

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession

En komplex process med parallella prövningar

Emelie Boman
Stephanie Marklund

Rättsvetenskap, kandidat
2024

Luleå tekniska universitet
Institutionen för ekonomi, teknik, konst och samhälle

[Denna sida har avsiktligt lämnats tom]

Sammanfattning

Den nuvarande prövningsordningen för bearbetningskoncession bygger på ett system där Bergsstaten bedömer företrädesrätt till mineral och mark- och vattenområden. Prospektören måste senare ansöka om miljötillstånd enligt miljöbalken. Problem uppstår när de parallella prövningarna kolliderar med EU:s skydd för utpekade arter och livsmiljöer (Natura 2000). Risken med att vid ett tidigt skede i processen ansöka om Natura 2000-tillstånd är att man behöver söka nytt tillstånd senare i processen, detta om gruvverksamhetens omfattning och miljöeffekter inte var fullt klarlagda vid det första ansökningstillfället. Dessa omständigheter har resulterat i en rättsosäkerhet och att färre gruvor etableras. Arbetet har tagit utgångspunkt ifrån analyser av gällande rätt och har genom en rättsdogmatisk metod syftat till att redogöra för förutsättningarna för att erhålla bearbetningskoncession. Vidare har arbetet avsett att undersöka när i prövningsprocessen ett Natura 2000-tillstånd behöver sökas samt vilka kriterier som behöver vara uppfyllda för att erhålla tillståndet. De parallella prövningarna samt nuvarande prövningsordning har blivit ett problem som givit upphov till ett lagförslag som föreslår att ett Natura 2000-tillstånd inte längre ska vara en förutsättning för att erhålla bearbetningskoncession. Natura 2000-tillståndsprövningen ska istället interageras med miljötillståndsprövningen som sker vid ett senare tillfälle. De tilltänkta ändringarna syftar till att effektivisera prövningsprocessen samt bidra till att den ska bli mer förutsägbar och rättssäker, detta i sin tur antas leda till att investeringsviljan ökar. Lagändringen antas inte leda till några negativa effekter på miljön eftersom en koncession inte per automatik innebär tillstånd att starta en gruvverksamhet, den utgör heller ingen garanti för att verksamheten kommer godkännas i slutändan. Kraven på tillstånd enligt miljöbalken kvarstår och lagstiftarens syfte är endast att ändra när i tillståndsprövningen ansökan ska ske.

Förord

Att skriva denna uppsats har varit en resa fylld med lärande, utmaningar och skratt. Som nära vänner har vi delat på både framgångar och motgångar under arbetets gång och det är med stor tacksamhet och glädje vi nu presenterar vårt arbete. Under hela processen har vi haft förmånen att dra nytta av varandras kunskaper, erfarenheter och stöd. Diskussionerna, idéerna och de många timmarna av gemensamt arbete har inte bara fördjupat vår förståelse för ämnet, utan också stärkt vår vänskap.

Vi vill rikta ett stort tack till våra respektive, Arvid och Viktor, som har stöttat oss under vårt arbete. Särskilt vill vi tacka Arvid som har tagit sig tiden att korrekturläsa och gett synpunkter under arbetets gång. Vi vill naturligtvis tacka vår handledare Lars Bäckström för värdefull vägledning och konstruktiv feedback som hjälpt oss att utvecklas och utökat vår kunskap. Ett tack riktar vi också till professor Maria Pettersson för tips på ämnesval som resulterade i detta arbete, det var som menat för oss. Inför ämnesvalet hade vi båda riktat in oss på olika rättsområden, gruvrätt och Natura 2000, så när lagförslaget publicerades var det en självklarhet att vi skulle skriva detta arbete ihop och få det bästa av två världar.

Slutligen vill vi tacka varandra för det fantastiska samarbetet och den ovärderliga supporten under hela processen. Utan vår gemensamma insats och dedikation hade resultatet inte blivit detsamma.

Vi hoppas att detta arbete kommer att bidra med ny kunskap inom ämnesområdet och att läsaren ska få lika mycket glädje av att läsa den som vi haft att skriva den.

Tack!

Emelie Boman och Stephanie Marklund

Innehållsförteckning

Sammanfattning

Förord

Begreppslista

1. Inledning	1
1.1 Syfte och frågeställningar	2
1.2 Metod	2
2. Gruvverksamheten - en rättslig bakgrund	3
2.1 Från prospektering till utvinning – en process i flera steg	3
2.1.1 Gruvverksamhet – en miljöfarlig verksamhet	5
2.2 Bearbetningskoncession enligt 4 kap. 2 § minerallagen	6
2.2.1 Malmbevisning och MKB	7
2.2.2 Lämplig arrondering	8
2.2.3 Avvägning gentemot motstående intressen	8
2.2.4 Eventuellt föreliggande detaljplan eller områdesbestämmelser	8
2.2.5 Ansökningskriterier enligt mineralförordningen	9
2.2.6 Specifik miljöbedömning	9
3. Gruvverksamhetens hänsyn till miljön	10
3.1 Allmänna hänsynsregler	10
3.2 Hushållningsbestämmelserna	11
3.3 Riksintressen	12
3.4 Natura 2000	15
3.4.1 Natura 2000-tillstånd	16
3.4.2 Undantagsregeln för Natura 2000-tillstånd	17
4. Prövningsprocessens problematik i gällande rätt	19
4.1 Natura 2000-prövning vid ansökan om bearbetningskoncession	19
4.1.1 NJA 2013 s 613 - Bungemålet	20
4.1.2 HFD 2016 ref. 21 – Norra Kärrmålet	21
4.1.3 HFD 2022 not. 20 – Lavermålet	22
4.2 Lagförslag	22
4.2.1 Myndigheternas remissvar	23
4.3 Debatt om problematiken med Natura 2000-tillstånd	24
4.3.1 Svemins VD	24
4.3.2 Expert inom gruvnäringen	24
4.3.3 Talesperson för en miljöorganisation	24
4.3.4 Branschjurist på Svemin	25

5. Förslag till lag om ändring i minerallagen	27
5.1 Natura 2000-prövning flyttas till miljötilståndsprövningen	28
<i>5.1.1 Lagrådets yttrande</i>	29
<i>5.1.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser</i>	30
5.2 Konsekvenser	30
<i>5.2.1 Konsekvenser för myndigheter</i>	30
<i>5.2.2 Konsekvenser för företag</i>	31
<i>5.2.3 Konsekvenser för miljön</i>	31
5.3 Förslagets förenlighet med EU-rätten	31
6. Diskussion	32
Källor och litteratur	34

Begreppslista

Anriktningsprocess – Värdefulla ämne separeras ut från järnmalmen i ett anrikningsverk i syfte att ta reda på hur ämnets egenskaper skiljer sig från varandra.

Art- och biotopskydd – Ett typ av skydd som syftar till att skydda områden som är viktiga att bevara för att gynna den biologiska mångfalden.

Art- och habitatdirektivet – Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Avgränsningsområde – Ett samråd som verksamhetsutövaren kan behöva ha om verksamheten kan antas medföra en betydande påverkan på miljön.

Bearbetningskoncession – Ett beslut som avgör vem som har rätt att utvinna den mineralfyndighet som finns på det berörda området.

Bergmästare – Beslutsfattaren i frågor som rör minerallagen.

Efterbehandling – Om en gruva ska avslutas måste den efterbehandlas för att miljön och naturen på området ska skyddas, detta innefattar bland annat städning av gruvverksamhetens område och att avfalls omhändertas för att minska mängden utsläpp under en längre tid.

Ekonomisk brytbarhet – Det ska finnas ett ekonomiskt värde i mineralfyndigheten.

Exploatering – Åtgärder som vidtas för att förädla en marks användning på ett varaktigt sätt i syfte att bidra till samhällsutvecklingen.

Fågeldirektivet – Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

God hushållning – Man ska värna om de resurser som finns så att det bidrar till hållbar utveckling.

Gynnsam bevarandestatus – Beskriver det tillstånd som ska uppnås för att en art eller naturtyp ska kunna finnas kvar på långsikt.

Hållbar utveckling – En utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.

Kumulativa effekter – Kollektiv påverkan av olika verksamheter, ingrepp eller störningar.

Malmbevisning – När en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad. Mineralfyndigheten klassificeras enligt internationell standard för malmtillgångar samt att den granskas av en kvalificerad person med oberoende ställning.

Mineralfyndighet – En mineralisering är en naturligt förekommande ansamling av mineraler. Om mineraliseringen är ekonomiskt brytvärd kallas den mineralfyndighet.

Mineralutvinning – Processen att bryta mineral från jorden.

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) – Ett dokument som beskriver den miljöpåverkan som en planerad verksamhet eller åtgärd kan ha. Syftet är att få en helhetssyn och främja en hållbar utveckling.

Natura 2000 – Är ett nätverk av värdefulla naturområden med arter eller naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som särskilt skyddsvärda.

Prospektering – Geologisk och geofysisk undersökning av berggrunden i syfte att finna utvinningsbara metaller och mineraler.

Prospektör – Personen som gör undersökningen av berggrunden för att finna mineralfyndigheter.

Riksintressen – Ett område med särskilda värden kan klassas som nationellt riksintresse och regleras då i miljöbalken. Att ett område har klassats som riksintresse betyder att det så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dess värden.

Sällsynta jordartsmetaller – 17 grundämnen som används i grön teknik, viktiga för vindkraftsverk och elfordon.

1. Inledning

Vägen från prospektering av mineral fram till att en gruva kan starta är en tidskrävande process som omfattar en rad prövningar och krav på olika tillstånd. En mineralfyndighet kan ibland vara lokaliserad på en plats som även är av intresse för andra ändamål eller skyddsåtgärder. Vid fall då området omfattar naturskydd och mer specifikt ett Natura 2000-område blir situationen alltmer komplex eftersom skyddet för detta är starkt och en parallell prövning behöver göras. När prövningsprocessen sker i olika spår har detta bidragit till en osäkerhet för gruvnäringen. Detta medför att investerare inte vågar tillföra kapital i projektet, vilket leder till att allt färre gruvor etableras.

Sverige är ett land med stora naturtillgångar i form av olika mineraler och den svenska mineral- och gruvverksamheten har bidragit till såväl ekonomiska som tekniska förutsättningar och framsteg i samhället.¹ Att ha tillgång till mineraler är en avgörande faktor till den materiella välfärden och bidrar till moderniseringen av samhället.² Dessa naturtillgångar är en del av tillverkningsprocessen i allt från exempelvis mobiltelefoner till infrastruktur.³ Av den anledningen är tillgången till mineral och metall nödvändig för det svenska samhällsbygget och innebär en starkare konkurrenskraft, försvarsförmåga samt är bidragande till elektrifieringen av Sverige. Gruvverksamheten för Sverige blir alltmer viktig när det gäller att minska Sveriges beroende av råmaterial från tredje land.⁴ Den svenska gruvnäringen omsatte omkring 65 miljarder under 2023, vilket är en minskning med 4 miljarder jämfört med föregående år. Den beräknade omsättningen omfattade endast metallgruvor och inte smältverk.⁵ Historiskt sett har den svenska gruvnäringen utgjort en viktig beståndsdel i den svenska ekonomin⁶ och är idag en av Sveriges viktigaste industrier.⁷ Inom EU är landet en av de ledande producenterna av malm och metall.⁸

Som nämndes i början är prövningsprocessen för att erhålla bearbetningskoncession komplex. För att en gruvverksamhet ska kunna påbörjas krävs det att det sökande bolaget har en beviljad bearbetningskoncession vilket då ger ensamrätt till mineralfyndigheterna under 25 år.⁹ Därutöver krävs miljötillstånd och om mineralfyndigheterna befinner sig i närheten av eller i ett Natura-2000 område krävs även ett särskilt Natura 2000-tillstånd. Natura 2000 är ett europeiskt ekologiskt nätverk av skyddade områden och bygger på två direktiv, fågeldirektivet samt art och habitatdirektivet vilka har inkorporerats i svensk lag. Syftet med lagen är att säkerställa en gynnsam bevarandestatus för arten eller livsmiljön som behöver skyddas. För att kunna bedöma i frågan om ett Natura 2000-tillstånd kan meddelas krävs det att hela omfattningen av projektets påverkan tas i beaktan. I dagsläget är problemet att tidpunkten för när Natura-2000 tillståndet söks är i ett för tidigt skede för att verksamhetsutövaren ska ha all den information om gruvverksamhetens omfattning och effekter på miljön som tillståndet kräver. Detta kan då leda till att tillståndet måste sökas om på nytt eller helt enkelt att bearbetningskoncession inte kan meddelas. Situationen har lett till en osäkerhet för såväl sökandebolag, fastighetsägare och investerare som för myndigheter. Som ett svar på detta togs ett lagförslag fram som sedan resulterade i en proposition vilket syftar till att ett Natura 2000-tillstånd inte längre ska vara en förutsättning för bearbetningskoncession.

¹ Sveriges geologiska undersökning, *Mineralnäring och samhälle*, 2020.

² Bäckström, L. *En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, 2015, s. 13.

³ Sveriges geologiska undersökning. *Samhällets behov av metaller*, 2022.

⁴ Regeringskansliet, *Frågor och svar om gruvor*, 2024.

⁵ Enligt uppgift från Sveriges geologiska undersökning.

⁶ Bäckström, L. *En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, 2015, s. 13.

⁷ Sveriges geologiska undersökning. *Gruvnäringens ekonomi*, 2022.

⁸ Sveriges geologiska undersökning. *Svensk gruvnäring*, 2023.

⁹ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s. 61.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta arbete är att utgå från gällande rätt och redogöra för förutsättningarna för att erhålla bearbetningskoncession när ett Natura 2000-tillstånd krävs. Uppsatsen ämnar dessutom belysa i vilket skede ett Natura 2000-tillstånd krävs. Ett delsyfte är att identifiera och problematisera de parallella prövningar som uppstår i samband med prövningen av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 2 § minerallagen och som krävs enligt miljöbalken. Vidare avser uppsatsen att redogöra för förslaget till reviderad lagstiftning gällande Natura 2000-prövning samt dess konsekvenser.

Följande frågeställningar behandlas i uppsatsen:

- I vilket skede i prövningsprocessen ska ett Natura 2000-tillstånd sökas?
- Under vilka förutsättningar ska ett Natura 2000-tillstånd sökas?
- Vilka förändringar innebär proposition 2023/24:126 *Natura 2000-tillstånd i samband med ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen* för miljön och gruvverksamheten?

1.2 Metod

För att besvara vårt syfte och frågeställningar har vi använt den traditionella juridiska metoden, rättsdogmatik. Metoden har valts med hänsyn till dess lämplighet i förhållande till materialet, ämnet och frågeställningarna. Rättsdogmatikens syfte beskrivs ofta vara att rekonstruera en rättsregel eller lösningen på ett juridiskt problem med hjälp av att tillämpa en rättsregel på den samma och utgår från principerna om tillämpningen av de allmänt accepterade rättskällorna. Detta har gjorts genom att tillämpa relevanta bestämmelser i såväl miljöbalken (1998:808) som minerallagen (1991:45) samt förarbeten, praxis och doktrin.¹⁰ Proposition 2023/24:126 har varit den huvudsakliga rättskällan under arbetets gång. Även offentligt tryck och tillförlitliga web-baserade källor såsom myndigheters hemsidor har varit till stor hjälp för att få en bredare inblick i det berörda ämnet.

¹⁰ Nääv, M. m.fl., *Juridisk metodlära*, 2018, s. 21.

2. Gruvverksamheten - en rättslig bakgrund

Gruvnäringen är Sveriges äldsta industriverksamhet¹¹ och har historiska spår som sträcker sig från 1000-talet.¹² Den svenska gruvnäringen är viktig för Europa och utgör en stor andel av den svenska exportindustrin. Mineraltillgångarna återfinns främst på tre geografiska platser i Sverige: Norrbotten, Skelleftefältet och Bergslagen men även i övriga Norrland, Småland och Dalsland finns det tillgångar.¹³ Gruvverksamhet regleras i minerallagen (1991:45), hädanefter MineralL. Den grundläggande tanken med lagstiftningen är att främja både prospektering och kunskapsuppbyggnad men samtidigt även ta motstående parter och allmänna intressen i beaktande.¹⁴ Processen för prövning av tillstånd involverar flera aktörer. Redan från att verksamhetsutövaren har för avsikt att börja söka malm behövs tillstånd, och flera andra tillstånd kommer också att krävas fram tills dess att själva gruvdriften kan påbörjas. Skillnaden mellan gruvverksamhet och annan miljöfarlig verksamhet är att gruvverksamhet utöver miljöprövning i miljöbalken (1998:808), hädanefter MB, även innehåller en prövning enligt minerallagen.¹⁵

I förarbetena till miljöbalken framgår det att lagens främsta syfte är *”att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. I balken ges därför regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden. Vidare ges regler som skall trygga en god hushållning med mark- och vattenresurserna.”*¹⁶ Syftet å andra sidan med minerallagen är att underlätta samhällets försörjning av viktiga mineraler och metaller genom utvinning av specifika naturresurser, även kallat för koncessionsmineraler.¹⁷ Bergsstaten är det ledande beslutsorganet för handläggning av ärenden som rör prospektering och bearbetning av mineralfyndigheter. Beslutsorganet leds av bergmästaren och denne tar beslut i frågor enligt minerallagen. Bergsstaten utövar även tillsyn för att se till att minerallagen efterföljs.¹⁸

2.1 Från prospektering till utvinning – en process i flera steg

Händelseförloppet från prospektering till utvinning är omfattande och bedömningen ifall det finns möjlighet att utvinna mineral förutsätter prövning enligt en rad olika lagstiftningar i olika etapper.¹⁹ Det främsta skälet till att prövningsprocessen delas in i olika steg är gruvindustrins specifika förutsättningar samt aktörernas behov av att dra in kapital. Genom den stegvisa prövningen ökas säkerheten samt vetskapen om att prospektören i slutändan kommer få bearbeta en fyndighet. Detta i sin tur leder till att finansiering kan tillföras successivt, vilket syftar till att undersökningsarbete kan genomföras, miljöbedömningar utföras, framtagande av ansökningar samt att koncessions- och tillståndsprövningar kan genomföras.

Huvudpunkterna i processen redovisas kortfattat nedan.

- Undersökningstillstånd
- Bearbetningskoncession
- Miljötillstånd

¹¹ Sveriges geologiska undersökning, *Svensk gruvnäring*, 2023.

¹² Sveriges geologiska undersökning, *Historiska gruvor*, u.å.

¹³ Sveriges geologiska undersökning, *Gruvnäringens ekonomi*, 2022.

¹⁴ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s. 17.

¹⁵ Sveriges geologiska undersökning, *Hur en gruva blir till*, 2022.

¹⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 1.

¹⁷ Sveriges geologiska undersökning, *Hur en gruva blir till*, 2022.

¹⁸ Sveriges geologiska undersökning, *Om Bergsstaten*, 2024.

¹⁹ Sveriges geologiska undersökning, *Hur en gruva blir till*, 2022.

- Markanvisning
- Bygg- och marklov²⁰

Av 1 kap. 3 § MineralL framgår definitionen av undersökning: ”Med undersökning avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utvärdera fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt.”

Det framgår av 1 kap. 4 § MineralL att undersökning får utföras endast av den som har undersökningstillstånd och bearbetning endast av den som har bearbetningskoncession. Den maximala tiden för undersökningstillstånd är upp till 15 år, under denna tid garanteras tillståndsinnehavaren en exklusivitet för prospektering, detta i enlighet med 2 kap. 5–8 §§ MineralL. I undersökningsfasen tillkommer även andra tillstånd och vissa åtgärder förutsätter prövning enligt annan lagstiftning inom ramen för ett undersökningstillstånd. Åtgärder såsom borrhning eller andra ingrepp kan på ett betydande sätt riskera att påverka miljön och i vissa fall även ett särskilt skyddsområde, mer specifikt ett Natura 2000-område. Om så är fallet måste en Natura 2000-prövning påbörjas för att få tillstånd till verksamheten eller åtgärden, se avsnitt 3.4.1. I vissa fall kan det vara nödvändigt att söka dispens för exempelvis terrängkörning eller enligt bestämmelserna om strandskydd respektive art- och biotopskydd. Miljönämnden i den berörda kommunen respektive länsstyrelsen är ansvariga för prövningen om dispens. Ibland kan en provbrytning behöva göras som en del av undersökningsarbetet, detta för att undersöka materialets egenskaper och hur det reagerar i en anrikningsprocess.²¹ En anrikningsprocess har som syfte att separera värdefulla ämnen från fyndigheten.²²

Nästa steg i processen är bearbetningskoncession. Bearbetning avser enligt 1 kap. 3 § andra stycket MineralL utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmineral. Ett beslut om bearbetningskoncession bestämmer vem som har rätt att utvinna de fyndigheter som finns i det berörda området. För att få en ansökan om bearbetningskoncession beviljad, krävs det att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt.²³ Förutsättningarna för att erhålla bearbetningskoncession återfinns i 4 kap. 2 § MineralL, detta kommer redogöras för i avsnitt 2.2. Tillståndsprövningen enligt miljöbalken är det efterföljande steget och detta sker parallellt med prövningen enligt bestämmelserna i minerallagen. Denna tillståndsprövning görs för att fastställa att den tilltänkta verksamheten uppfyller kraven enligt miljöbalken. Gruvverksamhet utgör en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, vilket framgår av bestämmelserna enligt miljöbalkens nionde kapitel och fjärde kapitlet i miljöprövningsförordningen (2013:251), hädanefter MPF.²⁴ Att gruvverksamheten är en miljöfarlig verksamhet kommer att redogöras för ytterligare i avsnitt 2.1.1.

I slutprocessen för etablering av gruvverksamhet återstår markanvisning och bygglov. Bestämmelserna om markanvisningsförrättning finns i minerallagens nionde kapitel. I samband med en markanvisningsförrättning fastställer bergmästaren den mark inom koncessionsområdet som innehavaren av tillståndet får utnyttja för bearbetning av mineralfyndigheten. Ett beslut tas även för det markområde, inom eller utom koncessionsområdet, som innehavaren behöver för den verksamhet som hör till bearbetningen.²⁵ Det beslutas även med vilken rätt, om det är ägande-

²⁰ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s. 17.

²¹ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s.18.

²² Sveriges geologiska undersökning, *Anrikningsprocess och anrikningssand*, 2020.

²³ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s. 19.

²⁴ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s. 21.

²⁵ SOU 2022:56, s. 225.

eller arrenderätt, som marken ska upplåtas till innehavaren av koncessionen.²⁶ Genom markanvisningen kopplas rätten att utvinna mineraler samman med rätten att använda den mark eller det utrymme som behövs för verksamheten.²⁷ Vanligtvis finns ett avtal mellan koncessionsinnehavaren respektive markägarna, vilket utgör en grund för beslutet om markanvisning. Mark kan i vissa fall anvisas mot markägarens och rättighetsinnehavarens vilja men sådana fall är ovanliga. Markägaren är den part som avgör huruvida marken ska förvärfvas eller nyttjas med arrenderätt. Finns inget avtal mellan markägaren och koncessionsinnehavaren, beslutar bergmästaren om ersättning och tillämpar bestämmelserna i expropriationslagen för hur ersättning ska fastställas.²⁸ Bygglag, enligt plan och bygglag (2010:900) hädanefters PBL, är det allra sista och avgörande steget i prövningsprocessen för etablering av gruvverksamhet. Det framgår i 4 kap. 2 § sjätte stycket MineralL att *”Koncessionen får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.”* Bygglag krävs dels för marklov, dels för att få bygga anläggningar. Ansökan ska göras hos kommunens byggnadsnämnd.²⁹ När bearbetningskoncession sedan meddelas gäller ensamrätten för att bryta mineralfyndigheten som huvudregler i 25 år, med möjlighet till förlängning.³⁰

2.1.1 Gruvverksamhet – en miljöfarlig verksamhet

I miljöbalkens portalparagraf framgår det att lagstiftningens övergripande syfte är *”att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.”* Begreppet miljöfarlig verksamhet innefattar verksamheter som kan medföra störning eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön genom användning av mark, byggnader eller anläggningar. Bestämmelserna för miljöfarlig verksamhet återfinns och regleras enligt nionde kapitlet miljöbalken. I Miljöprövningsförordningen delas miljöfarliga verksamheter in i olika typer av anläggningar (A, B- eller C-anläggning). Klassificeringen av den miljöfarliga verksamheten avgör om den är tillståndspliktig eller anmälningspliktig. C-anläggningar är verksamheter som i de flesta fall anses ha en relativt liten miljöpåverkan och ska anmälas till kommunen. B-anläggningar är verksamheter som ska tillståndsprövas av länsstyrelsen, exempelvis när en provbrytning ska genomföras så klassificeras det som B-anläggning. A-anläggningar är de verksamheter som anses vara mycket ingripande verksamheter och som tillståndsprövas av mark- och miljödomstolen.³¹ Gruvverksamhet utgör miljöfarlig verksamhet enligt nionde kapitlet miljöbalken, och faller in under tillståndspliktig A-anläggning när det gäller bearbetningskoncession enligt 4 kap. 11 § MPF. Tillståndsplikten innebär att när brytning och anrikning av mineraler samt deponering av utvinningsavfall genomförs så krävs tillstånd. Om gruvdriften även innebär att grundvatten måste avledas och dammar måste byggas, krävs ytterligare tillstånd för vattenverksamhet enligt bestämmelserna i elfte kapitlet miljöbalken. Tillståndsprövningen, i enlighet med miljöbalken, är en separat prövning i förhållande till minerallagen, och syftar till att säkerställa att en planerad verksamhet eller åtgärd lever upp till de villkor som följer av lagstiftningen.³²

Prövningsförfarandet börjar med att verksamhetsutövaren inför ansökan och framtagandet av miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och andra aktörer som antas bli berörda. Då gruvverksamhet alltid ska antas medföra en betydande

²⁶ Bergsstaten, *Från undersökningstillstånd till gruva*, 2022.

²⁷ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s. 22.

²⁸ Bergsstaten, *Från undersökningstillstånd till gruva*, 2022.

²⁹ SOU 2022:56, s. 225.

³⁰ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s. 61.

³¹ Länsstyrelsen, *miljöfarlig verksamhet*, u.å.

³² Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, s. 21.

miljöpåverkan leder detta till att verksamhetsutövaren även måste samråda med övriga statliga myndigheter, samt de kommuner, organisationer och den allmänhet som kan antas bli särskilt berörda. Det som framkommit vid samrådet beaktas och läggs till grund vid upprättandet av ansökan och MKB. I 22 kap. 1 § MB återfinns kraven för tillståndsansökan. Det framgår av paragrafen att utöver en MKB ska ansökan även innehålla en avfallshanteringsplan och en teknisk beskrivning av den planerade verksamheten, finns beslut om bearbetningskoncession ska även detta bifogas. Om koncession meddelats ska det redogöras för vad som blivit prövat enligt tredje och fjärde kapitlet miljöbalken.³³ Vidare ska den innehålla förslag till övervakning och kontroll av verksamheten, förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB följs.³⁴ Ansökan med bifogade bilagor ska lämnas till mark- och miljödomstolen för handläggning.³⁵ I händelse av allvarliga brister i MKB eller ansökan, eller om tillfälle inte givits till berörda parter att närvara under samrådet, kan detta resultera i att ansökan avvisas eller avslås.³⁶ När domstolen anser att ansökan uppfyller kraven och kan ligga till grund för prövning samt att eventuella kompletteringar åtgärdats så kungörs ansökan och MKB. Kungörelsen innebär en möjlighet för myndigheter, närboende, ideella organisationer eller andra berörda att lämna synpunkter över ansökan och MKB. Yttrande över ansökan och MKB inkommer sedan till mark- och miljödomstolen som sedan vidarebefordrar detta till verksamhetsutövaren som får en chans att bemöta detta.

Prövningsförfarandet avslutas genom att mark- och miljödomstolen genom dom beslutar om verksamheten beviljas tillstånd eller inte. Domen ska grunda sig på underlaget för ansökan, det material som har inkommit under handläggningen av målet samt information som framkommit vid huvudförhandling och vid platsbesök. Domen ska innehålla detaljer kring verksamhetens omfattning samt tekniska utformning. Den ska även innefatta de villkor och begränsningar som bör åläggas för att hindra eller begränsa skada eller olägenheter för omgivningen. Överklagande av domar som meddelats av mark- och miljödomstolen görs till mark- och miljööverdomstolen om prövningstillstånd beviljas. Mark- och miljööverdomstolens domar kan likaså överklagas och ärendet tas då upp i Högsta domstolen.³⁷ Först efter att ett miljötillstånd har meddelats får verksamheten påbörjas.³⁸

2.2 Bearbetningskoncession enligt 4 kap. 2 § minerallagen

För att få bryta en mineralfyndighet krävs ett tillstånd som utfärdas av bergmästaren, även kallat bearbetningskoncession.³⁹ Av 4 kap. 2 § första stycket Minerallagen framgår kriterierna för att kunna få en bearbetningskoncession beviljad:

”Koncession ska meddelas, om

- 1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats, och*
- 2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.*

Koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

³³ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, 2016, s. 34.

³⁴ Naturvårdsverket, *Så går en tillståndsprövning till enligt miljöbalken*, 2024.

³⁵ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, 2016, s. 34.

³⁶ Naturvårdsverket, *Så går en tillståndsprövning till enligt miljöbalken*, 2024.

³⁷ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, 2016, s. 35–37.

³⁸ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, s. 21.

³⁹ Sveriges geologiska undersökning, *Minerallagstiftning*, 2023.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas. Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncessionen får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.”

Vid prövning av en bearbetningskoncession ska bergmästaren göra en bedömning utifrån både tredje och fjärde kapitlet om hushållningsbestämmelserna, detta framgår av 4 kap. 2 § MineralL. Bestämmelserna ska endast tillämpas i prövningsstadiet och inte vid den kommande miljötillståndsprövningen.⁴⁰ En bearbetningskoncession fastställer ensamrätt till mineralfyndigheten.⁴¹ Som tidigare redogjorts för i avsnitt 2.1 framgår det i 1 kap. 3 § andra stycket MineralL att med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmaterial. Ett beslut om koncession avgör vem som har rätt till utvinningen och bearbetningen av de fyndigheter som finns inom det specifika området för den ansökta mineralen. Trots ett beslut om bearbetningskoncession utgör detta inte rätten att påbörja en verksamhet i och med att det, även som tidigare redogjorts för, krävs ett tillstånd enligt MB.⁴² Bergmästaren ska innan ett beslut om bearbetningskoncession samråda med länsstyrelsen i det berörda länet, vid ärenden om tillämpning av miljöbalkens tredje, fjärde och sjätte kapitel. Ärendet ska hänskjutas till regeringen om bergmästaren skulle finna skäl att frånga länsstyrelsens förslag.⁴³

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § MineralL innebär för bergmästaren att denne inför beslut om bearbetningskoncession har olika faktorer att ta ställning till. Dessa faktorer redogörs kortfattat nedan.

- Malmbevisning
- Lämplig arrondering
- Avvägning gentemot motstående intressen
- MKB
- Eventuellt föreliggande detaljplan eller områdesbestämmelser⁴⁴

2.2.1 Malmbevisning och MKB

För att bolaget ska få sin ansökan beviljad, måste den kunna visa att mineralfyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt, även kallat malmbevisning. En sådan process innebär att mineralfyndigheten klassificeras enligt internationell standard för malmtillgångar samt att den granskas av en kvalificerad person med oberoende ställning.⁴⁵ Ansökans huvuddel utgörs av malmbevisning samt MKB⁴⁶, dessa måste innehålla specifika uppgifter om resultatet från undersökningsarbetet i området samt de ekonomiska förutsättningarna för utvinning och bearbetning av fyndet.⁴⁷ Ansökningskriterierna för ansökan om bearbetningskoncession redogörs i avsnitt 2.2.6.

⁴⁰ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s. 41.

⁴¹ Prop. 2004/05:40, s. 26.

⁴² Prop. 2004/05:40, s. 19.

⁴³ HFD 2016 ref. 21, s. 1.

⁴⁴ Bäckström, L. *En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, 2015, s. 185.

⁴⁵ SOU 2022:56, s. 214.

⁴⁶ Sveriges geologiska undersökning, *Hur en gruva blir till*, 2022.

⁴⁷ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023, s. 19.

2.2.2 Lämplig arrondering

Av punkt 2 i paragrafens första stycke framgår att *”fyndighetens belägenhet och art inte får göra att det är olämpligt att sökanden beviljas en begärd koncession.”* Detta innebär ett behov att på det berörda koncessionsområdet undvika en olämplig arrondering. Utan bestämmelsen hade risken blivit att brytningsområdet delas upp på flera inblandade som skulle kunna ”stänga ute varandra” och därmed riskera att den effektiva gruvdriften förhindras. Däremot innebär bestämmelsen inte att sådana koncessionsansökningar som gjorts i närheten av ett aktuellt koncessionsområde ska nekans automatiskt, utan prövningar sker för det separata fallet. Det görs därför en intresseavvägning mellan nuvarande koncessionsinnehavare och andra möjliga aktörer. Detta kan även innebära att en passivitet från aktörer som redan har intresse inom det berörda området kan leda till att nya sökande i närområdet har möjlighet till företräde.⁴⁸ Av doktrin framgår följande *”Fyndighetens art syftar på att viss mineral kan ha särskild betydelse till exempel från försvars- och utrikespolitisk synpunkt eller för folkhushållet.”* Ur ett nationellt perspektiv kan det i vissa fall vara betydelsefullt att mineralfyndigheten bearbetas av en viss exploatör.⁴⁹

2.2.3 Avvägning gentemot motstående intressen

Bergmästaren har att ta hänsyn till miljöbalkens tredje och fjärde kapitel om hushållningsbestämmelserna vid beslut om bearbetningskoncession. Dessa bestämmelser fokuserar på användningen av mark- och vattenområden. Båda kapitlen behandlar även de områden och ändamål som utgör riksintressen. Det framgår i 3 kap. 5–9 §§ MB att ett område kan utgöra riksintresse. Att klassificera ett område som riksintresse syftar till att området ska skyddas mot alternativa åtgärder. Denna klassificering är inte juridiskt bindande, men vägleder vid tillämpandet av hushållningsbestämmelserna.⁵⁰

I 3 kap. 10 § första stycket MB anges: *”Om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.”*

I det andra stycket i den nyssnämnda paragrafen anges ytterligare att beslut som tas efter avvägning mellan motstående riksintressen enligt tredje kapitlet inte får stå i strid med miljöbalkens fjärde kapitel. Vid fall när två riksintressen hamnar i konflikt ska en avvägning göras enligt 3 kap. 10 § MB, detta skiljer sig från fjärde kapitlet där det inte sker någon avvägning eftersom natur- och kulturvärden alltid ska ha företräde.⁵¹ Riksintressen kommer att redogöras för i avsnitt 3.3.

2.2.4 Eventuellt föreliggande detaljplan eller områdesbestämmelser

För att erhålla koncession krävs det enligt fjärde kapitlet 2 § sjätte stycke minerallagen att koncessionen är förenlig med gällande detaljplan och områdesbestämmelser som tidigare redogjorts för i avsnitt 2.1.

⁴⁸ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, 2016, s. 28.

⁴⁹ Delin, L. *Minerallagen med kontinentalsockellagen*, 1996, s. 96.

⁵⁰ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, 2016, s. 29.

⁵¹ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 161 & 167.

2.2.5 Ansökningskriterier enligt mineralförordningen

En ansökan om bearbetningskoncession ska göras i enlighet med formkraven som återfinns i 17 § mineralförordningen (1992:285) hädanefter MF. Bestämmelsen återger bland annat att ansökan ska innehålla uppgifter om vilket koncessionsmineral som avses, vilka fastigheter som berörs av ansökan, sökandens plan för den planerade verksamheten, undersökningstillstånd som sökande har eller haft inom området och de huvudsakliga villkor som enligt sökandens uppfattning bör gälla för verksamheten. Vidare anger paragrafen att ansökan ska vara skriftlig och levereras till bergmästaren. Med ansökan ska även den MKB som krävs enligt 4. kap 2 § femte stycket MineralL bifogas.

2.2.6 Specifik miljöbedömning

I miljöbalkens 6 kap. 3 § och 20 § förekommer två typer av miljöbedömningar, specifika för verksamheter och åtgärder samt strategiska för planer och program. I 6 kap. 1 § MB återges att *”syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas”*. För gruvverksamhet aktualiseras specifik miljöbedömning och i avsnitt 2.1.1 har det tidigare redogjorts för att det krävs tillstånd för miljöfarlig verksamhet, och där beskrivs också prövningsprocessen steg för steg.

3. Gruvverksamhetens hänsyn till miljön

Vid beslut om gruvverksamhet måste beslutsfattaren och verksamhetsutövaren beakta en rad olika miljörättsliga aspekter som de måste förhålla sig till i enlighet med miljöbalken. Dessa aspekter innefattar riksintressen, särskilt skyddade områden (Natura 2000) samt de allmänna hänsynsreglerna. Huvudregeln är att bestämmelserna i miljöbalken ska tillämpas parallellt med annan lagstiftning samt att reglerna om områdesskydd även aktualiseras vid tillfällen när en annan lag föreskriver att en verksamhet är tillätlig.⁵²

3.1 Allmänna hänsynsregler

De allmänna hänsynsreglerna återfinns i miljöbalkens andra kapitel och innehåller balkens mest centrala bestämmelser som innefattar den hänsyn som ska tas för att främja människors hälsa och miljö. Bestämmelserna är tillämpbara på alla åtgärder och verksamheter som har betydelse för miljöbalkens mål⁵³ om att främja hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer försäkras en hälsosam och god miljö vilket framgår av 1 kap. 1 § MB. Dessa regler är bindande⁵⁴ och var och en som bedriver eller planerar att bedriva verksamhet är skyldiga att ta dessa i beaktan.⁵⁵ Reglerna är allmänt hållna och är tänkta att användas på olika situationer, de kan också ligga till grund för vissa begränsningar i verksamheter eller villkor för hur verksamheter får bedrivas.⁵⁶ Prövande myndighet ska tillämpa de allmänna hänsynsreglerna vid prövning av beslut om tillstånd, tillåtlighet, godkännande eller dispens.⁵⁷

De allmänna hänsynsreglerna innefattar regler om:

- Bevisbörda
- Kunskapskrav
- Försiktighetsprincipen
- Lokaliseringsprincipen
- Principen om resurshållning
- Produktvalsprincipen
- Skälighetsreglen
- Efterbehandlingsskyldighet
- Stoppregeln⁵⁸

Av 2 kap. 8 § MB framgår följande: ”*Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.*”

⁵² Prop. 2000/01:111, s. 46.

⁵³ Se Kruse, Miljöbalk (1998:808) 2 kap. (rubriken), Karnov (JUNO) (besökt 2024-03-28).

⁵⁴ Se Kruse, Miljöbalk (1998:808) 2 kap. (rubriken), Karnov (JUNO) (besökt 2024-03-28).

⁵⁵ Ds 2006:2, *Gruvverksamheten i Kiruna och Malmberget - vissa administrativa förutsättningar för utvecklingen*, 2006, s. 32.

⁵⁶ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning gruvverksamhet*, 2016, s.41.

⁵⁷ Se Kruse, Miljöbalk (1998:808) 2 kap. (rubriken), Karnov (JUNO) (besökt 2024-03-28).

⁵⁸ Ds 2006:2, *Gruvverksamheten i Kiruna och Malmberget - vissa administrativa förutsättningar för utvecklingen*, 2006, s. 32–33.

Lagstiftaren menar att verksamhetsutövaren eller den som vidtar åtgärder som kan komma att göra skada på miljön, behöver räkna med att svara för att skadan avhjälpas. De fall då bestämmelsen kan bli aktuell är sannolikt när det rör sig om omfattande projekt och kostnaderna för kompensationsåtgärder kan inräknas som en del av projektets budget.⁵⁹

Vid prövning av bearbetningskoncession enligt MineralL, måste verksamhetsutövaren beakta de allmänna hänsynsreglerna i MB. För att visa att verksamheten kommer uppfylla de gällande kraven måste den beskrivas i sin helhet.⁶⁰ Som tidigare redogjorts för i avsnitt 2.2 ska bergmästaren enligt 4 kap. 2 § MineralL göra en bedömning enligt hushållningsbestämmelserna som anges i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel. Däremot så tas ingen direkt hänsyn till de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel, vilket framgår av den nämnda paragrafen, utan detta är en parallell prövning som görs i samband med miljöbedömningen. Sådana frågor behandlas därmed senare vid en miljötillståndsprövning enligt MB.⁶¹ Lagstiftarens motivering till detta är följande: ”Prövningen av bearbetningskoncession sker på ett tidigt stadium då verksamhetens närmare utformning inte är bestämd och miljöeffekterna ofta är oklara. När utformningen har bestämts och miljöeffekterna närmare kan förutses skall verksamheten tillståndsprövas enligt miljöbalken. Vid denna prövning tillämpas naturligtvis de allmänna hänsynsreglerna.” Vidare anför lagstiftaren att om hänsynsreglerna skulle tillämpas två gånger, kan det finnas risk för motstridiga bedömningar.⁶²

3.2 Hushållningsbestämmelserna

Hushållningsbestämmelserna fokuserar på användning av mark- och vattenområden och återfinns i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel, dessa regler behandlar områden som är av särskilt intresse, det kan röra sig om skyddsvärda områden/intressen eller så kallade riksintressen.⁶³ Riksintressen kommer att behandlas ytterligare i avsnitt 3.3. Hushållningsbestämmelserna syftar till att främja en användning av mark- och vattenområden som medför att god hushållning säkras ur ett ekologiskt, socialt, kulturellt och samhällsekonomiskt perspektiv. Bestämmelserna medför även ett skydd mot vissa åtgärder på sådana områden som innehar resurser eller andra värden som är av stor betydelse nationellt. Därmed kan värdefulla miljöer bevaras samtidigt som möjligheterna att kunna uppföra viktiga anläggningar säkras.⁶⁴ Bestämmelserna tillämpas i fall som rör miljöbalkens sjunde kapitel om bland annat dispens från förbud vid strandskydd och biotopskydd, nionde kapitlet om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt elfte kapitlet.⁶⁵

Miljöbalkens tredje kapitel

Tredje kapitlet innehåller miljöbalkens grundläggande hushållningsbestämmelser och omfattar användningen av olika mark- och vattenområden oavsett i vilken del av Sverige dessa områden ligger.⁶⁶ Kapitlet behandlar olika typer av intressen som huvudsakligen kan delas in i två kategorier, bevarandevärden och vissa utnyttjanden. Bevarandevärden är sådana områden som omfattas av till exempel naturskydd och kan därmed *skadas* om exploatering eller andra åtgärder

⁵⁹ Prop. 2000/01:111, s. 58.

⁶⁰ Prop. 1997/98:90, del 2, *Ärendet och dess beredning*, s. 215–216.

⁶¹ Prop. 1997/98:90, del 2, *Ärendet och dess beredning*, s. 211–218.

⁶² Prop. 1997/98:90, del 2, *Ärendet och dess beredning*, s. 216.

⁶³ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 151.

⁶⁴ Kommittédirektiv 2013:126, *Hushållning med mark- och vatten - Områden av riksintresse*, 2013.

⁶⁵ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 152.

⁶⁶ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 151.

tillåts. Områden som faller in under kategorin vissa utnyttjanden innefattar bland annat mineralnäringen, rennäringsnäringen, industribebyggelse eller försvarsverksamhet. Sådana utnyttjanden kan *försvåras* om andra utnyttjanden tillåts, eller om myndigheter beslutar om restriktioner mot utnyttjandet av ett område enligt regelns syfte, exempelvis genom att införa bestämmelser om naturreservat.⁶⁷

Miljöbalkens fjärde kapitel

Fjärde kapitlet handlar om de särskilda hushållningsbestämmelserna, vilket styr användningen av vissa geografiska områden i landet, dessa områden återfinns specifikt i lagtexten.⁶⁸ Fjärde kapitlet har särskilda krav för de olika typer av områden som anges i 2–8 §§. Dessa krav ska ses som ett generellt krav med flera olika generella undantag, vilket framgår av kapitlets första paragraf.⁶⁹ Områdena som berörs i paragraferna är sådana områden som är intresse för naturvård, kulturmiljövård eller friluftsliv och därför inte mineralnäring eller andra typer av exploateringsverksamheter. Områden som pekats ut enligt fjärde kapitlet är bland annat de fyra orörda nationalälvarna, Natura 2000-områden och Sarek.⁷⁰

Själva regleringen i minerallagen grundar sig i att prövningen enligt hushållningsbestämmelserna ska göras vid ett tillfälle och att detta sker så tidigt som möjligt. I samband med detta kan det vara svårt att förutse alla möjliga konsekvenser av ett gruvprojekt i ett så tidigt skede. Detta med anledning av att processen från prospektering till fulländad gruvverksamhet är indelad i olika etapper. Det är först i slutet av processen som man med facit i hand kan se gruvans slutgiltiga utformning och miljöpåverkan.⁷¹

3.3 Riksintressen

Miljöbalken och dess förarbeten ger ingen explicit definition av begreppet ”riksintresse”. Enligt motiven till tredje kapitlet, som behandlar riksintressen, pekar bestämmelserna på de intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen. Dessa intressen ska prioriteras framför andra intressen när det gäller frågor om markanvändning. Enligt kommentaren till lagen bör ett område av riksintresse vara relativt exklusivt ur ett nationellt eller regionalt perspektiv. Enligt motiven bör bestämmelserna till skydd för områden som är av riksintresse för vissa verksamheter eller intressen syfta till att skydda och förebygga åtgärder som inte är förenliga med det ändamål som motiverar området status som riksintresse.⁷² Ett riksintresse är som nyss nämnts ett område som bedöms vara viktig ur allmän synpunkt i ett nationellt perspektiv, sådana områden innehar därför ett starkare skydd eftersom resurserna och värdena som finns på områdena är av nationellt intresse.⁷³ Att ett område ses som ett riksintresse har betydelse eftersom det ska skyddas från andra ingrepp eller åtgärder.⁷⁴ Enligt miljöbalkens tredje kapitel kan ett område vara av riksintresse för ett eller flera näringar och intressen, det kan till exempel vara riksintressen för mineralnäring, rennäringsnäring eller totalförsvaret.⁷⁵ Som tidigare nämnt i avsnitt 3.2 så anger miljöbalkens fjärde kapitel ett antal geografiska områden som pekats ut som riksintressen. Dessa områden är av riksintresse enbart för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv, de

⁶⁷ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 158.

⁶⁸ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 151.

⁶⁹ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 167.

⁷⁰ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 166.

⁷¹ Prop. 2023/24:126, s. 14.

⁷² Se Michanek, Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-05-20).

⁷³ Bäckström, L., *En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, 2015, s. 192.

⁷⁴ Sveriges geologiska undersökning, *Hur en gruva blir till*, 2022.

⁷⁵ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 159.

utgör aldrig områden som är av intresse för mineralbrytning eller andra exploateringsverksamheter.⁷⁶

Som tidigare nämnts, i avsnitt 3.2, hanterar reglerna i miljöbalkens tredje kapitel främst två typer av intressen, bevarande och utnyttjande, dessa intressen är i grunden motstående till varandra. Tredje kapitlets inledande bestämmelse framhåller två generella prioriteringskriterier som ämnar hantera intressekonflikter beträffande markanvändning. Vid en konflikt ska först undersökas huruvida ett kombinerat nyttjande av området är möjligt. Visar sig detta ej vara möjligt ska det allmänna intresset gå först.⁷⁷ Miljöbalkens tredje kapitel innehar de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vatten. Grundtanken med dessa hushållningsbestämmelser är att de ska bidra till avvägningar som är väl genomtänkta mellan intresset att nyttja mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Hushållningsbestämmelserna fungerar som avvägningregler vid intressekonflikter och en bedömning måste göras för att se vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas för att uppnå en god hushållning med mark- och vattenområden. Bestämmelserna ämnar klargöra vilka intressen som ska ges företräde framför andra intressen, eftersom dessa intressen bedöms ha en särskild betydelse för utvecklingen i samhället.⁷⁸

Miljöbalkens tredje kapitel

Av 3 kap. 1 § MB framgår följande: ” Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.”

Denna allmänna hushållningsregel innebär att mark- och vattenområden måste användas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt med hänsyn till olika tänkbara användningsområden och över tid.⁷⁹ Begreppet föreliggande behov syftar till det nyss nämnda, bevarande och utnyttjande.⁸⁰ Rörande begreppet allmän synpunkt torde detta betyda att vid konflikt ska det allmänna intresset ha företräde framför enskilda intressen.⁸¹ Bestämmelsen innefattar ett stöd för avvägning vid frågor som rör den aktuella marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Det ska ges företräde till en markanvändning som leder till en ur allmän synpunkt god hushållning och en avvägning måste göras mellan intresset att bevara markområdet för framtiden eller utnyttja markens värde för olika ändamål. Detta innebär att beslutande myndighet kan behöva göra en avvägning mellan ofta motstående intressen.⁸² Begreppet god hushållning innebär att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset att bevara mark- och vattenområden å andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål.⁸³ Av miljöbalkens portalparagraf framgår att balkens bestämmelser ska tillämpas så att mark- och vattenområden används på ett sådant sätt att det främjar hållbar utveckling. Vid en bedömning rörande vilket användningsområde som är lämpligast på det berörda området bör alltid möjligheten att samtidigt använda ett område för olika verksamheter undersökas. Lagstiftaren anser att främja hållbar utveckling bör vara en utgångspunkt vid bedömningen.⁸⁴

⁷⁶ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 166.

⁷⁷ Bäckström, L., *En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, 2015, s. 191.

⁷⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28.

⁷⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29.

⁸⁰ Se Michanek, Miljöbalken (1998:808) 3 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-05-20).

⁸¹ Se Michanek, Miljöbalken (1998:808) 3 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-05-20).

⁸² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29–30.

⁸³ Se Michanek, Miljöbalken (1998:808) 3 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-05-20).

⁸⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29–30.

Paragraferna 5–9 §§ i tredje kapitlet innefattar sådana områden som kan vara riksintresse i enlighet med de ändamål som anges i vardera paragrafen.⁸⁵ I 3 kap. 7 § första stycket MB återfinns bestämmelsen om värdefulla ämnen och material. Det framgår av paragrafen att mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa. Av paragrafens andra stycke framgår att områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket. Syftet med bestämmelsen förklaras av lagstiftaren ”att ge möjlighet till framtida utvinning av sådana ämnen och material som bedöms som värdefulla från samhällsekonomiska utgångspunkter.”⁸⁶

Miljöbalkens fjärde kapitel

Miljöbalkens fjärde kapitel omfattar sådana geografiska områden som, med hänsyn till natur- och kulturvärden, pekats ut som riksintressen. Lagstiftarens syfte med bestämmelserna är att områdena och dess värden ska skyddas från exploateringsföretag och andra åtgärder som påtagligt kan skada bevarandevärdena på det berörda området.⁸⁷

Av 4 kap. 1 § första stycket MB framgår följande: ”De områden som anges i 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och
2. det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.”

Områdena som anges i 2–8 §§ har både ett områdesspecifikt skydd som fastställs i vardera paragrafen samt en allmän skyddsreglering som fastställs genom bestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket MB. Sedan 1 juli 2001 är alla Natura 2000-områden klassade som riksintressen och därför får ingrepp endast göras om de inte påtagligt skadar områdets naturvärde. Bestämmelserna regleras i miljöbalkens 4 kap. 1 och 8 §§.⁸⁸ Av 4 kap. 8 § MB återfinns bestämmelsen om sådana områden som anses som riksintressen och som utpekats som Natura 2000-områden. Beslut om ingrepp får endast komma till stånd om ett tillstånd lämnats. Av lagtexten framgår följande: ”En användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats.” I samband med införandet av de nya bestämmelserna i miljöbalkens sjunde kapitel om skydd av områden och art- och habitatdirektivet ansåg lagstiftaren att en kompletterande paragraf behövdes i de särskilda hushållningsbestämmelserna, det vill säga fjärde kapitlet. Detta med anledning av att direktivets skyddskrav måste beaktas i ett tidigare skede i all planering. Genom införandet av den kompletterande bestämmelsen 4 kap. 8 § MB menade lagstiftaren att skyddskraven kommer gälla direkt även vid myndigheternas prövning av ärenden enligt olika lagar som rör användningen av mark och vatten. I samband med detta skedde även förändringar i 4 kap. 1 § MB som därmed fick innebörden att de aktuella områdena skulle klassas som riksintressen enligt miljöbalken.⁸⁹ 4 kap. 8 § MB hänvisar även till bestämmelserna om särskilt skyddade områden (Natura 2000), dessa återfinns i 7 kap. 27 § MB, mer om detta specifikt i avsnitt 3.4.1.

⁸⁵ Sveriges geologiska undersökning, *Hur en gruva blir till*, 2022.

⁸⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 33.

⁸⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.

⁸⁸ Naturvårdsverket, *Natura 2000-områden för verksamhetsutövare*, 2023.

⁸⁹ Prop. 2000/01:111, s. 46–47.

Av 4 kap. 1 § andra stycket MB framgår de generella undantagen, en möjlighet att kunna ”kringgå” skyddsnetet som fjärde kapitlet omfattar. Detta påverkar dock inte sådana typer av områden som återfinns i 4 kap. 8 § MB, det vill säga områden som omfattas av Natura 2000.⁹⁰ Av propositionen till den tidigare nämnda paragrafen framgår att tillstånd för användning av mark- och vattenområden inte får utfärdas om användningen visar sig strida mot sådana bestämmelser som anges i 7 kap. MB, det vill säga bestämmelser om skydd för skydds- och bevarandeområden. Detta innebär därför att myndigheter som ska pröva tillstånd enligt olika lagar och som ska tillämpa fjärde kapitlet inte får tillåta en sådan typ av markanvändning.⁹¹

3.4 Natura 2000

Natura 2000 är resultatet av Europeiska Gemenskapens strategi för bevarande av den biologiska mångfalden, ett europeiskt ekologiskt nätverk av skyddade områden som medlemsstaterna i EU ska bidra till att skapa.⁹² Detta initiativ etablerades för att motverka utrotningen av djur och växter samt för att förhindra förstörelsen av deras livsmiljöer. Sverige och övriga medlemsländer ska säkerställa att nödvändiga bevarandeinsatser genomförs i de skyddade områdena.⁹³ Nätverket bygger på två EU-direktiv, art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Natura 2000 betraktas som en av de mest ambitiösa internationella insatserna för naturskydd, eftersom direktiven är juridiskt bindande för samtliga medlemsstater. Det skiljer det från många andra överstatliga överenskommelser inom naturvårdsområdet.⁹⁴ Direktiven listar, i flera bilagor, upp arter och naturtyper som är av särskilt skyddsintresse och för vilka skyddade områden ska utses. Att enbart utse Natura 2000-områden är dock inte tillräckligt. Medlemsstaterna måste aktivt sträva efter att säkerställa en gynnsam bevarandestatus för arterna och naturtyperna, vilket innebär att de bibehålls i en långsiktig hållbar omfattning genom upprättande av bevarandeplaner. Det är upp till varje medlemsstat att avgöra hur detta ska genomföras.⁹⁵ Direktiven har inkorporerats i svensk lagstiftning via 7 kap. 27–29 §§ MB. samt i 15–20 a §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd.⁹⁶ I förarbetet framgår det att *”alla åtgärder och verksamheter som kan påverka miljön i ett område som omfattas av direktiven blir föremål för en tillståndsprövning och att tillstånd endast skall kunna lämnas om syftena med direktivens skydd inte äventyras.”*⁹⁷

I Sverige finns cirka 4100⁹⁸ utvalda Natura 2000-områden som tillsammans täcker en yta på över sju miljoner hektar.⁹⁹ Länsstyrelserna är de myndigheter som ansvarar för utpekandet av potentiella Natura 2000-områden. Under processens gång samråder länsstyrelsen med markägare och berörda myndigheter. Urvalet av potentiella Natura 2000-områden granskas av Naturvårdsverket som därefter föreslår områden till regeringen. Slutligen är det regeringen som fattar beslut om att föreslå områdena till EU-kommissionen.¹⁰⁰

⁹⁰ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2021, s. 169–170.

⁹¹ Prop. 2000/01:111, s. 47.

⁹² Nygård, *Etablering av EU:s ekologiska nätverk natura 2000 i Sverige*, s. 9.

⁹³ Naturvårdsverket, *Arbetet med Natura 2000*, 2024.

⁹⁴ Nygård, *Etablering av EU:s ekologiska nätverk natura 2000 i Sverige*, s. 9.

⁹⁵ Naturvårdsverket handbok, *Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden*, s. 8.

⁹⁶ Darpö, *Natura 2000 i Sverige*, s. 8.

⁹⁷ Prop. 2000/01:111, s. 45.

⁹⁸ SLU Artdatabanken, *Natura 2000*, 2024.

⁹⁹ Naturvårdsverket, *Natura 2000-områden*, 2023.

¹⁰⁰ Naturvårdsverket, *Arbetet med natura 2000*, 2024.

3.4.1 Natura 2000-tillstånd

Det finns ingen reglering i vare sig miljöbalken eller i minerallagen som föreskriver att ett Natura 2000-tillstånd måste följa en särskild prövningsordning i förhållande till koncessionsprövningen.¹⁰¹ Som tidigare redogjorts för ska bergmästaren utföra en utvärdering enligt hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel. Det framgår som tidigare nämnt av 4 kap. 8 § MB att användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som utpekats som ett Natura 2000-område, och som avser verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB, endast får komma till stånd om tillstånd har meddelats.¹⁰² När det föreligger en risk för att en verksamhet eller åtgärd kan komma att påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt blir alltså tillståndskravet aktuellt.¹⁰³ Gruvverksamhet är en verksamhet som alltid ska anses medföra en betydande påverkan enligt 2 och 6 §§ Miljöbedömningsförordningen (2017:966). I förarbetena nämns att Natura 2000-tillstånd endast kan meddelas när syftena med art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet inte riskeras.¹⁰⁴ Enligt direktiven fastställs att gynnsam bevarandestatus utgör det nödvändiga tillståndet för att en art eller naturtyp ska kunna bibehållas på lång sikt.¹⁰⁵ Verksamhetsutövaren ska göra en allmän riskbedömning av verksamheten med försiktighetsprinciperna i miljöbalkens andra kapitel som utgångspunkt.¹⁰⁶ Inför tillståndsprövningen för Natura 2000-tillstånd ska verksamhetsutövaren som tidigare redogjorts för i avsnitt 2.2.7 utföra en specifik miljöbedömning med MKB enligt miljöbalkens sjätte kapitel. Den ska innehålla väsentliga uppgifter som krävs för att tillståndsmyndigheten ska kunna bedöma förutsättningarna för tillstånd.¹⁰⁷

Det är tillräckligt att det finns *risk* för skada för att tillstånd inte beviljas av prövningsmyndigheten enligt 7 kap. 28 b § MB. I samma paragraf framgår det att verksamheter eller åtgärder, ensam eller tillsammans med andra inte får skada den skyddade livsmiljön eller utsätta de skyddade arterna för betydande störning. Det innebär dels frågor om fysiska skador, såsom framdragningsavväg eller uppförande av anläggningar som bidrar till minskad biotopyta. Dels indirekta skador, däribland föroreningar som kan påverka populationsutvecklingen för arter i Natura 2000-områden och leda till långsiktig negativ störning.¹⁰⁸ Stoppbestämmelsen tar också sikte på kumulativa effekter. Det vill säga kollektiv påverkan av olika verksamheter, ingrepp eller störningar. Detta är en viktig punkt som prövningsmyndigheten måste beakta för bedömningen av tillstånd.¹⁰⁹ Vilket betyder att även om verksamheten som ansöker om tillstånd agerar som ensam aktör och har en relativt liten påverkan kan den ändå vara orsaken till att ”bägaren rinner över” om andra verksamheter eller åtgärders påverkan är stor. Det är också viktigt att notera att tillståndsplikten samt den materiella prövningen omfattar verksamheter och åtgärder som påverkar miljön, inom såväl som *utanför* ett Natura 2000-område.¹¹⁰

I rättsfallet **NJA 2013 s. 613** även kallat för Bungemålet (se avsnitt 4.1.1) så fastställer HD krav på tillstånd för verksamheter eller åtgärder i närheten av ett Natura-2000 område som kan komma att påverkas. Under något skede av prövningen ska en samlad bedömning göras. HD uttalar även att bedömningen ska vara fullständig, exakt och slutgiltig. För att bevilja tillstånd

¹⁰¹ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, s. 15.

¹⁰² Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning gruvverksamhet*, 2016, s. 20.

¹⁰³ Naturvårdsverket, *Natura 2000-områden för verksamhetsutövare*, 2023.

¹⁰⁴ Prop. 2000/01:111, s. 45

¹⁰⁵ SLU Artdatabanken, *EU:s art- och habitatdirektiv*, 2024.

¹⁰⁶ Naturvårdsverket, *Natura 2000-områden för verksamhetsutövare*, 2023.

¹⁰⁷ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2017, s. 239.

¹⁰⁸ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2017, s. 237–238.

¹⁰⁹ Prop. 2000/01:111, s. 42.

¹¹⁰ Michanek, G. m.fl., *Den svenska miljörätten*, 2017, s. 238.

krävs att myndigheten har möjlighet att noggrant väga in samtliga aspekter av verksamheten och därigenom utföra en samlad prövning av dess konsekvenser på det skyddade området.

Följaktligen framgår det att en omfattande bedömning ska ligga till grund för beviljandet av ett Natura-2000 tillstånd när sådant krävs, samt att den allsidiga bedömningen sker under något skede av processen för tillstånd.¹¹¹

3.4.2 Undantagsregeln för Natura 2000-tillstånd

I undantagsfall kan tillstånd beviljas även om förutsättningarna i 7 kap. 28 b § MB inte är uppfyllda, men endast efter att regeringen har gett sitt medgivande. I enlighet med 7 kap. 29 § MB fastställs tre kriterier som måste uppfyllas för att undantagsregeln ska aktualiseras:

1. det saknas alternativa lösningar.
2. verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.
3. de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.

I propositionen framgår det att tillstånd kan beviljas för en verksamhet eller åtgärd som kommer att orsaka skada eller en störning i eller i närheten av ett Natura 2000-område på ett sådant sätt att syftet med skyddet inte kan upprätthållas i området. Om tillstånd meddelas, krävs det att kompensationsåtgärder genomförs. Förutsättningarna i punkt 1–3 anknyter till art- och habitatdirektivet artikel 6.4 och bedömningen av paragrafen ska vara restriktiv. Det innebär att verksamheten eller åtgärden behöver genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse samt att det saknas alternativa lösningar.¹¹² Gällande kompensationsåtgärder så nämns det i den tidigare propositionen att kompensation kan innebära att ett annat område med liknande naturintresse utses och skyddas. Att kompensera kan också innebära att vidta åtgärder för att förbättra naturvärdet i ett annat skyddat område. Till exempel kan restaurering av en övervuxen fågelsjö kompensera förlusten av en annan våtmark. Enligt den tidigare propositionen ska en skälighetsbedömning göras av kompensationsregeln. Kompensationen bör fastställas på ett sätt som rimligtvis motsvarar ingreppet. Om ingreppet är försumbart kan det dock tillåtas utan någon form av kompensation. Det är beslutsmyndighetens ansvar att säkerställa att detta krav är uppfyllt. Kompensation syftar inte till ekonomisk ersättning.¹¹³ Däremot syftar det till att säkerställa att Natura 2000-nätverket upprätthålls.¹¹⁴ Direktiven föreskriver inte vem som ska bekosta kompensationsåtgärderna. Emellertid är det både miljömässigt och logiskt motiverat att verksamhetsutövaren som driver projektet också tar ansvar för kompensationsåtgärderna. Detta är något som i sin tur också stämmer överens med polluter pays principle (PPP), att det är förorenaren som ska betala. Samtidigt är det även det alternativ som överensstämmer bäst med de allmänna hänsynsreglerna, och specifikt med 2 kap. 8 § MB¹¹⁵, som tidigare redogjorts för i avsnitt 3.1.

¹¹¹ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, s. 15.

¹¹² Prop. 2000/01:111, s. 58.

¹¹³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 77.

¹¹⁴ Prop. 2000/01:111, s. 70.

¹¹⁵ Prop. 2000/01:111, s. 58.

I 20 § i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår ytterligare förutsättningar som ska gälla om Natura 2000-området har en prioriterad art eller livsmiljötyp, paragrafen lyder:

”Om en tillåtlighetsprövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken avser en verksamhet eller åtgärd som kan påverka miljön i ett område som innehåller en prioriterad art eller en prioriterad livsmiljötyp, får vid prövningen hänsyn tas till endast sådana omständigheter som rör

- 1. människors hälsa,*
- 2. den allmänna säkerheten,*
- 3. väsentliga miljöskyddsintressen, eller*
- 4. andra tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse.”*

I fråga om sådana omständigheter som avses i första stycket 4 punkten anger propositionen följande *”När livsmiljöer eller arter är prioriterade enligt direktiven, gäller att man vid prövningen endast får beakta människors hälsa, den allmänna säkerheten, väsentliga miljöskyddsintressen eller andra tvingande förhållanden som från allmän synpunkt har synnerlig betydelse.”* I det senare fallet ska man inhämta Europeiska kommissionens åsikt vilket framgår enligt artikel 6.4 andra stycket art- och habitatdirektivet.¹¹⁶

¹¹⁶ Prop. 2000/01:111, s. 44.

4. Prövningsprocessens problematik i gällande rätt

Prövningsprocessen för att kunna bedriva gruvverksamhet är komplex. Som tidigare redogjorts för krävs enligt minerallagen att verksamhetsutövaren bland annat har bearbetningskoncession för att få påbörja arbetet med att bryta malm. Det krävs också ett miljötillstånd enligt miljöbalkens nionde kapitel, eventuellt tillstånd för vattenverksamhet enligt miljöbalkens elfte kapitel samt ett Natura 2000-tillstånd när ett sådant behövs. Utöver detta kan det i de flesta fall krävas tillstånd enligt plan- och bygglagen.¹¹⁷ Prövningarna sker parallellt med varandra och i olika skeden, vilket leder till en osäkerhet för alla inblandade, ekonomiskt som miljömässigt. Den långa processen från prospektering till utvinning kan ta flera decennier och därför kan ett Natura 2000-tillstånd som man tidigare erhållit behöva sökas om på nytt, vilket gör att processförfarandet inte kan anses som rättssäkert.¹¹⁸

4.1 Natura 2000-prövning vid ansökan om bearbetningskoncession

Vid ansökan om tillstånd för en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område, krävs att domstolen genomför en omfattande bedömning enligt unionsrätten, bedömningen ska vara fullständig, exakt och slutlig. Detta gäller även om tillåtligheten redan har prövats och fastställts i en tidigare dom som vunnit laga kraft. I sådana fall ska den samlade bedömningen genomföras vid den efterföljande tillståndsprövningen och ej hindras av en tidigare tillåtlighetsdom. Detta har utretts i nedanstående rättsfall.

En fråga som är relaterad till det som diskuteras ovan och som det verkar råda viss oenighet om i praktiken är *när* Natura 2000-prövningen ska genomföras. Från exploatörernas sida har det pekats på svårigheten med att genomföra en natura 2000-prövning redan vid prövningen för bearbetningskoncession. I det tidiga skedet när bearbetningskoncession ska prövas har exploatören inte tillräckligt med detaljkännedom om verksamheten för att det ska uppfylla kraven för Natura 2000-prövning. Som tidigare nämnt i avsnitt 3.3 om 4 kap 8 § MB. är denna bestämmelse en av de regler som bergmästaren måste ta hänsyn till vid prövning av bearbetningskoncession. Denna bestämmelse innebär att en användning av mark och vatten som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett inte obetydligt sätt, endast får ske om verksamheten fått tillstånd. Paragrafen anger endast att en verksamhet inte får påbörjas innan tillstånd beviljats, vilket språkligt sett kan tolkas som att tillstånd inte behöver finnas innan en bearbetningskoncession har utfärdats, detta med tanke på att bearbetningskoncession inte i sig innebär att bearbetning kan påbörjas.¹¹⁹

Däremot ger nedanstående förarbetsuttalande en indirekt tolkning av att ett Natura 2000-tillstånd ska ha prövats och beviljats innan erhållandet av bearbetningskoncession:¹²⁰

”En myndighet som vid prövningen enligt en annan lag skall tillämpa 4 kap. 8 § miljöbalken får medge viss markanvändning endast om myndigheten kan konstatera att de verksamheter eller åtgärder som kan förutses i markanvändningen inte på ett betydande sätt påverkar miljön i ett skyddat område. Om myndigheten kan konstatera detta, konstaterar den samtidigt att verksamheterna och åtgärderna inte omfattas av tillståndskravet i 7 kap. 28 a §. Om det däremot saknas grund för ett sådant konstaterande, får myndigheten medge markanvändningen endast efter att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § har lämnats för den ifrågakvarande verksamheten eller

¹¹⁷ Prop. 2023/24:126, s. 9.

¹¹⁸ Prop. 2023/24:126, s. 19.

¹¹⁹ Bäckström, L., *En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, 2015, s. 233–234.

¹²⁰ Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, 2016, s. 22-23.

åtgärden. *Prövningen enligt den särskilda lagen får i dessa fall avvakta den särskilda tillståndsprövningen. Om den tillståndsprövningen inte kommer till stånd, skall den markanvändning som omfattar verksamheten eller åtgärden vägras.*"¹²¹

4.1.1 NJA 2013 s 613 - Bungemålet

I Bungemålet ansökte Nordkalk AB om tillstånd för anläggande av en kalkstenstäkt enligt miljöbalken. Ansökan omfattade fastigheten Bunge Ducker 1:64 i Gotlands kommun, tillståndet berörde enbart vissa delar av området. I tillägg begärde företaget även tillstånd för att kunna förhindra att grundvatten skulle läcka in i kalkbrottet. Dessutom ansöktes om tillstånd för att driva en rulltransportör för förflyttning av kalksten från brottet till företagets anläggning.

Mark- och miljödomstolen avslag ansökan eftersom lokaliseringen av den tilltänka verksamheten var mellan ett flertal Natura 2000-områden och risken för påverkan och möjligheten att skydda dessa inte kunde säkerställas. Nordkalk AB överklagade till miljööverdomstolen som beslutade att tillåta verksamheten, beslutet vann därefter laga kraft. Miljööverdomstolen hänvisade ärendet tillbaka till mark- och miljödomstolen för villkorsgivning, detta med motiveringen att verksamheten inte bedömdes hota bevarandet av någon livsmiljö i Natura 2000-områdena och att de angivna skyddsåtgärderna skulle göra det möjligt för företaget att kunna bedriva verksamheten utan oacceptabla störningar. När det gällde transportbandet gjorde miljööverdomstolen samma bedömning i frågan och tyckte att tillståndet därför kunde meddelas. Gällande efterbehandlingen ansåg miljööverdomstolen att metoden kunde bestämmas vid ett senare sammanhang, därför behövde detta inte fastställas vid tidpunkten. Mark- och miljödomstolen ansåg sig inte kunna åta sig ärendet eftersom det inte är i linje med lagstiftningen. Vilket medförde att de tillsammans med Region Gotland, Naturvårdsverket med flera överklagade till Högsta domstolen, hädanefter HD, med motiveringen att miljööverdomstolens bedömning var felaktig. HD återförvisade ärendet till mark- och miljödomstolen för en ny prövning med motiveringen *"en prövning som baseras på artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet utgår från att det görs en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på de skyddsvärda intressena i det berörda området. Bedömningen ska vara fullständig, exakt och slutlig så att det är möjligt att skingra varje vetenskapligt tvivel i fråga om dessa effekter"*¹²² Att bevilja tillstånd förutsätter att myndigheterna noggrant väger in alla aspekter av verksamheten och bedömer dess samlade påverkan på skyddade områden.

Vidare uttalade HD att *"unionsrätten ska ges ett effektivt genomslag på miljörettens område och att domstolen vid tillståndsprövningen först ska ta ställning till om en bedömning som uppfyller unionsrättens krav har skett i tillåtlighetsdomen. Detta, menade domstolen, torde mera sällan vara fallet, med hänsyn till att det närmare innehållet i tillståndet och villkoren för detta återstår att fastställa. Högsta domstolen bedömde därmed att den samlade bedömningen ska göras vid tillståndsprövningen, utan hinder av tillåtlighetsdomens rättskraft."*¹²³

Enligt HD:s dom i Bungemålet fastställs att en mark- och miljödomstol inte är hindrad från att i samband med miljötillståndsprövningen bedöma om en ny Natura 2000-prövning krävs, även om det redan finns ett befintligt Natura 2000-tillstånd som har vunnit laga kraft. Om bedömningen leder till att en ny Natura 2000-prövning behövs, är kravet att alla aspekter rörande verksamhetens påverkan på området granskas på nytt, det vill säga såväl det som tidigare har prövats som det nytillkomna.

¹²¹ Prop. 2000/01:111, s. 47–48.

¹²² Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, s. 30.

¹²³ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, s. 66.

4.1.2 HFD 2016 ref. 21 – Norra Kärrmålet

Grundtanken med minerallagens reglering är att prövningen enligt miljöbalkens tredje och fjärde kapitel ska göras så tidigt som möjligt och endast vid ett tillfälle. Emellertid anses det vara orealistiskt att i ett så tidigt skede ha vetskap om alla möjliga konsekvenser av projektet. Anledningen till detta är att processen från prospektering till färdig gruvverksamhet är uppdelad i flera steg och att det är först i slutskedet av processen en fullständig förståelse av gruvans slutliga utformning och dess påverkan på miljön kan beaktas.¹²⁴ Konsekvensen av den uppdade prövningsprocessen leder till långa handläggningstider och rättsosäkerhet, vilket visar sig i rättsfallet nedan.

I Norra Kärrmålet ansökte Tasman Metals AB (tidigare Tasmets AB) om bearbetningskoncession hos Bergsstaten för att bryta sällsynta jordartsmetaller. Ansökan avsåg området Norra Kärr i Jönköpings kommun. Det befintliga koncessionsområdet är beläget mellan två motstående riksintressen. Ett av områdena som utgör riksintresse avser värdefulla mineralämnen, medan det andra riksintresset utgörs av flera Natura 2000-områden. Länsstyrelsen medgav Tasman Metals ansökan men enligt deras utlåtande omfattade beslutet endast markanvändningen inom koncessionsområdet. Vidare beviljades ansökan av bergmästaren och i beslutet angavs att påverkan av den kommande brytningen på områdena utanför koncessionsområdet skulle behandlas vid mark- och miljödomstolen enligt miljöbalkens nionde kapitel. Bergmästaren ansåg att bearbetningskoncessionen uppfyllde miljöbalkens tredje och fjärde kapitel om hushållningsbestämmelserna, även kraven som ställs upp i 4 kap. 2 § minerallagen ansågs uppfyllda. Naturskyddsföreningen med flera överklagade bergmästarens beslut till regeringen. Flertalet av överklagandena togs inte upp eftersom regeringen ansåg att frågorna skulle prövas hos mark- och miljödomstolen enligt miljöbalkens nionde kapitel, detta var frågor angående eventuell påverkan på boendemiljöer, naturmiljöer och ekonomisk säkerhet för återställning och efterbehandling av den planerade gruvverksamheten. Vidare fann regeringen inga hinder mot att bevilja den sökta koncessionen och att minerallagens krav var uppfyllda. Föreningarna väckte talan hos Högsta förvaltningsdomstolen, hädanefter HFD, och yrkade på att regeringens avslagsbeslut skulle upphävas.

Vidare yrkade de på att domstolen skulle inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. ”Föreningarna anför bl.a. följande. Regeringen har fattat beslut på undermåligt beslutsunderlag. Den miljökonsekvensbeskrivning som ligger till grund för ansökningsunderlaget lever inte upp till kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken, särskilt vad gäller påverkan på Natura 2000-område. Vidare strider regeringens beslut mot 4 kap. 2 § minerallagen och 3 och 4 kap. miljöbalken, eftersom regeringen inte tagit hänsyn till 4 kap. 8 § miljöbalken i sitt beslut”

Frågan i målet är 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. HFD upphävde regeringens beslut. Skälet för upphävandet var att MKB:n inte innehöll några uppgifter om markanvändningen för verksamhetens gråbergssupplag, sandmagasin och klarningsdamm (driftanläggningarna). Detta medförde att en prövning av miljöpåverkan på anslutande områden inte genomfördes.

Avgörandet i HFD indikerar att prövningens underlag borde vara lika omfattande och detaljerat som den senare ansökan om tillstånd enligt MB när frågan berör verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön på betydande sätt i ett Natura 2000-område. En utgångspunkt är att det ska göras en samlad prövning som är fullständig, exakt och slutlig vid Natura 2000-prövning.

¹²⁴ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, s. 32.

4.1.3 HFD 2022 not. 20 – Lavermålet

I Lavermålet ansökte gruvföretaget Boliden Mineral AB om bearbetningskoncession hos Bergsstaten för området Laver K nr 1 i Älvsbyns kommun. Det tilltänkta området för koncessionen berörde ett Natura 2000-område i form av Piteälven. I det berörda målet yttrade Länsstyrelsen i Norrbotten att den aktuella etableringen utgjorde risk för permanent och omfattande skada på miljön, därför kunde inte ansökan beviljas. Bergsstaten beslutade också att avslå ansökan om koncession men på den grund att det inte förelåg ett Natura 2000-tillstånd. Boliden överklagade beslutet till regeringen som gick på myndigheternas linje och avslög överklagandet.

Regeringen motiverade sitt avslag i huvudsak med att ”i 4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen anges att i ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. I fjärde stycket anges att dessa kapitel i miljöbalken ska tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. Prövningen enligt 4 kap. 8 § miljöbalken av påverkan på Natura 2000-områden ska därför ske före prövningen av ansökan om bearbetningskoncession.”

Regeringen ansåg att bergmästarens beslut att avslå koncessionen var riktigt eftersom ett Natura 2000-tillstånd ej hade erhållits. Boliden väckte talan hos HFD enligt reglerna om rättsprövning och yrkade på upphävande av regeringens beslut. Boliden anförde att det var orimligt att ansöka om ett Natura 2000-tillstånd innan bearbetningskoncession, eftersom gruvverksamhetens utformning anses vara i ett sådant tidigt skede att en fullständig bedömning inte är möjlig. Frågan i ärendet är om det krävs att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, så kallat Natura 2000-tillstånd, har meddelats innan bolagets ansökan om bearbetningskoncession kan prövas. HFD hade att ta ställning till huruvida regeringens avgörande strider mot någon rättsregel som Boliden anförde eller som klart framgår av omständigheterna. Rättsprövningen handlar dels om ren lagtolkning, faktabedömning och bevisvärdering, dels frågan rörande saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen när det gäller beslutet. Prövningen innefattar också eventuella fel i förfarandet som kan ha påverkat ärendets utfall. HFD ogillade Bolidens talan och fastslog regeringens bedömning att ett Natura 2000-tillstånd måste finnas på plats före ett beslut om bearbetningskoncession.

Rättsfallet visar tydligt på att lagen ger upphov till olika tolkningar av prövningsprocessen för ett Natura 2000-tillstånd, när ett sådant krävs, vid ansökan av en bearbetningskoncession. Rättsfallet utgör ett prejudikat då HFD slog fast att Natura 2000-tillstånd är en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas.

4.2 Lagförslag

Genom avgörandet i Lavermålet framgår att verksamheten, ifall den kan komma att påverka ett Natura 2000-område, måste inneha ett tillstånd före ett beslut om bearbetningskoncession enligt minerallagen kan fattas. Det aktuella rättsläget har lett till att Natura 2000-tillstånd antingen ansöks i ett tidigt skede av prövningsprocessen, eller att det söks parallellt med koncessionsprövningen. Konsekvensen av det förstnämnda är att tillståndet söks och eventuellt godkänns i ett skede där planeringen av projektet inte är fullt utrett, vilket försvårar möjligheten att förutse miljöeffekterna. Det kan leda till osäkerhet kring vilken instans som ska pröva enligt miljöbalkens tredje och fjärde kapitel när parallella processer genomförs. Vid något tillfälle under en tillståndsprövning ska det göras en fullständig, exakt och slutlig bedömning av den samlade påverkan på det berörda Natura 2000-området. Vidare måste det vara säkerställt bortom allt rimligt tvivel att en skada eller störning inte uppstår för att tillstånd ska kunna meddelas, vilket

fastställdes av HD i Bungemålet. Instansernas beslut är också vad som framgår av svensk praxis och EU-rätt.¹²⁵

Baserat på den dokumenterade problematiken initierades lagförslaget *Ds 2023:5 Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*. Lagförslaget innebär att ett Natura 2000-tillstånd, när ett sådant krävs, inte längre ska vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska kunna meddelas. Förslaget vill fastställa att Natura 2000-tillståndet söks i samband med miljö tillståndsprövningen. När hela omfattningen av gruvprojektet, i ett senare skede, är känd kan de EU-rättsliga kraven på en fullständig, exakt och slutlig bedömning av verksamhetens påverkan på ett Natura 2000-område säkerställas helt. Prövningen för ett Natura 2000-tillstånd kommer därmed utföras vid ett senare skede och leda till minskad risk att inte ska motsvara kraven i enlighet med EU-domstolens rättspraxis. Att erhålla en koncession ger inte per automatik rätten att starta gruvverksamhet och är ingen garanti för att verksamheten blir godkänd, verksamheten måste fortfarande leva upp till de krav som ställs enligt gällande lagstiftning. Först när samtliga nödvändiga tillstånd har meddelats kan verksamheten påbörjas, därmed förväntas inte förslaget leda till några negativa konsekvenser för miljön. Bedömningen är att lagförslagets huvuddelar, som framför allt avser MKB-direktivet och naturvårdsdirektiven, överensstämmer med unionsrätten i relevanta avseenden. Förslaget förväntas inte resultera i några negativa konsekvenser för prospektörens säkerhet att bearbeta en fyndighet i samband med koncession. I sin helhet förväntas lagförslaget leda till positiva effekter för hela gruvbranschen.¹²⁶

4.2.1 Myndigheternas remissvar

I tillägg till lagförslaget har en rad olika myndigheter och föreningar tagit ställning och gett sina remissyttranden, bland annat Bergsstaten, LKAB, Länsstyrelsen, Naturskyddsföreningen och Naturvårdsverket. Majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte lagförslaget, de ställer sig positivt till att tydliggöra när under tillståndsprocessen frågan om Natura 2000-tillstånd ska behandlas. Detta i sin tur leder till en tydligare och mer förutsägbar process, vilket minskar osäkerheten för aktörer och investerare. Många delar bedömningen att det är angeläget att dubbelprövning undviks, vilket lagförslaget avser ändra. En positiv effekt av detta är att det förväntas leda till mer effektiva handläggningstider för ärenden rörande Natura 2000-tillstånd. Gällande när processförfarandet av Natura 2000-tillstånd ska göras, är remissinstanserna i linje med att detta görs i samband med prövningen av tillstånd enligt miljöbalken.

Det som framträder som avvikande från majoriteten är att en av remissinstanserna anser att man bör ta steget längre och flytta all prövning av miljöbalkens tredje och fjärde kapitel till miljö tillståndsprövningen och inte bara Natura 2000. Remissinstansen anser att en utbrytning av endast 4 kap. 8 § MB från koncessionsprövningen medför en risk att inte kunna lösa förevarande problem som framställs i utredningen. Trots att det inte är ett krav att bedömningen ska vara fullständig, exakt och slutlig för de övriga delarna av miljöbalkens tredje och fjärde kapitel torde en placering av verksamheten i helhet och dess påverkan på området, även utgöra en betydelse vid avvägningen av riksintressen och påverkan på marken, inte bara sådana områden som rör höga naturvärden. Vidare anser remissinstansen att förslaget ändå kommer innebära att prövningen blir uppdelad och menar istället att en samlad miljöbalksprövning skulle medföra en effektivare förutsättning än systemet som återspeglas idag.

¹²⁵ Naturvårdsverket, *Yttrande över Ds 2023:5, Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023.

¹²⁶ *Ds 2023:5, Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, s. 90.

Det är ett fåtal remissinstanser som avstyrker lagförslaget i sin helhet. De förordar istället att minerallagsprövningarna inkorporeras i miljöbalken, i syfte att korta processerna och åstadkomma en mer allsidig och effektivare prövning. Oron hos de skiljaktiga remissinstanserna är att en senarelagd Natura 2000-prövning i den utformning som föreslås kommer bli negativ för miljön samt att det inte kommer leda till en effektivare process. Detta i form av att fler tilltänkta gruvverksamheter som påverkar känsliga Natura 2000-områden kan få sina tillstånd beviljade. Detta menar de skulle påverka känsliga populationer av skyddade arter samt medföra en förorening av skyddade vattensystem och värdefulla vattentäkter. Vidare redovisar de att om Natura 2000-prövningen sker vid en senare tidpunkt bör prövningen enligt tredje och fjärde kapitlet miljöbalken i sin helhet flyttas ur MineralL och överföras till miljöbalksprövningen. Därigenom skulle ordningen som gäller för annan miljöfarlig verksamhet även bli aktuell för gruvverksamheten.¹²⁷

4.3 Debatt om problematiken med Natura 2000-tillstånd

I samband med lagförslaget förekom en debatt angående när i tillståndsprocessen en Natura 2000-prövning ska ske eller krävas.

4.3.1 Svemins VD

I en artikel skriver VD:n för Svemin att domen i HFD 2022 not 20 (Lavermålet) har gett upphov till en osäkerhet i tillståndsprocessen för gruvverksamheten i frågan om när ansökan om ett Natura 2000-tillstånd ska ske. I domen fastställdes att Natura 2000-tillstånd ska utgöra en förutsättning för erhållandet av bearbetningskoncession. Detta har medfört att gruvnäringen har drabbats hårt och bidragit till negativa konsekvenser för ett flertal gruvprojekt runtom i landet. Den gällande rätten resulterar idag i att stora resurser kan krävas i ett tidigt skede vilket i sin tur kan medföra att ett Natura 2000-tillstånd kan behöva sökas om på nytt. Det nyss sagda innebär att Natura 2000-prövningen sker första gången innan beviljandet av bearbetningskoncession och om det behöver sökas på nytt så sker det tillsammans med beslutet om miljö-tillstånd. I och med det lagförslag som vid tidpunkten föreslagits om en lagändring, som innebär att Natura 2000-tillstånd inte längre ska vara en förutsättning för erhållande av bearbetningskoncession, anför VD:n att det enda negativa är att lagändringen inte träder i kraft vid ett tidigare tillfälle.¹²⁸

4.3.2 Expert inom gruvnäringen

En expert inom gruvnäringen uttrycker i en artikel tvivel kring det nya lagförslaget och tror att det kan resultera i att fler projekt får grönt ljus. Trots detta finner han det förvånande att gruvföretag välkomnar förslaget. Han argumenterar för att gruvbranschen egentligen borde vara emot det nya förslaget. Om Natura 2000-prövningen fortsätter vara lika strikt som tidigare, kan detta utgöra ett problem. Han påpekar risken att man när man nått slutfasen och investerat stora summor pengar kan få ett avslag.¹²⁹

4.3.3 Talesperson för en miljöorganisation

En juridisk talesperson för en miljöorganisation är kritisk till det föreslagna lagförslaget om ändrad Natura 2000-prövning för gruvverksamheten. Rubriken till artikeln lyder "Gruvutredningen om Natura 2000 ett magplask". Talespersonen skriver att Svemin uttrycker i en kom-

¹²⁷ Regeringskansliet, *Remiss av Ds 2023:5 Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023.

¹²⁸ Svemin, *Bra förslag om flytt av Natura 2000-prövningen – men varför vänta?*, 2023.

¹²⁹ SVT nyheter, *Experten om lagförslag "fler gruvprojekt kan gå igenom"*, 2023.

mentar ”att den svenska minerallagstiftningen bygger på en stegvis prövning.” Svemin argumenterar att det är den dubbla prövningen som inte längre fungerar efter domen i HFD 2016 ref 21 (Norra Kärr). Miljöorganisationens talesperson är inte i linje med Svemin som fortsatt vill se att området godkänns som lämplig för bearbetningskoncession utan en noggrann miljöprövning för beviljandet. Vidare kritiserar talespersonen Bergsstatens kompetens att utföra miljöbedömningen.

Talespersonen anför dessutom att det finns bestämmelser i minerallagen som tydligt stadgar att platsens lämplighet inte får ifrågasättas i den fortsatta prövningen efter en bedömning enligt miljöbalkens tredje och fjärde kapitel. Enligt aktörer på gruvnäringens sida är problemet att miljölagstiftningen utvecklats med åren i och med miljöbalkens tillkomst 1998 samt flera strikta EU-direktiv som inorporerats och har företrädare framför svensk lagstiftning. Miljöbalken är en sammanlänkad konstruktion där respektive bestämmelse ska aktualiseras, även tredje och fjärde kapitlet i enlighet med portalparagrafen. I lagförslaget framgår det att om Natura 2000-prövning kvarstår är det ett krav att tillämpa 4 kap. 8 § MB. Detta förstärks av att minerallagen kräver att miljöbalkens sjätte kapitel om specifik miljöbedömning ska tillämpas. Detta innebär MKB ska innehålla alla nödvändiga uppgifter för en Natura 2000-prövning.

Av det nyss sagda anser talespersonen att lagförslaget har misslyckats, eftersom hänsyn till Natura 2000 först beaktas efter att myndigheten beviljat bearbetningskoncession. Vidare framför talespersonen att lagförslaget har som mål att tidigt binda myndigheter och domstolarna till en positiv inställning för att exploatera platsen utan en gedigen utredning av miljöfrågorna misslyckades. Han menar på att den huvudsakliga orsaken till de parallella prövningarna är att minerallagen inte infördes i miljöbalken 1998 men i och med den politiska situation vi har idag anser han att en revidering av gruvlagstiftningen inte är realistisk. Talespersonens förslag på situationen är densamma som Naturvårdsverket föreslog redan 2017. Naturvårdsverkets förslag innebär att all koppling till miljöbalken tas bort från minerallagen. Förslaget anser vidare att mineralkoncession är ett mer passande namn istället för bearbetningskoncession för att klargöra att det inte ger rätten att börja bearbeta berget. Detta skulle resultera i en sammanhängande och rättssäker prövning av platsen lämplighet och tillåtlighet inklusive fastställande av villkor avseende miljöprövningen. Naturvårdsverkets förslag skulle innebära att Bergsstatens roll istället skulle vara att tillhandahålla ett förhandsbesked som grundar sig på ekonomiska och geologiska förhållanden. Talespersonen menar därmed att gruvbolagens problem rörande dubbel miljöprövning även kommer lösas om man hade gått för förslaget som Naturvårdsverket lagt fram.¹³⁰

4.3.4 Branschjurist på Svemin

Branschjuristen för Svemin kritiserar miljöorganisationens artikel (avsnitt 4.3.3) där de skriver att lagförslaget om att flytta Natura 2000-prövningen är ett magplask. Branschjuristen är i linje med talespersonen att det krävs en robust miljöprövning men menar på att det är av den anledningen prövningsprocessen behöver ändras. Branschjuristen hänvisar till den nuvarande praxisen rörande prövningsordningen för Natura 2000-tillstånd som fastställts genom Lavermålet. Vidare anför han att Bergsstatens avgränsning av prövningen i Norra Kärrmålet utgjorde en avvikelse från myndighetens etablerade praxis vid tidpunkten. Därav är påståendet som talespersonen skriver felaktigt, att hävda Bergsstaten tidigare nonchalerat bedömningen av påverkan på EU-skyddade naturområden som talespersonen påstår. Talespersonen hävdar dessutom att lagförslaget syftar till att begränsa prövningens omfattning av etablerandet av en gruva, även detta påstående är felaktigt enligt branschjuristen. Han menar istället att det krävs ändring av regler för att alla berörda parter ska nå en ändamålsenlig ordning som också är genomförbar.

¹³⁰ Aktuell hållbarhet, *Gruvutredningen om Natura 2000 ett magplask*, 2023.

Branschjuristen ger ett konkret exempel, i Norra kärr, återfinns sällsynta jordartsmetaller och räknas till en av världens största fyndigheter. Dessa fyndigheter består av exceptionellt låga halter av uran och torium vilket ökar möjligheterna för hållbar brytning. För närvarande är Europa beroende av Kina för nästan all import av dessa sällsynta fyndigheter. En bristande prövningsprocess bidrar till att vi fortsätter bygga vår klimatomställning på metaller och mineral från stater som saknar demokrati och har en undermålig miljölagstiftning. Branschjuristen redovisar att redan från 1990-talets början har den nuvarande ordningen inom svensk gruvlagstiftning, som innefattar stegvis prövning, varit på plats. Vilket han menar fortsatt existerar av goda skäl. Förekomsten av rika mineraliseringar är ovanligt förekommande, och kan av naturliga skäl inte heller flyttas. Dessa mineraliseringar har formats av jordens geologiska processer under miljontals, kanske till och med miljarder år. Branschjuristen menar att det endast finns två val, antingen väljer man att utvinna en fyndighet eller så avstår man ifrån det. Av den anledningen är det väsentligt ur ett investeringsperspektiv att gruvverksamheten får ett säkert besked att kunna utvinna en påträffad mineral i ett tidigt skede.

Det påstående som talespersonen anförde i sin artikel att mark- och miljödomstolens enda uppgift är att ställa upp villkor för verksamheten är inte korrekt. I minst två fall har mark- och miljödomstolen, trots erhållen bearbetningskoncession, avslagit dessa ansökningar om etablering av gruvverksamhet.

I dagsläget är det inte realistiskt att Natura 2000-prövningen görs i så tidigt skede då det saknas kännedom kring verksamhetens miljöpåverkan. Därav baseras Natura 2000-prövningen i dagsläget på en mängd antaganden, vilket leder till att den förmodligen tvingas göras om vid miljöprövningen. Han avslutar artikeln med framförandet att prövningsprocessen idag inte är särskilt processekonomisk.¹³¹

¹³¹ Aktuell hållbarhet, *Replik: "En flytt av Natura 2000-prövningen är nödvändig"*, 2023.

5. Förslag till lag om ändring i minerallagen

I början av april 2024 publicerades propositionen 2023/24:126 *Natura 2000-tillstånd i samband med ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*.

Enligt riksdagen, som riktade ett tillkännagivande till regeringen, bör inte ett Natura 2000-tillstånd vara en förutsättning för bearbetningskoncession. Detta tillkännagivande innebär en uppmaning till regeringen att komma med ett förslag när i processen detta tillstånd ska prövas.

I de fall det krävs ett Natura 2000-tillstånd är det inte klargjort i vilket skede i processen detta ska ske. Riksdagen anser att detta tillstånd inte bör vara en förutsättning för bearbetningskoncession utan i stället bör ske i samband med miljöprövningen.¹³²

Regeringen framförde följande: *”I propositionen föreslås att ett Natura 2000-tillstånd inte ska vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Genom ändringarna effektiviseras koncessionsprövningen samtidigt som de EU rättsliga kraven på en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på livsmiljöer eller arter i ett Natura 2000-område kan tillgodoses. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.”*¹³³

Syftet med propositionen är att förbättra tillståndsprocessen och därav föreslås ändringar i minerallagen. En central punkt i propositionen är ändring av 4 kap. 2 § minerallagen. Nedan presenteras propositionens förslag på den nya lydelsen av bestämmelsen följt av motivering till ändringen.

Förutsättningar för koncession

”2 § Koncession ska meddelas, om

- 1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodosöras ekonomiskt har påträffats, och*
- 2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.*

Koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. Vid tillämpningen av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § i balken inte beaktas.

När en verksamhet senare ska prövas enligt miljöbalken eller andra lagar ska prövningen av frågan om det krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och, om tillstånd krävs, frågan om tillstånd kan lämnas göras oberoende av de ställningstaganden som har gjorts i koncessionsprövningen.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan.

Koncessionen får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.”

¹³² Betänkande 2020/21:NU16, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession*, 2020.

¹³³ Prop. 2023/24:126, s. 1.

Bestämmelsen berör förutsättningarna för att en bearbetningskoncession ska kunna meddelas. Paragrafens tredje och fjärde stycke ändras så att hushållningsbestämmelserna, det vill säga miljöbalkens tredje kapitel och 1–7 §§ i fjärde kapitlet, endast tillämpas i ärenden som berör bearbetningskoncession. Bestämmelsen om Natura 2000-tillstånd som anges i 4 kap. 8 § MB ska därmed inte tillämpas, vilket gör att ett sådant tillstånd inte är en förutsättning för beviljandet av en bearbetningskoncession. Förekomsten av Natura 2000-områden i 4 kap. 1 § MB kommer inte utgöra något hinder för prövning av ansökan om koncession.

Paragrafens femte stycke får en ny lydelse där det tydliggörs att bergmästarens bedömning i ett koncessionsärende inte är bindande vid efterföljande prövningar som rör Natura 2000. Det sjätte stycket i paragrafen kommer tydliggöras så att uppgifterna i MKB:n som ska göras enligt paragrafen ska ha en sådan omfattning och specificitet som krävs för en prövning av koncessionsansökan. Dessutom tydliggörs även kravet på uppgifterna i MKB:n så att innehållet är rimligt avseende att vissa delar kan bedömas bättre vid en miljöstillståndsprövning. Gällande uppgifterna om påverkan på Natura 2000-områden i MKB, behöver dessa inte vara lika ingående som i en ansökan om Natura 2000-tillstånd enligt miljöbalkens sjunde kapitel. Uppgifterna om eventuell påverkan på Natura 2000-områden kan därmed anpassas efter prövningen om miljöbalkens hushållningsbestämmelser som ska göras i ärendet om bearbetningskoncession.¹³⁴

5.1 Natura 2000-prövning flyttas till miljöstillståndsprövningen

Regeringen framförde följande: *”Ett Natura 2000-tillstånd ska inte vara en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan.”*¹³⁵

Gruvverksamheten skiljer sig på flera sätt från andra typer av näringsverksamheter när det kommer till de specifika resurser som krävs för att driva verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Mineralfyndigheterna som upptäcks är oflyttbara av naturliga skäl och måste brytas på fyndplatsen. Tiden från prospektering till att en gruva kan öppnas är en utdragen process och kan ta flera decennier. Det krävs betydande investeringar för att bedriva arbetsprocessen och utfallet är alltid osäkert ur ekonomisk synvinkel. Ärenden gällande Natura 2000-tillstånd har långa handläggningstider, vilket delvis beror på de fall när tillståndet behöver ansökas på nytt. Denna osäkerhet ger konsekvenser i form av att investerare drar sig ur och att gruvverksamheten inte genomförs. Rättsläget idag ger möjlighet för att söka bearbetningskoncession samtidigt som miljöstillstånd men detta är inte optimalt i alla situationer. Parallella processer kan vara bra i situationer där möjligheten för att söka om miljöstillstånd kan göras innan undersökningstillståndet förfaller. Det nyss sagda förutsätter dock att verksamhetsutövaren har ekonomiska resurser för att finansiera miljöstillståndsansökan före en bearbetningskoncession.

Av domstolens praxis framgår att prövningen ska vara fullständig, exakt och slutlig när det gäller ansökan om Natura 2000-tillstånd, vilket fastslogs i NJA 2013 s. 613 (Bungemålet). Högsta domstolen betonar vikten av att prövningen ska omfatta alla konsekvenser som den tilltänkta verksamheten kan ge upphov till på ett Natura 2000-område. Det ska i något skede av prövningsprocessen göras en samlad bedömning. Enligt gällande rätt är det en förutsättning för beviljande av bearbetningskoncession att verksamhetsutövaren innehar ett Natura 2000-tillstånd. Problemet är att det är först vid tidpunkten för ansökan om miljöstillstånd som verksamhetens påverkan på helheten kan bedömas. Som tidigare nämnts är vägen fram till en färdig

¹³⁴ Prop. 2023/24:126, s. 29 – 30.

¹³⁵ Prop. 2023/24:126, s. 17.

gruva en lång process och det är inte ovanligt att förändringar uppstår under denna tid, vilket ökar risken för att ett Natura 2000-tillstånd som redan har meddelats behöver sökas på nytt. Det innebär att syftet med bestämmelsen i 4 kap. 2 § fjärde stycket MineralL, att den prövning av hushållningsbestämmelserna som utförs under koncessionsprocessen är bindande vid miljöprövningen, inte alltid kan upprätthållas. Mot denna bakgrund finns det anledning att ändra bestämmelserna i minerallagen så att ett Natura 2000-tillstånd, om det krävs, inte längre ska vara ett krav för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas.

Det lagstiftaren önskar uppnå med hjälp av ändringsförslagen är att Natura 2000-tillstånd först ska sökas när det är möjligt att göra en helhetsbedömning av verksamheten och dess eventuella påverkan på ett Natura 2000-område. Det vill säga att ansökan om Natura 2000-tillstånd görs integrerat med miljötillståndsprövningen och därmed inte kommer utgöra en förutsättning för bearbetningskoncession. Ändringen medför att minerallagens stegvisa prövning upprätthålls samt att kapital kan tillföras successivt i gruvprojektet. Genom detta kommer det inte längre vara nödvändigt att bekosta prövningen för Natura 2000-tillstånd redan i koncessionsskedet vilket, förutom sparade kostnader, även bidrar till förkortade handläggningstider.¹³⁶

5.1.1 Lagrådets yttrande

Enligt Lagrådet finns en oro för att den föreslagna ändringen kan leda till tillämpningsproblem. Detta beror på att den prövning av hushållningsbestämmelserna, enligt miljöbalkens tredje och fjärde kapitel 1–7 §§, som ska genomföras under koncessionsskedet kan kräva att en avvägning mellan riksintressen görs. En prövning enligt hushållningsbestämmelserna innefattar därmed 4 kap. 1 § MB och enligt paragrafen får projektet inte utgöra hinder i enlighet med 2–8 §§. En av paragraferna, nämligen 8 §, refererar till 7 kap. 28 a § MB som berör Natura 2000-tillstånd. I Lagrådets redogörelse framkommer det att genom hänvisningen i 4 kap. 1 § till 4 kap. 8 § miljöbalken blir frågan om hur Natura 2000-tillståndet ska beaktas i koncessionsprövningen otydlig. Vidare anser Lagrådet *”att det är oklart huruvida en bedömning i koncessionsärendet att miljön inte kan antas påverkas ska utesluta en annan bedömning av länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen i ett senare skede om projektunderlaget är detsamma som i koncessionsärendet.”*

Med hänsyn till de synpunkter som framförts av Lagrådet anser regeringen att det är nödvändigt att tydliggöra i minerallagen att 4 kap. 8 § MB inte ska beaktas vid tillämpning av 4 kap. 1 § första stycket MB. För bergmästarens del kommer prövningen enligt 4 kap. 1 § första stycket p. 2 vara densamma, det vill säga att en verksamhet får komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar ett områdes natur- och kulturvärden. Bedömningen som bergmästaren ska göra enligt 4 kap. 1 § första stycket p.2 MB är en parallell bedömning till den som ska göras enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ MB. Vidare framförs följande *”Bedömningen i koncessionsärendet av frågan om åtgärden kan påtagligt skada Natura 2000-områden är inte bindande för de Natura 2000-bedömningar som görs senare.”* Regeringen håller med Lagrådet och anser att ett förtydligande bör införas i minerallagen där bedömningen som bergmästaren gör i koncessionsärendet inte är bindande för den framtida Natura 2000-bedömningen. Lagrådet poängterar även att *”ett särskiljande av Natura 2000-tillståndsfrågan från koncessionsprövningen inte påverkar innehållet i Natura 2000-tillståndsprövningen, utan endast i vilket skede i processen en sådant tillstånd ska krävas.”* Detta betyder att en bearbetningskoncession i sig själv inte ger rätten att påbörja verksamheten, utan kravet för tillstånd enligt miljöbalken kvarstår.¹³⁷

¹³⁶ Prop. 2023/24:126, s. 19–24.

¹³⁷ Prop. 2023/24:126, s. 21.

Regeringen anser att det finns skäl att införa ett förtydligande när det gäller detaljeringsgraden och uppgifterna i MKB vid minerallagens tillämpning. Detta på grund av att minerallagen inte bygger på MKB-direktivet som regleringen i miljöbalken gör. Lagrådet menar att det är högst sannolikt att MKB-direktivet är tillämpligt även på koncessionsärenden. Regeringen besvarar detta med att tvivel inte får föreligga och därför bör detta förtydligande införas. Anledningen till detta är att tillståndsprövningen av verksamheter enligt miljöbalken bedöms bättre i vissa frågor. Eftersom tanken är att Natura 2000-tillstånd inte längre är ett krav för att erhålla bearbetningskoncession, behöver MKB inte innehålla lika detaljerade uppgifter om påverkan på Natura 2000-området som däremot kommer krävas vid ansökan om Natura 2000-tillstånd. I 6 kap. 36 § andra stycket MB finns redan en motsvarande bestämmelse för MKB gällande Natura 2000-tillstånd. Därav menar regeringen att det blir extra tydligt med tillägget även för andra tillståndsansökningars krav på MKB.¹³⁸

5.1.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag är att bestämmelserna ska träda i kraft 1 juli 2024 samt att det inte behöver införas några övergångsbestämmelser. Regeringen anser att det är av väsentlig betydelse att de föreslagna ändringarna träder i kraft snarast. *”De föreslagna ändringarna innebär att ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, inte ska vara en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Ändringarna innebär också att kraven på miljökonsekvensbeskrivningen anpassas till koncessionsprövningen.”* Ansökningsärenden som skickats in före de nya bestämmelsernas ikraftträdande bör även omfattas.¹³⁹

5.2 Konsekvenser

Konsekvensen av de tilltänkta ändringarna förväntas göra koncessionsprocessen mer effektiv, tydlig och förutsägbar. Dessutom förväntas handläggningstiderna minska eftersom prövningen av Natura 2000-tillstånd endast ska genomföras vid ett tillfälle. Detta resulterar i en mer effektiv resursfördelning, vilket gynnar både sökande företag och myndigheter. Även andra berörda aktörer gynnas av en förutsägbar och effektiv process. Detta minskar osäkerheterna som delvis har bidragit till en minskad investeringsvilja i den svenska gruvindustrin.¹⁴⁰

5.2.1 Konsekvenser för myndigheter

Propositionen innebär att koncessionsärendet hos Bergsstaten inte längre behöver hållas öppet medan länsstyrelsen prövar ansökan om Natura 2000-tillstånd. Detta leder till att handläggningstiderna för bearbetningskoncession blir kortare. De tilltänkta ändringarna medför att prövningen av Natura 2000-tillstånd till största del flyttas från länsstyrelserna till mark- och miljödomstolarna, som kommer göra prövningen i samband med ansökan om miljötillstånd. För länsstyrelsens del konstaterar regeringen att de fortsatt kommer ta ställning i frågor som rör Natura 2000 men i de flesta fall som sakkunniga till mark- och miljödomstolen som innehar beslutsmyndighetsrollen. Propositionen anses inte påverka omfattningen eller medföra att ärenden om Natura 2000-tillstånd blir mer komplexa. Propositionen förväntas medföra att en Natura 2000-prövning endast görs vid ett tillfälle, vilket ger en viss arbetslättning för länsstyrelserna. Propositionen förväntas inte medföra några kostnadsökningar för varken Bergsstaten, länsstyrelserna eller mark- och miljödomstolen.

¹³⁸ Prop. 2023/24:126, s. 24.

¹³⁹ Prop. 2023/24:126, s. 25.

¹⁴⁰ Prop. 2023/24:126, s. 25.

Eftersom propositionen leder till att Natura 2000-prövningen görs integrerat med ansökan om miljötillstånd enligt miljöbalken kommer detta inte öka antalet mål hos domstolarna. Vidare medför förslaget att landets 5 mark- och miljödomstolar kommer pröva Natura 2000-frågor i samband med gruvverksamhet istället för Sveriges 21 länsstyrelser. Lagstiftaren menar att detta blir en mer enhetlig hantering av frågorna, vilket anses fördelaktigt ur ett processperspektiv.¹⁴¹

5.2.2 Konsekvenser för företag

De tilltänkta ändringarna medför att prövningsprocessen effektiviseras samt att den blir rätts-säker och förutsägbar. Detta antas leda till att investeringsviljan ökar inom svensk gruvnäring. Den nuvarande lagstiftningen har medfört att gruvbranschen är en osäker marknad att investera i och om detta inte förändras antas det innebära att färre gruvverksamheter etableras. Juniora gruvbolag är särskild utsatta eftersom de generellt är i större behov av investerare och kapital och propositionen antas leda till flera positiva aspekter för gruvindustrin. I normala fall kan prövningsprocessen ta flera år men när ett Natura 2000-tillstånd inte längre är en förutsättning för bearbetningskoncession kan tiden kortas ner väsentligt. Det nyss nämnda ger en större säkerhet för ensamrätten att bryta en mineralfyndighet. Ansökan för en Natura 2000-prövning kommer att kunna finansieras i ett senare skede av processen, vilket resulterar i att verksamhetsutövaren inte behöver tillföra kapital i början av processen. Ytterligare en fördel för gruvverksamheten är att lagstiftaren vill förtydliga MKB i mineralagen så att den anpassas till koncessionsprövningen.¹⁴²

5.2.3 Konsekvenser för miljön

Propositionen antas inte leda till några negativa effekter på miljön eftersom en koncession inte per automatik innebär tillstånd att starta en gruvverksamhet, det utgör heller ingen garanti för att verksamheten kommer godkännas i slutändan. Kraven på tillstånd enligt miljöbalken kvarstår och lagstiftarens syfte är endast att ändra när i tillståndsprövningen ansökan ska ske. Natura 2000-prövningen flyttas till miljötillståndsprövningen och får en mer sammanhållen prövning. Detta genom att gruvprojektets omfattning är mer klarlagd och miljöeffekterna bättre går att fastställa.¹⁴³

5.3 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Propositionen bedöms vara förenlig med EU-rätten genom att Natura 2000-prövningen flyttas från koncessionsprövningen och i stället görs i samband med miljötillståndsprövningen. I och med detta kan verksamhetens påverkan på ett Natura 2000-område tillgodoses fullt ut eftersom projektet och dess omfattning i det skedet är bättre känd. På så sätt minskar risken att prövningsmyndigheten missar situationer då EU-rätten kräver en förnyad prövning av gruvverksamhetens Natura 2000-tillstånd, även om tillstånd har beviljats tidigare.¹⁴⁴

¹⁴¹ Prop. 2023/24:126, s. 25–26.

¹⁴² Prop. 2023/24:126, s. 26–27.

¹⁴³ Prop. 2023/24:126, s. 28.

¹⁴⁴ Prop. 2023/24:126, s. 28–29.

6. Diskussion

I arbetsprocessen har det framgått att såväl gruvrätten som miljörätten är under ständig förändring då det under arbetets gång gick från ett lagförslag till proposition. Det juridiska problemet som föreligger mellan de parallella prövningarna enligt minerallagen å ena sidan och miljöbalken å andra sidan är minst sagt komplex. I och med detta har vårt arbete syftat till att belysa i vilket skede i prövningsprocessen ett Natura 2000-tillstånd ska sökas och hur den aktuella rättsliga ramen påverkar processen för att erhålla bearbetningskoncession. Prövningarna som sker parallellt ger uttryck för konkurrerande intressen där skyddet för hotade arter står mot intresset för att bryta sällsynta mineraler.

Ovissheten kring när i processen en ansökan om Natura 2000-tillstånd ska göras är diffust både i förarbeten samt lagtext, vilket också återspeglas i de tidigare redovisade rättsfallen. I HFD 2022 not. 20 (Lavermålet) tolkades lagstiftningen på olika sätt i processförfarandet och slutade med att HFD slog fast att Natura 2000-tillstånd ska vara en förutsättning för bearbetningskoncession. Detta prejudikat blev inte långvarigt då lagförslaget, att Natura 2000-tillstånd inte ska vara en förutsättning för bearbetningskoncession, publicerades cirka två år senare. En rad olika myndigheter och föreningar har givit sitt yttrande på lagförslaget. Majoriteten stödjer förslaget, även vi håller med i att det ökar processens tydlighet och förutsägbarhet vilket gör att det minskar osäkerheten för aktörer och investerare. Vi kan se positiva effekter av lagändringen, bland annat att handläggningstiden hos såväl Bergsstaten som länsstyrelsen blir kortare samt att det blir ekonomiskt fördelaktigt i processförfarandet för berörda aktörer. Alla dessa faktorer ökar möjligheten för fler gruvor att etableras, detta är något som medför att Sverige kan minska beroendet av sällsynta mineraler från tredje land. Det nyss sagda anser vi vara något som ur miljösynpunkt är det bästa alternativet. Svensk miljölagstiftning har som huvudsyfte att främja människors hälsa och miljö ur ett hållbarhets- och hushållningsperspektiv. När mineraler utvinns här i Sverige är vår lagstiftning med och kontrollerar verksamheten och dess miljöeffekter, om det istället görs i tredje land är det inte säkert att samma hänsyn till miljön beaktas där. Mineraler kommer att utvinnas oavsett om det är i Sverige eller i något annat land, därför anser vi att det bästa alternativet är att Sverige kan vara med och påverka miljöeffekterna under kontrollerade former. Hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel till exempel ger möjlighet att ställa krav på verksamheten, bland annat bästa möjliga teknik, lokaliseringsprincipen, kunskapskravet, förorenaren betalar och en efterbehandlingsskyldighet. Detta innebär att omfattande verksamheter som kan ge upphov till negativa miljöeffekter regleras utifrån många faktorer som ska hjälpa till att kompensera och sedan återställa.

Ett fåtal myndigheter motsätter sig lagförslaget i sin helhet och uttrycker oro för att en senarelagd Natura 2000-prövning i den utformning som föreslås kommer att bli negativ för miljön. De menar att detta kommer leda till att fler tilltänka gruvverksamheter som påverkar Natura 2000-områden kan få tillstånd, vilket i sin tur skulle resultera i att känsliga populationer av skyddade arter påverkas. Det skulle även medföra en påverkan på skyddade vattensystem och värdefulla vattentäkter, eftersom dessa skulle riskera att förorenas. Vi delar inte samma oro som den motstående parten eftersom Natura 2000-skyddet kommer att vara oförändrad, det är endast prövningsordningen som lagförslaget avser att ändra.

Debatten om när i processen ett Natura 2000-tillstånd behövs har väckt starka åsikter både från gruvnäringens håll och ur miljösynpunkt. Talespersonen för en miljöorganisation argumenterar i sin artikel att lagförslaget innebär att hänsyn till miljön skjuts upp till ett senare skede. Vi anser dock att undvikande av dubbelprövning är fördelaktigt både för gruvrättsliga och miljömässiga aspekter. Lagändringen syftar inte till att minska skyddet för Natura 2000, utan endast specificera när i processen tillståndet ska sökas. Därav delar vi inte åsikten att hänsyn till miljön

på något vis skulle beaktas sämre som artikeln kan ge intryck av. Vi ser ingen fördel i att tidigarelägga tillståndsprövningen, eftersom kravet på en fullständig, exakt och slutlig bedömning består. Risken med en för tidig prövning är att Natura 2000-prövningen baseras mestadels på en mängd antaganden som branschjuristen på Svemin debatterade om. Vi håller med i hans artikel att det är orimligt att göra en helhetsbedömning vid något annat tillfälle än vid slutskedet. Vid detta skede besitter verksamhetsutövaren mer kunskap och insikt för verksamheten och dess effekter. Därmed anser vi att lagförslaget är förenligt med kraven för Natura 2000-tillståndsprövningen, och det mest väsentliga ur vår synpunkt är att det inte kommer påverka kraven för tillstånd eller skyddet för arterna eller livsmiljöerna.

Avslutningsvis har arbetet kommit fram till att ett Natura 2000-tillstånd krävs för åtgärder inom dessa utpekade områden. Det är av betydelse att skyddet får fortsätta vara starkt med tanke på att EU-nätverket kom till för att förhindra utrotningen av djur samt att förhindra förstörelsen av deras livsmiljöer. Vi anser att *risken* för en betydande skada fortsättningsvis ska vara en anledning till att inte bevilja tillstånd. Gruvverksamhet ska alltid antas medföra en betydande påverkan, vilket då innebär att en gruvverksamhet alltid kommer ligga i riskzonen att inte få ett tillstånd beviljat i ett Natura 2000-område. Om tillstånd beviljas är kravet att en kompensation utförs så Natura 2000-nätverket kan upprätthållas, vilket gör att det väger upp miljöeffekter. Problemet när dessa motstående intressen krockar är bevisligen de parallella prövningarna, några remissinstanser uttryckte i sina svar att minerallagsprövningarna ska flyttas till miljöbalken, vilket de menar skulle leda till att processerna kortas ner och en mer allsidig och effektivare prövning skulle uppnås. Vi ser egentligen ingen nackdel med att flytta minerallagsprövningarna till miljöbalken men har svårt att ta en ståndpunkt kring detta, då vi inte har insikt om konsekvensen som helhet.

Däremot anser vi att lagförslagets ändring av processförfarandet, som det är utformat i propositionen, har potential att öka rättssäkerheten för verksamhetsutövaren och samtidigt bidra till en mer heltäckande bedömning vid prövningen av Natura 2000-tillstånd jämfört med nuvarande prövningsprocess.

Källor och litteratur

Offentligt tryck

Betänkande 2020/21:NU16, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession.*

Ds 2006:2, *Gruvverksamheten i Kiruna och Malmberget - vissa administrativa förutsättningar för utvecklingen.*

Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.*

Kommittédirektiv 2013:126, *Hushållning med mark- och vatten - Områden av riksintresse.*

Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk, del 1.*

Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk, del 2.*

Proposition 1997/98:90, del 2, *Ärendets beredning.*

<https://www.regeringen.se/contentassets/82c36ead011d44528f455bd705710e1a/del-2/>
(hämtad 2024-03-30)

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

Proposition 2004/05:40, *Ändringar i minerallagen.*

Proposition 2023/24:126, *Natura 2000-tillstånd i samband med ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.*

SOU 2022:56, *En tryggad försörjning av metaller och mineral.*

Rättsfall

NJA 2013 s. 613.

HFD 2016 ref. 21.

HFD 2022 not. 20.

Litteratur

Bäckström, L. (2015) *Svensk Gruvrätt. En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral.* Doktorsavhandling, Luleå tekniska universitet.

Darpö, J. (2007) *Natura 2000 i Sverige.*
Särtryck ur juridisk tidskrift, Stockholm.

Delin, L. (1996) *Minerallagen med kontinentalsockellagen.*
Norstedts juridik, Stockholm.

- Ekström, O m.fl. (2017) Naturvårdsverket handbok, *Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden*, Arkitektkopia AB, Bromma.
- Michanek, G. och Zetterberg, C. (2017) *Den svenska miljörätten*, 4:e upplagan. Iustus Förlag AB, Uppsala.
- Michanek, G. och Zetterberg, C. (2021) *Den svenska miljörätten*, 5:e upplagan. Iustus Förlag AB, Uppsala.
- Naturvårdsverket. (2023) *Yttrande över Ds 2023:5, Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*. Naturvårdsverket. Stockholm.
- Nygård, O. (2013) *Etablering av EU:s ekologiska nätverk natura 2000 i Sverige*, delrapport 2. Odd Nygård, Stockholm.
- Nääv, M m.fl. (2018) *Juridisk metodlära*, 2: a upplagan. Studentlitteratur, Lund.
- SGU- rapport 2016:23 (2016), *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, Sveriges geologiska undersökning.

Internetkällor

- Aktuell hållbarhet, *En flytt av Natura 2000-prövningen är nödvändig*, 2023. <https://www.aktuellhallbarhet.se/alla-nyheter/debatt/replik-en-flytt-av-natura-2000-provningen-ar-nodvandig/> (hämtad 2024-04-26)
- Aktuell hållbarhet, *Gruvutredningen om Natura 2000 ett magplask*, 2023. <https://www.aktuellhallbarhet.se/alla-nyheter/debatt/gruvutredningen-om-natura-2000-ett-magplask/> (hämtad 2024-04-25)
- Bergsstaten, *Från undersökningstillstånd till gruva*, 2022. <https://www.sgu.se/bergsstaten/lagstiftning/fran-undersokningstillstand-till-gruva/> (hämtad: 2024-04-08)
- Länsstyrelsen, *Miljöfarlig verksamhet*, u.å. <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/miljo-och-vatten/miljofarlig-verksamhet.html> (hämtad: 2024-03-28)
- Naturvårdsverket, *Arbetet med Natura 2000*, 2024. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/sa-bildas-skyddade-omraden/arbetet-med-natura-2000/> (hämtad: 2024-03-27)
- Naturvårdsverket, *Natura 2000-områden*, 2023. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden/> (hämtad: 2024-03-28)
- Naturvårdsverket, *Natura 2000-områden för verksamhetsutövare*, 2023. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/branscher-och-verksamheter/natura-2000-omraden-for-verksamhetsutovare/lagstiftning-och-miljokonsekvensbeskrivningen/> (hämtad: 2024-03-27)
- Naturvårdsverket, *Så går en tillståndsprövning till enligt miljöbalken*, 2024.

<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillstandsprovning-enligt-miljobalken/> (hämtad: 2024-04-02)

Regeringskansliet, *Frågor och svar om gruvor*, 2024. <https://www.regeringen.se/regeringspolitik/naringspolitik/fragor-och-svar-om-gruvor/> (hämtad: 2024-04-19)

Regeringskansliet, *Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet Remiss av Ds 2023:5 Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*, 2023. <https://www.regeringen.se/remisser/2023/05/remiss-av-ds-20235-natura-2000-tillstand-vid-ansokan-om-bearbetningskoncession-enligt-minerallagen/> (hämtad: 2024-04-12)

SLU Artdatabanken, *EU:s art- och habitatdirektiv*, 2024. <https://www.artdatabanken.se/arter-och-natur/naturvard/skydd-av-arter/art-och-habitatdirektivet/> (hämtad: 2024-03-27)

SLU Artdatabanken, *Natura 2000*, 2024. <https://www.artdatabanken.se/arter-och-natur/naturvard/skydd-av-arter/natura-2000/> (hämtad: 2024-03-28)

Svemin, *Bra förslag om flytt av Natura 2000-prövningen - men varför vänta*, 2023. <https://www.svemin.se/aktuellt/nyhet/bra-forslag-om-flytt-av-natura-2000-provningen-men-varfor-vanta/> (hämtad 2024-04-24)

Sveriges geologiska undersökning, *Anriktningsprocessen och anrikningssand*, 2020. <https://www.sgu.se/mineralnaring/gruvor-och-miljopaverkan/anriktningsprocessen-och-anrikningssand/> (hämtad: 2024-03-27)

Sveriges geologiska undersökning, *Gruvnäringens ekonomi*, 2022. <https://www.sgu.se/mineralnaring/mineralnaring-och-samhalle/gruvnaringens-ekonomi/> (hämtad: 2024-04-08)

Sveriges geologiska undersökning, *Historiska gruvor*, u.å. <https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/historiska-gruvor/> (hämtad 2024-04-08)

Sveriges geologiska undersökning, *Hur en gruva blir till*, 2022. <https://www.sgu.se/mineralnaring/mineralnaring-och-samhalle/hur-en-gruva-blir-till/> (hämtad 2024-03-30)

Sveriges geologiska undersökning, *Minerallagstiftning*, 2023. <https://www.sgu.se/mineralnaring/minerallagstiftning/> (hämtad 2024-03-27)

Sveriges geologiska undersökning, *Mineralnäring och samhälle*, 2020. <https://www.sgu.se/mineralnaring/mineralnaring-och-samhalle/> (hämtad 2024-03-26)

Sveriges geologiska undersökning, *Om Bergsstaten*, 2024. <https://www.sgu.se/bergsstaten/om-bergsstaten/> (hämtad 2024-03-28)

Sveriges geologiska undersökning, *Riksintresse för värdefulla ämnen och mineraler*, 2023. <https://www.sgu.se/mineralnaring/minerallagstiftning/riksintressen-for-vardefulla-amnen-eller-material/> (hämtad 2024-03-30)

Sveriges geologiska undersökning, *Samhällets behov av metaller*, 2022.
<https://www.sgu.se/mineralnaring/mineralnaring-och-samhalle/samhallets-behov-av-metaller/>
(hämtad: 2024-03-26)

Sveriges geologiska undersökning, *Svensk gruvnäring*, 2023. <https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/> (hämtad 2024-04-08)

SVT nyheter, *Experten om lagförslag: "Fler gruvprojekt kan gå igenom"*, 2023.
<https://www.svt.se/nyheter/sapmi/experten-om-lagforslag-fler-gruvprojekt-kan-ga-igenom>
(hämtad 2024-04-24)