.

Det finns således begränsningar i allmänhetens möjligheter till inflytande i svensk mineralprocess redan innan CRMA introducerar att strategiska projekt har ett överskuggande allmänintresse. CRMA:s bestämmelser riskerar därmed att förstärka sådana begränsningar. Carrick och Bell skriver att ett meningsfullt deltagande skapas när verksamhetsutövaren är tydlig med vilket utfall denne föredrar och deltagarna förstår vilken innebörd deras bidrag får i processen. Det handlar således om att skapa en konstruktiv dialog där allmänhetens synpunkter beaktas på ett meningsfullt sätt. Om verksamhetsutövaren konstaterar att denne vill etablera verksamheten på ett visst sätt och förklarar att inflytandet som deltagare har endast gäller marginella villkor beaktas inte synpunkter på ett det sätt som krävs enligt teorin. Möjligheter att anpassa verksamhetens utförande, vare sig det är teknologiskt eller

¹⁸⁶ Maria Pettersson, Olof Stjernström & E. Carina H. Keskitalo "The role of participation in the planning process: examples from Sweden", *Local Environment: the International Journal of Justice and Sustainability* 22, nr 8 (2017): s.993. <https://doi.org/10.1080/13549839.2017.1319805> [Pettersson, Stjernström, Keskitalo, "The role of participation in the planning process: examples from Sweden"].

organisatoriskt, är också viktigt i samråd.¹⁸⁷ Det kan även skapa tillit mellan verksamhetsutövaren och sakägare.¹⁸⁸

När mineralutvinningen blir prioriterad finns risk att incitament för verksamhetsutövaren att bibehålla en konstruktiv dialog med allmänheten går förlorad. Åtminstone i högre utsträckning än vad som krävs för att ansökan ska anses fullständig hos prövningsmyndigheten. Verksamhetsutövaren behöver inte vara lika öppen för förslag och anpassa verksamhetens utformning efter synpunkter om denne vet att intresset för verksamheten ändå kommer att väga tyngst. Vad allmänheten kan påverka kokas då ner till mindre villkor. En sådan utgångspunkt innebär att invändningar och alternativa perspektiv i samrådet undermineras vilket troligtvis leder till att känslan av reellt inflytande försvagas. Återigen kan en ovilja att delta uppstå eftersom samrådet kommer att upplevas som ytligt.

De möjligheter till deltagande som förespråkas i tillståndsprocessen för mineralutvinning, utifrån svensk lagstiftning och CRMA, handlar snarare om att uppnå acceptans än om att skapa en konstruktiv dialog med utrymme för breda överenskommelser. En deltagande-modell som handlar om att uppnå acceptans tenderar att se allmänhetens rätt att delta som en byråkratisk barriär där synpunkter anses vara irrationella och inte vetenskapligt förankrade.¹⁸⁹ En sådan inställning till deltagande blir problematisk eftersom det kan innebära att icke-ekonomiska värden och lokal kunskap försummas. Deltagandet riskerar också att vilseleda personer i vilken utsträckning deras åsikter är av betydelse.¹⁹⁰ Ett sådant deltagande går helt emot vad Bell och Carrick skriver eftersom deltagarna enligt dem ska förstå vilken innebörd deras bidrag får i processen för att vara miljörättvist. En konstruktiv dialog och reellt inflytande motverkas vilket i slutändan kan innebära att beslutsprocessen legitimitet upplevs som svagare.¹⁹¹

¹⁸⁷ Jamil Khan, "The importance of local context in the planning of environmental projects: examples from two biogas cases", *The International Journal of Justice and Sustainability* 10, nr 2 (2005): s.15.
<https://doi.org/10.1080/13549839.2017.1319805>

[Khan, "The importance of local context in the planning of environmental projects: examples from two biogas cases"].

¹⁸⁸ Ibid., s.12-13.

¹⁸⁹ Chiara Armeni, "Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms", *Journal of Environmental Law* 28, nr 3 (2016): s.422.

<https://doi.org/10.1093/jel/eqw021> [Armeni, "Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms"].

¹⁹⁰ Armeni, "Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms", s.423.

¹⁹¹ Armeni, "Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms", s.423.

Sammanfattningsvis finns begränsningar i vad allmänheten kan påverka i svensk mineralprocess, redan innan CRMA introducerats, eftersom lokaliseringen ofta bestäms enligt minerallagen och dess samhällsekonomiska intresse väger tungt. När CRMA fastställer att strategiska projekt har ett överskuggande allmänintresse, kan det redan begränsade inflytandet komprimeras ännu mer. Det finns risk att incitament till att bibehålla en konstruktiv dialog med allmänheten går förlorad. Uttryck för miljörättvisa försvagas således i mineralprocessen.

5.1.4 Konsultation över tid

I CRMA finns inte regler kring hur samrådsprocessen ska gå till utan det följer av MKB-direktivet. Enligt direktivet ska samråd ske på ett tidigt stadium då deltagandet kan vara effektivt. Mer specifika bestämmelser om hur samrådet utförs lämnas till medlemsstaterna. I SOU 2024:98 har ett förändrat samrådsförfarande föreslagits. Förslaget innebär ett slopat avgränsningssamråd och att samråd med allmänheten sker först efter att ansökan och MKB:n lämnats in till prövningsmyndigheten. Utredningen menar att den svenska processen för närvarande går längre än vad som är nödvändigt för att uppfylla MKB-direktivet. Om allmänhetens ges inflytande i senare skede ska det vara tillräckligt för att uppfylla kraven. Utöver bestämmelserna i CRMA, innebär alltså förslaget i SOU 2024:98 förändringar som kan påverka tillståndsprocessen för mineralutvinning och därmed även deltagandet.

Vad som kan konstateras gällande ett slopat avgränsningssamråd är att allmänheten kommer till tals i ett betydligt senare skede av processen. Young, Hunold, Bell och Carrick förespråkar alla ett deltagande som pågår över tid. Young och Hunold skriver uttryckligen att endast ett sammanträde inte kan anses vara tillräckligt.¹⁹² Bell och Carrick skriver om vikten av att få delta i flera led av beslutsprocessen och inte enbart i närheten av det slutliga beslutet.¹⁹³ Att enbart hålla ett offentligt samråd, som förslaget innebär, går således emot hur ett meningsfullt samråd uppnås enligt miljörättvisa utifrån aspekten om konsultation över tid. Ett slopat avgränsningssamråd skulle innebära att den processuella rättvisan begränsas eftersom

¹⁹²Hunold och Young, "Justice, Democracy, and Hazardous Siting", s.89.

¹⁹³ Carrick och Bell m.fl., "Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making", s.2868.

möjligheterna för individer att få insyn och lämna synpunkter i beslutsprocessen skalas ner och enbart sker i närheten av det slutliga beslutet.

Emellertid menar utredningen i SOU 2024:98 att verksamhetsutövare på egen hand kan välja att hålla ett avgränsningssamråd då det utgör "good practice".¹⁹⁴ Även Svemin, branschorganisationen för gruvor, mineral och metallproducenter i Sverige, skriver i remissvar till förslaget att det ligger i verksamhetsutövarens intresse att genomföra frivilliga samråd i ett tidigt skede, särskilt när det handlar om att ta mark i anspråk. Det skulle innebära att ett förändrat samråd enligt lagstiftningen inte nödvändigtvis skulle innebära att konsultationen över tid går förlorad i praktiken. Vad Svemin och utredning skriver kan dock ifrågasättas utifrån ett marknadsekonomiskt perspektiv. Som Ebbesson och Darpö skriver skapas inte en jämn spelplan för alla aktörer när ett tidigt samråd hålls på frivilliga grunder. Företag som väljer att hålla ett avgränsningssamråd i ett tidigt skede riskerar att ha mer kostnader i jämförelse med företag som väljer att inte hålla ett sådant. Upplägget innebär att företag som väljer att inte hålla avgränsningssamråd får konkurrensfördelar.¹⁹⁵ Valet för en verksamhetsutövare blir därmed enkelt och konsultation över tid kommer inte att upprätthållas.

Ett slopat avgränsningssamråd kan också ifrågasättas utifrån hur det förhåller sig till Århuskonventionen och MKB-direktivets bestämmelser. I Århuskonventionen framgår att allmänhetens deltagande ska ske på ett tidigt stadium när alla möjligheter är öppna.¹⁹⁶ I MKB-direktivet stadgas på liknande sätt att allmänheten på ett tidigt stadium ska ges reella möjligheter att delta, när alla alternativ står öppna.¹⁹⁷ Bestämmelserna ger tydligt uttryck för processuell rättvisa genom att förespråka ett deltagande som börjar tidigt i processen. Om allmänheten inte ges möjlighet att delta förrän MKB:n är upprättad och ansökan inskickad, som utredningen föreslår, är troligtvis mycket av verksamhetens utformning redan bestämd. Verksamhetsutövaren har sannolikt även låst fast sig vid sina idéer i hög utsträckning. Till skillnad från vad utredningen menar, kan alltså ett slopat avgränsningssamråd missa att uppfylla kravet på ett tidigt deltagande där alla möjligheter står öppna, något som även komprimerar möjligheter till konsultation över tid.

¹⁹⁴SOU 2024:98 del 1, s.723.

¹⁹⁵ Jonas Ebbesson och Jan Darpö, "Förslag till ny miljölag bäddar för fler konflikter", *Svenska Dagbladet*, 1 juni 2026.

<https://www.svd.se/a/OoOrLb/forslag-till-ny-miljolag-baddar-for-konflikter-skriver-professorer-i-miljoratt>

¹⁹⁶ Art. 6.4 Århuskonventionen.

¹⁹⁷ Art. 6.4 MKB-direktivet.

Mot bakgrunden av ett komprimerat inflytande, där konsultationen inte sker över tid, kan det återigen ifrågasättas om inte samrådet kokas ner till en formalitet snarare än ett forum för reellt inflytande. När centrala överväganden redan har gjorts innan allmänheten bjuds in att delta är samrådet inget annat än en punkt i checklistan. Verksamhetsutövaren, som redan har en utarbetad idé av hur verksamheten bör utformas, kommer vara svårare att påverka. På ett bättre sätt kommer processuell rättvisa till uttryck i svensk lagstiftning när undersökningsområdet följs av avgränsningssamrådet som följs av samrådet vid prövningsmyndigheten. Konsultation över tid som teoretikerna förespråkar, innebär fler möjligheter att delta. Möjligheter som skapar utrymme att omformulera sig, ta in och beakta andras argument samt få sin röst hörd. Det skapar bättre förutsättningar för enskilda att få förståelse för verksamheten och tid att lämna välinformerade synpunkter. Med enbart en möjlighet att delta, som kommer sent i processen, deltar allmänheten endast i närheten av det slutgiltiga beskedet. Uttrycket för miljö rättvisa försvagas därmed något ofantligt.

5.2 Distributiv och erkännande miljö rättvisa

Om deltagandet utformas utan hänsyn till skillnader mellan grupper eller till hur miljömässiga för- och nackdelar fördelas, kan beslutsprocessen aldrig bli miljö rättvis. Därför analyseras hur uttryck för distributiv och erkännande miljö rättvisa främjas respektive försvagas genom tillståndsprocessen för mineralutvinning nedan.

5.2.1 Distribution och norra Sverige som omställningens kostnadsbärare

Majoriteten av mineraltillgångarna och mineralreserverna i Sverige ligger i Norrbotten, Skelleftefältet och Bergslagen. Av 13 aktiva gruvor i Sverige är tio belägna i Västerbotten och Norrbotten.¹⁹⁸ Dessutom sker ungefär 90 % av EU:s järnmalmproduktion i Norrbotten och Västerbotten.¹⁹⁹ Det innebär att det finns en geografisk koncentration av fyndigheter i norra Sverige. Med EU:s vilja att öka utvinningen av mineraler och gruvornas stora inverkan på miljön innebär den geografiska koncentrationen att norra Sverige riskerar att bli omställningens ”kostnadsbärare” vad gäller miljö påverkan. Medan EU framför allt gynnas av

¹⁹⁸ Sveriges Geologiska Undersökning, *Bergverksstatistik 2024*, Periodiska publikationer 2025:1, (2025), s.6-7 <https://resource.sgu.se/dokument/publikation/pp/pp202501rapport/pp2025-1-rapport.pdf>. [Sveriges Geologiska Undersökning, *Bergverksstatistik 2024*].

¹⁹⁹ Region Norrbotten, *Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter*, (2024), s.5 <https://utvecklanorrbotten.se/media/gy5gswho/gron-industrialisering-nb-webb.pdf>. [Region Norrbotten, *Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter*].

mineralerna som möjliggör en elektrifiering, skapar utvinningen miljöproblem för lokalsamhällen i form av utsläpp i vattendrag, olägenheter i form av buller och damm samt förändrad landskapsbild. Även om miljötillstånden reglerar i vilken mån utsläpp och olägenheter får ske, uppstår frågor om distributiv miljö rättvisa.

Distributiv miljö rättvisa bör enligt Walker analyseras utifrån den kontext fördelningen sker i för att avgöra om det är orättvist. Anledningen är att något kan vara positivt i en kontext utan att vara det i en annan kontext. Det blir särskilt intressant med mineralutvinningen eftersom gruvor kan anses vara en möjlighet för norra Sverige att bli en tillväxtmotor för den gröna omställningen.²⁰⁰ Region Norrbotten skriver att den gröna industiomställningen, där mineralutvinningen utgör en del, kan generera 20 000 nya arbetstillfällen i Norrbotten.²⁰¹ Med det följer möjligheter till ökad välfärd och utveckling i lokalsamhällen. Arbetstillfällena innebär alltså nyttor som realiserar direkt i lokalsamhället. Mot bakgrund av mängden arbetstillfällen som skapas och möjligheten att öka välfärden innebär inte gruvnäringen enbart negativa konsekvenser för lokalsamhället.

Med miljö rättvisa som utgångspunkt ställer jag mig dock frågande till huruvida ekonomiska fördelar kan vägas mot miljö påverkan. Mineralutvinningen med dess miljö effekter påverkar individers rätt till god livsmiljö, oavsett om individer och samhällen får ekonomisk avkastning från verksamheten. Omställningen och etableringen av gruvor måste hållas inom ekologiska gränser för att inte beröva någon dess rätt att leva i en god miljö. Det krävs därmed att de ekologiska gränserna beaktas när beslut om tillstånd tas vare sig det sker genom villkor i tillstånd eller avslag av ansökan. Grunden för bra bedömningar skapas dock genom goda samråd där verksamhetsutövaren i ett tidigt skede kan klargöra problemställningar och få ökad kännedom om platsen. För att samrådet ska bidra till ett fullständigt underlag krävs att de myndigheter som deltar besitter kunskap om regionala och lokala förhållanden. Lokalkännedom är av betydelse för att uppmärksamma lokala naturvärden, kumulativa effekter från planerade eller befintliga verksamheter i området, olika markkonflikter och erfarenhet från tidigare tillståndsärenden. Kunskapen är av värde för att hålla sig inom den distributiva rättvisans ekologiska gränser.

²⁰⁰ “En strategi för norra Sverige och för omställningen”, Regeringskansliet, 11 januari 2023, <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2023/01/en-strategi-for-norra-sverige-och-for-omställningen/>.

²⁰¹ Region Norrbotten, *Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter*, s.12.

Med en kontaktpunkt som ansvarar för tillstånden finns en risk för centralisering av tillståndsprocessen. I SOU 2024:98 skriver utredningen att den nya myndigheten, det vill säga den blivande kontaktpunkten, antingen ska ha sin verksamhet på ett kontor eller ett antal regionala kontor. Om det blir flera regionala kontor är ett förslag att etablera dem där mark- och miljödomstolar finns, alternativt till högskole- och universitetsorter där relevanta utbildningar finns.²⁰² Ett problem som kan uppstå genom att flytta ansvaret och prövningen till en ny myndighet är att regional kunskap och kompetens riskerar att gå förlorad. Flera länsstyrelser skriver i remissvar att länsstyrelsen bidrar med kontakter och kunskaper om lokala förhållanden vilket skapar goda förutsättningar för den dialogbaserade prövningen. Länsstyrelserna påpekar även att deras breda kompetens främjar både effektiv och korrekt handläggning.²⁰³ Likaså skriver Naturvårdsverket om vikten av att säkerställa att utarbetad lokalkännedom bibehålls. De skriver att samråd bör ske vid aktuell lokalisering för verksamheten för att uppnå den bästa förståelsen för verksamheten och de lokala förhållandena.²⁰⁴

När norra Sverige riskerar bli kostnadsbärare för den gröna omställningen blir det särskilt viktigt att tillståndsprocessen utformas så att lokala konsekvenser synliggörs. När processen påskyndas och centraliseras genom kontaktpunkten får den lokala kunskapen inte gå förlorad. Miljöpåverkan måste identifieras korrekt inom dess kontext för att hålla sig inom ekologiska gränser och inte försvaga den distributiva rättvisan. Därtill är det viktigt att lyckas upprätthålla ett starkt miljöskydd för lokalsamhällen oavsett vilka ekonomiska fördelar som kan identifieras för att uppnå distributiv miljö rättvisa.

5.2.2 Erkännande och samernas möjligheter att delta

I ljuset av CRMA, förslagen i SOU 2024:98 och viljan att effektivisera gruvprocessen lyfts i denna uppsats samernas deltagande särskilt eftersom majoriteten av Sveriges gruvor ligger i

²⁰² SOU 2024:98 del 2 s.1104.

²⁰³ Se exempelvis, Länsstyrelsen Norrbotten, *Yttrande över promemorian En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, (12 juni 2025), s.5, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/lansstyrelsen-i-norrbottens-lan.pdf>, Länsstyrelsen Västra Götaland, *Yttrande över SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, (2 juni 2025), s.4, <https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/lansstyrelsen-i-vastra-gotalands-lan.pdf>.

²⁰⁴ Naturvårdsverket, *Yttrande över SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (KN2025/00288)*. 5 juni 2025. <https://www.naturvardsverket.se/49caac/globalassets/om-oss/yttranden/2025/2025-06-05-nv-yttrande-sou-2024-98.pdf>.

Sápmi, samernas traditionella landområde.²⁰⁵ Som urfolk har samerna specifika rättigheter vilka syftar till att utjämna förutsättningarna och rätten till språk, kultur och inflytande i förhållande till majoritetsbefolkningen.²⁰⁶ Frågor om erkännande rättvisa kan därmed uppstå eftersom många samer lever i nära förhållande till naturen. Både hushållning med naturresurser och ekologisk långsiktighet är centrala värden i samisk kultur.²⁰⁷ För att den erkännande rättvisan ska få genomslag är det sådana skillnader som måste uppmärksammas och respekteras.

I CRMA är ett av kraven för att bli erkänt som ett strategiskt projekt att verksamhetsutövaren, om verksamheten kan påverka urfolk, utarbetar en plan med åtgärder för ett meningsfullt samråd med berörda urfolk.²⁰⁸ Samrådet ska förebygga och minimera negativa konsekvenser för urfolkets rättigheter och i tillämpliga fall ge rättvis ersättning till dem. En sådan bestämmelse i förordningen talar alltså för genomslaget av erkännande miljörättvisa. Hur ett meningsfullt samråd ska gå till fastställs dock inte i CRMA, utan ska istället följa av nationell och unionslagstiftning. Det blir därmed relevant att se till hur samrådet fungerar i Sverige för att förstå vad ett meningsfullt samråd för urfolk innebär inom ramen för CRMA.

I minerallagen får sametinget möjlighet att lämna invändningar mot arbetsplanen som upprättas vid ansökan om undersökningstillstånd. Även vid ansökan om bearbetningskoncession finns möjlighet för sametinget att lämna synpunkter när området i fråga används för renskötsel. Vid sidan av minerallagens krav på deltagande finns även konsultationslagen som fastställer att innan beslut som kan få särskild betydelse för samerna tas, ska regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner konsultera med samiska företrädare.²⁰⁹ Skyldigheten att konsultera gäller dock i princip bara i förhållande till bearbetningskoncessioner i tillståndprocessen för mineralutvinning.²¹⁰ Samråd med samer sker även enligt miljöbalken vid ansökan om miljö tillstånd genom undersökningssamråd, avgränsningssamråd och samråd vid prövningsmyndigheten.

²⁰⁵ Raitio, Allard och Lawrence, Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Sweden's mining permitting practices", s.1.

²⁰⁶ "Urfolksrätt och samers mänskliga rättigheter", Institutet för mänskliga rättigheter.

²⁰⁷ Sametinget, *Klimatstrategi - sametingets politiska ställningstagande*, s.8.

²⁰⁸ Art. 7.1 j) CRMA.

²⁰⁹ 2 § konsultationslagen.

²¹⁰ Prop 2020/21:64, s.63.

När meningsfulla samråd med urfolk bedöms enligt CRMA är det alltså det ovanstående krav som verksamhetsutövaren inom ramen för svensk rätt bör uppfylla. Som Raitio, Allard och Lawrence pekat på innebär dock möjligheterna för samråd enligt miljöbalken och minerallagen att samer behandlas som vanliga sakägare snarare än som urfolk med särskilda rättigheter.²¹¹ Det följer även av det faktum att det finns stora begränsningar i konsultationslagen som ska ge samerna en särställning. För det första gäller konsultationslagen inte för domstol eller domstolsliknande organ och eftersom många tillståndsärenden behandlas hos sådana, krävs konsultation med samer i förhållandevis få markfrågor. För det andra kan inte bristfällig konsultation överklagas särskilt vilket innebär att förtydliganden av hur en god konsultation bör gå till uteblir.²¹² Fortsättningsvis är samråden i svensk gruvprocess under verksamhetsutövarens ansvar. Verksamhetsutövarens ansvar för samrådet har kritiserats av FN:s rasdiskrimineringskommitte i fallet om Rönnebäcksgruvan som skulle påverka samebyn Vapsten. Kommittén framhöll att skyldigheten att konsultera inte kan delegeras till privata företag och särskilt inte när de har ett intresse i resurserna på området.²¹³

Sammanfattningsvis får den erkännande dimensionen av miljö rättvisa bristfälligt genomslag i lagstiftningen. Vad som anses vara ett meningsfullt samråd med urfolk enligt CRMA följer de svenska bestämmelserna. Det innebär att CRMA befäster det svenska systemet för samråd med samer vilket är ett tillvägagångssätt som har begränsade möjligheter till konsultation och kritiserats på FN-nivå. Det är även anmärkningsvärt för diskussionen att den folkrättsliga principen om fritt och informerat förhandssamtycke (FPIC) fanns med i CRMA:s första utkast men sedermera togs bort i förordningen. Att inte inkludera FPIC kan därför tolkas som ett medvetet ställningstagande där intresset av att säkra tillgången till kritiska råmaterial och effektiva tillståndprocesser ges företräde. Det blir tydligt att samernas särskilda ställning inte erkänns på det sättet som krävs för att uppnå miljö rättvisa utan uttrycket försvagas i takt med att mineralutvinningen accelereras.

²¹¹ Raitio, Allard och Lawrence, Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Sweden's mining permitting practices", s.9.

²¹² Christina Allard, "Samers rätt till inflytande i beslut - En analys av lagstiftningen och dess begränsningar", *SvJT*, <https://svjt.se/preprint/samers-ratt-till-inflytande-i-beslut-en-analys-av-lagstiftningen-och-dess-begransningar>.

²¹³ United Nations, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *Lars-Anders Ågren et al. v. Sweden*, Communication No. 54/2013, adopted 26 November 2020, 6.17. <https://docs.un.org/en/CERD/C/102/D/54/2013>.

5.3 Sammanfattande kommentar

Genom detta avsnitt blir det tydligt att bestämmelserna i CRMA och förslagen i SOU 2024:98 förhåller sig på ett problematiskt sätt till miljö rättvisa. Bestämmelserna i CRMA och förslagen i SOU 2024:25 innebär en tydlig förskjutning mot påskyndande processer på bekostnad av allmänhetens möjligheter att delta. När tidsfrister bestäms för samrådet finns risk att ojämlikheter i tillgång till information och resurser ökar. Med mineralutvinningen som överskuggande allmänintresse finns risk att allmänhetens möjligheter till reellt inflytande försvagas samt att incitament till att bibehålla en konstruktiv dialog försvinner. Genom ett slopat avgränsningssamråd sker inte konsultationen över tid utan enbart i närheten av det slutgiltiga beslutet. De tre nämnda förändringar i tillståndsprocessen för mineralutvinning innebär således att fyra aspekter av den processuella rättvisan försvagas. Vad gäller inkluderingen, finns möjligheter att främja uttryck för miljö rättvisa genom tillståndsprocessen när kontaktpunkten etableras. Med kunskap om tillståndsprocessen och insyn i verksamheten finns goda förutsättningar för att uppnå samsyn mellan aktörer och möjliggöra förståelse för vad balanserad inkludering innebär i det specifika fallet. Däremot innebär kontaktpunkten inte en garanti för god inkludering. Det följer delvis av att lagstiftningen inte etablerar regler som främjar deltagande hos grupper som annars riskerar att exkluderas.

För genomslag av den distributiva miljö rättvisan finns utmaningar eftersom mycket av mineraltillgångarna är belägna inom samma område. Det krävs därför att lagstiftningen tar hänsyn till lokala förhållanden och kunskap för att inte överstiga ekologiska gränser. Huruvida god hänsyn tas till ekologiska gränser beror på i vilken mån den nya förvaltningsmyndigheten lyckas bibehålla lokal kunskap för att kunna göra goda avvägningar i en process som ska gå allt fortare. Gällande den erkännande rättvisan har problematik identifierats kring samernas möjligheter att delta. Att FPIC valdes bort i CRMA tyder på en ovilja att stärka urfolkens rättigheter. Istället ges utrymme för den svenska lagstiftningen, som framför allt behandlar samer som vanliga sakägare och blivit kritiserad på FN-nivå. Eftersom målet är att fler verksamheter ska etableras på kortare tid, men urfolkens deltagande bibehålls på samma låga nivå som tidigare, blir det tydligt att miljö rättvisan även försvagas i denna del.

Genom detta avsnitt har det dock blivit tydligt att samrådet i den svenska mineralprocessen, innan CRMA och förslagen i SOU 2024:98, har sina tillkortakommanden i förhållande till miljö rättvisa. Exempelvis kan brister i konsultation över tid, möjligheter till reellt inflytande

och konstruktiv dialog identifieras i tillståndprocessen enligt minerallagen. Allmänhetens möjligheter att delta vid ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession är mer begränsad trots att frågor om markanvändningen avgörs i detta skede. Även det faktum att ILO-konventionen inte är ratificerad i Sverige försvagar genomslaget av erkännande rättvisa i förhållande till samerna. Mot bakgrunden av att den svenska lagstiftningen inte medför ett optimalt genomslag av miljö rättvisa, blir det däremot tydligt att förändringarna i processen försvagar miljö rättvisan ännu mer. Deltagandet läggs åt sidan till förmån för accelererade tillståndprocesser för mineralutvinning.

När uttryck för miljö rättvisa försvagas samtidigt som snabba tillståndprocesser prioriteras uppstår inte meningsfulla samråd. Istället upplevs deltagande som ytligt och det bidrar till, som tidigare nämnt, konflikt mellan olika intressenter, ovilja att delta samt en utdragen beslutsprocess. Negativa konsekvenser av otillräckliga samråd har dokumenterats i flera studier där projekt har stoppats i ett senare skede som en följd.²¹⁴ Även om avsikten är att accelerera tillståndprocesserna visar alltså studier att när det genomförs utan hänsyn till allmänhetens rätt att delta riskerar processen istället att fördröjas. Det kan därför ifrågasättas huruvida den nya tillståndprocessen för mineralutvinning, som försvagar uttryck för miljö rättvisa, verkligen lyckas bli förenklad och förkortad.

²¹⁴ Carrick och Bell m.fl., "Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making", s.2855.

6. Kan meningsfulla deltaganden säkerställas?

Tillståndsprocessen för mineralutvinningen är i förändring vilket syns på både nationell och EU-nivå. I avsnitt fem analyseras hur CRMA och två förslag i SOU 2024:98 kan påverka den svenska tillståndsprocessen för mineralutvinning och dess uttryck för miljö rättvisa. I grunden handlar både CRMA och förslagen i SOU 2024:98 om att samordna tillståndsprocessen för att påskynda den gröna omställningen. Vad som konstaterats i avsnitt fem är dock att uttryck för processuell, distributiv och erkännande rättvisa i hög uträkning försvagas genom förändringarna. Det innebär att meningsfulla deltaganden svårligen kan säkerställas. Detta avsnitt tar därför vid genom att diskutera vilka alternativa utformningar som kan stärka miljö rättvisan genom tillståndsprocessen för mineralutvinning för att skapa ett meningsfullt deltagande. Frågan går även längre genom att diskutera huruvida fullt genomslag av miljö rättvisa är möjligt att uppnå inom ramen för miljö rätten eller om det faktum att det är en ideal-teori begränsar dess genomslag.

6.1 Ett meningsfullt samråd

För att skapa meningsfulla samråd krävs att miljö rättvisa får genomslag. Det krävs således balanserad inkludering, konsultation över tid, jämlik tillgång till information, konstruktiv dialog och möjligheter till reellt inflytande. Även grundläggande förutsättningar för rättvis distribution och erkännande av marginaliserade grupper krävs för att samrådet ska bli meningsfullt. Det blev tydligt i avsnitt fem att förändringarna i tillståndsprocessen för mineralutvinning genom CRMA inte lyckas främja miljö rättvisa. Om dessutom förslaget om ett slopat avgränsningssamråd genomförs begränsas miljö rättvisan ytterligare när konsultation över tid motverkas. Utan genomslag av miljö rättvisa skapas inte meningsfulla samråd och då finns risk till motsättningar och konflikter i senare led. Beslutsprocessen kan då svårligen upplevas som legitim, vilket kan leda till att den gröna omställningen försvåras snarare än gynnas. Frågan blir därför vad som krävs för att samrådet ska bli meningsfullt och hur regelverken kan utformas för att bättre ge uttryck för miljö rättvisa.

Till att börja med skapar tidsfrister en minskad flexibilitet att anpassa deltagandet efter verksamhetens omfattning och komplexitet. Det riskerar att förstärka ojämlikheter mellan aktörer i processen. Att ojämlikheter finns mellan verksamhetsutövare och privatpersoner är i sig inte förvånande mot bakgrund av skillnader i resurser, sakkunskap och organisatorisk kapacitet. Det viktiga genom processen blir däremot hur sådana ojämlikheter bemöts. När

sakägare efterfrågar tillräckligt långa ledtider för att kunna lämna välinformerade synpunkter och lagstiftningen sätter en alltför lång gällande tidsfrist för deltagandet förskjuts balansen ännu mer till fördel för verksamhetsutövaren. Motsatt krävs alltså bestämmelser som syftar till att jämna ut spelplanen. Det krävs möjligheter att fortsätta anpassa tiden för samråd utifrån verksamhetens komplexitet och materialets omfattning. Däremot kan även andra aspekter behöva förbättras för att skapa mindre ojämlikheter.

Åtgärder som bidrar med att skapa samrådsunderlag i en form som är begripligt och tillgängligt för aktörer utan teknisk eller juridisk expertis är nödvändigt. Ett mer begripligt material hade underlättat för privatpersoner eftersom informationen blir mer lättillgänglig. Det hade också kunnat minska tidsåtgången för personer att sätta sig in i och förstå materialet vilket kan effektivisera processen. Om materialet även upplevs mer objektivt hade ojämlikheter i tillgång till information motverkats. Hos närings-, miljö- och trafikcentraler i Finland kvalitetssäkras MKB-processen.²¹⁵ Ett sådant tillvägagångssätt hade gynnat den svenska tillståndsprocessen. För närvarande har verksamhetsutövaren övertaget vad gäller tid och resurser och är även ansvarig för den information som återfinns i MKB:n och ansökan. Om MKB-processen istället kvalitetssäkras kan informationen upplevas som mer objektiv och pålitlig. Det kan skapa bättre förutsättningar för sakägare och motverka den misstro och övertro som ofta uppstår kring informationen idag. Utan misstro och övertro till materialet behöver sakägare inte analysera huruvida dokumenten är vinklade innan de kan ta ställning till projektet som sådant. En kvalitetssäkrad MKB-process och ett mer begripligt samrådsunderlag går mer i linje med vad Hunold och Young skriver om att uppmärksamma maktfördelningen samt att det finns fler synsätt än det dominanta.²¹⁶

Andra aspekter av den processuella rättvisan som behöver förbättras är möjligheter till konstruktiv dialog, reellt inflytande och att bibehålla konsultation över tid. Redan i nuvarande svensk tillståndsprocess för mineralutvinning kan brister i nämnda aspekter identifieras. Bestämmelser om att mineralutvinning utgör ett överskuggande allmänintresse och ett slopat avgränsningssamråd kan komma att befästa sådana begränsningar. Vad som krävs i processen är snarare förstärkta möjligheter att delta redan i fråga om tillstånd enligt minerallagen. Bell och Carrick skriver om att implementera en reflekterande process för att skapa en pågående dialog. Det innebär att det finns olika milstolpar för beslut och att de diskuteras innan, under

²¹⁵Tillväxtanalys, *Miljö tillståndsprövning av gruvor och täkter - Ledtider och effektiviseringspotential*, s.24.

²¹⁶Hunold och Young, "Justice, Democracy, and Hazardous Siting", s.89.

och efter dess implementering.²¹⁷ I mineralprocessen finns möjligheter till en reflekterande process eftersom tillståndsprövningen sker i flera steg, genom undersökningstillstånd och bearbetningskoncession, vilket skapar naturliga brytpunkter som kan utgöra milstolpar. Istället för att begränsa deltagandet till särskilt berörda sakägare vid isolerade samrådstillfällen bör en mer fortlöpande och kontinuerlig dialog föras. Verksamhetsutövaren bör efter deltagandet även vara transparent och meddela deltagarna kring utfallet och hur deras synpunkter beaktats. Ett starkare deltagande redan genom minerallagen skulle möjliggöra allmänhetens deltagande redan när frågor om markanvändningen bestäms, vilket skapar större möjligheter till reellt inflytande. Det blir även tydligt att ett slopat avgränsningssamråd är motsatsen till vad som behövs i processen för att ge miljö rättvisa genomslag eftersom det motverkar möjligheter att bibehålla en konstruktiv dialog och konsultera över tid.

Gällande den erkännande och den distributiva miljö rättvisan hänger dimensionerna tätt ihop med den processuella miljö rättvisan. Om deltagandet utformas utan hänsyn till skillnader mellan grupper eller till hur miljömässiga för- och nackdelar fördelas, kan deltagandet aldrig bli fullgott. För att kunna avgöra om distributionen blir rättvis krävs att den lokala kunskapen bibehålls genom tillståndsprocessen. Det möjliggör en flerdimensionell analys med förståelse för kumulativa effekter, landskapets särskilda egenskaper och ekologiska gränser. När en ny förvaltningsmyndighet etableras och används som kontaktpunkt enligt CRMA är det viktigt att lokal kunskap inte går förlorad. För svensk mineralprocess vore det därför av högsta vikt att bibehålla länsstyrelsens lokala förankring och kunskap. En kontaktpunkt utan lokal kunskap som ska påskynda processen kommer inte ha tid att sätta sig in i alla aspekter som spelar in i förståelsen av fördelningen av miljömässiga bördor och fördelar.

För den erkännande rättvisan har fokuset i uppsatsen varit på samernas rätt till deltagande. Analysen i avsnitt 5.2.2 har visat att samernas rättigheter i förhållande till mineralutvinningen behöver förstärkas. Eftersom CRMA överlåter åt medlemsstaterna att avgöra vad meningsfulla samråd med urfolk innebär, riktas uppmärksamheten i första hand mot det svenska systemet. Samtidigt bör kritik riktas mot det faktum att EU valde bort principen om FPIC i CRMA eftersom det hade kunnat utgöra en gemensam miniminivå inom unionen. Den erkännande rättvisan kan förbättras i Sverige genom att ratificera ILO-konventionen. I

²¹⁷ Carrick och Bell m.fl., "Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making", s.2872.

Sverige har en oro uttryckts över att en sådan ratificering innebär att nya gruvor inte kommer kunna etableras i stora delar av Norrland. Genom att snegla över på Norge, som har ratificerat konventionen, kan slutsatsen snabbt dras att sådant inte behöver bli fallet. Trots att den norska tillämpningen av folkrättsliga förpliktelser genom gruvprocessen kan kritiseras för att inte fullt beakta samiska intressen, görs det åtminstone i högre utsträckning än i Sverige.²¹⁸ Att ratificera ILO-konventionen ser jag därför som ett första steg i förbättringen av erkännande rättvisa i svensk tillståndsprocess.

I förhållande till erkännande rättvisa finns även fler möjligheter till förbättring. Ytterligare ett förslag är att ta inspiration från Kanada där verksamhetsutövaren får bidra med ekonomiskt stöd men låta urfolken stå för utredningen om miljöpåverkan.²¹⁹ I mineralprocessen som den ser ut nu anlitas ofta konsulter av verksamhetsutövaren som oftast inte har särskilt stor kunskap om samisk kultur och markanvändning. Det innebär att utgångspunkterna för diskussionen enbart kommer att spegla verksamhetsutövarens perspektiv och kunskap. Det blir således ett externt perspektiv på det samiska levnadssättet och kulturen vilket kan innebära att ett genuint erkännande försvåras. Att istället bidra med ekonomiskt stöd och låta samerna själva stå för utredningen skulle bidra med bättre förutsättningar i processen. Utgångspunkter för diskussionen och kunskapen kommer då från ett håll där full förståelse för kulturen och intressena finns vilket möjliggör genomslag av erkännande rättvisa. Det är även rimligt utifrån det faktum det krävs en 25 % till 50 % heltidstjänst för att varje sameby ska kunna beakta sina intressen i samråd.²²⁰

Sammanfattningsvis kan meningsfulla deltaganden genom tillståndsprocessen för mineralutvinning säkerställas när miljö rättvisa får bättre genomslag. Det kan göras genom att kvalitetssäkra MKB-processen för att skapa mer objektiv information, göra samrådsunderlaget mer lättbegripligt för någon utan teknisk och juridisk kunskap samt anpassa tiden för samråd utifrån verksamheten. Dessutom kan en mer reflekterande process där dialogen är kontinuerlig innan, under och efter olika milstolpar för beslut och handlingar, bidra till att säkerställa meningsfulla samråd. Vad gäller den distributiva rättvisan är det viktigt att den lokala kunskapen bibehålls för att möjliggöra goda bedömningar kring fördelningen av miljörelaterade för- och nackdelar. För att säkerställa meningsfulla

²¹⁸ Christina Allard, "Mineralutvinning i norska Sápmi: Beaktandet av samiska rättigheter i tillståndsprocessen och Nussir-gruvan i Finnmark", *Nordisk miljörettslig tidskrift* 1, (2021), s. 32.

²¹⁹ *ibid.*, s.32.

²²⁰ Sametinget, *Budgetunderlag 2026-2028 Utkast 4*, s.41..

deltaganden med urfolk är en ratificering av ILO-konventionen i Sverige ett första steg i rätt riktning. Om verksamhetsutövaren dessutom överläter en del av miljöutredningen med ekonomiska bidrag till samerna skapas bättre förutsättningar för diskussionen. Nämnade utformningar utgör endast några förslag på vad som krävs för att säkerställa meningsfulla samråd. Frågan blir dock vidare om det är möjligt att genomföra förslagen och om det över huvud taget går att skapa meningsfulla samråd som det förstås utifrån miljö rättvisa?

6.2 Är miljö rättvisa möjligt?

Frågan kring huruvida det är möjligt att uppnå miljö rättvisa grundar sig i det faktum att även Århuskonventionen, som är det internationella instrument som framför allt ger uttryck för processuell rättvisa, har blivit kritiserad för att vara begränsande i förhållande till miljö rättvisa. Konventionen kräver exempelvis inte finansiering av studier som utmanar det dominant synsättet och omdefinierar problem som Hunold och Young kräver. Även Bell och Carrick pekar på brister i konventionens förmåga att fullt ut förespråka processuell rättvisa. De skriver att konventionen uppmanar till ett inkluderat deltagande men samtidigt finns inga krav som främjar deltagande för marginaliserade grupper. Dessutom skriver de att rättsfall från EU-domstolen visar att konventionen kräver mindre än vad den ger sken av. Inom ramen för klimatpolicy har EU-domstolen exempelvis inte upprätthållit krav på att göra information tillgänglig.²²¹ Om inte ens den konvention som syftar till att säkerställa rätten att delta lyckas upprätthålla miljö rättvisa, varför ska det förväntas i den svenska tillståndsprocessen för mineralutvinning och i ny EU-lagstiftning på området?

Vad som inte ska glömmas bort är det faktum att Århuskonventionen är en internationell överenskommelse som formats av olika länders viljor. Från att inte ha funnits någon liknande internationell överenskommelse, innebär Århuskonventionen en förbättring av tillgänglig information på miljöområdet och lagstiftning om allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser. Konventionen har därför onekligen skapat ett mer rättvist regelverk för miljö rättsliga beslutsprocesser. Med lagstiftningen inom EU och i nationell rätt utgör Århuskonventionen en stabil miniminivå för allmänhetens rätt till deltagande. Däremot ökar utrymmet att etablera starkare rättigheter vad gäller allmänhetens deltagande när färre stater behöver enas om bestämmelsernas utformning. Århuskonventionen bör därmed inte ses som ett tak i vad som krävs av staterna, utan snarare som en grund i vad utgångspunkten för deltagande är.

²²¹Bell och Carrick, "Procedural Environmental Justice", s.106-107.

Emellertid menar jag, likt Bell och Carrick, att förståelse för att teorin appliceras i ett icke-idealt samhälle är grundläggande. Det innebär att viss acceptans bör finnas till samhällets institutionella begränsningar. Exempelvis kommer slutgiltiga beslut om tillstånd i miljöprocesser aldrig att läggas i deltagarnas händer som Hunold och Young skrivit om som kriterium för att uppnå processuell rättvisa. Det handlar alltså istället om att se i vilken utsträckning allmänheten faktiskt ges möjligheter att delta. Teorin möjliggör en granskning av hur rätten hanterar konkurrerande intressen och hjälper uppmärksamma vilka som systematiskt riskerar att marginaliseras i beslutsprocessen. Miljörättvisan bör därför ses som ett verktyg för att analysera lagstiftning och dess innebörd i samhället. Att acceptera institutionella begränsningar innebär alltså inte att orättvisor som de institutionella begränsningarna skapar ska accepteras. Miljörättvisan hjälper identifiera sådana orättvisor samt sätt att bemöta dem vilket är viktigt på såväl EU-nivå som på nationell nivå.

Genom uppsatsen har visats att miljörättvisa är svårt att uppnå. Trots svårigheten är miljörättvisa i beslutsprocesser viktigt att eftersträva, inte minst för att skapa legitimitet. De förslag som har givits i avsnittet bör därför förstås som steg mot att förverkliga miljörättvisa i beslutsprocesser på miljöområdet.

6.3 Sammanfattande kommentar

För att säkerställa meningsfulla deltaganden genom tillståndsprocessen för mineralutvinningen krävs balanserad inkludering, konsultation över tid, jämlik tillgång till information, konstruktiv dialog och möjligheter till reellt inflytande. Även grundläggande förutsättningar för rättvis distribution och erkännande av marginaliserade grupper krävs för att samrådet ska bli meningsfullt. I avsnittet har förslag givits på hur lagstiftningen kan utformas för att säkerställa meningsfulla deltaganden och därigenom stärka miljörättvisan. En kvalitetssäkrad MKB-process, lättbegripliga samrådsunderlag och ett samrådsförfarande som kan anpassas efter verksamhetens komplexitet kan skapa bättre förutsättningar vad gäller jämlik tillgång till information och resurser. En reflekterande och transparent process där beslut och handlingar diskuteras innan, under och efter dess implementering kan skapa bättre förutsättningar för en konstruktiv dialog, möjligheter till reellt inflytande och konsultation över tid. Att bibehålla länsstyrelsens lokala kunskap och kontakter trots att en kontaktpunkt i form av en ny myndighet implementeras är viktigt för att upprätthålla god distributiv rättvisa. Slutligen är ratificeringen av ILO-konventionen ett viktigt steg för den erkännande rättvisan

samt att verksamhetsutövaren överlämnar en del av miljöutredningen med ekonomiskt bidrag till urfolken.

Samråden blir meningsfulla när miljö rättvisan får genomslag. Emellertid kan fullt genomslag av miljö rättvisa vara svårt att uppnå på grund av begränsningar i samhället. Teorin möjliggör dock att brister i lagstiftningen kan identifieras, att intressen som tillmäts särskild vikt kan uppmärksammas och att grupper eller personer som systematiskt riskerar att exkluderas kan upptäckas. Det skapar tydliga analytiska utgångspunkter kring vad som behöver ändras. För att säkerställa meningsfulla deltaganden är miljö rättvisa inte ett ouppnåeligt ideal utan något att sträva efter i utformningen av rättsliga ramverk och beslutsprocesser.

7. Slutsatser och avslutande reflektioner

7.1 Slutsatser

Syftet med uppsatsen har varit att analysera huruvida förändringar i tillståndsprocessen för mineralutvinningen, i form av bestämmelser i CRMA samt relevanta förslag i SOU 2024:98, lyckas säkerställa ett meningsfullt deltagande såsom det förstås utifrån teori om miljö rättvisa. Nedan kommer de viktigaste slutsatserna som besvarar uppsatsens tre frågor att sammanfattas för att knyta ihop säcken.

1. Hur definieras miljö rättvisa?

I uppsatsen definieras miljö rättvisa utifrån tre dimensioner av rättvisa. Det handlar om distributiv rättvisa, processuell rättvisa och erkännande rättvisa. Innebörden av dimensionerna formas av teoretikernas synpunkter samt den kritik och de motsättningar som finns mellan dem. Den processuella rättvisan som står i centrum för uppsatsen kokas ner till mindre beståndsdelar som bidrar till förståelsen för vad en rättvis beslutsprocess innebär. Utgångspunkten för förståelsen återfinns i Hunold och Youngs fem kriterier: *inclusiveness*, *consultation over time*, *equal resources and access to information*, *shared decision-making authority* och *authoritative decision-making*. Däremot formas kriterierna av Bell och Carricks kritik om att Hunold och Youngs processuella rättvisa illustrerar ett ideal som svårligen kan uppnås i samhället. Kritiken riktar sig framför allt mot *shared decision-making authority* och *authoritative decision-making*, eftersom vem som tar besluten inte kommer åsidosättas i första hand. Istället menar Bell och Carrick att svagare versioner av Hunold och Youngs fjärde och femte aspektet bör implementeras för att skifta fokuset till i vilken utsträckning deltagarnas synpunkter faktiskt beaktas i processen. Med inspiration från senare forskning av Bell och Carrick kan den processuella rättvisan därmed kokas ner till fem aspekter: (1) balanserad inkludering, (2) konsultation över tid, (3) jämlik tillgång till information och resurser, (4) konstruktiv dialog och (5) möjligheter till reellt inflytande.

Fortsättningsvis är genomslaget av den distributiva och den erkännande rättvisan även nödvändiga att beakta eftersom samtliga dimensioner är beroende av varandra. Om beslutsprocessen och deltagandet utformas utan hänsyn till skillnader mellan grupper eller till hur miljömässiga för- och nackdelar fördelas, kan beslutsprocessen aldrig bli miljö rättvis. Den distributiva rättvisan innebär i grunden att miljörelaterade bördor och fördelar ska

fördelas jämlikt. Walker utvecklar synen på den distributiva rättvisan och belyser att det krävs en multidimensionell syn för att avgöra vad som fördelas rättvist och inte. Föreläsningen handlar om erkännande rättvisan om att uppmärksamma och respektera skillnader mellan grupper i samhället. Skillnader i kultur, hur land- och vatten brukas samt politiska system utgör exempel på vad som bör beaktas inom ramen för den erkännande rättvisan.

I uppsatsen definieras således miljö rättvisa utifrån processuell rättvisa, distributiv och erkännande rättvisa. Den processuella rättvisan, som är i centrum för uppsatsen kokas dessutom ner till fem aspekter bestående av (1) balanserad inkludering, (2) konsultation över tid, (3) jämlik tillgång till information och resurser, (4) konstruktiv dialog och (5) möjligheter till reellt inflytande. Först när de fem processuella aspekterna samt grundläggande genomslag av distributiv och erkännande rättvisa säkerställs uppnås miljö rättvisa. När miljö rättvisa får genomslag skapas meningsfulla samråd eftersom berörda aktörer tillförsäkras förutsättningar att påverka beslutsprocessen på ett informerat, jämlikt och respektfullt sätt.

2. Hur främjas respektive försvagas uttryck för miljö rättvisa i den svenska tillståndsprocessen för mineralutvinning genom nya bestämmelser i CRMA och förslagen i SOU 2024:98?

I uppsatsen har det blivit tydligt att uttryck för miljö rättvisa försvagas i tillståndsprocessen för mineralutvinning dels genom nya bestämmelser i CRMA, dels om förslaget om ett slopat avgränsningssamråd i SOU 2024:98 genomförs. De bestämda tidsfristerna för samrådet i CRMA stärker skillnader i tillgång till information och resurser. Sakägare har betonat tillräckligt långa ledtider för att hinna göra ordentliga konsekvensanalyser men med tidsramar för samrådet försvinner flexibiliteten att anpassa förfarandet efter verksamhetens komplexitet och materialets omfattning. Om endast aktörer med tid, resurser och juridisk kompetens har möjlighet att delta, befäster processen ojämlika förhållanden. Dessutom etableras inte regler som ämnar att jämna ut spelplanen mellan verksamhetsutövare och privatpersoner vilket innebär att miljö rättvisan försvagas.

När mineralutvinningen i CRMA uttrycks vara av överskuggande allmänintresse riskerar allmänhetens möjligheter till reellt inflytande och verksamhetsutövarens incitament till att bibehålla en konstruktiv dialog med aktörer minska. När verksamhetsutövaren vet att intresset av projektet väger tyngst kan invändningar och alternativa perspektiv undermineras.

Samrådet riskerar då att handla om att uppnå acceptans hos deltagarna vilket försvagar uttryck för miljö rättvisa. Om förslaget om ett slopat avgränsningssamråd även genomförs försvinner möjligheterna till konsultation över tid. När deltagandet endast sker i närheten av det slutgiltiga beslutet motverkas möjligheter till insyn i verksamheten och påverkan på dess utformning vilket innebär att uttrycket för miljö rättvisa försvagas. Det kan även ifrågasättas om åhuskonventionen och MKB-direktivets krav om att allmänheten ska ges möjligheter att delta när alla alternativ står öppna, verkligen uppnås om förslaget genomförs.

Det finns dock även möjligheter att främja uttryck för miljö rättvisa genom att etablera en kontaktpunkt. En kontaktpunkt som har insyn i processen och förståelse för verksamheten kan skapa bättre dialog mellan myndigheter, bolaget och allmänheten. Det kan skapa goda möjligheter att uppnå samsyn vilket kan leda till mindre osäkerhet i vad som krävs av ett samrådsförfarande. Vilka som ska inkluderas och hur dessa bör kontaktas blir tydligare vilket främjar miljö rättvisa. Däremot finns osäkerheter i vad kontaktpunkten kan innebära för den distributiva rättvisan. Det handlar framför allt om hur kontaktpunkten införs i svensk rätt. För att ta goda beslut om fördelningen av miljömässiga bördor krävs kunskap om lokala förhållanden och landskapet. Om kontaktpunkten i Sverige innebär en ny förvaltningsmyndighet får inte sådan kunskap gå förlorad när tillståndsprocessen samtidigt ska påskyndas och beslut ska tas inom kortare tid.

Angående den erkännande rättvisan befäster CRMA framför allt den problematik som redan finns i den svenska mineralprocessen i relation till urfolk. CRMA:s bestämmelser överlämnar till medlemsstaterna att avgöra vad ett meningsfullt deltagande med urfolk innebär. Istället för att inkludera FPIC i förordningen och stärka urfolkens inflytande i samband med att mineralutvinningen prioriteras, följer urfolkens rätt att delta lagstiftning i nationell rätt. För Sverige innebär det lagstiftning som kritiserats på FN-nivå och har begränsade möjligheter till konsultation. Uttrycket för erkännande miljö rättvisa främjas således inte.

Redan innan CRMA introducerats och oavsett om förslagen i SOU 2024:98 genomförs kan brister i uttrycket för miljö rättvisa identifieras i den svenska tillståndsprocessen för mineralutvinning. I takt med att mineralutvinningen prioriteras och accelereras samtidigt som möjligheter för deltagandet går i motsatt riktning riskerar bristerna att förstärkas. Även om kontaktpunkten kan bidra till en balanserad inkludering och i viss mån främja miljö rättvisa

innebär de nya bestämmelser i CRMA tillsammans med förslagen i SOU 2024:98 sammantaget att uttrycket för miljö rättvisa försvagas.

3. Hur kan CRMA och förslagen i SOU 2024:98 utformas för att säkerställa meningsfulla deltaganden i tillståndsprocessen för mineralutvinning?

När miljö rättvisan försvagas genom tillståndsprocessen tillförsäkras aktörer inte goda förutsättningar att påverka beslutsprocessen på ett informerat, jämlikt och respektfullt sätt. Det innebär att det finns svårigheter i att säkerställa meningsfulla deltaganden. För att säkerställa meningsfulla deltaganden kan alternativa utformningar av lagen vara fördelaktiga. För det första hade en kvalitetssäkrad MKB-process, mer lättbegriplig information och ett samrådsförfarande som styrs av verksamhetens komplexitet bidragit med mer jämlikhet i tillgången till information och resurser. För det andra hade en process med milstolpar för beslut och handlingar som diskuterats innan, under och efter dess implementering skapat fler möjligheter till reellt inflytande, en bättre konstruktiv dialog och konsultation över tid. Det blir även tydligt att ett slopat avgränsningssamråd skulle vara motsatsen till vad som behövs för att stärka deltagandet eftersom det minskar möjligheter till konsultation över tid. För att främja distributiv rättvisa krävs att lokal kunskap bibehålls och det återstår att se om en ny förvaltningsmyndighet som agerar kontaktpunkt lyckas med det. Vad gäller erkännande rättvisa hade en ratificering av ILO-konventionen i Sverige varit ett steg i rätt riktning. Även möjligheter för urfolk att själva stå för utredningen om miljöpåverkan men med ekonomiska bidrag från verksamhetsutövaren hade inneburit att skillnader i kultur samt hur land- och vatten brukas, respekteras på ett bättre sätt.

Förslagen som ges kring vad som krävs för att säkerställa meningsfulla deltaganden utgår från vad som är rättvisa beslutsprocesser i miljö rättvisa. Det handlar alltså om deltagande med genomslag av processuell, distributiv och erkännande rättvisa. Emellertid kan fullt genomslag av miljö rättvisa vara svårt att nå. Teorin bör förstås som en måttstock i vad lagstiftningen bör sträva efter för att säkerställa meningsfulla deltaganden.

7.2 Några avslutande ord

En vilja att förenkla och förkorta tillståndsprocesser syns från många håll på miljörättens område. Det handlar om ett behov att ställa om för att motverka den stundande klimatkrisen. Emellertid har det blivit tydligt i uppsatsen att CRMA och förslagen i SOU 2024:98, försvagar uttryck för miljö rättvisa på området vilket kommer innebära svårigheter i att säkerställa meningsfulla deltaganden. Med svårigheter att säkerställa deltaganden följer konsekvenser som konflikter mellan aktörer, en ovilja att delta och en utdragen beslutsprocess. Även fattade beslut kan ifrågasättas eftersom deltagande är en viktig förutsättning för att skapa legitimitet och acceptans samt en känsla av ansvarstagande gentemot sin omgivning.²²² I takt med att tillståndsprocesserna för verksamheter med stor inverkan på miljön accelereras får deltagandet inte gå i motsatt riktning.

²²² Anna Blom Kemdahl, "Attributioner och demokratiska dygder", i *Demokratis mekanismer*, red. Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson, 1 uppl. (Liber, 2003), s.308.

8. Käll- och litteraturförteckning

Offentliga tryck

Propositioner

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

Prop 2004/05:129 En effektivare miljöprövning.

Prop 2016/17:200 Miljöbedömningar.

Prop 2020/21:64 En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket.

SOU

SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*. Klimat- och näringslivsdepartementet.

Övriga

SÖ 2005:28 Nr 28 *Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor Århus den 25 juni 1998*.

United Nations. Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2020). Lars-Anders Ågren et al. v. Sweden, Communication No. 54/2013, adopted 26 November 2020, UN Doc. CERD/C/102/D/54/2013.

Internationellt

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020.

International Labour Organization (1989). Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), adopted 27 June 1989, entered into force 5 September 1991.

United Nations General Assembly (UNDRIP) (2007). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Resolution adopted by the General Assembly on 13 September 2007, UN Doc. A/RES/61/295.

2005/370/EG: Rådets beslut 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.

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2012 not 27.

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2001:29

MÖD 2002:15

MÖD 2003:56

MÖD 2003:88

MÖD 2004:55

MÖD 2022:27

Litteratur

Barritt, Emily. *The foundations of the Aarhus Convention*. 1:e upplagan. Hart Publishing, 2020.

Bell, Derek och Carrick, Jayne. "Procedural Environmental Justice". I *The Routledge Handbook of Environmental Justice*, redigerad av Ryan Holifield, Jayajit Chakraborty och Gordon Walker. 1 uppl. Routledge, 2017.

Blom Kemdal, Anna. "Attributioner och demokratiska dygder". I *Demokratins mekanismer*, redigerad av Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson. 1 uppl. Liber, 2003.

Kleineman, Jan. "Rättsdogmatisk metod". I *Juridisk metodlära*, redigerad av Maria Nääv och Mauro Zamboni. 2 uppl. Studentlitteratur, 2018.

Michanek, Gabriel, och Zetterberg, Charlotta. *Den svenska miljöretten*. 6:e upplagan. Iustus, 2025.

Ramberg, Christina. *Rättskällor - en introduktion i kritiskt tänkande*. 2:a uppl. Norstedts Juridik, 2024.

Sandgren, Claes. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. 5:e uppl. Norstedts juridik, 2025.

Schelin, Johan. *Kritiska perspektiv på rätten*. 1:a uppl. Poseidon Förlag, 2018.

Schlosberg, David. *Defining Environmental Justice, Theories, Movements and Nature*. 1:a uppl. Oxford University Press, 2007.

Shrader-Frechette, Kristin. *Environmental justice: Creating equality, reclaiming democracy*. 1 uppl. Oxford University Press, 2002.

Walker, Gordon. *Environmental justice: concepts, evidence and politics*. 1:a uppl. Routledge, 2012.

Whyte, Kyle. "The recognition paradigm of environmental justice". *The Routledge Handbook of Environmental Justice*, redigerad av Ryan Holifield, Jayajit Chakraborty och Gordon Walker, 1 uppl. Routledge, 2017.

Lagkommentarer

Wik, Malin. Miljöbalk (1998:808) 6 kap 32 § 2 st. Karnov (JUNO) (besökt 12 november 2025).

Wik, Malin. Miljöbalk (1998:808) 6 kap 39 §. Karnov (JUNO) (besökt 12 november 2025).

Vägledningar och stöd

Regeringskansliet. *Europeiska kritiska råmaterialakten*. Faktapromemoria 2022/23:FPM77. 20 april 2023.

Sveriges geologiska undersökning. *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*. 2013.

<https://resource.sgu.se/produkter/regeringsrapporter/vagledning-for-provning-av-gruvverksamhet-2013.pdf>

Rapporter

Länsstyrelsen. *Utveckla samråd - Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö och klimatpåverkan*. Slutrapport N2021/02286, 2023.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. *Miljötilståndsprövning av gruvor och täkter - Ledtider och effektiviseringspotential*. Rapport 2016:07. 2016.

<https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f1de41/1586366185066/>

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. *Miljötilståndsprövning och gruvinvesteringar – Effektiviseringspotential baserad på tre fall*. PM 2016:14. 2016.

https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f21e55/1586366221764/pm_2016_14_Milj%C3%B6tillst%C3%A5ndspr%C3%B6vning_och_gruvinvesteringar.pdf

Region Norrbotten. *Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter*. 2024. <https://utvecklanorrbotten.se/media/gy5gswho/gron-industrialisering-nb-webb.pdf>.

Svenskt näringsliv. *Uppdrag 2045 - Tillstånd till utveckling*. 2024.

https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/efiq0e_rapport_tillstand_till_utveckling_webbpdf_1224835.html/Rapport_Tillstand_till_utveckling_webb.pdf

Sveriges Geologiska Undersökning. *Bergverksstatistik 2024*. Periodiska publikationer 2025:1. 2025.
<https://resource.sgu.se/dokument/publikation/pp/pp202501rapport/pp2025-1-rapport.pdf>

Artiklar

Allard, Christina. "Mineralutvinning i norska Sápmi: Beaktandet av samiska rättigheter i tillståndsprocessen och Nussir-gruvan i Finnmark". *Nordisk miljörättslig tidskrift* 1, (2021): 7-32. https://nordiskmiljoratt.se/onewebmedia/NMT2021nr1_%202_Allard.pdf

Allard, Christina. "Samers rätt till inflytande i beslut - En analys av lagstiftningen och dess begränsningar". *SvJT*.
<https://svjt.se/preprint/samers-ratt-till-inflytande-i-beslut-en-analys-av-lagstiftningen-och-des-s-begransningar>

Armeni, Chiara. "Participation in Environmental Decision-making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms". *Journal of Environmental Law* 28, nr 3 (2016): 415–441. <https://doi.org/10.1093/jel/eqw021>

Carrick, Jayne, Bell, Derek, Fitzsimmons, Clare, Gray, Tim och Stewart, Gavin. "Principles and practical criteria for effective participatory environmental planning and decision-making". *Journal of Environmental Planning and Management* 66, nr 14 (21 juni 2022): 2854-2877. <https://doi.org/10.1080/09640568.2022.2086857>

Darpö, Jan. "Will European biodiversity be sacrificed on the Green Transition altar...? – Perspectives on habitats and species protection in times of energy crises", *Nordisk miljörättslig tidskrift* 2, (2024): 7-26.
https://nordiskmiljoratt.se/onewebmedia/Darpo%CC%88_NMT2024nr2_inlaga_www.pdf

Ebbesson, Jonas och Darpö, Jan. "Förslag till ny miljölag baddar för fler konflikter". *Svenska Dagbladet*, 1 juni 2026.
<https://www.svd.se/a/OoOrLb/forslag-till-ny-miljolag-baddar-for-konflikter-skriver-professorer-i-miljoratt>

Hedbom, Petra. "Extremväder förstärktes av klimatförändringar". *Svenska Dagbladet*, 30 december 2025
<https://www.svd.se/a/m0RawO/arets-extremvader-forstarktes-av-klimatforandringar>

Hunold, Christian och Young, Iris Marion. "Justice, Democracy, and Hazardous Siting". *Political Studies* 46, nr 1 (1 mars 1998):82-95. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00131>

Khan, Jamil. "The importance of local context in the planning of environmental projects: examples from two biogas cases". *The International Journal of Justice and Sustainability* 10, nr 2 (2005): 125-140. <https://doi.org/10.1080/1354983052000330815>

“Kina stoppar export av metaller och magneter”. *Dagens industri*, 13 april 2025.

<https://www.di.se/nyheter/kina-stoppar-export-av-metaller-och-magneter/>

Malafry, Melina. “Renewable Energy Activities – Overriding the Interest of Biodiversity?”.

De lege 2022: Hållbarhet ur ett rättsligt perspektiv, (2022). <https://doi.org/10.33063/dl.vi.403>

Mohai, Paul, Pellow, David och Timmons Roberts, J. “Environmental Justice”. *Annual Review of Environment and Resources* 34, (28 juli 2009): 405-430.

<https://doi.org/10.1146/annurev-environ-082508-094348>

Nadine Scott, Dayna. “What is Environmental Justice?”. Osgoode Legal Studies Research Paper Series 10, 16 (2014).

https://www.researchgate.net/publication/314416113_What_is_Environmental_Justice

Pettersson, Maria, Stjernström, Olof & Keskitalo, E. Carina H. “The role of participation in the planning process: examples from Sweden”. *Local Environment: the International Journal of Justice and Sustainability* 22, nr 8 (2017):986-997.

<https://doi.org/10.1080/13549839.2017.1319805>

Pulido, Laura och de Lara, Juan. “Reimagining ‘justice’ in environmental justice: Radical ecologies, decolonial thought, and the Black Radical Tradition”. *Environment and Planning E: Nature and Space* 1, nr 1-2 (24 april 2018): 76–98.

<https://doi.org/10.1177/2514848618770363>

Rosell, Rickard. “Värmebölja i Europa – flera länder flaggar för extrem brandrisk”. *SVT Nyheter*, 11 augusti 2025.

<https://www.svt.se/nyheter/utrikes/varmebolja-i-europa-flera-lander-flaggar-for-extrem-brand-risk>

Svarstad, Hanne och A. Benjaminsen, Tor. “Reading radical environmental justice through a political ecology lens”. *Geoforum* 108, (januari 2020):1-11.

<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.11.007>

Sze, Julie och London, Jonathan K. “Environmental Justice at the Crossroads”. *Sociology Compass* 2, nr 4 (21 juli 2008):1331-1354.

<https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2008.00131.x>

Tröster, Bernhard, Papatheophilou, Simela och Küblböck, Karin. “In search of critical raw materials: What will the EU Critical Raw Materials Act achieve? An analysis of legal and factual implications of the CRMA”. Research Report nr 18/2024. Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE).

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/300693/1/1897336853.pdf>

Raitio, Kaisa, Allard, Christina och Lawrence, Rebecca. “Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Sweden’s mining permitting practices”.

Land Use Policy 99, (2020). <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105001>

Övriga källor

Bergsstaten. *Delgivning av arbetsplaner*. Dnr BS 49-1117-12. 2012.
[delgivning-av-arbetsplaner-121001.pdf](https://www.bergsgarv.se/bergsstaten/delgivning-av-arbetsplaner-121001.pdf)

“Convention (No. 169) concerning indigenous and tribal peoples in independent countries”.
UNTC. Hämtad 5 januari 2026.
https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800c0136&clang=_en

“Copernicus klimattjänst: Extrem hetta i sydvästra Europa under den tredje varmaste augusti globalt”. SMHI. 9 september 2025. <https://www.smhi.se/nyheter/nyheter/2025-09-09>

“Critical Raw Materials Act”. Europeiska Kommissionen. hämtad 3 december 2025. [Critical Raw Materials Act - Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_1662)

“Den europeiska gröna given”. Europeiska rådet. 21 februari 2025.
<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/european-green-deal/#what>

“En strategi för norra Sverige och för omställningen”. Regeringskansliet, 11 januari 2023.
<https://www.regeringen.se/debattartiklar/2023/01/en-strategi-for-norra-sverige-och-for-omstallningen/>.

Europeiska kommissionen. “Questions and Answers on the European Critical Raw Materials Act”, 16 mars 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_1662

Europeiska unionens råd. “En EU-akt om kritiska råvaror för EU:s framtida leveranskedjor”, 21 mars 2025. <https://www.consilium.europa.eu/sv/infographics/critical-raw-materials/>

“Hur en gruva blir till”, Sveriges geologiska undersökning, 6 november 2025.
<https://www.sgu.se/mineralnaring/mineralnaring-och-samhalle/hur-en-gruva-blir-till/>

Länsstyrelsen Norrbotten. *Yttrande över promemorian En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*. 12 juni 2025.
<https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/lansstyrelsen-i-norrbottens-lan.pdf>

Länsstyrelsen Västra Götaland. *Yttrande över SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*. 2 juni 2025.
<https://www.regeringen.se/contentassets/6fbd1099d01748d194dedf4318cce5a3/lansstyrelsen-i-vastra-gotalands-lan.pdf>

Naturvårdsverket. *Anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken*. Handbok 2001:6. 2001.
<https://www.naturvardsverket.se/4ac1f1/globalassets/media/publikationer-pdf/6200/620-6228-x.pdf>

Naturvårdsverket. *Yttrande över SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (KN2025/00288)*.
<https://www.naturvardsverket.se/49caac/globalassets/om-oss/yttranden/2025/2025-06-05-nv-yttrande-sou-2024-98.pdf>

“Rennäringen i Sverige”. Sametinget. 19 september 2025.
<https://sametinget.se/rennaringen-sverige>

Sametinget. *Budgetunderlag 2026-2028 Utkast 4*. 2025.
<https://meetingsplusextern.sametinget.se/welcome-sv/namnder-styrelser/dievascoahkkin-plenum/mote-2025-02-18/agenda/sametingets-budgetunderlag-2026-2028-version-4-002pdf?downloadMode=open>.

Sametinget. *Klimatstrategi - sametingets politiska ställningstagande*. 2019.
<https://sametinget.se/3373>

Sveriges Geologiska Undersökning. “Gruvor och miljöpåverkan”, 2 mars 2020.
<https://www.sgu.se/mineralnaring/gruvor-och-miljopaverkan/>

“Questions and Answers on the European Critical Raw Materials Act”. Europeiska Kommissionen. 16 mars 2023.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_1662

“Urfolksrätt och samers mänskliga rättigheter”. Institutet för mänskliga rättigheter. 7 november 2025.
<https://mrinstitutet.se/manskliga-rattigheter/rattighetsomraden/urfolksratt-och-samers-manskliga-rattigheter>