



Mineralbrytning inom Natura 2000-områden

med tungvikt på mineraler som inte räknas som
energitillgångar

Holger Rilinger

VT 2016
Examensarbete
Självständigt arbete i mark- och miljö rätt (25136VT16)

Handledare: Tobias Indén

Innehållsförteckning

2	Förkortningar
3	1 - Inledning
3	2 - Syfte och frågeställningar
4	3 - Metod och material
5	4 - Disposition
5	5 - Gällande rätt angående mineralbrytning
5	5.1 - Begreppsförklaringar
6	5.2 - Lagstiftning
7	5.3 - Motiv
12	6 - Natura 2000
16	7 - Tolkning i praxis
17	Delena Wells C-201/02
18	Alto Sil C-404/09
19	MÖD M 5375-14
19	Fall uppfört i "The Regulation of Mining and Mining Waste in the EU"
19	7.1 - HFD Mål nr 2047-14
21	8 - Analys och diskussion
27	Käll- och litteraturförteckning
27	Offentligt tryck
28	Offentligt tryck från EU
30	Rättspraxis
30	Litteratur
31	Övriga källor

Förkortningar

Art- och habitatdirektiv	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
Fågelskyddsdirektivet	Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, senast ändrad genom direktiv 97/49/EG.
FMH	Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Lst	Länsstyrelser
LSV	Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MB	Miljöbalk (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MMD	Mark- och miljödomstolen
MP	Lag (1998:811) om införande av miljöbalken
MPF	Miljöprövningsförordningen (2013:251)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Natura 2000-område	Område som utgör särskilda skyddsområden (SSO) eller bevarandeområden (SBO) enligt antingen fågeldirektivet eller Art- och habitatdirektivet.
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
SGU	Sveriges geologiska undersökning

1 Inledning

Mineralbrytningen är en grundläggande pelare i dagens industriella utveckling och avgörande för hela det moderna samhället. Mineralanvändningen idag sträcker sig över i princip samtliga funktioner i samhället. Ta till människornas vardag. Här finns exempelvis kommunikationer av olika slag, användning inom teknisk utrustning, i handverk och alla tillverkande industrier, som monetär vara (guld), ja till och med som själva livsmedel i form av exempelvis Halit (s.k. koksalt). Mineralbrytningens positiva verkningar går därför knappast att överskatta.

Trots dessa tilltalande egenskaper finns det som så ofta en annan sida vid mineralbrytningen som inte kan och får glömmas bort.

Denna andra sida kan bäst beskrivas med Paracelsus (1493-1541) som skrev (fritt översatt) ”Vad är inte ett gift? Allt är gift, och ingenting är utan giftighet. Enbart dosen bestämmer att något inte är ett gift.”¹

Mineralbrytningen resulterar inte bara i åtråvärda mineral utom även i stora mängder avfall och processföljder som på olika sätt påverkar naturen och därmed allt som ingår i denna. Dessa påverkningar yttrar sig på olika sätt, både kvalitativt och kvantitativt. Avfallsmängder upp i miljontals ton, utsläpp upp i decennier, toxicitet, långtidspåföljder, och geografiska förändringar. Påföljder som fortsätter och som gör sig påmind långt efter att själva mineralbrytningen är avslutad.

Därför finns det beroende på de lokala förutsättningarna en kraftig reglering. Förutsättningarna bygger på samhällets utvecklingsnivå i form av fackkunskap, rättsväsendet, ekonomiska förutsättningar, geografisk läge, m.m..

2 Syfte

Övergripande anledningen till valt tema är att reda ut vilka möjligheter och hinder till mineralbrytning det finns inom områden som är klassad som Natura 2000. Den huvudsakliga problemställningen kan ses i samband med exempelvis gruvbolaget Botnia Explorations planer på att bryta guld vid Fäbodtjärn och Vargbäcken som ligger i Vindelälvens Natura 2000-område, och Boliden Mineral AB:s tilltänkta dagbrott i Laver där man inom ramen för idéstudien har ansökt om bearbetningskoncession till Bergsstaten år 2014. De berörda vattenområden kring Laver ingår som en del av Natura 2000-området Piteåälven. Därutöver

1 Selinus, O., et al., 2005: Essentials of Medical Geology. s XI

finns framtida appliceringsmöjligheter då det är avsebart att alltfler områden behöver skyddas framöver på grund av klimatförändringar och urbaniseringen som framkallar ett ökande mineralbehov i sig.

Uppsatsen ska inte bara handla om motstridiga s.k. riksintressen utan också om tolkningen av och därifrån genomförda implementeringar av EU-rätt till nationell rätt. Att det i varje enskilt fall genomförs en omfattande utredning genom olika rättsinstanser medför också olika intresseavvägningar mellan berörda parter.

Med hänsyn till att mineralbrytningen och därav resulterande utsläpp i sina verkningar vanligtvis inte kan betraktas som endast lokalt begränsade miljöföreteelser utan därtill utvecklar sin påverkan över lång tid, ska även frågan besvaras om det i praktiken finns begränsningar av rent rättslig karaktär (exempelvis enligt miljöbalken), som grundläggande kan undanröja vidare möjligheter för mineralbrytning inom dessa skyddade områden.

3 Metod och material

Uppsatsens utgångspunkt är att hitta och beskriva en lösning på en rättslig problemställning (se avsnitt 2). Den går ut på att tillämpa rättsregler, som ofta förefaller vara abstrakt i den konkreta användningen, genom att leta svaren i lagstiftning, domstolspraxis, förarbeten och annan litteratur som är relevant i förhållande till problemställningsområdet. Därmed blir användningen av den rättsdogmatiska metoden den som ligger nära till hands.² EU-rätten som baseras på EG-fördraget och utgör en autonom rättsordning i sig själv, kommer att vara en central och betydande del i uppsatsens rättstolkning.³

Utifrån de slutsatser som kan dras av att beskriva gällande rätten ska uppsatsens rättstolkning också påvisa när rättsläget är otillfredsställande och ändringar kan vara angelägen.⁴

Rättspraxis gällande mineralutvinning, dvs. miljöfarlig verksamhet, och Natura 2000-områden är i vissa sammanhang (tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter) rätt

2 Kleineman i Korling & Zamboni (red.), 2013, s 21, 26

3 Reichel i Korling & Zamboni (red.), 2013, s 109

4 Kleineman i Korling & Zamboni (red.), 2013, s 39

omfattande. Både på nationell och EU-nivå. Specifika avgöranden med kopplingen till mineralbrytning tyder på en ökning av omfattningen på senare år, vad troligtvis kan hänföras till den ofta utdragna processlängden.

Det ska också noteras att antalet aktiva jurister i Sverige vilka är verksamma inom miljörätten är få och därav följande doktrin också kan vara begränsad eller till viss del verkar ensidig.

Den avgränsning i uppsatsen som finns handlar om implementeringen av EU-rätten till svensk rätt i sammanhang med miljöfarlig verksamhet inom Natura 2000-områden. Anledningen till begränsningen är att temat redan finns förhållandevis utförligt behandlat i andra källor.⁵

4 Disposition

Uppsatsens första del behandlar gällande bestämmelser både på EU- och nationell nivå och deras bakgrund. Efterföljande behandlas Natura 2000-nätverket mer övergripande. För båda delarna används EU-föredrag och direktiv, svensk lagstiftning och deras förarbeten, men även doktrin. I uppsatsens mellersta del ska relevanta rättsfall presenteras varav en svensk rättsfall som avgjordes i år behandlas mer ingående. Uppsatsen avslutas av en deskriptiv analys och efterföljande diskussion, samt med en presentation av vissa kommande lagändringar som framgår av SOU 2015:99.

5 Gällande rätt angående mineralbrytning

5.1 Begreppsförklaringar

Mineralbrytningen och naturskyddet är två begrepp som betraktas som kontroversiellt mot varandra. Det är noterbart att det i sammanhang med dessa begrepp ofta verkar finnas vissa missuppfattningar gällande vad innebörden är eller ska vara.

Mineralbrytningen avser att utvinna mineraler från sina ursprungliga fyndigheter i jordskorpan (såsom dessa förekommer i dagsläget). Ser man på dessa fyndigheter från ett geologiskt tidsperspektiv skulle de däremot inte betraktas som ursprungliga utan som en ursprunglig mineralbildning, som därefter i ett eller flera steg omvandlats eller brutits ned.⁶ Ett annat och mer omfattande begrepp är mineralutvinning som innebär inte bara

⁵ Niemi, F., 2015: Fragmenterade tillståndsprocesser
⁶ SGUs årsrapport för 2012

mineralbrytning utan även återvinning av mineral samt utvinning från andra förekomster såsom marin miljö eller i rymden. Båda varianter används i lagtext.⁷ Därutöver förekommer även i lagtext olika definitioner för identiska begrepp vilket naturligtvis kan medföra missuppfattningar eller feltolkningar. Så används i Förordning (2013:319) om utvinningsavfall 2 § en definition av begreppet utvinning som motsvarar innebörden av mineralbrytningen: *Verksamhet som innebär att man bryter, borrar eller spränger i jordskorpan eller på annat sätt lösgör material från jordskorpan i syfte att ta ut en fyndighet eller ämnen eller material från en fyndighet ur jordskorpan.*

Liknande är det med begreppet naturskydd vilket oftast likställs med ett 100% bevarande av ett påstådd naturligt tillstånd inom ett visst område. Även denna uppfattning kan inte nödvändigtvis betraktas som oinskränkt sanning då naturen som sådan är i ständig förändring och följer kontinuerliga anpassningsprocesser. Den juridiska termen "högre hand"⁸, som alltmer ersätts av termen "force majeure"⁹ avser vanligen just sådana anpassningsprocesser.

5.2 Lagstiftning

Mineralbrytningen är en miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd enligt miljöbalken (1998:808) 9 kap. 6 §. Den bidrar till olika utsläpp och föroreningar vilka kan medföra olägenhet för människas hälsa, miljön eller omgivningen enligt definitionen i MB 9 kap. 1§. Detta gäller helt oberoende av klassificeringen eller möjliga bevarandestatus av brytningsområdet. Därtill kommer andra betydande ingrepp i naturen på grund av verksamheter som är kopplade till mineralutvinningsprocessen. Härtill kan räknas anrikningsverk, sedimentdammar och bassänger, smältverk, väg- och/eller järnvägsbyggen.

De grundläggande bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet finns i MB 9 kap.. Därutöver ska alltid MB 1 kap. 1 § om balkens mål och de hänsynsreglerna i MB 2 kap. tillämpas vid bedömningen av frågor som rör miljön.

För att utveckla rättsverkan över mineralutvinningen i form av minerallagen (1991:45) och andra relaterade lagar och lagartade regler som bygger på minerallagen definieras så kallade

⁷ Lagen om Antarktis (2006:924) / Minerallagen (1991:45) / Prop.1985/86:3 s 185

⁸ <http://www.businessdictionary.com/definition/act-of-God.html>

⁹ <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/force-majeure>

koncessionsmineral samt avgränsar lagens tillämpningsområde enligt 1 kap. 1 §. För allmänt vattenområde i havet tillämpas lagen däremot inte (minerallag 1 kap. 2 §).

Föreskrifterna som reglerar de mer praktiska förfarandesätt vilka föranleds som nödvändiga i sammanhang med en tilltänkt mineralbrytning finns i minerallagens 2 kap. 1-2 §§ rörande undersökningstillstånd samt villkoren i 10 §. Undersökningsarbete som kan härledas från undersökningstillståndet ska följer 3 kap. 1 §. Hinder mot undersökningsarbete avhandlas omfattande av minerallagens 6 §. Därutöver medger minerallagens 3 kap. 2 § rätten att bedriva undersökningsarbete utan tillstånd under vissa förutsättningar och villkor.

Har undersökningsarbetet resulterat i förutsättningar som möjligtvis motiverar nästa utvecklingssteget - mineralbrytning - så aktualiseras 4 kap. 1-2 §§, vilka reglerar koncessionsområde och koncessionens förutsättningar.

Regler gällande mineral innehållande kärnämnen som alstrar joniserande strålning regleras därutöver även enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt i strålskyddslagen (1988:220). Lag (2013:668). Däremot avviker inte handlings sättet av sådana mineral i förhållande till Natura 2000-regelverket.

Ett liknande betraktningssätt finns inom EU-rätten som i sammanhang med mineralbrytningen lägger tungvikten på den delen av industrin vilken är relaterad till utvinningen av så kallade ickeenergimineral - Non-Energy Extractive Industry (NEEI).¹⁰

Utgående från verksamhet som avses i minerallagen finns bestämmelser som berör dessa enligt minerallagens 1 kap. 7 § i miljöbalken (1998:808), kulturmiljölagen (1988:950) och plan- och bygglagen (2010:900). Varvid PBL 2 kap. 2 § återförvisar till MB 3-4 kapitel som för vidare till MB 7 kapitel.

Därtill finns det kopplingar till EU-rätten i form av olika direktiv vilka är relevanta vid bedömningen om överensstämmelse med EU-rätten. Dessa direktiven är art-och habitat-direktivet, fågeldirektivet, MKB-direktivet, samt utvinningsavfallsdirektivet och EU:s ram-direktiv för vatten.¹¹

10 NEEI report

11 Direktiv 2011/92/EU, direktiv 92/43/EEG, direktiv 79/409/EEG, direktiv 2006/21/EG, direktiv 2000/60/EG

5.3 Motiv

En speciell men grundläggande rekvisit i sammanhanget med gruvverksamhet och därmed mineralbrytningen är att en fyndighet och således en gruva inte är lokaliseringsbar. Detta innebär ”att valet står mellan att utvinna en fyndighet eller låta bli”.¹²

Som en följd av det nämnda kan under hänvisningen till MB 7 kap. 29 § 1 p även kravet på lokaliseringsalternativ som framgår för ett projekt av MB 6 kap. 7 § 4 p och för en miljöbedömning av MB 6 kap. 12 § inte uppfyllas och således bara leda fram till ovan nämnda rekvisit. Resultatet är att en utredning vanligtvis inte anses vara nödvändigt respektive att nollalternativet framställs.

Av MB 3 kap. 7 § andra stycket framgår att områden som innehåller fyndigheter av värdefulla ämnen eller material som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa.

Riksintressen allmänt karakteriseras som geografiska områden som för en rad olika samhällsintressen är av nationell betydelse. De kan av olika skäl vara viktiga – det handlar både om bevarande- och exploateringsintressen.¹³

Riksintresset mineral förklaras mer omfattande i en promemoria i sammanhanget med förarbeten till minerallagen.

Där redovisades förslag till en bestämmelse om särskilt skydd för områden som inrymmer ämnen eller material som är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv. Vid tillgångarna som kan vara av sådan betydelse kan det röra sig om malmer och mineral som med hänsyn till önskemålet om inhemsk produktion i en krissituation är av särskild betydelse från beredskapsynpunkt. Malmer och mineral med stor samhällsekonomisk betydelse med tanke på exportmöjligheter eller möjligheterna att använda dem som ersättning för importerade råvaror inom den svenska industrin kan också göras gällande.¹⁴ Annars formulerad kan man konstatera att den så kallade försörjningsberedskapen var ett viktigt motiv för att främja mineralutvinning i Sverige.¹⁵

12 Prop. 1988/89:92 s 58

13 <http://www.sgu.se/mineralnaring/riksintressen-for-vardefulla-amnen-eller-material>

14 Prop 1985/86:3 s 70

15 Prop. 2004/05:40

Nya och ändrade anspråk på markanvändningen, vattnet och den fysiska miljön i övrigt medför i många fall konflikter mellan dem som önskar förändringar och företrädare för den pågående markanvändningen. Många människor berörs och engageras tack vare ett brett förankrat miljöintresset och allemansrätten i sådana frågor. Vanliga är konflikter mellan de areella näringarnas eller naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen och exploateringsintressen. Sistnämnda ger ofta uttryck i anläggnings- och byggnadsverksamhet, mineralutvinning och andra ingrepp som påtagligt kan påverka förutsättningarna för biologisk produktion och annan användning av mark och vattnet genom förändringar av natur- och kulturmiljön. Skiljaktiga uppfattningar om pågående industriell eller liknande verksamhet och nya exploateringsönskemål kan också grundas i fråga om hur vattnet och marken ska utnyttjas.¹⁶

I en senare budgetpropositionen för 2013 konstaterade regeringen att tillämpningen av bestämmelserna om områden av riksintresse tenderar till att inte i alla aspekter ske på det sätt som var tilltänkt. Vidare konstaterade regeringen ett behov av en översyn av dessa bestämmelser och deras tillämpning som följdes av beslutet om direktiv för den aviserade översynen (dir. 2013:126).¹⁷ Översynen slutfördes genom utredningen *Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*, som jag återkommer till senare.¹⁸

Mineralutvinningen¹⁹ måste betraktas som en verksamhet som vanligtvis medför betydande miljöpåverkan under lång tid och som förutsätter att byggnader uppförs och vägar anläggs. Utvinningsområdet kommer att påverkas kraftigt under tiden där exploateringen pågår och ofta även därefter. Trots dessa påtagliga ingrepp i områdena kan mineralbrytning tillåtas om särskilda skäl föreligger.²⁰ Dessa särskilda skäl aktualiserades i sammanhang med behandlingen av Natura 2000-nätverket och vidare och mer övergripande i efterföljande förarbeten till förändringar i minerallagen. Jag återkommer till dessa lite senare i texten.

16 Prop 1985/86:3 s 12

17 Utskottets överväganden 2013/14:NU14 s 17 ff

18 SOU 2015:99

19 Förordning (2013:319) om utvinningsavfall

20 Prop 1985/86:3 s 185

För att införliva art- och habitatdirektivet²¹ och fågeldirektivet²² i svensk rätt föreslogs i departementsserien (Ds 2000:29) genomförandet av själva processen. I huvudsak innebär förslaget att i MB 7 kap. 29 § införs ett principiellt förbud mot åtgärder och verksamheter vilka kan befaras att varaktigt skada områdets naturvärden eller medför störningar på området som är av betydelse. Sådana åtgärder eller verksamheter ska enbart tillåtas om de befinnas som nödvändiga på grund av ett väsentligt respektive angeläget allmänt intresse. En prövning av regeringen förutsetts i så fall. Kan påföljder av det angivna slaget befaras, ska detta gälla både planbeslut om markanvändning och beslut om tillstånd i särskilda fall.²³ I samband med beslutet måste förlorade miljövärden kompenseras genom förbättring av miljö på annat håll eller genom att annan jämförlig mark skyddas.²⁴

Vad som är ett angeläget allmänt intresse fastställdes utförligt i propositionen för ändringar i minerallagen.²⁵ Där framfördes ett flertal olika intressen som alla var för sig uppfyller förutsättningen för att kunna betraktas som angeläget allmänt intresse i sammanhang med mineralutvinningen.

Vad som gör "angelägna allmänna intressen" i rättsligt mening så speciella är att de kan åsidosätta regeringsformens (1974:152) 2 kap. 15 §. I denna fastslås att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Lag (2010:1408).

De intressen som framhölls successivt för att fastslå ett starkt samhällsintresse – dvs. angeläget allmänt intresse – är möjligheten till trygg försörjning genom någon form av förvärvsarbete och utvecklingen av ekonomin. Också av allmänt intresse är regelverk, som beskrivs som en kollektiv nytta, för skapandet av goda villkor för olika slags näringar och främjandet av produktivt arbete, företagsamhet och investeringar. Därutöver anses att främja utvinning av sådana mineral som av statsmakterna anses som industriellt användbara och samhällsekonomiskt betydelsefulla som av allmänt intresse. I samband med mineralsektorns avgörande betydelse för sysselsättningen i framför allt de nordligaste delarna av riket betraktas undersökningsrätten som tjänande i ett allmänt intresse eftersom den stimulerar till prospektering efter mineral som markägarna själva normalt saknar resurser, kunskap och vilja

21 direktiv 92/43/EEG

22 direktiv 79/409/EEG

23 Ds 2000:29

24 Prop. 2000/01:111

25 Prop. 2004/05:40 s 30 ff

att söka efter. Slutligen framhävs att Sverige genom sina geologiska förutsättningar kan bidra till att täcka det ökande globala behovet av metall samtidigt som det betraktas angeläget att bland annat gruvindustrin och gruvutrustningsindustrin genom sin kunskap och erfarenhet av en långsiktigt och hållbar utvinning av naturresurser kan biträda med teknikspridning och produkter till andra länder. Det är således ett starkt samhällsintresse – dvs. angeläget allmänt intresse – att mineral kan tas tillvara och brytas.²⁶

I regeringens proposition "Ett utvidgat miljöansvar"²⁷ som bygger på miljöansvarsutredningens betänkande med samma titel²⁸ föreslogs de författningsändringar som bedömdes nödvändiga för genomförandet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG, härafter benämnt miljöansvarsdirektivet. Utredningen bekräftar det redan i förslaget till miljöbalk²⁹ framförda postulat att *skyddet av den biologiska mångfalden innebär att naturen som sådan får ett eget självständigt skyddsvärde*. En inskränkning är att det här miljöansvaret är uteslutande ett ansvar mot det allmänna och omfattar inte någon skyldighet att betala skadestånd på privaträttslig grund.

Samma förarbetena hade som uppgift att också ge förslag till hur artikel 14 om ekonomisk säkerhet i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG, härafter benämnt utvinningsavfallsdirektivet, skall kunna genomföras i svensk rätt och som slutligen mynnade ut i Förordning (2013:319) om utvinningsavfall (det avfall som uppkommer som en direkt följd av utvinningsindustrins verksamhet).

Direktivet syftar till att "fastställa åtgärder, förfaranden och riktlinjer för att förebygga eller i möjligaste mån begränsa sådan skadlig inverkan på miljön, särskilt vatten, luft, jord, fauna, flora och landskap, och därav följande hot mot människors hälsa som kan uppkomma till följd av hanteringen av avfall från utvinningsindustrin".³⁰ Direktivets betydelse måste även ses i sammanhang med miljöprovningsförordningen (2013:251) 4 kap. som gör gällande att gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, mineral eller kol vanligen kräver tillstånd från miljödomstolen enligt MB 9 kap. 6 §, vari en väsentlig del av

26 Prop. 2004/05:40 s 30 ff

27 Prop. 2006/07:95 s 159 ff

28 SOU 2006:39 s 18 ff

29 Prop. 1997/98:45 s 7,9

30 Direktiv 2006/21/EG, Artikel 1

tillståndsprovningen handlar om hantering och deponering av avfall från gruvverksamheten.³¹ Tillstånd krävs även vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet, om ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt ovan [...] eller ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma (MPF 1 kap. 4 § 1 - 2 stycket).

Utvinningsavfallsdirektivet kompletteras av ramdirektivet om avfall 2008/98/EG³² vilken är den centrala EU-rättsliga lagstiftningen på avfallsområdet. I direktivet regleras bl.a. när avfall ska anses vara farligt avfall samt att ett flertal rättsbegrepp i form av ord och uttryck definieras. I Sverige har vissa delar i direktivet genomförts genom 3 § samt bilaga 1 och 4 till avfallsförordningen (2011:927). Dessa grundläggande direktiv respektive därav genomförda överföringar i svensk lag aktualiserades senast på grund av ändringar i EU-bestämmelser om hur farliga egenskaper ska fastställas och ändringar i EU:s avfallsförteckning. Kommissionens förordning (EU) nr 1357/2014³³ samt beslut (2014/955) genomfördes genom förordning (2011:927) om ändring i avfallsförordningen som trädde i kraft med verkan från den 1 november 2015. I huvudsak innebär förändringen att fler ord och uttryck än i den tidigare avfallsförteckningen definieras samt hur bedömningen och klassificeringen av avfall ska gå till och på vilket sätt man ska fastställa att ett visst avfall tillhör en viss avfallstyp beskrivs annorlunda i kommissionens nya beslut.³⁴

För att avrunda bilden över lagstiftarens resoneringar kan nämnas att det inom Sveriges partilandskap råder delade uppfattningar om hur långt skyddet av exempelvis Natura 2000-områden ska bedrivas. En tilltänkt möjlighet är att utöka skyddet utöver vad EU-reglerna föreskriver. I en kommittémotion från året 2014 som lämnades in av Vänsterpartiet yrkades att det inte ens skulle kunna beviljas undersökningstillstånd i områden som är klassade som naturreservat, Natura 2000-områden eller världsarvsområden.³⁵ Detta skulle resultera i ett absolut områdesskydd, vilket kan hämta stöd av artikel 193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Samtidigt skulle detta strider mot dagens MB 7 kap. 29 §, MB 7 kap.

31 Utskottets överväganden 2014/15:NU14 s 18 ff

32 Direktiv 2008/98/EG

33 Kommissionens förordning (EU) nr 1357/2014

34 Promemoria - Ändringar i avfallsförordningen med anledning av nya EU-bestämmelser om farliga egenskaper hos avfall och ändringar i EU:s avfallsförteckning

35 Kommittémotion 2014/15:163 (V)

28 § tredje stycket och undanröjer de möjliga undantag som hänförs till tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse enligt artikel 6.4 i art- och habitatdirektivet.³⁶

6 Natura 2000

Likadan andra former av markanvändningen behöver även mineralutvinningsindustrin inom Europeiska unionen följa reglerna som gäller beträffande EU:s miljö rätt. Här utmärker sig art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet eftersom dessa har till uppgift att skydda den mest värdefulla och mest hotade naturen, naturmiljöer och arter.³⁷

Natura 2000 är en EU-rättsligt konstruktion som betecknar ett sammanhängande nätverk av utpekade särskilda bevarandeområden. Dess huvudsyfte att uppnå en hållbar utveckling genom att främja den biologiska mångfalden samtidigt som man tar hänsyn till ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov framgår från Art- och habitatdirektivet.

I EU:s medlemsländer är särskilda bevarandeområden utpekade. Dessa ingår i det sammanhängande europeiska nätverket med beteckningen Natura 2000. Dessa områden omfattar någon av de hotade livsmiljöer eller något av de habitat för de hotade arter som finns i förteckningen i direktivets bilaga 2.

Nätverket grundar sig på EU:s fågeldirektiv³⁸ respektive art- och habitatdirektiv³⁹. I tillhörande bilagorna finns det sammanlagt omkring 170 naturtyper och 900 växt- och djurarter i EU:s medlemsstater som anses som särskilt skyddsvärda. Med dessa förteckningar över naturmiljöer och arter som utgångspunkt ska medlemsstaterna identifiera sådana nationella områden som ska åtnjuta särskilt skydd genom att klassificeras som Natura 2000-områden.⁴⁰

Regelverket skiljer mellan å ena sidan ”särskilda bevarandeområden” som har sin grund i art- och habitatdirektivet och som formellt fastställs av EU-kommissionen och å andra sidan ”särskilda skyddsområden” som har sin grund i fågeldirektivet och som beslutas av regeringen.⁴¹

36 Direktiv 92/43/EEG

37 Leitfaden der Europäischen Kommission zur Rohstoffgewinnung durch die NEEI unter Berücksichtigung der Anforderungen an Natura-2000-Gebiete, 2010

38 Direktiv 2009/147/EG

39 Direktiv 92/43/EEG

40 Niemi, F., 2015: Fragmenterade tillståndprocesser

41 Ny Juridik 3:14 s 59

Enligt Naturvårdsverket finns det i Sverige drygt 4000 sådana Natura 2000-områden på en sammanlagd yta av mer än sex miljoner hektar. Flertalet av dessa är skyddade som nationalpark eller naturreservat. Cirka 100 av djur- och växtarterna som är listat i habitatdirektivet samt 90 av livsmiljöerna finns i Sverige. Därtill häckar ungefär 60 fåglar som nämns i fågeldirektivet i landet.⁴²

Sverige valde att införliva EU-rätt i nationell lagstiftning genom att implementera EU-direktiven som utgör grunden för Natura 2000-nätverket, huvudsakligen genom MB 7 kap. 27-29 b §§ och områdesskyddsförordningens 15-20 §§.

Innebörden av miljöbalkens centrala Natura 2000-bestämmelser framgår av MB 7 kap. 28 a § som motsvarar artikel 6.2-6.3 art- och habitatdirektivet. Det krävs tillstånd för att kunna bedriva verksamheter eller genomföra åtgärder som ”på ett betydande sätt” kan påverka miljön inom naturområden som förtecknats enligt MB 7 kap. 27§ 1st 1 eller 2. Dessa förtecknade områden motsvarar Natura 2000-nätverket.

En förklaring som särskilt skydds- eller bevarandeområde får upphävas endast efter samråd med kommissionen, om områdets natur- och kulturvärden inte längre motiverar en sådan förklaring.⁴³ Lag (2012:748).

En utförlig redogörelse för vad Natura 2000-områden är gjordes i den statliga offentliga utredningen ”Minerallagen, markägarna och miljön” under punkt 6.5.4 ”Natura 2000-områden” i utredningens sjätte avsnitt ”Skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer”.⁴⁴

Efterföljande blev sedan den 1 juli 2001 alla Natura 2000-områden klassade som riksintressen (MB 4 kap. 1 och 8 §§) och följer därmed kapitlets särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden. Ingrepp tillåts endast om områdenas natur- och kulturvärden inte påtagligt skadas.⁴⁵

Dock trots alla inskränkningar är Natura 2000-områden inga nyttjandebefriade områden som av sig själv utesluter nya verksamheter eller åtgärder. Istället föreskriver riktlinjerna att

42 <http://www.naturvardsverket.se/natura2000>

43 Prop. 2000/01:111 s 35

44 SOU 2000:89 s 172 ff

45 <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Vindkraft/Natura-2000-omraden>

genomförandet av nya plan och projekt ska ske på ett sätt som inte ger upphov till skada för Natura 2000-området.⁴⁶

"Om området innehåller en livsmiljötyp eller art som enligt direktivet är särskilt prioriterad, får man i bedömningen endast beakta sådana faktorer som rör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse (artikel 6.4)".⁴⁷

Det finns undantag som i vissa fall kan träda in. Av lagen (2001:437) om ändring i miljöbalken framgår att tillståndskravet avstyrs för verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området.

Vid andra omständigheter där bedömningen blir att ett Natura 2000-område kan komma att skadas kan i vissa fall ändå planen eller projektet godkännas. Förutsättningen för godkännandet är att projektet eller planen måste genomföras av tvingande orsaker där det ett väsentligt allmänintresse, även orsaker av social eller ekonomisk karaktär, finns. EU-medlemsstater är tvungen att säkerställa att Natura 2000-nätverket förblir ekologiskt sammanhängande totalt sett - genom att vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder.

Natura 2000 utnyttjar till skillnad från vatten- och miljöfarliga verksamheter ett förstärkt skydd i form av en så kallad asymmetrisk prövningsordning. Innebörden är att Länsstyrelsen respektive Miljödomstolen själv kan avslå en ansökan i fall att den anser att förutsättningarna för tillstånd saknas. Däremot har de inte behörighet att bevilja tillstånd om verksamheten bedöms kunna skada skyddade livsmiljöer eller arter i Natura 2000-området.⁴⁸ Görs bedömningen att verksamheten ändå kan skada den skyddade livsmiljön eller arten, ensam eller tillsammans med andra verksamheter, men att förutsättningarna för tillämpningen av undantagsregeln i MB 7 kap. 29 § är uppfyllda, är det inte längre upp till Lst/MMD att själva ta beslut i frågan. En liknande regel kan jämförelsevis utläsas från MB 2 kap. 9 §.

Sådana undantag i form av att få tillstånd enligt MB 7 kap. 28 a § trots bestämmelserna i MB 7 kap. 28 b § kan endast ges efter regeringens tillåtelse enligt MB 7 kap. 29 §. Vilket ibland till och med kräver samråd med Europeiska kommissionen enligt MB 7 kap. 28 § tredje stycket. Således medför tillståndskravet en påtaglig begränsning av möjligheterna för att

46 http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

47 Prop. 2000/01:111 s 32-33

48 Ebbesson, J.: rättsutlåtande om Natura 2000 och regeringens tillåtlighet s 2-3

genomföra åtgärder, respektive för etableringen av verksamheter, i eller i anslutning till Natura 2000-områden.

Förutsättningen för regeringens tillåtelse behöver därför underbyggas av mycket starka skäl samt att ingreppet behöver kompenseras genom ersättning av det förlorade området och dess miljövärden som det regleras i MB 7 kap. 29 §. Som en ersättningsmöjlighet kan exempelvis ett nytt Natura 2000-område utses.

Den nämnda asymmetrin ge uttryck för att Lst/MMD prövning gällande Natura 2000 står självständig i förhållande till regeringen.⁴⁹

Ebbesson resonerar att en ansökan om att vidta en åtgärd som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område inte ens ska lämnas till regeringen för prövning, om Lst/MMD avslog denna. Vid en prövning av tillstånd enligt MB 7 kap. 28a § är Lst/MMD därmed inte bunden av regeringens beslut om tillåtlighet för samma verksamhet som Ebbesson uttrycker det.⁵⁰

Därutöver kan även angränsande områden få en inverkan på Natura 2000-områden vilket kan få betydelse i sammanhang med områdets administrativa avgränsning vid bedömning enligt MB 7 kap. 28 §.⁵¹ Den så kallade Natura 2000-bedömningen har som huvudregel att utgå ifrån påföljderna inom Natura 2000-området som kan härledas av en eller flera verksamheter.⁵² Utanför områdets administrativa gräns ska påverkan inte beaktas. Avsteg från denna regel ska göras om påverkandet föranleder konsekvenser också inom angränsande Natura 2000-området. För Natura 2000-bedömningen är den påverkan som kommer att uppstå på beståndet inom Natura 2000-området det som är av betydelse.⁵³

Avslutande kan anmärkas att EU:s reglering beträffande Natura 2000-områden inte bara fungerar som övergripande rättsram utan till viss del kan villkoras till enstaka produktspecifika⁵⁴ med hänsyn till användning av utvunna mineralämnen och deras utvinning

49 Ebbesson, J.: rättsutlåtande om Natura 2000 och regeringens tillåtlighet s 2

50 Ebbesson, J.: rättsutlåtande om Natura 2000 och regeringens tillåtlighet s 1

51 Ny Juridik 3:14 s 70

52 Prop. 2000/01:111 s 68

53 Ny Juridik 3:14 s 70

54 Kriterier för odlingssubstrat, jordförbättringsmedel och marktäckningsmaterial

i Natura 2000-områden samt deras bedömning och kontroll. Så framgår exempelvis av kommissionens beslut (EU) 2015/2099⁵⁵ det följande:

"Kriterium 3.2 – Källor för mineralutvinning

Detta kriterium gäller för odlingssubstrat, jordförbättringsmedel och marktäckningsmaterial.

Utvunna mineralämnen kan användas som beståndsdelar i slutprodukten på följande villkor:

1. (Inom EU): Om de utvinns i Natura 2000-områden utsedda som särskilda skyddsområden enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar, och särskilda bevarandehavens områden enligt rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, ska utvinningsverksamheten ha bedömts och godkänts i enlighet med bestämmelserna i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG och med beaktande av kommissionens vägledning om utvinning av mineraler som inte är energitillgångar och Natura 2000. [...]

Om mineralutvinningsverksamhet har utförts i Natura 2000-områden (i EU) [...], ska sökanden lämna ett intyg om att detta krav är uppfyllt, utfärdat av de behöriga myndigheterna, eller en kopia av det tillstånd som utfärdats av de behöriga myndigheterna."

7 Tolkning i praxis

Detta avsnitt kommer att presentera några av EU-domstolens och Sveriges domstolars rättsfall samt vissa utslag i planeringsförfaranden, som är av betydelse i sammanhang med mineralutvinning och analoga verksamhetsbedömningar rörande Natura 2000-nätverket, för att visa rättspraxis och därmed avvägningen vid rättstolkning inom ramen för miljöretten.

Delena Wells C-201/02

Huvudnumret i detta mål var att EG-domstolen slog fast att enskilda inte kan förvägras rätten att åberopa bestämmelserna i ett direktiv gentemot en medlemsstat, även om detta skulle medföra negativa återverkningar för tredje mans rättigheter.

Målet själv handlade om att ett engelskt gruvbolag hade ansökt om registrering av ett 44 år gammalt tillstånd, en s.k. "old mining permission", vilken i följd beviljades med förbehåll för fastställningen av nya utvinningsvillkor. Trots att området är mycket känsligt från

⁵⁵ Kommissionens beslut (EU) 2015/2099

miljösynpunkt, utreddes aldrig om det var nödvändigt att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning vid återupptagande av utvinningen. En närboende (Delena Wells) begärde därför att utvinningstillståndet skulle återkallas eller ändras tills avsaknaden av MKB var avhjälpt. Eftersom begäran aldrig besvarades väcktes talan vid High Court of Justice som således begärde svar av EG-domstolen om skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, om rättsföljderna när så inte skett, samt om enskilda kan åberopa bestämmelserna i direktiv 85/337⁵⁶. EG-domstolen fann att ett positivt beslut om att återuppta utvinningen utgör ett tillstånd i den mening som avses i artikel 1.2 i miljökonsekvensdirektivet. Det påpekades vidare att medlemsstaterna är skyldiga att förhindra otillåtna åverkningar av en EU-rättsöverträdelse, i enlighet med principen om lojalt samarbete.⁵⁷

Alto Sil C-404/09

Spanska Natura 2000-området "Alto Sil" vid floden Sils övre lopp, Natura 2000-området enligt Art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) och fågelskyddsdirektivet, omfattar 43000 hektar och ligger i den nordvästra delen av regionen Castilla y León, nära regionerna Galicien och Asturien. År 2001 fick kommissionen kännedom om att det inom området "Alto Sil" respektive i dess omedelbara närhet fanns flera koldagbrott, vilka var under exploatering.⁵⁸ Därför ansåg kommissionen att de spanska myndigheterna hade åsidosatt sina skyldigheter enligt direktiv 85/337 i ändrad lydelse och livsmiljödirektivet, beträffande dessa gruvor. Efter utvärderingen av Spaniens yttranden på en föregående formell underrättelse, skickade kommissionen i december 2004 ett motiverat yttrande.⁵⁹ Spanien bemötte detta 2005 och föreslog vissa åtgärder. Februari 2008 översände kommissionen en kompletterande formell underrättelse till Spanien som svarade i maj samma året genom att bland annat hävda att det inte förekom några betydande störningar på miljön till följd av gruvdriften.⁶⁰ Eftersom kommissionen ansåg att situationen förblev otillfredsställande, beslutades i oktober 2009 att väcka talan. Domstolens dom från november 2011 markerar att Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2, 3, 5.1 och 5.3 i rådets direktiv 85/337/EEG, enligt artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i rådets direktiv 92/43/EEG och enligt artikel 6.2 och 6.4 i direktiv 92/43. Detta genom att bevilja tillstånd för gruvdrift utan att ha villkorat tillstånden

56 Direktiv 85/337/EEG

57 Domen, s 64

58 Domen, s 30,32,38

59 Domen, s 43-44

60 Domen, s 45-47

med att en bedömning ska göras samt att underlåta att vidta nödvändiga åtgärder för att undvika försämring av livsmiljöer, inklusive arternas livsmiljöer, och de störningar som dagbrotten innebär för arterna.⁶¹

MÖD M 5375-14

Den 2016-02-19 avgjordes hos MÖD rättsfallet M 5375-14 om vilandeförklaring av mål.

SMA Mineral AB hade för ett kalkbrott på Gotland ansökt om tillstånd för fortsatt och utökad kalkstensbrytning. Eftersom det aktuella området enligt regeringens beslut⁶² pekats ut för att ingå i Natura 2000-nätverket, varvid Naturaskyddet inträder direkt vid tidpunkten för regeringens beslut⁶³, pågår en rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen. Under intryck av HFD handläggning fattade MÖD beslut om att tillståndsmålet ska vilandeförklaras i den delen så länge avgörandet är pågående. Däremot ser MÖD inget hinder mot fortsatt handläggning i frågan om fortsatt brytning inom området som av bolaget benämns J–M.

Fall uppfört i "The Regulation of Mining and Mining Waste in the EU"

Scanell uppmärksammade flera fall där planeringsförfaranden för mineralutvinningsprojekt respektive återupptagande av gruvdriften blev avvisad. Exempelvis avvisades under nittioalet planförfarandet för en talkbrott i närheten av Westport, Co. Mayo, Irland på grund av dess närbeläggning till ett världsarvsområde och likaså en guldgruva i Cregganbaun, Co. Mayo, Irland med samma anledning.⁶⁴ År 2010 nekades i Skottland, Storbritannien en ansökan för att återuppta mineralbrytningen av guld och silver i en underjordsgruva i närheten av Tyndrum med anledning av dess läge inom Loch Lomond nationalpark som är klassad som ett Natura 2000-område.⁶⁵

7.1 HFD Mål nr 2047-14

Rättsprövning rörande bearbetningskoncession enligt minerallagen

Företaget Tasman Metals AB (hädanefter kallad bolaget) hade sökt bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Norra Kärr i Jönköpings kommun. Den tilltänkta

61 Domen, s 200

62 Regeringsbeslut M2015/1508/Nm

63 Darpö, J.: Natura 2000 i Sverige Del I: Om rättstillämpningen i miljödomstolarna. s 13

64 Scannell, Y., s 219

65 <http://jncc.defra.gov.uk/protectedsites/sacselection/sac.asp?EUcode=UK0013573>

mineralbrytningen syfta till att utvinna sällsynta jordartsmetaller vilka förefaller vara av stor betydelse för produktionen av exempelvis vindkraftverk och mobiltelefoner. Koncessionsområdet i frågan ligger inom ett område innehållande värdefulla ämnen och material som är av riksintresse och ungefär halva området utgörs av ett område som är av riksintresse för naturvården. Samtidigt finns flera Natura 2000-områden i närheten. I bolagets ansökan i detta mål tog man inte hänsyn till markanvändningen för dessa för gruvdriften obligatoriska anläggningar (gråbergssupplag, sandmagasin, klarningsdamm m.m.). Utöver att det ännu inte bestämts var de anläggningar som fordras ska lokaliseras uppgavs inget annat skäl för ansökningens begränsning av bolaget.

Bearbetningskoncessionen beviljades av bergmästaren trots att ingen utredning om projektets påverkan på angränsande områden blev upprättad och trots att efter samrådet länsstyrelsens yttrande begränsades till att endast avse markanvändningen inom koncessionsområdet då länsstyrelsen inte hade tillräckligt underlag för bedömningen av hur dessa för gruvdriften obligatoriska anläggningar skulle förhålla sig till bestämmelserna i MB 3 och 4 kapitel. Beslutet överklagades till regeringen som inte tog upp vissa överklaganden till prövning och avsåg övriga överklaganden. Regeringen fann att inga hinder enligt MB 3 och 4 kap. förelåg samt att minerallagens krav för beviljandet var uppfyllda.⁶⁶

Som följd yrkade flera naturskyddsföreningar till HFD att upphäva regeringens avslagsbeslut. Frågan i målet handlar om det är förenligt med 4 kap. 2 § minerallagen att begränsa prövningen i ett koncessionsärende till markanvändningen inom ett område som inte rymmer för gruvdrift nödvändiga anläggningar.⁶⁷

Det anfördes bl.a. att beslutet bygger på undermåligt beslutsunderlag och att miljökonsekvensbeskrivningen som ansökningen grundas på inte lever upp till kraven i MB 6 kap. 7 § samt att beslutet strider mot minerallagen 4 kap. 2 § och MB 3 och 4 kap., eftersom inget hänsyn tagits till MB 4 kap. 8 §. Man framförde vidare att verksamheten helt klart kan komma att påverka Natura 2000-områden på ett betydande sätt. Därmed krävs således tillstånd enligt MB 7 kap. 28 a §. Av rättspraxis framgår att prövningen enligt MB 7 kap. 28 a § ska göras innan bearbetningskoncession kan meddelas. Så har inte skett i detta fall och grund för upphävande av beslutet finns därmed.⁶⁸

66 Domen, s 3

67 Domen, s 5

68 Domen, s 3-4

HFD konstaterade således att det knappast råda något tvivel om att den kommande markanvändningen för driftsanläggningar kommer att påverka omkringliggande områden samt att även angränsande Natura 2000-områden kan komma att påverkas på ett betydande sätt. Koncessionsärendets begränsning medför att prövningen inte omfattat tillämpning av MB 3 och 4 kap. beträffande markanvändning för driftsanläggningar vad innebär att prövningen enligt MB 4 kap. 8 § inte har kommit till stånd. Bergmästarens och därmed också regeringens beslut saknar prövning som avses i minerallagen 4 kap. 2 §. Regeringens beslut upphävdes därför.⁶⁹

8 Analys och diskussion

Det juridiska problemet som härrör från konflikten mellan mineralbrytningen å ena sidan och naturskyddet å andra sidan är i många fall uttryck för konkurrerande uppfattningar och ställningstaganden.

Jag menar att en aspekt som i framtiden säker kommer tillmätts större betydelse i sammanhang med rättstolkningen och avvägningen mellan naturskydd och mineralutvinning är den tekniska och även ekonomiska utvecklingen inom och utanför Europeiska unionen. Råvaror betraktas som grundläggande för Europas ekonomier likaså som de är existentiella när det gäller att upprätthålla och utveckla vår livskvalitet. På senare år har ett växande antal mineral i allt större omfattning hittat ingång i olika produkter och processer. Att säkerställa en pålitlig och ostörd tillgång till särskilda råvaror blir en allt viktigare angelägenhet inom Europeiska unionen men även globalt. Stor uppmärksamhet lades och ägnas fortfarande åt vissa enstaka mineral av stor ekonomisk vikt för EU i kombination med en hög risk gällande tillgängligheten. Dessa förhållanden resulterade i bildningen av en särskild expertgrupp⁷⁰ inom Europeiska kommissionen som ansvarar för att ta hand om denna uppgift på unionsnivå.⁷¹

För gruvindustrin i Sverige (Sverige är idag EU:s ledande gruv- och mineralnation⁷²) är det i sammanhang med mineralbrytningen relevanta och ofta avgörande rekvisit därför regeringens

69 Domen, s 10-11

70 Raw Materials Supply Group

71 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-377_en.htm

72 Sveriges mineralstrategi, s 3

politiska agenda vilken avgör hur tolkningen, om även i överensstämmelse och därmed konform med EU-rätten, av punkt 1 och 2 i MB 7 kap. 29 § faller ut. EU-konformiteten är betingande och framgår av förarbetena som gör principen om föredragsenlig tolkning gällande genom hänvisningen till att de nationella bestämmelserna måste stämma överens med EU-rätten.⁷³

Att det saknas alternativa lösningar som det framgår av första punkten i MB 7 kap. 29 § kan i princip aktualiseras varje gång vid behov under hänvisning till att en fyndighet och således en möjlig gruva inte är lokaliseringsbar.⁷⁴ Att ”verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse” som kan läsas ut från andra punkten i MB 7 kap. 29 § kan även det motiveras med hänvisning till ”ämnen eller material som är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv” som det framgick av förarbetena till minerallagen.⁷⁵ Men också ett direkt ”väsentligt allmänintresse” från EU-sida kan framöver inte helt uteslutas med hänsyn till råvarornas grundläggande betydelse för Europeiska unionen och den särskilda expertgrupp⁷⁶ inom Europeiska kommissionen. Men det är nästintill omöjligt att förutspå i dagsläget hur sådant skulle genomföras EU-rättsligt samt därav följande genomslag på nationell lagstiftning.

Det framgår av MB 7 kap. 29 § att alla tre punkter måste vara uppfyllda samtidigt för att möjliggöra att tillstånd enligt 28 a § kan åstadkommas med regeringens tillåtelse.⁷⁷ Om kompensationsmöjligheten enligt MB 7 kap. 29 § 3 p inte kan uppfylla syftet med skyddet för det berörda området eller om ingen möjlighet till kompensation finns överhuvudtaget, finns det därför enligt nuvarande rättsläget ingen möjlighet att få sådan tillstånd. Detta trots att MB 7 kap. 29 § andra punkter är uppfyllda. Tänkbara möjligheter för sådana fall är exempelvis om en specifik fågelart skulle hotas av utrotning eller att en särskild naturmiljö skulle utsläckas.

Sammanfattningsvis menar jag alltså att det som kan stjälpa mineralbrytningen mer generellt är därför MB 29 § tredje punkt. Med tanke på att bedömningen av skadenivån och därmed också möjligheten för att utreda hur en kompensation ska ske är beroende av kunskapsnivån hos berörda myndigheter och även hos den sökande, är det därför upp till varje inblandade part hur avgörandet av skadeverkningen - som inte får uppkomma - faller ut.⁷⁸ EU-

73 Prop. 1994/95:19 s 488

74 Prop. 1988/89:92 s 58

75 Prop. 1985/86:3 s 70

76 Raw Materials Supply Group

77 Ebbesson, J.: rättsutlåtande om Natura 2000 och regeringens tillåtlighet s 1

78 Darpö, J.: Natura 2000 i Sverige Del I: Om rättstillämpningen i miljödomstolarna. s 21

domstolspraxis bekräftar att så är fallet och att det därmed alltid förekommer vara fallberoende.⁷⁹

Den frågeställningen som jag formulerade i uppsatsens syfte *om det möjligtvis finns begränsningar av rent rättslig karaktär, som grundläggande kan undanröja vidare möjligheter för mineralbrytning inom dessa skyddade områden* kan därmed i överlag bejakas.

Men jag måste också erkänna att det är en sanning med modifikation.

Riksintressen, och därmed i dagsläget också alla Natura 2000-områden, som sammanfaller med andra, även motstridande, riksintressen är slutligen en politisk avvägning som bara till viss del styrs av absoluta lagbegränsningar (se exempelvis undantagsreglerna vid mineralutvinningen). I en hemställan från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i sammanhang med riksintresseutredningen beskrivs det på följande sätt: "**Områden av riksintressen, nationella intressen, ska pekas ut enligt tydliga kriterier i lagstiftning och förankras på en nationell politisk nivå** t.ex. beslut av regeringen".⁸⁰

Det är sedermera bara konsekvent att utgå ifrån att ekonomiska intressen kan och vill ha företräde i fall att tillhörande motivationen är tillräcklig stort. Ett sådant område (Skelleftefältet) utpekas i utredningen *Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser* som samtidigt också levererar motiveringen:

"I Sverige finns i huvudsak tre större malmprovinser, Norra Norrbotten, Skelleftefältet samt Bergslagen i Mellansverige. SGU har pekat ut områdena "Skelleftefältet västra", "Skelleftefältet mellersta" samt "Skelleftefältet östra" enligt 3 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Dessa ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa. Dessa områden är mycket viktiga ur försörjningssynpunkt och av största vikt för gruvnäringen från en nationell utgångspunkt. Områdena är unika i Sverige dels på grund av geologin, dels på grund av omfattningen av den gruvdrift som bedrivs och som bedrivits sedan lång tid. Områdenas potential för framtida gruvdrift är också unik för landet. Fyndigheterna som finns inom områdena representerar värden i mångmiljardklassen."⁸¹

79 Darpö, J.: Natura 2000 i Sverige Del I: Om rättstillämpningen i miljödomstolarna. s 22

80 SKL-16-02332-06, s 1

81 SOU 2015:99, s 135

Mitt resonemang är följaktligen tvådelad. Med dagens reglering gällande Natura 2000-nätverket och mineralutvinningen, både på nationell och EU-nivå, finns en bra grund att vidare bygga naturskyddet på och samtidigt få till stånd den för samhället nödvändiga mineralförsörjningen. Så länge vi anse oss ha råd med detta. Hänvisningar till detta påstående, och därmed antydande till en skiftning av intresseprioriteringen, kan finnas i uppsatsens följande och avslutande avsnitt.

För att avsluta uppsatsen vill jag visa vart utvecklingen av rättsläget rörande riksintressen, hushållningsbestämmelser och miljölagstiftningen i närmare framtiden kommer att föra oss.

Hänvisningar till denna utveckling i form av tilltänkta lagändringar finns i SOU 2015:99 som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018, och som jag kortfattad beskriver efterföljande.

I december 2013 tillsatte regeringen riksintresseutredningen (dir.2013:126) med uppdrag att göra en översyn av MB 3 kap. och relevanta delar av MB 4 kapitel. Av den därav utkomna nyligen avslutade och överlämnade statliga offentliga utredningen med titeln "Planering och beslut för hållbar utveckling" kan det utläsas att större förändringar i samband med hushållnings- och miljölagen är på ingång.

En genomgång av hushållningsbestämmelsernas tillämpning gjordes i sammanhang med utredningen, där konstateras inledningsvis att bestämmelsernas funktion som instrument för statligt inflytande fick ofta föregå allmänna funktionen som vägledning för avvägningar mellan olika önskemål vid användning av den fysiska miljön, marken och vattnet som lagstiftaren åsyftade. Att cirka 46 procent av rikets totala land- och vattenareal innanför länsgränserna bedömts 2014 vara av riksintresse enligt MB 3 kap. 5-9 §§ ger uttryck för detta antagande.⁸²

Att nästan halva landet utgörs av riksintressen är anmärkningsvärt. Både med hänsyn till landets storlek och med tanke på att olika riksintressen dessutom sammanfaller på många ställen. Det går knappast att misstolka att regelverkets användning blev felaktigt.

Begreppet mark-och vattenområden av väsentligt allmänt intresse (ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv) ska införas och definieras i MB 3 kapitel. De nuvarande allmänna

82 SOU 2015:99, s 25-26

intressen i samma kapitel anges som väsentliga allmänna intressen och kompletteras med ett flertal nya intressen som exempelvis klimatanpassningsåtgärder, värdefulla strukturer för ekologiska samband eller att begränsa klimatpåverkan.⁸³

För områden av riksintresse innebär förändringen att är det beslutat att området är av riksintresse ska besluten aktualitetsprövas minst en gång varannan mandatperiod eller vid behov. Samtidigt ska regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse. Områden som bedömts vara av riksintresse före den 1 januari 2018 ska vid tillämpningen i mål och ärenden anses vara av riksintresse till och med den 30 juni 2020. Anledningen är att minska den totala utbredningen av områden av riksintresse jämfört med i dag genom att beakta möjligheten att områden av väsentligt allmänintresse kan ersätta områden av riksintresse.⁸⁴

Därutöver införs i MB 3 kap. en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta om företräde för ett väsentligt allmänt intresse före ett riksintresse.⁸⁵

Jag kan följa intentionen som denna förändring bygger på men samtidigt ser jag ett möjligt problem i sammanhang med hur kraven att en art ska ha en *långsiktig* god status, som det framgår av art- och habitatdirektivet, ska uppfyllas när "långsiktigt" blir tidsbegränsad.

En definitionsförändring som föranleds av ändringen beträffande nämnda riksintressen är att begreppet "påtaglig skada" ersätts av "tillgodose intresse" i MB 3 kapitel. Om området är av riksintresse ska det intresset tillgodoses. Om området är av väsentligt allmänt intresse ska det intresset så långt möjligt tillgodoses.⁸⁶

Även miljöbalkens 4 kap. 1-4 §§ ska få en översyn för att se över utformningen och innehållet i bestämmelserna.⁸⁷

De nämnda tilltänkta förändringarna i miljöbalken resulterar i ett förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808). Innebörden är att 3 kap. ska upphöra att gälla, att 4 kap. 1 § och 21 kap. 7 § första stycket ska ha en förändrad lydelse samt att det i balken införs ett nytt 3 kapitel.⁸⁸

83 SOU 2015:99, s 30-31

84 SOU 2015:99, s 31-34

85 SOU 2015:99, s 32

86 SOU 2015:99, s 32

87 SOU 2015:99, s 34

88 SOU 2015:99, s 39-48

Som en följd av dessa förändringar kommer även förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden att förändras på följande sätt: dels förordning (1998:896) ska upphöra att gälla, dels att det införs en ny förordning om hushållning med mark- och vattenområden.⁸⁹

Avslutningsvis kan anmärkas att utredningen också behandlar en utvärdering av myndigheternas arbete kopplad till gällande bestämmelser och tillhörande förarbeten av tillämpningen av MB 3-4 kapitel. Som exempel för granskningsområden kan nämnas "värdefulla ämnen eller material", "ekologiskt känsliga områden", "anläggningar för avfallshantering" och "kriterier för att bedöma områden av riksintresse".⁹⁰

Det är säker angeläget att dagens regelverk anpassas till nya krav och rättspraxis och att tillämpningsmöjligheterna moderniseras. Ändå kan man inte förnekar känslan att förändringarna till viss del handlar mer om en uppluckring av lagen till fördel av ekonomiska intressen.

89 SOU 2015:99, s 54-66

90 SOU 2015:99, s 102, s 130, s 156, s 166

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Regeringens propositioner (Prop.)

Prop. 1985/86:3 *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Prop. 1988/89:92 *Om ny minerallagstiftning m.m.*

Prop. 1992/93:238 *Ändringar i minerallagen m.m.*

Prop. 1994/95:19 *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*

Prop. 2000/01:111 *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer*

Prop. 2004/05:40 *Förslag till lag om ändring i minerallagen*

Prop. 2006/07:95 *Ett utvidgat miljöansvar*

Näringsutskottets betänkande (NU)

1990/91:NU7 *Minerallagstiftning m.m.*

2013/14:NU14 *Mineralpolitiska frågor*

2014/15:NU14 *Mineralpolitik*

Departementsserien (Ds)

Ds 2000:29 *Genomförande av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet*

Ds 2002:65 *Inför en ändrad minerallag - vissa kompletterande mineralpolitiska frågor*

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 2000:89 *Minerallagen, markägarna och miljön*

SOU 2006:39 *Ett utvidgat miljöansvar*

SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*

Övrigt

Sveriges mineralstrategi - För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet. Näringsdepartementet, Diarienummer: N2013.02

Kommittémotion 2014/15:163 (V)

Regeringsbeslut M2015/1508/Nm: *Förslag till nya områden för bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.* 2015-08-31

SKL-16-02332-06: *Hemställan angående områden av riksintressen*

(<http://skl.se/download/18.3f360f81154baabbb5320ac2/1463742288520/SKL-16-02332-06-Hemstallan-omr-riksintressen.pdf>). 2016-05-24

Offentligt tryck från EU

EU-direktiv

79/409/EEG: Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar

85/337/EEG: Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, EGT L 175

92/43/EEG: Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

2000/60/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

2006/21/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG - Förklaring av Europaparlamentet, rådet och kommissionen, CELEX32006L0021

2008/98/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv

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

EU-beslut

2014/955/EU: Kommissionens beslut av den 18 december 2014 om ändring av beslut 2000/532/EG om en förteckning över avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG, Text av betydelse för EES

2015/2099/EU: Kommissionens beslut (EU) 2015/2099 av den 18 november 2015 om fastställande av ekologiska kriterier för tilldelning av EU-miljömärket till odlingssubstrat, jordförbättringsmedel och marktäckningsmaterial [delgivet med nr C(2015) 7891] (Text av betydelse för EES), CELEX:32015D2099

1357/2014/EU: Kommissionens förordning (EU) nr 1357/2014 av den 18 december 2014 om ersättning av bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och upphävande av vissa direktiv

Övrigt

Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden – artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. 2000

EC Guidance on undertaking new non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements. Publications Office of the European Union. 2011

European Commission - MEMO: *The European Critical Raw Materials review.* 2014-05-26

NEEI Report DE: *Leitfaden der Europäischen Kommission zur Rohstoffgewinnung durch die NEEI unter Berücksichtigung der Anforderungen an Natura-2000-Gebiete.* Juli 2010

Rättspraxis

Avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2047-14

Avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen

MÖD M 5375-14

Avgöranden från EU-domstolen

Alto Sil C-404/09

Delena Wells C-201/02

Litteratur

Darpö, J.: *Natura 2000 i Sverige Del I: Om rättstillämpningen i miljödomstolarna.* JT 2007/08 s 3

Darpö, J.: *Natura 2000 i Sverige Del II: Om processuella problem i tillämpningen av EG-reglerna.* JT 2007/08 s 295

Darpö, J., 2012: *EU-rätten och den processuella autonomi på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillåtlighetsförklaringar och mötet med europarätten,* Nordisk miljörettslig tidskrift 2012:2

Ebbesson, J., 2015: *Miljö rätt*, 3:e upplagan, Iustus Förlag AB, Uppsala. 264 s

Fors, K.: *Natura 2000 – en praktisk tillämpning av ett juridiskt komplext regelverk,* Ny Juridik 3:14 s 59-76

Korling, F., Zamboni, M., 2013: *Juridisk metodlära*. Upplaga 1:3, Studentlitteratur AB, Lund. 434 s

Michanek, G, Zetterberg, C., 2012: *Den svenska miljöretten*. Upplaga 3:2, Iustus Förlag AB, Uppsala. 554 s

Niemi, F., 2015: *Fragmenterade tillståndsprocesser - Europarättens implementering i svensk rätt avseende större miljöfarliga verksamheter i Natura 2000-områden*, Umeå universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten, Juridiska institutionen

Scannell, Y., 2012: *The Regulation of Mining and Mining Waste in the European Union*, Washington and LEE Journal of Energy, Climate, and the Environment, Volume 3, Issue 2 s 177-268

Selinus, O., et al., 2005: *Essentials of Medical Geology: Impacts of the Natural Environment on Public Health*. Elsevier Academic Press, Burlington, MA (USA). 812 s

Övriga källor

Oxford Brookes University (2001). *Metodik för bedömningar enligt art. 6.3 - 6.4 i habitatdirektivet: Artikel 6(3) och Artikel 6(4) av Direktiv 92/43/EEG, Bedömningar av planer och projekt som på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områden*.

Naturvårdsverkets översättning. Oxford, Oxford Brookes University

SGUs verksamhetsberättelse och årsredovisning – en årsrapport i två delar SGUs årsrapport för 2012

Professor i miljörett Jonas Ebbessons rättsutlåtande om Natura 2000 och regeringens tillåtlighet - Bilaga 1 till adv Rosengrens inlägga 2007-01-18

(<http://vofnet.norrlandsnatur.se/fagelskydd/27-kampen-om-umedeltat/39-dokumentarkiv.html>)
2016-05-12

<http://www.businessdictionary.com/definition/act-of-God.html>. 2016-05-12

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm 2016-04-30

<http://jncc.defra.gov.uk/protectedsites/sacselection/sac.asp?EUcode=UK0013573> 2016-05-23

<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/force-majeure>. 2016-05-12

<http://www.sgu.se/mineralnaring/riksintressen-for-vardefulla-amnen-eller-material>
2016-05-02