

Från: [REDACTED]
Till: [KN BI](#)
Kopia: betankande@elanders.com; [KN Registrator](#); [REDACTED]
Ärende: Remiss av Ds 2023:5 Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen - svar senast 1/9 2023
Datum: den 4 maj 2023 14:05:33
Bilagor: [Remissmissiv Ds 2023_5.pdf](#)

Ds 2023:5: [Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen - Regeringen.se](#)

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (Ds 2023:5)

Remissinstanser

1. Agnico Eagle
2. Askersunds kommun
3. Bergsstaten
4. BirdLife Sverige
5. Boliden AB
6. Boverket
7. Calluna
8. Havs- och vattenmyndigheten
9. Försvarsmakten
10. Georange
11. Grängesberg exploration
12. Gällivare kommun
13. Jönköpings kommun
14. Kaunis Iron AB
15. Kiruna kommun
16. Kommerskollegium
17. Konkurrensverket
18. Kungl. tekniska högskolan
19. Lantbrukarnas Riksförbund LRF
20. Leading Edge
21. Lindesbergs kommun
22. LKAB
23. Lovisagruvan AB
24. Luleå tekniska universitet
25. Lycksele kommun
26. Länsstyrelsen i Dalarnas län
27. Länsstyrelsen i Jämtlands län

28. Länsstyrelsen i Jönköpings län
29. Länsstyrelsen i Norrbottens län
30. Länsstyrelsen i Skåne län
31. Länsstyrelsen i Västerbottens län
32. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
33. Länsstyrelsen i Örebro län
34. Mandalay Resources
35. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
36. Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)
37. Naturskyddsföreningen
38. Naturvårdsverket
39. Näringslivets regelnämnd
40. Regelrådet
41. Region Dalarna
42. Region Jämtland Härjedalen
43. Region Norrbotten
44. Sametinget
45. Skellefteå kommun
46. Skogsindustrierna
47. SLU Artdatabanken
48. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)
49. Svemin – branschorganisationen för gruvor, mineral och metallproducenter i Sverige
50. Svenska samernas riksförbund (SSR)
51. Svenskt Näringsliv
52. Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden)
53. Sveriges geologiska undersökning
54. Sveriges Kommuner och Regioner
55. Talga
56. Teknikföretagen
57. Vilhelmina kommun
58. Världsnaturfonden (WWF)
59. Zinkgruvan
60. Uppsala universitet
61. Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)
62. Älvsbyns kommun
63. Östersunds tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)

Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet **senast den 1**

september 2023. Svaren bör lämnas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2023/02524 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Karin Eckerdal
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com



Klimat- och näringslivsdepartementet

Enheten för branscher och industri

Kansliråd

Lotta Lewin-Pihlblad

08-405 26 70

072-552 62 51

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (Ds 2023:5)

Remissinstanser

1. Agnico Eagle
2. Askersunds kommun
3. Bergsstaten
4. BirdLife Sverige
5. Boliden AB
6. Boverket
7. Calluna
8. Havs- och vattenmyndigheten
9. Försvarsmakten
10. Georange
11. Grängesberg exploration
12. Gällivare kommun
13. Jönköpings kommun
14. Kaunis Iron AB
15. Kiruna kommun
16. Kommerskollegium
17. Konkurrensverket
18. Kungl. tekniska högskolan
19. Lantbrukarnas Riksförbund LRF

20. Leading Edge
21. Lindesbergs kommun
22. LKAB
23. Lovisagruvan AB
24. Luleå tekniska universitet
25. Lycksele kommun
26. Länsstyrelsen i Dalarnas län
27. Länsstyrelsen i Jämtlands län
28. Länsstyrelsen i Jönköpings län
29. Länsstyrelsen i Norrbottens län
30. Länsstyrelsen i Skåne län
31. Länsstyrelsen i Västerbottens län
32. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
33. Länsstyrelsen i Örebro län
34. Mandalay Resources
35. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
36. Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)
37. Naturskyddsföreningen
38. Naturvårdsverket
39. Näringslivets regelnämnd
40. Regelrådet
41. Region Dalarna
42. Region Jämtland Härjedalen
43. Region Norrbotten
44. Sametinget
45. Skellefteå kommun
46. Skogsindustrierna
47. SLU Artdatabanken
48. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)

49. Svemin – branschorganisationen för gruvor, mineral och metallproducenter i Sverige
50. Svenska samernas riksförbund (SSR)
51. Svenskt Näringsliv
52. Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden)
53. Sveriges geologiska undersökning
54. Sveriges Kommuner och Regioner
55. Talga
56. Teknikföretagen
57. Vilhelmina kommun
58. Världsnaturfonden (WWF)
59. Zinkgruvan
60. Uppsala universitet
61. Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)
62. Älvsbyns kommun
63. Östersunds tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)

Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet **senast den 1 september 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2023/02524 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i

remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Karin Eckerdal
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen

Ds 2023:5



Natura 2000-tillstånd
vid ansökan om
bearbetningskoncession
enligt minerallagen

Ds 2023:5



Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0564-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0565-6 (pdf)

ISSN 0284-6012

Till statsrådet och chefen för Klimat- och näringslivsdepartementet

Regeringskansliet beslutade den 2 maj 2022 att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda frågan om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Samma dag anställdes rådmannen Inge Karlström som utredare.

Beredningsjuristen Elin Thyr har varit anställd som ämnessakkunnig, med uppgift att vara sekreterare och biträda i utredningen.

Ett särskilt tack riktas till myndigheter, organisationer och branschaktörer som bidragit med underlag och synpunkter.

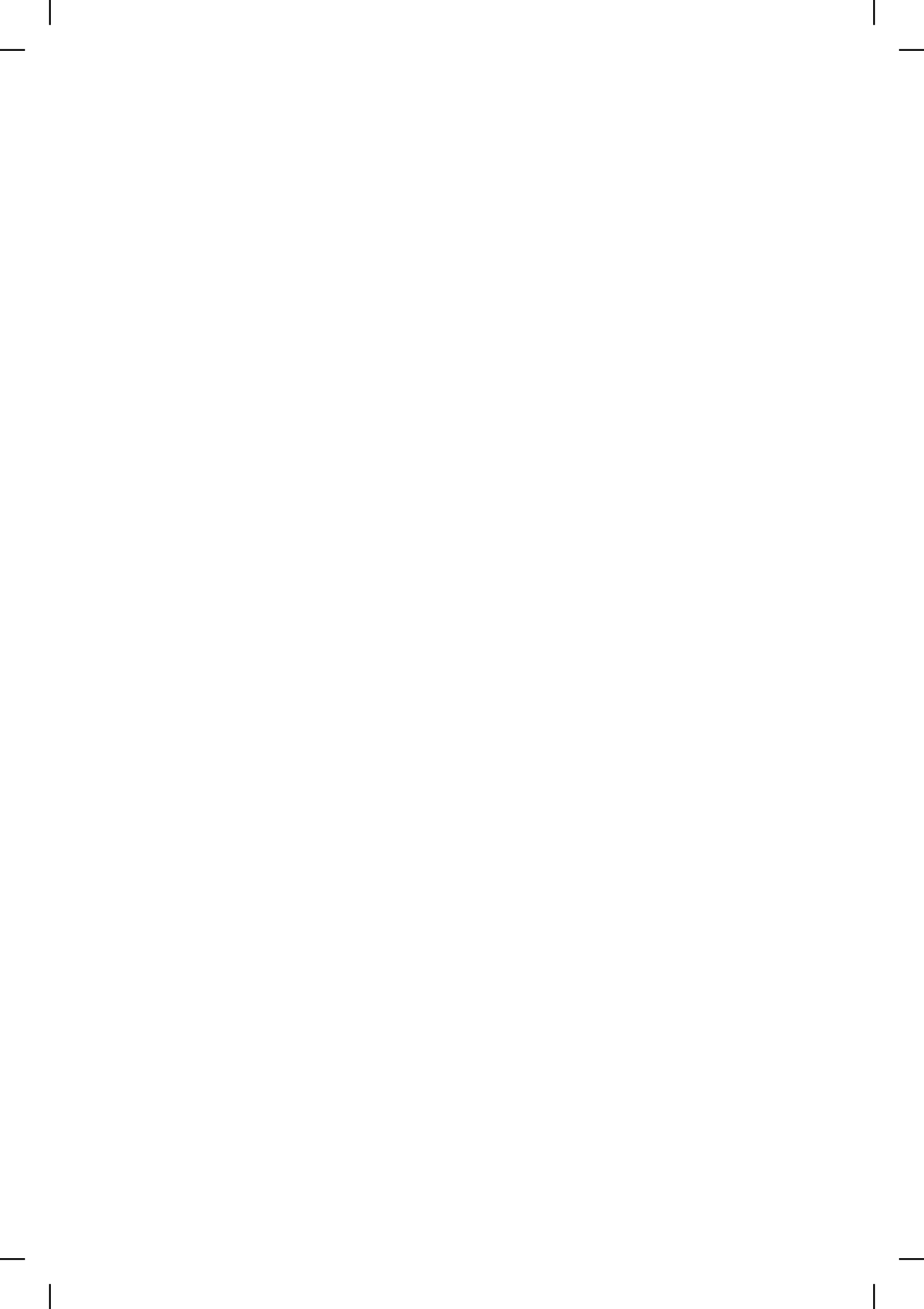
Härmed överlämnas departementspromemorian *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen* (Ds 2023:5).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 28 februari 2023

Inge Karlström

/Elin Thyr



Innehåll

Sammanfattning	5
1 Författningsförslag.....	7
1.1 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	7
2 Ärendet och dess beredning	11
3 Uppdraget	13
3.1 Avgränsningen av uppdraget.....	13
3.2 Utgångspunkter för uppdraget	13
4 Prövning av gruvverksamhet.....	17
4.1 Från prospektering till utvinning – en stegvis process	17
4.2 Undersökningsarbete	17
4.3 Bearbetningskoncession	19
4.4 Tillstånd enligt miljöbalken.....	21
4.5 Markanvisning samt bygg- och marklov	22
5 Prövning av Natura 2000-tillstånd	23
5.1 Naturvårdsdirektiven.....	23
5.2 Natura 2000-prövning	26
5.3 Vilka krav ställs på Natura 2000-prövningen?	30
6 Miljöbedömningar av verksamheter och åtgärder	35

6.1	EU-rättsliga och internationella regler.....	35
6.2	Regleringen i miljöbalken och miljöbedömningsförordningen.....	37
6.3	Miljöbedömningar av gruvprojekt.....	41
7	Kartläggning.....	47
7.1	Ärenden om bearbetningskoncession åren 2012–2021	47
7.2	Gruvprojekt med förhinder	51
7.3	Diskussion	56
8	Problembild	59
8.1	Gruvnäringens förutsättningar	59
8.2	Tidsmässiga utmaningar.....	61
8.3	Ett Natura 2000-tillstånd behöver prövas om	65
8.4	Utmaningar med parallella prövningsprocesser	69
8.5	Problem med kapitalanskaffning	73
9	Överväganden.....	75
9.1	Natura 2000-prövningen flyttas till miljötillståndsprövningen	75
9.2	Nödvändiga följdändringar	79
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	81
11	Konsekvenser	83
11.1	Problemet och vad man vill uppnå	83
11.2	Alternativa lösningar	84
11.3	Samhällsekonomiska effekter	86
11.4	Effekter om förslaget inte genomförs.....	87
11.5	Konsekvenser för myndigheter och det offentliga.....	87

11.6	Konsekvenser för företag	88
11.7	Konsekvenser för sakägare och allmänheten.....	90
11.8	Konsekvenser för miljön	90
11.9	Konsekvenser för tillämpningen av riksintressesystemet	90
11.10	Bedömning av om förslaget är förenligt med unionsrätten	92
11.11	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	92
12	Författningskommentar	93
12.1	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	93



Sammanfattning

I denna promemoria föreslås lagändringar som innebär att prövningen av ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, ska göras i samband med prövningen av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och inte i samband med prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45).

Förslaget innebär att prövningen av ett Natura 2000-tillstånd, när ett sådant tillstånd behövs, görs integrerat med prövningen av ett miljötillstånd. I det skedet av processen är hela omfattningen av gruvprojektet känd och de EU-rättsliga kraven på en fullständig, exakt och slutlig prövning av verksamhetens påverkan på livsmiljöer eller arter i ett Natura 2000-område kan tillgodoses fullt ut. Att prövningen inte längre genomförs i ett tidigare skede av gruvprojektet, i samband med prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession, bedöms minska risken för att Natura 2000-prövningen inte motsvarar de krav som anges i EU-domstolens rättspraxis.

Förslaget, som berör främst de s.k. MKB- och naturvårdsdirektiven, bedöms förenligt med unionsrätten i tillämpliga delar. Förslaget bedöms leda till positiva effekter för gruvbranschen i sin helhet. Förslaget bedöms inte leda till några negativa konsekvenserna för prospektörens trygghet att kunna bearbeta en fyndighet för vilken koncession meddelats.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.



1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 och 10 §§, 6 kap. 4 § och 8 kap. 1–3 §§ minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 2 §¹

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.

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

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

¹ Senaste lydelse 2022:728.

den prövning som sker i endast vid den prövning som koncessionsärendet. 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.

10 §²

Pågår inte regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, får koncessionstiden på ansökan av koncessionshavaren förlängas med högst tio år, om det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Vid prövningen *skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.*

Pågår inte regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, får koncessionstiden på ansökan av koncessionshavaren förlängas med högst tio år, om det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Vid prövningen *ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas.*

6 kap.

4 §³

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen beviljades, får prövningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller koncessioner ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

² Senaste lydelse 1998:845.

³ Senaste lydelse 2022:728.

Vid prövningen ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Vid prövningen ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas.

8 kap.

1 §⁴

Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren, om inte annat följer av 2 §.

Bergmästaren får avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950).

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950).

2 §⁵

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession skall hänskjutas till regeringens prövning, om

1. bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt eller

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska hänskjutas till regeringens prövning, om

1. bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt eller

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken finner

⁴ Senaste lydelse 2013:668.

⁵ Senaste lydelse 1998:845.

frånga vad länsstyrelsen har föreslagit.

skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit.

3 §⁶

Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren.

I ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § *skall* bergmästaren, såvitt gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.

I ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § *ska* bergmästaren, såvitt gäller tillämpningen av 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.

Ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § *skall* hänskjutas till regeringens prövning om bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit. Hänskjutande *skall* också ske av ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession av synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag samt av övriga ärenden enligt denna paragraf som bergmästaren bedömer vara särskilt betydelsefulla från allmän synpunkt.

Ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § *ska* hänskjutas till regeringens prövning om bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit. Hänskjutande *ska* också ske av ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession av synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag samt av övriga ärenden enligt denna paragraf som bergmästaren bedömer vara särskilt betydelsefulla från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

⁶ Senaste lydelse 1998:845.

2 Ärendet och dess beredning

Regeringskansliet beslutade den 2 maj 2022 att uppdra åt en utredare att utreda frågan om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). Enligt uppdraget ska utredaren, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till EU-rätten, lämna förslag på författningsändringar i syfte att ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, inte ska vara en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen ska kunna beviljas.

Under genomförandet av uppdraget har dialog förts med Länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Dalarnas län, Bergsstaten, Sveriges geologiska undersökning, Naturvårdsverket, Svenska Naturskyddsföreningen samt Svemin och flera bolag verksamma i olika segment av gruvbranschen. Information har hämtats in om det arbete som bedrivits inom ramen för Utredningen om hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01).



3 Uppdraget

3.1 Avgränsningen av uppdraget

Uppdraget innebär att utreda frågan om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). Utredaren ska, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till EU-rätten, lämna förslag på författningsändringar i syfte att prövningen av ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd behövs, ska göras i samband med prövningen av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och inte i samband med prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Uppdraget innefattar inte att utreda och lämna förslag på författningsändringar som gäller prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i övrigt vid ansökan enligt minerallagen.

3.2 Utgångspunkter för uppdraget

Riksdagens tillkännagivande

I april 2021 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen att tydliggöra att ett Natura 2000-tillstånd inte ska vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska kunna beviljas, utan att prövningen i de fall det krävs ett Natura 2000-tillstånd ska göras i samband med prövningen av tillstånd enligt miljöbalken (Bet. 2020/21:NU16, rskr. 2020/21:257). I betänkandet anges bl.a. följande.

Sverige är ett land med långa traditioner inom gruvnäringen. Gruvnäringen är viktig både för vårt land och för Europeiska unionen, och den behöver fortsätta att utvecklas för att kunna utvinna kritiska metaller och mineraler som är avgörande i tillverkningen av ny grön teknik, och som rör allt ifrån batterier till förnybar energi. För att Sverige även i fortsättningen ska stå stark som gruvnation och kunna växa på ett hållbart sätt är det därför viktigt att skapa gynnsamma förutsättningar för gruv- och mineralnäringen. Sverige har stora möjligheter med goda tillgångar till material och ett stort kunnande. Samtidigt har Sverige flera problem. Det tar i dag för lång tid att få ett tillstånd för en ny gruva, processen kostar för mycket pengar och det finns en osäkerhet kring tillståndsprocessen som är dålig för såväl sökande som de som direkt påverkas av en tänkt gruva. Hanteringen av Natura 2000-tillstånd har ytterligare ökat osäkerheten. Kritiken märks inte minst i att Sverige tappat i Fraser Institutes årliga gruvrankning Annual Survey of Mining Companies 2020. Utskottet anser att utvecklingen måste vändas för att ta vara på de möjligheter Sverige har.

Den svenska minerallagen, och tillståndsprövningen enligt minerallagen, är uppbyggd för att ge förutsättningar för sökanden att nå fram till gruvdrift genom att kunna öka det satsade kapitalet successivt i projektet vartefter att kunskapen om projektet ökar. Den uppdelade prövningen medger alltså prospektören att etappvis kunna finansiera ett projekt. Bearbetningskoncession enligt minerallagen ger prospektören ensamrätt till framtida eventuell bearbetning av fyndigheten och är ett viktigt delmål för att denne ska kunna satsa ytterligare kapital på fortsatt utveckling och tillståndsprövning av projektet. Att prövningen mot miljöbalkens hushållningsbestämmelser görs redan i koncessionsprövningen är en viktig del i att nå minerallagens syften om en stegvis process.

Tillståndsprocesserna kan dock bli långa och komplicerade. Riksdagen har vid flera tillfällen beslutat om tillkännagivanden om att regeringen ska vidta åtgärder rörande dessa tillståndsprocesser. Så sent som i mars 2021 beslutade riksdagen om ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma senast den 30 juni 2022 till riksdagen med konkreta förslag på förenklade tillståndsprocesser och kortare handläggningstider för gruv- och mineralnäringen (bet. 2020/21:NU18, rskr. 2020/21:228).

I vissa fall krävs det ett s.k. Natura 2000-tillstånd som en etapp i tillståndsprocessen inför en gruvetablering. Högsta domstolen har angående tillstånd till verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område uttalat att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen, och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och

slutlig. Ett tillstånd förutsätter att myndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på det skyddade området (NJA 2013 s. 613).

Det står således klart att en allsidig bedömning inför ett Natura 2000-tillstånd ska göras när ett sådant tillstånd krävs och att en sådan bedömning ska göras i något skede av tillståndsprocessen. Det är dock inte reglerat att ett Natura 2000-tillstånd måste finnas enligt en viss prövningsordning. För gruv- och mineralnäringen och även ur miljösynpunkt vore det enligt utskottets mening mer ändamålsenligt och rimligt att prövningen av Natura 2000-tillstånd görs i samband med prövningen av tillstånd enligt miljöbalken. Det skulle även skingra mycket av den osäkerhet om prövningar som nu råder.

Det finns pågående utredningar som rör minerallagen och miljöbalken. Ingen av dessa utredningar rör dock specifikt frågan om Natura 2000-tillstånd. Utskottet anser därför att det pågående utredningsarbetet ska kompletteras med frågan om Natura 2000-tillstånd. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som innebär att det görs tydligt att prövningen i de fall det krävs ett Natura 2000-tillstånd ska göras i samband med prövningen av tillstånd enligt miljöbalken. Utskottet anser således att ett Natura 2000-tillstånd inte ska vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska kunna beviljas.

Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral

I mars 2021 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineraler från primära och sekundära källor. Utredningens uppdrag begränsades inte till någon specifik del av prövningsprocesserna eller regelverken. Enligt direktivet (dir. 2021:16) gällde uppdraget att analysera och föreslå

- förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, t.ex. minskad global klimatpåverkan
- förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2022:61) fick utredningen ett utökat uppdrag att inom ramen för det pågående uppdraget utreda hur försörjningen av de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten, samt lämna nödvändiga författningsförslag. Som förutsättning och avgränsning för uppdraget angavs bl.a. att Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01) inte ska utreda när i prövningsstegen en prövning av Natura 2000-tillstånd ska göras.

Den 31 oktober 2022 redovisade utredningen sitt betänkande *En tryggad försörjning av metaller och mineral* (SOU 2022:56).

4 Prövning av gruvverksamhet

4.1 Från prospektering till utvinning – en stegvis process

Systemet för bedömning av möjligheten att utvinna mineral förutsätter prövning enligt olika lagstiftningar i flera steg. Att prövningsprocessen är indelad i olika steg motiveras främst av gruvindustrins särskilda förutsättningar och aktörernas behov av att attrahera riskkapital. En prövning som stegvis ger större säkerhet för prospektören att veta att denne slutligen får bearbeta en fyndighet möjliggör att finansiering kan tillföras projektet successivt i syfte att undersökningsarbete kan bedrivas, miljöbedömningar genomföras, ansökningar tas fram och koncessions- och tillståndsprövningar genomföras. Minerallagens bakomliggande tanke är alltså att främja prospektering och kunskapsuppbyggnad samtidigt som skälig hänsyn tas till motstående enskilda och allmänna intressen (prop. 1988/89:92 s. 45 f. och prop. 1991/92:161 s. 6).

De centrala stegen i processen från prospektering till gruvverksamhet är undersökningstillstånd, bearbetningskoncession, miljötillstånd, markanvisning samt bygg- och marklov.

4.2 Undersökningsarbete

Undersökningstillstånd och arbetsplan

Med undersökning avses enligt 1 kap. 3 § minerallagen (1991:45) arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt. Undersökning får i

normalfallet endast utföras av den som har undersökningstillstånd (1 kap. 4 § minerallagen).

Ett undersökningstillstånd enligt minerallagen ger tillståndshavaren en ensamrätt i förhållande till markägaren och andra prospektörer att kartlägga det aktuella områdets berggrundsgeologi (2 kap. 4 § minerallagen).

I 3 kap. 3–8 §§ minerallagen finns regler för hur undersökningsarbete får bedrivas. Bland annat gäller att undersökningsarbete endast får utföras i enlighet med en gällande arbetsplan och att tillståndshavaren innan arbetet påbörjas ska ställa säkerhet för ersättning för skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbetet. Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd prövas av bergmästaren.

Ett undersökningstillstånd gäller i tre år från dagen för beslutet. I 2 kap. 6–8 §§ minerallagen finns bestämmelser om förlängning.

Andra tillstånd m.m. i undersökningsfasen

Vissa åtgärder inom ramen för ett undersökningstillstånd kan förutsätta prövning enligt annan lagstiftning.

I känsliga miljöer kan borring eller andra åtgärder riskera att på ett betydande sätt påverka miljön i ett Natura 2000-område. I det fallet behöver en Natura 2000-prövning initieras. Det kan även vara nödvändigt att utverka dispens från förbudet mot terrängkörning enligt terrängkörningslagen (1975:1313) samt utverka dispens från bestämmelserna om strandskydd respektive art- och biotopskydd. Dispensprövningen görs hos den kommunala miljönämnden respektive länsstyrelsen. Undersökningsarbete kan även behöva anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Anmälan görs hos tillsynsmyndigheten, som vanligtvis är länsstyrelsen.

I vissa fall kan det vara nödvändigt att, som ett led i undersökningsarbetet, provbryta en del av fyndigheten för att undersöka hur materialet kommer att bete sig i en anriktningsprocess. I de fall provbrytning sker är det frågan om ett betydligt större ingrepp i miljön än vad som är fallet med andra undersökningsåtgärder.

Provbrytning utgör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Även den efterföljande behandlingen av det

utbrutna materialet är tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet (4 kap. 15 § miljöprövningsförordningen (2013:251)). Ansökan om provbrytning prövas av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. Provbrytning kan även utgöra en tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Om en planerad provbrytning ska bedömas enligt både 9 och 11 kap. miljöbalken prövas ansökan av mark- och miljödomstolen.

4.3 Bearbetningskoncession

Ensamrätt till en mineralfyndighet

Med bearbetning avses enligt 1 kap. 3 § minerallagen utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral. Genom ett beslut om koncession avgörs vem som har rätt att utvinna de mineral som finns i området. Om flera ansökt om koncession inom samma område ska den ha företräde som har undersökningstillstånd för något av de mineral som omfattas av ansökan (4 kap. 3 § minerallagen). Beslutet om koncession innebär en ensamrätt till bearbetning av ett visst mineral inom ett koordinatbestämt område för det ansökta mineralet. Koncessionen ger dock inte någon rätt att påbörja gruv- och utvinningsverksamhet eftersom det även krävs tillstånd enligt miljöbalken (se avsnitt 4.4).

För att få en ansökan om bearbetningskoncession beviljad krävs att en fyndighet har påträffats som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt. Ansökan måste därför innehålla detaljerade uppgifter om undersökningresultaten i området och de ekonomiska förutsättningarna för utvinning och bearbetning av fyndigheten, s.k. malmbevisning. Det krävs också att fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden beviljas den begärda koncessionen. Fyndighetens art syftar på att vissa mineral kan ha särskild betydelse, till exempel från försvars- och utrikespolitisk synpunkt. Bedömningen av fyndighetens belägenhet handlar om behovet av att undvika olämplig arrondering av koncessionsområden. I koncessionsärendet görs också en bedömning av om gruvdrift på platsen är förenlig med hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. En koncession får inte heller strida mot

detaljplan och områdesbestämmelser. Om syftet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras.

Av 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen framgår att 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. Prövningen är slutlig och innebär att en bedömning görs av vad som är en ändamålsenlig och lämplig markanvändning av den mark som omfattas av ansökan om bearbetningskoncession. Någon ny prövning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska inte göras i samband med en efterföljande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Den bindande verkan som prövningen enligt minerallagen får i ett koncessionsärende gäller endast den verksamhet som har prövats i ärendet, dvs. en viss angiven verksamhet förlagd till ett visst område och med en viss medgiven inverkan på eventuella motstående intressen. Om ytterligare mark- eller vattenområden senare behöver tas i anspråk för verksamheten blir det fråga om en ny avvägning med tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken för den tillkommande verksamheten (prop. 1991/92:161 s. 10).

Ansökan och förfarandet

Vad en ansökan om bearbetningskoncession ska innehålla anges i 17–18 §§ mineralförordningen (1992:285). Där sägs bl.a. att ansökan ska vara skriftlig, ges in till bergmästaren och innehålla uppgifter om sökanden, vilket eller vilka koncessionsmineral ansökan avser, vilka fastigheter som berörs av ansökan, den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen samt vilka åtgärder som behövs för att skydda dessa, sökandens plan för verksamheten m.m. Ansökan ska också innehålla den information som krävs enligt 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen så att en specifik miljöbedömning kan göras, information lämnas och samordning ske enligt bestämmelserna i 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Bergmästaren ska, när det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där

koncessionsområdet ligger (4 kap. 2 § tredje stycket och 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen).

Bergmästaren beslutar i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession (8 kap. 1 § första stycket minerallagen). Ärendet ska dock hänskjutas till regeringen om bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt, eller bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit i sitt remissyttrande.

Villkor och giltighetstid

En koncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt, alternativt som behövs för att naturtillgångarna ska utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt.

En bearbetningskoncession gäller normalt i 25 år. I 4 kap. 8–11 §§ minerallagen finns bestämmelser om förlängning.

4.4 Tillstånd enligt miljöbalken

Miljöbalkens övergripande syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer försäkras en hälsosam och god miljö. Tillståndsprövningen enligt miljöbalken, som är en helt fristående prövning i förhållande till minerallagen, avser att säkerställa att en planerad verksamhet uppfyller de krav som följer av miljöbalken.

Gruv- och utvinningsverksamhet utgör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt bestämmelser i 9 kap. miljöbalken och 4 kap. miljöprövningsförordningen. Det innebär att tillstånd krävs för brytning och anrikning av mineral samt deponering av utvinningsavfall. I den utsträckning gruvdriften förutsätter bortledning av grundvatten och uppförande av dammar krävs även tillstånd till vattenverksamhet enligt bestämmelser i 11 kap. miljöbalken. Vad som avses med vattenverksamhet definieras i 11 kap. 3 § miljöbalken.

Vid tillståndsprövningen bedöms om den sökta verksamheten kan tillåtas enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

och övriga tillåtlighetsregler i balken. Om verksamheten är tillätlig görs en prövning av vilka villkor och andra begränsningar som ska gälla för verksamheten.

Hela den planerade gruvverksamheten och dess miljöpåverkan prövas samlat vid tillståndsprövningen. Även följdverksamheter, t.ex. transporter, tillfartsvägar och masshantering, ingår i prövningen. Den ansökta verksamheten får inte påbörjas innan ett miljötillstånd har meddelats.

En ansökan om miljötillstånd prövas av mark- och miljödomstolen. Regeringen får för visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av gruv- och utvinningsverksamhet (17 kap. 3 § miljöbalken).

4.5 Markanvisning samt bygg- och marklov

Regler om markanvisning finns i 9 kap. minerallagen. En markanvisningsförrättning hålls på begäran av den som har en bearbetningskoncession. Vid förrättningen bestäms vilken mark inom koncessionsområdet som tillståndshavaren får ta i anspråk för bearbetningen av fyndigheten. Det bestäms också vilken mark eller vilket utrymme inom eller utom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för den verksamhet som hänger samman med bearbetningen. Genom markanvisningen knyts rätten att utvinna mineral till rätten att nyttja den mark eller det utrymme som krävs för verksamheten. Ett beslut om markanvisning krävs även om innehavaren av koncessionen själv äger den mark som behöver tas i anspråk för gruvdriften.

Som ett sista steg i processen fram till det att gruvverksamheten kan påbörjas behövs bygglov och marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900) för byggnation av anläggningar respektive för vissa markarbeten.

5 Prövning av Natura 2000-tillstånd

5.1 Naturvårdsdirektiven

Natura 2000

Med medlemskapet i Europeiska unionen blev art- och habitatdirektivet, även kallat livsmiljödirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, som senast ändrats genom Rådets direktiv 2006/106/EG av den 20 november 2006) och fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) bindande för Sverige. Direktiven benämns ofta gemensamt som naturvårdsdirektiven. Enligt direktiven ska livsmiljöer och djur- och växtarter skyddas bl.a. genom skapandet av ett europeiskt nätverk av skyddade områden (Natura 2000). Naturvårdsdirektiven innebär dels ett områdesskydd, dels ett skydd för arter. Syftet är framför allt att bibehålla eller återställa en gynnsam status för bevarande av vissa typer av livsmiljöer och för populationer av vissa arter av vilda djur och växter.

Nätverket Natura 2000 upprättas genom en särskild procedur, där varje medlemsstat bl.a. identifierar platser som är viktiga för bevarandet av livsmiljöer och arter som omfattas av direktiven och utser dessa till särskilda bevarandeområden. Det handlar om livsmiljöer vars naturliga utbredningsområde inom gemenskapen är mycket litet eller har krympt avsevärt. Bland arterna av gemenskapsintresse återfinns en rad svenska djur och växter vars långsiktiga överlevnad är hotad.

I Sverige fanns vid årsskiftet 2021/22 drygt 4 000 Natura 2000-områden med en sammanlagd areal om 5 797 073 hektar land och inlandsvatten respektive 2 005 821 hektar hav. Ungefär 13 procent av Sveriges sammanlagda land- och inlandsvattenareal ingår i nätverket Natura 2000.

Regleringen i direktiven

I livsmiljödirektivet anges kriterier enligt vilka medlemsstaterna i EU ska föreslå en lista över områden där det finns sådana livsmiljötyper och arter som räknas upp i direktivet. Listan ska lämnas till kommissionen tillsammans med upplysningar som identifierar områdena och anger de förhållanden som medfört att områdena tagits upp på listan (artikel 4.1). I samförstånd med varje medlemsstat ska kommissionen med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse för bevarandet av livsmiljöer och arter (artikel 4.2). Så snart ett område har förts upp på denna lista, ska området omfattas av ett visst närmare angivet skydd (artikel 4.5). Listan ska sedan antas av kommissionen enligt ett särskilt förfarande (artikel 4.2). När ett område har valts ut enligt det beskrivna förfarandet, ska den berörda medlemsstaten utse området till särskilt bevarandeområde (artikel 4.4).

Kommissionen kan också finna att ett område saknas på den lista som medlemsstaten föreslagit och att området är oundgängligt för bevarandet av en livsmiljö eller en art. I så fall ska kommissionen inleda ett samrådsförfarande med medlemsstaten. Om kommissionen och medlemsstaten inte kommer överens, ska frågan överlämnas till rådet. Rådet kan besluta att området har gemenskapsintresse (artikel 5.1–3). Under samrådsperioden och i avvaktan på rådets beslut ska medlemsstaten vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av den livsmiljö och störningar av den art för vilka området har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet (artikel 5.4 jämförd med 6.2).

För de särskilda bevarandeområdena ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för

områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som finns i områdena (artikel 6.1). Medlemsstaterna måste alltså upprätthålla ett visst skydd för utpekade områden, men varje medlemsstat får själv välja vilka mekanismer som ska användas inom det egna landet för att kraven ska tillgodoses.

När kommissionen har fört upp ett område på sitt utkast till lista över områden av gemenskapsintresse gäller följande.

Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av de livsmiljöer och störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet (artikel 6.2).

Alla planer och projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för syftet med att bevara området. En plan eller ett projekt får godkännas av den nationella myndigheten först efter att myndigheten har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Om det är lämpligt, ska myndigheten också höra allmänhetens åsikt (artikel 6.3).

Om bedömningen är att området skulle kunna komma att skadas, får planen eller projektet i vissa fall ändå godkännas. Men det förutsätter att det saknas alternativa lösningar och att planen eller projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär. Det förutsätter också att medlemsstaten vidtar alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000-området totalt sett förblir ekologiskt sammanhängande. Om området innehåller en livsmiljötyp eller art som enligt direktivet är särskilt prioriterad, får man i bedömningen endast beakta sådana faktorer som rör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse (artikel 6.4).

Fågeldirektivet innehåller också bestämmelser om skydd för vissa arter och deras livsmiljöer. Artskyddet avser alla europeiska fågelarter med vissa undantag. Skyddet för livsmiljöer ska avse

habitat för vissa angivna arter samt för flyttfåglars viloplats och häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden. Områden som medlemsstaterna finner är mest lämpliga ska enligt direktivet klassificeras som särskilda skyddsområden.

Skyddsområden enligt fågeldirektivet och bevarandeområden enligt livsmiljödirektivet utgör tillsammans det europeiska Natura 2000-nätverket. Livsmiljödirektivets skyddsbestämmelser gäller också för skyddsområden enligt fågeldirektivet (artikel 7 livsmiljödirektivet jämförd med artikel 4.1–2 fågeldirektivet).

Genomförandet av direktiven

Naturvårdsdirektiven har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom bestämmelser i 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken och 15–20 a §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (prop. 1994/95:117, prop. 2000/01:111 och prop. 2011/12:158).

5.2 Natura 2000-prövning

Natura 2000-prövning vid ansökan om bearbetningskoncession

I 4 kap. 8 § miljöbalken anges att användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats som skydds- eller bevarandeområde enligt naturvårdsdirektiven, och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats.

Genom hänvisningen i 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45) till miljöbalkens hushållningsbestämmelser blir bestämmelserna om skydd för Natura 2000-områden tillämpliga i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession. Behovet av en Natura 2000-prövning kan också aktualiseras när en planerad gruv- och utvinningsverksamhet tillståndsprövas enligt miljöbalken eller under tidigare stadier av processen från prospektering till ett miljötillstånd. Fokus i den fortsatta framställningen ligger på Natura 2000-

prövningen i samband med behandlingen av en ansökan om bearbetningskoncession.

Bergmästaren ska samråda med länsstyrelsen när det gäller tillämpningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser (8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen). Länsstyrelsens bedömning inom ramen för samrådet omfattar bl.a. att ta ställning till om markanvändningen för den sökta koncessionen på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Om länsstyrelsen bedömer att så är fallet får projektet inte vidtas utan att ett Natura 2000-tillstånd har meddelats. Frågor om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken prövas av länsstyrelsen i det län där området ligger (7 kap. 29 b § miljöbalken).

I HFD 2022 not. 20 (Laver) har Högsta förvaltningsdomstolen klargjort att ett Natura 2000-tillstånd måste föreligga innan ett beslut om bearbetningskoncession kan meddelas. Ett ärende om beviljande av koncession kan alltså inte prövas slutligt innan det finns ett lagkraftvunnet ställningstagande till en ansökan om Natura 2000-tillstånd.

En prövning i flera steg

I 7 kap. 28 a § miljöbalken anges att tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Från kravet på tillstånd undantas verksamheter eller åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området. Verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 är också undantagna från kravet på tillstånd (Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till lag (2001:437) om ändring i miljöbalken). Avgörande för bedömningen av om en verksamhet eller en åtgärd kräver tillstånd är inte var verksamheten bedrivs eller åtgärden vidtas utan i stället den påverkan som den kan få på miljön i ett Natura 2000-område.

I 7 kap. 28 b § miljöbalken anges att tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller inte medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området. Bedömningen

tar sikte på inte enbart effekterna av den planerade verksamheten eller åtgärden i sig utan även om den tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder kan påverka miljön eller arter i ett skyddat område.

Natura 2000-prövningen består alltså av två steg. Det första steget avser ett ställningstagande till om den planerade verksamheten eller åtgärden har en sådan påverkan på miljön i ett Natura 2000-område att tillståndsplikten enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken aktualiseras. Det andra steget avser en bedömning av om tillstånd kan ges enligt de krav som ställs upp i 7 kap. 28 b § miljöbalken.

Om förutsättningarna enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken inte är uppfyllda kan ett Natura 2000-tillstånd ändå ges med stöd av 7 kap. 29 § miljöbalken. Som förutsättningar gäller att det saknas alternativa lösningar, verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, och de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses. Ett tillstånd får, med tillämpning av 7 kap. 29 § miljöbalken, lämnas endast efter regeringens tillåtelse.

Steg ett: bedömning om Natura 2000-tillstånd krävs

Tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken aktualiseras om en verksamhet eller åtgärd kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. Uttrycket ”kan påverka” innebär att det är frågan om en riskbedömning där det inte behöver vara klarlagt att verksamheten eller åtgärden kommer att medföra ”en betydande påverkan på miljön”. Begreppet ”miljön” innefattar inte bara de livsmiljöer och arter som pekats ut när Natura 2000-området inrättades utan även miljön i en vidare bemärkelse. Tillståndskravet har alltså formulerats i mer allmänna ordalag (jämfört med regeln i 7 kap. 28 b § miljöbalken) för att fånga upp verksamheter och åtgärder som typiskt sett kan påverka miljön i ett skyddat område. Bedömningen av om påverkan är betydande eller inte görs mot bakgrund av både verksamhetens eller åtgärdens karaktär och områdets känslighet för påverkan. Om en planerad verksamhet eller åtgärd innebär en direkt påverkan på de livsmiljöer eller arter som

omfattas av skyddet i ett utpekat område får tröskeln för tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken anses vara låg.

Under samrådet med länsstyrelsen hämtar bergmästaren in länsstyrelsens bedömning av om markanvändningen för den sökta koncessionen på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område (8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen). Bedömningen i det här skedet grundas primärt på de uppgifter som finns i den miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram, och som i sin tur baseras på antaganden om gruvprojektets påverkan på skyddade områden. Länsstyrelsen har möjlighet att begära in kompletterande uppgifter.

I samrådsskedet är det således fråga om en mer allmän riskbedömning av verksamhetens påverkan, innan verksamhetsutövaren eller myndigheten utvärderat de exakta effekterna på de livsmiljöer och arter som skyddas i ett Natura 2000-område och vilka anpassningar av verksamheten som kan krävas för att minska sådana effekter. Denna senare bedömning görs när en ansökan om Natura 2000-tillstånd prövas och tillräcklig utredning finns tillgänglig.

Steg två: prövning om ett Natura 2000-tillstånd kan ges

Om tillståndskravet enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har aktualiserats behöver en prövning göras för att bedöma om förutsättningar för ett Natura 2000-tillstånd är uppfyllda eller inte.

Ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken görs hos länsstyrelsen i det län där det skyddade området finns. Ansökan kan också göras hos miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen, som prövar tillstånd enligt 9 kap. och 11 kap. miljöbalken (7 kap. 29 b § miljöbalken). I de fallen görs ansökan om Natura 2000-tillstånd integrerat med ansökan om tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. Om en ansökan om Natura 2000-tillstånd redan getts in till länsstyrelsen kan mark- och miljödomstolen förbehålla sig prövningen av den ansökan (21 kap. 3 § miljöbalken).

Inför ansökan om ett Natura 2000-tillstånd ska en specifik miljöbedömning göras. Den innebär bl.a. att verksamhetsutövaren ska samråda med myndigheter och andra aktörer samt ta fram en miljökonsekvensbeskrivning som ges in till prövningsmyndigheten.

I avsnitt 6.2 finns en mer detaljerad beskrivning av de olika stegen i en specifik miljöbedömning.

En verksamhet eller åtgärd behöver inte i sig medföra skada eller betydande störning på miljön i ett skyddat område, men kan tillsammans med beslutade eller pågående verksamheter som bedrivs i området innebära att gränsen för acceptabel påverkan överskrids. Vid prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd bedöms därför även kumulativa effekter, dvs. hur verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter och åtgärder sammantaget kan påverka området. Verksamheter eller åtgärder som ska beaktas när hänsyn tas till kumulativa effekter kan vara t.ex. diken, vägar eller vad som följer av beslutade bygglov, detaljplaner eller miljötillstånd.

Ett Natura 2000-tillstånd får förenas med villkor (16 kap. 2 § miljöbalken).

Prövningsmyndigheten får i vissa fall inte meddela ett Natura 2000-tillstånd utan regeringens tillåtelse (7 kap. 29 § miljöbalken). Det kan bli aktuellt om tillstånd inte kan meddelas till följd av kraven i 7 kap. 28 b § miljöbalken men prövningsmyndigheten bedömer att det finns skäl att få frågan prövad enligt 7 kap. 29 § miljöbalken. I det fallet ska prövningsmyndigheten med eget yttrande överlämna frågan till regeringen (19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken). Regeringen prövar endast om förutsättningarna enligt 7 kap. 29 § miljöbalken är uppfyllda. Om regeringen ger tillåtelse gör prövningsmyndighet den slutliga bedömningen av om förutsättningarna för ett Natura 2000-tillstånd är uppfyllda.

5.3 Vilka krav ställs på Natura 2000-prövningen?

En prövning som är fullständig, exakt och slutlig

I NJA 2013 s. 613 (Bunge) klargjorde Högsta domstolen att 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. Högsta domstolen uttalade följande (punkt 11–13).

11. Enligt art- och habitatdirektivet (artikel 6.3) får en plan eller ett projekt godkännas bara om en nationell myndighet har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Myndigheten ska ur ett vetenskapligt perspektiv bedöma planens eller projektets konsekvenser för området. Ett godkännande förutsätter att det ”inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan” på området. (Se målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 55 och 59.) Det ska alltså stå klart att verksamheten inte är skadlig.
12. EU-domstolens rättstillämpning uttrycker på olika sätt att prövningen ska vara allsidig. Den nationella myndigheten har att ta hänsyn till de kumulativa effekter som olika planer och projekt kan få för målsättningen att bevara Natura 2000-området och ska försäkra sig om att det inte uppstår någon långvarig skadlig inverkan på området. Alla aspekter av planerna och projekten ska identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information och kunnande. En prövning svarar inte mot kraven enligt art- och habitatdirektivet, om den innehåller brister eller saknar fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser. Det ska vara möjligt att skingra varje rimligt vetenskapligt tvivel i fråga om de planerade arbetenas påverkan på området. (Se målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 53–56, Alto Sil-målet, punkt 100, och dom den 11 april 2013 i mål C-258/11, Sweetman, punkterna 41 och 45.)
13. Tillståndsprövningen ska sålunda omfatta alla de effekter som den sökta verksamheten kan få på Natura 2000-området. Detta innebär i sin tur att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen, och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig. Ett tillstånd förutsätter att myndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på det skyddade området.

Genom Högsta domstolens avgörande står det klart att en prövning som baseras på direktivets artikel 6.3 utgår från att det någonstans i processen samlat görs en fullständig, exakt och slutlig bedömning av verksamhetens påverkan på de skyddsvärda intressena i ett Natura 2000-område. Avgörandet har fått genomslag i praxis, se t.ex. HFD 2016 ref. 21 (Norra Kärr) samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 18 juni 2014 i målen M 7307-13 och

M 11820-13, den 30 april 2019 i mål M 10717-17 och den 28 augusti 2018 i mål M 10355-17.

Regleringen i minerallagen bygger på att prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska göras så tidigt som möjligt och vid endast ett tillfälle. Samtidigt kan det vara svårt att i ett tidigt skede förutse alla tänkbara konsekvenser av ett projekt. Det beror på att processen från prospektering till färdig gruvverksamhet är indelad i olika steg och att fullständig information om gruvans slutliga utformning och påverkan på miljön oftast finns tillgänglig först i slutskedet av processen. Det förhållandet har belysts i HFD 2016 ref. 21 (Norra kärr) där Högsta förvaltningsdomstolen upphävde regeringens beslut om bearbetningskoncession. Skälet för det var att miljökonsekvensbeskrivningen inte innehöll några uppgifter om markanvändningen för drifanläggningar (gråbergsupplag, sandmagasin, klarningsdamm m.m.), vilket medförde att någon prövning av (markanvändningen för drifanläggningarnas) påverkan på miljön i näraliggande Natura 2000-områden inte hade kommit till stånd.

Högsta förvaltningsdomstolen avgörande indikerar att prövningsunderlaget till en ansökan om Natura 2000-tillstånd – för att leva upp till kraven på att det görs en samlad prövning som är fullständig, exakt och slutlig – bör vara i princip lika detaljerat och omfattande som underlaget till den efterföljande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken, när det gäller de delar av verksamheten som kan påverka miljön i Natura 2000-området.

Natura 2000-prövningen kan behöva göras om

Inte sällan går det lång tid från det att en bearbetningskoncession beviljas till dess att prövningen av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken initieras. Det är inte heller ovanligt att den närmare utformningen och placeringen av anläggningar för driften m.m. ändras på ett sätt som medför en ändrad påverkan på miljön inom ett Natura 2000-område. I den situationen kan det, trots att ett Natura 2000-tillstånd redan utverkats, många gånger bli nödvändigt att på nytt göra en bedömning av vilken påverkan gruvprojektet kommer att ha på det skyddade området.

För att utesluta risken för betydande påverkan på ett skyddat område krävs, enligt EU-domstolens rättspraxis, att den tidigare Natura 2000-prövningen innehåller fullständiga, exakta och slutliga slutsatser på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras beträffande arbetenas inverkan, och under förutsättning att de relevanta miljömässiga och vetenskapliga uppgifterna inte har förändrats, att projektet inte har ändrats och att det inte finns några andra planer eller projekt som ska beaktas (Friends of the Irish Environment Ltd, C-254/19, EU:C:2020:680, punkt 55).

Det är den nationella prövningsmyndigheten som, inför en slutlig miljöprövning av ett projekt, ska kontrollera om en förnyad Natura 2000-prövning behöver göras. Om projektet har förändrats på ett sätt som motiverar en ny Natura 2000-prövning är det, enligt EU-domstolens rättspraxis, inte tillräckligt att pröva enbart tillkommande aspekter av förväntad miljöpåverkan på det skyddade området. För att en samlad prövning som är fullständig, exakt och slutlig ska anses ha skett krävs det att samtliga aspekter av verksamhetens påverkan på det skyddade området prövas på nytt (a.a., punkt 58).

För en exploatör kan det alltså bli nödvändigt att, integrerat med prövningen av en ansökan om miljötillstånd, på nytt ansöka om Natura 2000-tillstånd trots att ett sådant tillstånd redan har utverkats.



6 Miljöbedömningar av verksamheter och åtgärder

I följande avsnitt behandlas de unionsrättsliga regler som berör miljöbedömningar av verksamheter och åtgärder samt genomförandet av de bestämmelserna i svensk rätt. Den specifika miljöbedömningen utgör en viktig del i flera av stegen mot etablerandet av en gruva, inklusive utverkandet av ett Natura 2000-tillstånd i de fall ett sådant behövs. Avsnittet beskriver därför även EU-domstolens rättspraxis när det kommer till tillståndsprocesser som sker i flera etapper och hur den relaterar till tillståndsprövningen i en svensk kontext.

6.1 EU-rättsliga och internationella regler

MKB-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, det s.k. MKB-direktivet, har ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. En kortfattad beskrivning av MKB-direktivet och ändringsdirektivet finns i prop. 2016/17:200 s. 59 ff. När det i den fortsatta texten hänvisas till MKB-direktivet avses den kodifierade nu gällande versionen av direktivet.

MKB-direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en

betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskriver direktivet tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektens påverkan innan tillstånd ges (artikel 2.1).

Enligt artikel 3 ska en miljökonsekvensbedömning i varje enskilt fall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de betydande direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande befolkning och människors hälsa, biologisk mångfald, mark, jord, vatten, luft, klimat och landskap, materiella tillgångar, kulturarv och landskap samt samverkan mellan dessa faktorer. Hur bedömning ska genomföras framgår av artiklarna 5–10.

I bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som omfattas av kraven på obligatorisk miljöbedömning i enlighet med artiklarna 5–10. I bilaga 2 finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljöbedömning i enlighet med artiklarna 5–10 ska göras. För de verksamheter och åtgärder som inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan eller som inte finns upptagna i vare sig bilaga 1 eller 2 ställer direktivet inte några krav på vare sig tillståndsplikt eller en bedömning av deras miljöpåverkan.

Om det krävs en miljöbedömning av projektet ska exploatören utarbeta och till den ansvariga myndigheten ge in en miljökonsekvensbeskrivning (artikel 5.1). I bilaga 4 till direktivet finns en lista över de uppgifter som en miljökonsekvensbedömning ska innehålla.

Århuskonventionen och Esbokonventionen

Sverige är part till UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen. Konventionen syftar till att säkerställa allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter, att delta i beslutsprocesser om miljön, samt få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Århuskonventionen har tillträtts också av Europeiska gemenskapen. Sverige är även part till Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, den s.k. Esbokonventionen, som syftar till samarbete för att förebygga gränsöverskridande miljöeffekter och innehåller krav på

att informera grannländer och allmänheten om planerade verksamheter som kan orsaka miljöeffekter. En kortfattad beskrivning av Århuskonventionen och Esbokonventionen finns i prop. 2016/17:200 s. 59 och 63.

6.2 Regleringen i miljöbalken och miljöbedömningsförordningen

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. specifika miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder samt om samordning (av arbetet med andra miljöbedömningar) och om s.k. liten miljökonsekvensbeskrivning. Bestämmelserna kompletteras av miljöbedömningsförordningen (2017:966). Genom de bestämmelserna genomförs kraven i MKB-direktivet och andra internationella rättsakter om specifika miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder i svensk rätt.

Bestämmelserna om miljöbedömningar har utformats för att sätta fokus på processen att genomföra en miljöbedömning som involverar den berörda allmänheten och berörda miljömyndigheter snarare än det dokument – miljökonsekvensbeskrivningen – som processen resulterar i och som beskriver miljöeffekterna av en viss verksamhet eller åtgärd. Med verksamhet och åtgärd avses alla delar av ett projekt, dvs. inte endast den del som är tillståndspliktig. Miljöbedömningen ska alltså göras utifrån projektet som helhet (prop. 2016/17:200 s. 195; se även MÖD 2007:50). Fokus i den fortsatta framställningen ligger på bestämmelser om specifika miljöbedömningar av verksamheter och åtgärder.

Den som avser att bedriva en verksamhet eller åtgärd som omfattas av kraven på specifik miljöbedömning ska först undersöka om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 23 § miljöbalken). Det sker bl.a. genom att verksamhetsutövaren genomför ett undersökningssamråd med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda (6 kap. 24 § miljöbalken). Den som ingår i kretsen för ett undersökningssamråd ska kunna ta del av ett samrådsunderlag. Det ska innehålla uppgifter som verksamhetens eller åtgärdens utformning och omfattning, dess lokalisering, miljön i de områden som påverkas, de betydande miljöeffekter som kan antas uppkomma

och vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga och avhjälpa dem samt verksamhetsutövarens bedömning i frågan om en betydande miljöpåverkan kan antas (8 § miljöbedömningsförordningen). Efter undersökningen ska länsstyrelsen i ett särskilt beslut avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 26 § miljöbalken).

Om det på förhand redan är avgjort att en verksamhet eller åtgärd medför en betydande miljöpåverkan är det inte nödvändigt att genomföra en särskild undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ miljöbalken. Det är fallet om verksamhetsutövaren själv bedömer att projektet medför en betydande miljöpåverkan eller om projektet omfattas av bestämmelserna i 6 § miljöbedömningsförordningen jämförd med tillämpliga bestämmelser i miljöprövningsförordningen (2013:251). I de fallen behöver bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ miljöbalken inte tillämpas och verksamhetsutövaren behöver inte avvakta ett beslut från länsstyrelsen i frågan om verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan. I stället kan verksamhetsutövaren gå vidare med att genomföra den specifika miljöbedömningen.

Den specifika miljöbedömningen innebär att verksamhetsutövaren ska samråda om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd), ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och ge in denna till prövningsmyndigheten, samt att prövningsmyndigheten ska ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och slutföra miljöbedömningen (6 kap. 28 § miljöbalken).

Ett första moment i den specifika miljöbedömningen är att genomföra avgränsningssamrådet (6 kap. 29–32 §§ miljöbalken). Syftet med avgränsningssamrådet är att behandla projektets miljöeffekter i bred kontext för att kunna komma fram till en lämplig avgränsning i den kommande miljökonsekvensbeskrivningen. Avgränsningssamrådet ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden (6 kap. 30 § miljöbalken). Till allmänheten räknas även miljö- och naturvårdsorganisationer som är verksamma på den ort där verksamheten eller åtgärden planeras. Till samrådsgruppen hör ofta Naturvårdsverket,

Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Även kommunen och berörda kommunala nämnder förutsätts ingå i samrådskretsen. Vilka som ska ingå i samrådskretsen får dock avgöras från fall till fall med hänsyn till den planerade verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning.

De som ingår i samrådskretsen för avgränsningssamrådet ska kunna ta del av ett samrådsunderlag. Ett sådant underlag kan ha tagits fram om ett undersökningssamråd hållits. Underlaget kan då användas även för avgränsningssamrådet med de eventuella kompletteringar som kan behövas om några förändringar skett sedan undersökningssamrådet. Om inget undersökningssamråd skett och inget samrådsunderlag därför tagits fram, måste ett sådant underlag tas fram inför avgränsningssamrådet. Underlaget ska innehålla samma uppgifter som inför ett undersökningssamråd (8 § miljöbedömningsförordningen).

Avgränsningssamrådet ska påbörjas och samrådsunderlaget ska lämnas till samrådskretsen i så god tid att det möjliggör ett meningsfullt samråd innan verksamhetsutövaren utformar miljökonsekvensbeskrivningen och den slutliga tillståndsansökan (6 kap. 31 § miljöbalken). En bedömning av hur lång tid innan avgränsningssamrådet som underlaget ska lämnas måste avgöras från fall till fall. Vid bedömningen bör hänsyn bl.a. tas till underlagets omfattning och komplexitet.

Det är viktigt att länsstyrelsen har en aktiv roll under samrådet. Länsstyrelsen bör ge verksamhetsutövaren vägledning om hur miljökonsekvensbeskrivningen ska utformas och ta ställning till vilka frågor som är relevanta ur miljösynpunkt. I 6 kap. 32 § miljöbalken anges därför att länsstyrelsen under avgränsningssamrådet ska verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen (prop. 2004/05:129 s. 55 f.).

En specifik miljöbedömning ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning som ges in till prövningsmyndigheten. Enligt 6 kap. 35 § miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla uppgifter om själva projektet, dess lokalisering, utformning och omfattning. I 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen finns kompletterande krav på vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Om verksamheten eller

åtgärden kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska miljökonsekvensbeskrivningen även innehålla de uppgifter som behövs för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§ miljöbalken (enligt 6 kap. 36 § miljöbalken). Eftersom definitionen av miljöeffekter är bred finns det ett behov att avgränsa en miljökonsekvensbeskrivning för att minska risken att den får ett onödigt omfång. Det anges därför i 6 kap. 37 § miljöbalken att de uppgifter som ska finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen enligt 35 och 36 §§ ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder, och som behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.

Det är ytterst verksamhetsutövaren som ansvarar för att samrådet genomförs enligt gällande lagkrav och att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller de uppgifter som behövs för tillståndsprövningen. Av domstolspraxis följer att en bristfälligt genomförd samrådsprocess eller en för snävt avgränsad miljökonsekvensbeskrivning kan leda till att tillståndsansökan avvisas eller avslås (t.ex. NJA 2008 s. 748 och 2009 s. 321 samt MÖD 2006:57, 2007:50 och 2012:19).

Om prövningsmyndigheten bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen, ska myndigheten kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns, göra den tillgänglig för allmänheten och ge allmänheten skälig tid att yttra sig (6 kap. 39 § miljöbalken). Yttrandetiden får inte vara kortare än 30 dagar. I 6 kap. 40–41 §§ miljöbalken finns krav på kungörelsens innehåll och att miljökonsekvensbeskrivningen ska kungöras på en lämplig webbplats och i ortstidning.

Prövningsmyndigheten ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken samt, när tillståndsfrågan avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna. Myndighetens beslut ska kungöras (6 kap. 42–44 §§ miljöbalken).

Den som gör en specifik miljöbedömning ska sträva efter att samordna arbetet med andra miljöbedömningar som görs eller med liknande arbete som görs enligt andra författningar (6 kap. 46 § miljöbalken). Bestämmelsen tar sikte på både samordning under samrådsskedet och samordning längre fram i processen när en miljökonsekvensbeskrivning tas fram.

6.3 Miljöbedömningar av gruvprojekt

Som framgår av avsnitt 6.2 innefattar en specifik miljöbedömning olika steg som innebär att verksamhetsutövaren ska samråda med myndigheter och andra intressenter och ta fram en miljökonsekvensbedömning som ges in till prövningsmyndigheten. I den fortsatta framställningen ligger fokus på dels att kraven på att genomföra en miljöbedömning för ett gruvprojekt aktualiseras vid minst två tillfällen (ibland flera), dels att kravet på vad på miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla kan variera beroende på vid vilken etapp av prövningsprocessen som beskrivningen tas fram.

Bearbetningskoncession

Enligt 4 kap. 2 § första stycket minerallagen (1991:45) ska en bearbetningskoncession meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. I ärenden om bearbetningskoncession ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas; tillämpningen ska ske endast vid prövningen av koncessionen och inte vid den efterföljande miljötillståndsprövningen (4 kap. 2 § tredje och fjärde stycket minerallagen).

I 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen finns en hänvisning till bestämmelser i 6 kap. miljöbalken om att göra en specifik miljöbedömning. Bestämmelsens femte stycke fick sin nuvarande lydelse i samband med den senast översynen av genomförande av MKB-direktivet. I det lagstiftningsärendet gjordes bedömningen att flera omständigheter, bl.a. att ett väl genomfört samråd minskar risken för senare krav på kompletteringar och för överklaganden, talade för att bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas vid

prövning av beviljande av bearbetningskoncessioner. Det ansågs även att verksamheter som prövas enligt minerallagens regler om bearbetningskoncession är av sådan karaktär att en betydande miljöpåverkan alltid kan antas, varför det inte skulle öppnas upp för en möjlighet att ta fram en s.k. liten miljökonsekvensbeskrivning (prop. 2016/17:200 s. 157 f. och s. 220 f.). I den promemoria som föregick propositionen finns ett utförligt resonemang om MKB-direktivets tillämplighet för prövningen av ärenden om bearbetningskoncession (Ds 2016:25 s. 252 f.)

Inför ansökan om bearbetningskoncession ska alltså verksamhetsutövaren genomföra en specifik miljöbedömning och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (se avsnitt 6.2). Miljökonsekvensbeskrivningen ska bl.a. innehålla information som gör det möjligt att bedöma om gruvprojektet kommer att medföra betydande påverkan på miljön i ett Natura 2000-område. Om tillståndsplikten enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken aktualiseras behöver verksamhetsutövaren ansöka om ett Natura 2000-tillstånd (se avsnitt 5.2). Miljökonsekvensbeskrivningen ska även innehålla information som gör det möjligt att göra bedömningar och avvägningar av hur gruvprojektet förhåller sig till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i övrigt.

Natura 2000-tillstånd

En ansökan om Natura 2000-tillstånd prövas av länsstyrelsen i det län där det skyddade området finns. Ansökan kan också göras hos miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen integrerat med en ansökan om tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. Om en ansökan om Natura 2000-tillstånd redan getts in till länsstyrelsen kan mark- och miljödomstolen förbehålla sig prövningen av den ansökan (21 kap. 3 § miljöbalken). Inför ansökan om ett Natura 2000-tillstånd ska verksamhetsutövaren genomföra en specifik miljöbedömning och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (se avsnitt 5.2).

Miljökonsekvensbeskrivningen ska alltid innehålla en beskrivning av verksamhetens konsekvenser för syftet med att bevara Natura 2000-området, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts,

samt de uppgifter som i övrigt behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§ miljöbalken (6 kap. 36 § första stycket miljöbalken). Om verksamhetsutövaren avser att enbart utverka ett Natura 2000-tillstånd kan innehållet i miljökonsekvensbeskrivning begränsas till de uppgifter som behövs för den prövningen (6 kap. 36 § andra stycket miljöbalken). Om ansökan i stället görs integrerat med en ansökan om tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken gäller kraven på vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla fullt ut.

De uppgifter som behövs för prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd varierar beroende på den sökta verksamhetens art och omfattning och för vilka syften det berörda området har inrättats. Regelverket anger också att de uppgifter som ska finnas med i en miljökonsekvensbeskrivning ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder, och som behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra (6 kap. 37 § miljöbalken).

Miljökonsekvensbeskrivningen ska möjliggöra en bedömning av om verksamheten kan komma att skada de livsmiljöer eller orsaka en betydande störning på de arter för vilka området har inrättats. Enligt 17 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska länsstyrelsen upprätta särskilda bevarandeplaner för Natura 2000-områden. Information till miljökonsekvensbeskrivningen kan hämtas från bevarandeplanen för det berörda Natura 2000-området, som innehåller områdesspecifik information om vad som kan skada eller störa utpekade livsmiljöer och arter och hur en gynnsam bevarandestatus kan upprätthållas. Vissa Natura 2000-områden saknar en bevarandeplan och en beskrivning av bevarandesyftet. Om det är fallet får verksamhetsutövaren mer övergripande redovisa hur gruvverksamheten kan påverka områdets möjlighet att bidra till upprätthållandet av den gynnsamma bevarandestatusen för skyddade arter och naturtyper.

Tillstånd enligt miljöbalken

För stenbrott och gruvdrift i dagbrott med ett verksamhetsområde som överstiger 25 hektar krävs, enligt MKB-direktivet, alltid en

specifik miljöbedömning. För gruv- och utvinningsverksamhet i övrigt inklusive anläggningar för rostning och sintring får medlemsstaterna själva avgöra om projektet kräver en specifik miljöbedömning, vilket i så fall kan ske genom en individuell granskning eller genom att gränsvärden eller kriterier fastställs av medlemsstaten (artikel 4 samt bilaga 1 och 2 till direktivet).

MKB-direktivets krav på prövning och specifik miljöbedömning för stenbrott och gruvdrift i dagbrott har genomförts i svensk rätt bl.a. genom 4 kap. 11–16 §§ miljöprövningsförordningen och 6 § miljöbedömningsförordningen. Av bestämmelserna framgår att anläggningar för brytning av malm eller mineral samt anläggningar för bearbetning eller anrikning av malm eller mineral – oavsett storlek eller omfattning – utgör tillståndspliktig verksamhet. Detsamma gäller provbrytning och anläggning för bearbetning för provändamål. I 6 § första stycket 1 miljöbedömningsförordningen anges att en verksamhet ska antas medföra en betydande miljöpåverkan om den omfattas av tillståndsplikt enligt bl.a. 4 kap. 11–16 §§ miljöprövningsförordningen. Det betyder att en specifik miljöbedömning alltid ska göras för verksamheter som avser brytning av malm eller mineral samt anläggningar för bearbetning eller anrikning av malm eller mineral.

Inför ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ska alltså verksamhetsutövaren genomföra en specifik miljöbedömning och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, som ska möjliggöra en heltäckande bedömning av miljöeffekterna av gruvprojektet. En mer detaljerad redovisning av vad kravet på en specifik miljöbedömning innebär finns i avsnitt 6.2.

Specifika miljöbedömningar kan samordnas

Systemet för bedömning av möjligheten att utvinna mineral förutsätter prövning enligt olika lagstiftningar och i flera steg. De centrala stegen i processen är undersökningstillstånd och bearbetningskoncession enligt minerallagen samt tillstånd enligt miljöbalken. För att realisera ett gruvprojekt krävs därför att en specifik miljöbedömning genomförs och en miljökonsekvensbeskrivning tas fram vid minst två tillfällen, dels inför ansökan om bearbetningskoncession, dels inför ansökan om miljötillstånd.

Om exploatören avser att provbryta en del av fyndigheten för att undersöka hur materialet kommer att bete sig i en anrikningsprocess, krävs tillstånd enligt miljöbalken till provbrytning. Även i det fallet behöver en specifik miljöbedömning genomföras och en miljökonsekvensbeskrivning tas fram.

Det kan också vara nödvändigt att genomföra en specifik miljöbedömning och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning vid ytterligare ett tillfälle. Det är fallet om projektet bedöms påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett sådan sätt att tillståndsplikten i 7 kap. 28 a § miljöbalken aktualiseras och verksamhetsutövaren därför behöver ansöka om ett Natura 2000-tillstånd.

Det är inte nödvändigt att genomföra varje steg i processen på nytt när prövningssystemet ställer krav på en specifik miljöbedömning. Genom reglerna om samordning i 6 kap. 46 § miljöbalken möjliggörs en samordning av genomförandet av specifika miljöbedömningar för olika syften och arbetet med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamhetsutövaren kan inom vida ramar samordna samråd, undersökningar och andra åtgärder för att hämta in och sammanställa information.

När ska en heltäckande bedömning av projektets miljöeffekter göras?

Av EU-domstolens rättspraxis följer att när ett projekt är föremål för en tillståndsprocess i flera steg enligt nationell rätt ska bedömningen av miljöpåverkan i princip göras så snart det är möjligt att identifiera och bedöma projektets samtliga effekter på miljön (Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 52 och 53, Paul Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 26, och Inter-Environnement Wallonie ASBL, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 85). Den behöriga myndigheten är skyldig att göra en bedömning av projektets inverkan på miljön även efter det att ett tidigare tillstånd har beviljats. Bedömningen ska vara av allomfattande karaktär och omfatta projektets samtliga punkter som ännu inte har bedömts eller som behöver bedömas på nytt (Barker, C-290/03, EU:C:2006:286, punkt 48). Om en medlemsstat överlåter befogenheten att bedöma en del av ett projekts miljöpåverkan och att fatta ett beslut på grundval av denna delvisa bedömning till en annan myndighet än den

myndighet som getts befogenheten att godkänna projektet, får denna delvisa bedömning och det tidigare beslutet inte föregripa den helhetsbedömning som den myndighet som är behörig att godkänna projektet under alla omständigheter måste göra (Namur-Est Environnement ASBL, C-463/20, EU:C:2022:121, punkt 62).

När det kommer till en tillståndsprövning i flera etapper och hur den förhåller sig till Natura 2000-prövningen, har EU-domstolen uttalat att den bedömning som krävs enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet i princip ska genomföras så snart samtliga verkningar som det aktuella projektet kan ha på ett skyddat område kan identifieras med tillräcklig precision (Inter-Environnement Wallonie ASBL, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 143).

Enligt svensk rätt gäller att en gruvverksamhet får påbörjas först när alla nödvändiga tillstånd finns på plats, dels en bearbetningskoncession enligt minerallagen, dels ett tillstånd enligt miljöbalken. Därutöver behövs även beslut om markanvisning, bygg- och marklov m.fl. beslut (se avsnitt 4). Dagens system bygger således på en uppdelad prövning och de olika besluten är självständiga i förhållande till varandra. Mot den bakgrunden bör en prövning av ärenden om beviljande av bearbetningskoncession och den efterföljande miljötillståndsprocessen anses motsvara det som i EU-domstolens rättspraxis beskrivs som beviljande av tillstånd i etapper. Samma bedömning har gjorts vid den senaste översynen av genomförandet av MKB-direktivet (Ds 2016:25 s. 256).

Unionsrätten kräver alltså att en samlad och heltäckande bedömning av samtliga miljöeffekterna ska göras inför det beslut som innebär ett slutligt godkännande av ett gruvprojekt. Kravet gäller i princip även när miljöeffekterna av projektet förutsätter en Natura 2000-prövning. Frågan om hur den svenska prövningsordningen, där Natura 2000-frågor förutsätts ha prövats slutligt redan i koncessionsskedet, förhåller sig till unionsrätten har behandlats i avsnitt 5.3.

7 Kartläggning

7.1 Ärenden om bearbetningskoncession åren 2012–2021

Beslut av bergmästaren

Under perioden 2012–2021 har bergmästaren fattat beslut i 58 ärendet om bearbetningskoncession. Av dessa har bearbetningskoncession beviljats i 38 ärenden, medan övriga beslut har avsett avslag, avvisning eller avskrivning av ansökan. Under samma period har 22 beslut om bearbetningskoncession överklagats till regeringen, medan två ärenden, Eva K nr 1 (dnr 1183/2007, 285/2009) och Kallak K nr 1 (559/2013), har hänskjutits till regeringen för prövning enligt 8 kap. 2 § minerallagen (1991:45).

Ärendet Eva K nr 1 hänsköts till regeringen i november 2014. Regeringen återförvisade ärendet i juni 2016, varefter bergmästaren beviljade bearbetningskoncession i november 2017.

Ärendet Kallak K nr 1 hänsköts till regeringen första gången i februari 2015. Regeringen återförvisade ärendet i juni 2016. Bergmästaren hänsköt återigen ärendet till regeringen i juni 2017, varefter regeringen meddelade bearbetningskoncession i mars 2022. Ärendet ligger för närvarande för rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen. I december 2022 var målet om rättsprövning fortfarande inte avgjort.

I december 2022 fanns tolv öppna ärenden om bearbetningskoncession hos Bergsstaten. Fyra av dessa avsåg ansökningar som inkom under 2022, medan resterande avsåg ansökningar som inkom 2021 eller tidigare.

Beslut av regeringen

Under perioden 2012–2021 har regeringen fattat beslut i 24 ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Av dessa har åtta ärenden återförvisats till Bergsstaten. Fem av besluten om återförvisning har skett mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 21 (Norra Kärr). De återförvisade ärendena är Eva K nr 1 (dnr 1183/2007, 285/2009), Kallak K nr 1 (dnr 559/2013), Viscaria K nr 7 (dnr 312/2011), Norra Kärr K nr 1 (dnr 838/2012) och Kyrkberget K nr 1 (dnr 728/2014).

I december 2022 fanns ett öppet ärende om bearbetningskoncession hos regeringen (Kyrkberget K nr 1).

Bergsstatens handläggningstider

Av tabell 7.1 framgår att både inströmningen av ansökningar och antalet fattade beslut har varit relativt jämn under den undersökta perioden, möjligtvis med en viss nedgång de sista åren. Även handläggningstiden från komplett ansökan till bergmästarens beslut visar inga större avvikelser för de flesta åren.

Tabell 7.1 Handläggningen hos Bergsstaten

Ärenden om bearbetningskoncession

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomna ansökningar	6	6	6	9	4	4	2	4	3	3
Beslut	7	7	9	3	10	6	5	5	1	5
Total ärendetid*	123	550	825	941	453	1080	957	624	2 962	1 049
Handläggningstid**	72	62	54	42	45	51	23	65	8	152

* Dagar i medeltal för ärenden där beslut fattats under året, räknat från det att ärendet inkom fram till beslutsdag.

** Dagar i medeltal för samtliga ärenden där beslut fattats under året, räknat från det att sista komplettering i ärendet inkom fram till beslutsdag.

När det gäller den totala ärendetiden märks en betydande variation år från år, med en tendens till ökning efter 2016. Ärenden om bearbetningskoncession kan vara mycket olika sinsemellan. Exempelvis är ett ärende om koncession för utvidgning av en befintlig gruva i allmänhet mindre komplicerat jämfört med ett ärende som avser etablering av en helt ny gruva. Det är därför vanskligt att dra några säkra slutsatser från det undersökta

materialet. En omständighet som har påverkat ärendetiderna är Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 21 (Norra Kärr), i vilket domstolen förtydligade omfattningen av prövningen enligt 4 kap. 2 § minerallagen. Eftersom avgörandet innebär att även påverkan från driftanläggningar ska beaktas när Natura 2000-frågor bedöms har det krävts kompletteringar av underlagsmaterialet i inneliggande ansökningar om bearbetningskoncession, vilket har lett till förlängda handläggningstider hos Bergsstaten (SGU, Årsredovisning 2021, s. 32 f.).

Tid från beviljat koncessionsbeslut till laga kraft

Beslut om bearbetningskoncession överklagas till regeringen. Beslut som fattas av regeringen kan i sin tur rättsprövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

Av tabell 7.2 framgår att den faktor som påverkar medeltalen för tiden från beslut till laga kraft i hög grad är om beviljandebesluten överklagas eller inte.

Tabell 7.2 Tid från beviljad koncession till laga kraft

	Beviljade ansökningar om bearbetningskoncession									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Beslut att bevilja bearbetningskoncession	7	5	5	2	6	6	4	2	0	1
Tid från beslut till laga kraft*	207	191	92	36	45	189	328	41	-	74
Överklagade beslut**	2	3	3	0	2	4	1	0	0	0
Tid från beslut till laga kraft (överklagade)***	633	346	148	-	80	265	1 200	-	-	-

* Dagar i medeltal för ärenden där beslut att bevilja bearbetningskoncession meddelats under året.

** Antal beslut att bevilja bearbetningskoncession som överklagades till regeringen under året.

*** Dagar i medeltal för ärenden där beslut att bevilja bearbetningskoncession meddelats under året, och som överklagades till regeringen.

Även när det gäller tiden det dröjer innan en beviljad koncession som överklagats får laga kraft är det svårt att dra några generella slutsatser. Det finns dock anledning att se närmare på ärendena bakom statistiken för år 2012 och 2018, eftersom medeltalen för de åren avviker jämfört med övriga år.

År 2012 överklagades två beslut att bevilja bearbetningskoncession. Bergmästarens beslut angående Tvistebogruvan K nr 1 vann laga kraft efter regeringens beslut. I det fallet uppgick tiden från koncessionsbeslutet till laga kraft till 507 dagar (cirka 17 månader). För Rönnbäcken K nr 3 – ett ärende som vann laga kraft först sedan regeringens beslut hade rättsprövats av Högsta förvaltningsdomstolen – var motsvarande tid 759 dagar (cirka 25 månader).

Statistiken för år 2018 avser endast ett beslut att bevilja bearbetningskoncession, nämligen Viscaria K nr 7, som vann laga kraft efter regeringens beslut. I det fallet uppgick tiden från koncessionsbeslutet till laga kraft till 1 200 dagar (cirka 40 månader).

Ärenden som involverar en Natura 2000-bedömning

Enligt 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen ska bergmästaren i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger, när det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken. Samrådet innebär att länsstyrelsen ska yttra sig om bl.a. verksamhetens eventuella påverkan på miljön i närliggande Natura 2000-områden, och om Natura 2000-tillstånd krävs. Om länsstyrelsen bedömer att utredningen avseende t.ex. påverkan på miljön i ett Natura 2000-områden inte är tillräcklig kan länsstyrelsen begära att underlaget för ansökan kompletteras.

Under perioden 2012–2021 fattade Bergsstaten beslut i totalt 58 ärenden om bearbetningskoncession. Av dessa prövades 45 ärenden i sak vilket inkluderade samråd med länsstyrelsen. I en tredjedel av dessa tog länsstyrelsen under samrådet upp frågan om påverkan på närliggande Natura 2000-områden. I två tredjedelar av de totalt 15 ärenden där länsstyrelsen initierade en Natura 2000-bedömning kom myndigheten, i vissa fall efter kompletteringar från sökanden, fram till att det inte krävdes ett Natura 2000-tillstånd. Men i resterande fem ärenden bedömde länsstyrelsen att det krävdes ett Natura 2000-tillstånd.

Sammanfattningsvis har länsstyrelsen bedömt att Natura 2000-tillstånd krävts i ca 11 procent av de ärenden där samråd genomförts med myndigheten. Dessa ärenden ska belysas mer ingående i nästa

avsnitt. Även ett av ärendena där länsstyrelsen slutligen kom fram till att det inte krävdes ett Natura 2000-tillstånd är intressant och beskrivs därför närmare.

7.2 Gruvprojekt med förhinder

Stekenjokk K nr 1 och Levi K nr 1

Vilhelmina Mineral AB ansökte i augusti 2011 om bearbetningskoncession för två områden. Området Levi K nr 1 (dnr 907/2011) ligger i Västerbottens län och Stekenjokk K nr 1 (dnr 906/2011) ligger på gränsen mellan Västerbottens och Jämtlands län. Koncessionsområdena berör därmed två länsstyrelser.

Bergmästaren avtog ansökan i februari 2014 med motiveringen att reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken utgjorde hinder mot koncessionen. Vid avvägningen mellan riksintressena för rennärning respektive värdefulla ämnen och mineral bedömde bergmästaren att företräde skulle ges åt riksintresset för rennärning.

Sökanden överklagade bergmästarens beslut till regeringen. Under handläggningen hos regeringen kompletterade bolaget miljökonsekvensbeskrivningen med ett andrahandsalternativ. Bolaget hade bl.a. undersökt möjligheterna till halvårsbrytning samt möjligheter till anrikning och deponering i Norge. Mot bakgrund av att projektets utformning ändrats, ansåg regeringen att en ny prövning behövde göras och att den i enlighet med instansordningsprincipen skulle ske hos Bergsstaten. Regeringen beslutade därför i november 2017 att återförvisa ärendet till bergmästaren (Näringsdepartementet N2014/01145).

Efter viss skriftväxling och kompletteringar från sökanden tillstyrkte Länsstyrelsen i Jämtlands län i maj 2019 en bearbetningskoncession för Stekenjokk K nr 1. Samma månad meddelade dock Länsstyrelsen i Västerbottens län att underlaget behövde kompletteras vad gäller båda områdena.

Efter ytterligare kompletteringar från sökanden, bl.a. avseende hur hydrologin i området kunde komma att förändras, yttrade sig Länsstyrelsen i Västerbottens län i december 2019. Länsstyrelsen ansåg att det saknades en beskrivning av hur hydrologin kunde

påverka utpekade bevarandevärden inom ett närliggande Natura 2000-område. Mot den bakgrunden bedömde länsstyrelsen att det var nödvändigt att pröva frågan om ett Natura 2000-tillstånd innan myndigheten kunde bedöma om koncessionerna kunde tillstyrkas.

Bolaget gav in en ansökan om Natura 2000-tillstånd till Länsstyrelsen i Västerbottens län i september 2020. Den 2 juni 2022 beviljade länsstyrelsen tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för gruvverksamhet i anslutning till och inom Natura 2000-området Vardo-, Laster- och Fjällfjällen i Vilhelmina kommun (dnr 521-7466-2020). Tillståndet förenades med ett antal villkor.

Natura 2000-tillståndet överklagades inledningsvis till mark- och miljödomstolen i Umeå, dock återkallades överklagandet och domstolen avskrev målet i oktober 2022 (mål nr M 1965-22). Natura 2000-tillståndet fick laga kraft i november 2022.

Under tiden handläggningen av ansökan om Natura 2000-tillstånd har pågått hos länsstyrelsen har Bergsstaten inte vidtagit några handläggningsåtgärder i koncessionsärendena.

I december 2022 var ärendena om bearbetningskoncession fortfarande öppna.

Norra kärr K nr 1

I juli 2012 ansökte Tasman Metals AB om bearbetningskoncession för Norra Kärr K nr 1 (dnr 838/2012) i Jönköpings kommun. Efter samrådet enligt 8 kap. 1 § minerallagen tillstyrkte Länsstyrelsen i Jönköpings län ansökan under förutsättning att anläggningar utanför koncessionsområdet skulle bedömas enligt 3 och 4 kap. miljöbalken vid en tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken. Bergmästaren beviljade koncessionen i maj 2013. I beslutet angavs bl.a. att den framtida brytningens påverkan på området utanför koncessionsområdet skulle komma att behandlas vid mark- och miljödomstolens prövning enligt 9 kap. miljöbalken.

Bergmästarens beslut överklagades till regeringen som i januari 2014 beslutade att inte ta upp vissa överklaganden till prövning på grund av bristande klagorätt. Regeringen avslog övriga överklaganden. Regeringen anförde bl.a. att frågan om vilken miljöpåverkan som ska tillåtas och vilka villkor som ska gälla för verksamheten prövas av mark- och miljödomstolen vid

tillståndsprövningen enligt 9 kap. miljöbalken. Regeringen ansåg att det inte fanns hinder enligt 3 och 4 kap. miljöbalken mot att bevilja den sökta koncessionen och att minerallagens krav för att bevilja bearbetningskoncessionen var uppfyllda (Näringsdepartementet N2013/3396).

Regeringens beslut rättsprövades av Högsta förvaltningsdomstolen. Domstolen ansåg att det inte kunde råda något tvivel om att den kommande markanvändningen för drifanläggningar skulle komma att påverka omkringliggande områden. Det kunde heller inte uteslutas att även angränsande Natura 2000-områden kunde komma att påverkas på ett betydande sätt. Genom den begränsning som hade skett i koncessionsärendet hade, menade domstolen, prövningen inte omfattat en tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken beträffande markanvändning för drifanläggningar. Det innebar att den prövning av påverkan på Natura 2000-områden som föreskrivs i 4 kap. 8 § miljöbalken inte hade kommit till stånd. Därmed hade varken bergmästarens eller regeringens beslut innefattat en sådan prövning som avses i 4 kap. 2 § minerallagen. Eftersom det inte var uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet upphävde Högsta förvaltningsdomstolen regeringens beslut genom dom den 22 februari 2016 (HFD 2016 ref. 21).

Mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande beslutade regeringen att visa ärendet åter till Bergsstaten.

Efter skriftväxling och kompletteringar från sökanden avstyrkte Länsstyrelsen i Jönköpings län i mars 2019 en bearbetningskoncession. Orsaken var bl.a. att miljökonsekvensbeskrivningen hade sådana brister att den inte kunde läggas till grund för en bedömning av om markanvändningen var lämplig enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ansåg även att det inte fanns tillräckligt underlag för att utesluta en otillåten påverkan på närliggande Natura 2000-områden och att verksamheten därför krävde Natura 2000-tillstånd.

I maj 2019 meddelade Bergsstaten sökanden att myndigheten inte skulle vidta någon åtgärd i ärendet till dess att bolaget sökt och fått besked om Natura 2000-tillstånd.

Sökanden meddelade i november 2020 att bolaget ännu inte lämnat in ansökan om Natura 2000-tillstånd, men att arbetet med att ta fram underlag för en ansökan pågick. Bolaget kom även in med

en tidplan för arbetet, där det bl.a. framgick att man hade för avsikt att lämna in en ansökan om Natura 2000-tillstånd senast i april 2021.

Bergsstaten avslog ansökan i maj 2021. Detta mot bakgrund av att någon ansökan om Natura 2000-tillstånd fortfarande inte hade getts in till länsstyrelsen. Sökanden överklagade beslutet till regeringen, men återkallade överklagandet i juni 2022 (Näringsdepartementet N2021/01754).

Enligt information som hämtats in i dialogen med moderbolaget Leading Edge Materials pågår ett fortsatt arbete med att ta fram underlagsmaterial för en ansökan om Natura 2000-tillstånd.

Åkerberg K nr 1

Boliden Mineral AB ansökte i december 2013 om att omvandla utmälet Åkerberg i Skellefteå kommun (dnr 1539/2013) till en bearbetningskoncession. I ansökan hade sökanden konstaterat att det skulle komma att krävas ett Natura 2000-tillstånd i den kommande miljöprövningen. I sitt yttrande till Bergsstaten tillstyrkte Länsstyrelsen i Västerbottens län en bearbetningskoncession. Samtidigt instämde länsstyrelsen i sökandens bedömning angående behovet av ett Natura 2000-tillstånd.

I augusti 2014 beviljade bergmästaren bearbetningskoncession för området. I beslutet angavs att det som var föremål för prövning i ärendet var bolagets ansökan om att omvandla utmälet i fråga till en bearbetningskoncession, och att frågan om Natura 2000-tillstånd inte ingick i den prövningen. Bergmästarens beslut har inte överklagats.

Laver K nr 1

I september 2014 ansökte Boliden Mineral AB om bearbetningskoncession för området Laver K nr 1 (dnr 1179/2014) i Älvsbyns kommun. Länsstyrelsen i Norrbottens län ansåg att det fanns en risk för att den sökta verksamheten skulle innebära påtaglig skada på miljön i ett närliggande Natura 2000-område. Länsstyrelsen uttalade att det inte var möjligt att göra en annan bedömning med

mindre än att en prövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken genomfördes.

Sökanden argumenterade för att det inte var nödvändigt att söka Natura 2000-tillstånd innan bergmästaren fattat beslut i koncessionsärendet.

Bergmästaren avslög koncessionsansökan i december 2016. Bergmästaren bedömde att prövningen av ett Natura 2000-tillstånd varken kunde göras efter prövningen av bearbetningskoncessionen eller att det fanns möjlighet att förena beviljande av en bearbetningskoncession med ett förbehåll om senare prövning. Eftersom sökanden inte hade för avsikt att komplettera ansökan med ett Natura 2000-tillstånd kunde bearbetningskoncession inte meddelas.

Sökanden överklagade bergmästarens beslut till regeringen som avslög överklagandet i december 2020. Regeringen instämde i bergmästarens bedömning att ett Natura 2000-tillstånd måste finnas vid tidpunkten för beslut om bearbetningskoncession (Näringsdepartementet N2017/00095).

Bolaget ansökte därefter om rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen, som genom en dom den 20 juni 2022 i mål nr 798-21 kom fram till att regeringens beslut inte kunde anses strida mot någon rättsregel och att beslutet därmed skulle stå fast (HFD 2022 not. 20). Domstolen konstaterade att det av lagtexten i 4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen följer att bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken ska tillämpas i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession och att det enligt den bestämmelsen krävs ett Natura 2000-tillstånd i fråga om verksamhet som påverkar miljön i det skyddade området.

Kristineberg K nr 6

I december 2017 ansökte Boliden Mineral AB om bearbetningskoncession för området Kristineberg K nr 6 (dnr 1080/2017) i Lycksele kommun. Flera Natura 2000-områden – Rävlidmyrbäcken, Vattuledningsmyrbäcken och Kolbäcken som alla är biflöden till Vindelälven – låg i anslutning till eller inom koncessionsområdet. Även Natura 2000-området Vormbäcken, beläget på längre avstånd från koncessionsområdet, kunde påverkas.

I samrådet tillstyrkte Länsstyrelsen i Västerbottens län den ansökta koncessionen. Länsstyrelsen bedömde att verksamheten inte skulle medföra någon sådan negativ påverkan på de skyddade områdena närmast koncessionsområdet som medförde krav på ett Natura 2000-tillstånd. När det gällde Vormbäcken konstaterade länsstyrelsen följande:

Vormbäcken är recipient för befintlig gruvverksamhet i området och kommer även vara utsläppspunkt för denna tillkommande del. Bolaget uppger att de ska utreda och ta fram en reningsteknisk lösning med målsättningen att den utökade verksamheten inte ska innebära ytterligare påverkan på vattendraget. Länsstyrelsen anser därför att påverkan på Natura 2000-vattendraget Vormbäcken först kan bedömas när denna utredning gjorts och att det därmed får hanteras i prövningen av miljötillståndet. Sammantaget bedömer länsstyrelsen att riksintresset för Natura 2000 inte står i strid med sökt koncession och att samexistens är möjligt.

Bergmästaren fann inte skäl att göra någon annan bedömning än länsstyrelsen angående att samexistens mellan den planerade verksamheten och berörda vattendrag var möjlig. Eftersom koncessionen inte behövde föregås av en prövning av Natura 2000-tillstånd och övriga förutsättningar enligt 4 kap. 2 § minerallagen var uppfyllda beslutade bergmästaren i oktober 2018 att bevilja den ansökta bearbetningskoncessionen. Beslutet överklagades inte.

7.3 Diskussion

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 21 (Norra Kärr) har förändrat förutsättningarna för prövningen av ärenden om bearbetningskoncession. Genom avgörandet har ramen för vad som ska prövas i ett ärende om beviljande av koncession utökats. Som ett resultat av Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande återförvisade regeringen ett antal ärenden till Bergsstaten för ny prövning. Som Bergsstaten konstaterar i sin årsredovisning för 2021 har avgörandet medfört förlängda handläggningstider på grund av att kompletteringar har krävts i inläggande ärenden om bearbetningskoncession.

Eftersom ramen för prövningen har utökats till att även avse området för driftanläggningar, är det rimligt att anta att frågor om påverkan på miljön i närliggande Natura 2000-områden kommer att aktualiseras oftare i ärenden om beviljande av koncession efter HFD 2016 ref. 21 (Norra Kärr). Detta belyses inte minst av att Natura 2000-frågan har kommit upp i ärendena Stekenjokk K nr 1 och Levi K nr 1 efter att dessa återförvisades från regeringen i november 2017. I de fallen har ärendet om bearbetningskoncession varit öppet hos Bergsstaten sedan början av 2020, i väntan på ett Natura 2000-tillstånd.

De återförvisade ärendena står i kontrast till Åkerberg K nr 1 som avgjordes i augusti 2014, dvs. innan HFD 2016 ref. 21 (Norra Kärr). Det ärendet rörde en omvandling av ett utmål som beviljats enligt den äldre gruvlagen (1974:342) till en bearbetningskoncession. Enligt punkt 5f i övergångsbestämmelserna till minerallagen skulle ansökan i det fallet prövas utan tillämpning av 4 kap. 2 § första stycket 1 och 2 samma lag. Övriga regler i 4 kap. 2 § skulle dock tillämpas, vilket innebär att ansökan bl.a. skulle prövas enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

I Laver K nr 1, där bergmästaren i december 2016 avslög ansökan om bearbetningskoncession, ställdes frågan om Natura 2000-tillstånd på sin spets. Genom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2022 not. 20 (Laver) klargjordes att det, i fall då tillståndsplikten enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har aktualiserats, måste finnas ett slutligt Natura 2000-tillstånd innan en bearbetningskoncession kan meddelas.

Kristineberg K nr 6 är intressant i det här sammanhanget. Länsstyrelsen i Västerbottens län konstaterade dels att påverkan på Natura 2000-området i fråga kan bedömas först vid prövningen av miljötillståndet, dels att riksintresset för Natura 2000 inte står i strid med den sökta koncessionen. Bergmästaren fann inte skäl att frångå den bedömningen. Länsstyrelsens yttrande och bergmästarens beslut kom efter HFD 2016 ref. 21 (Norra Kärr), men innan HFD 2022 not. 20 (Laver). Det kan ifrågasättas om länsstyrelsen respektive bergmästaren hade gjort samma bedömningar i dag.

Ett beslut som inte överklagas vinner i allmänhet laga kraft efter ungefär en månad. Men om beslutet överklagas ökar tiden fram till laga kraft betydligt, inte minst om regeringens beslut även

rättsprövats av Högsta förvaltningsdomstolen (se avsnitt 7.1 och tabell 7.2).

Den bild som framträder är att de flesta ärenden om bearbetningskoncession handläggs och beslutas av bergmästaren relativt friktionsfritt. Av de ansökningar som prövats i sak under åren 2012–2021 har drygt hälften resulterat i en beviljad bearbetningskoncession utan något efterföljande överklagande. I de fallen tog det endast några månader från det att ansökan var komplett till dess att en beviljad bearbetningskoncession vann laga kraft.

Av kartläggningen framgår att länsstyrelsen har tagit upp Natura 2000-frågan i en tredjedel av de koncessionsärenden där samråd har genomförts. I de allra flesta av dessa ärenden har frågan inte inneburit att handläggningstiden har påverkats väsentligt. Kartläggningen visar även att länsstyrelsen bedömt att det krävts ett Natura 2000-tillstånd endast i ca 11 procent av det totala antalet ärenden där samråd med länsstyrelsen genomförts.

Kartläggningen visar att för de fem ärenden där samråd med myndigheten genomförts och tillståndsplikten enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken aktualiserats, har handläggningstiden förlängts avsevärt. Tendensen är märkbar särskilt efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2016 ref. 21 (Norra Kärr). Det kan förväntas att avgörandet i HFD 2022 not. 20 (Laver) kommer att leda till ytterligare förlängda handläggningstider för de ärenden om beviljande av bearbetningskoncession där tillståndsplikten enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken aktualiseras.

8 Problembild

8.1 Gruvnäringens förutsättningar

Gruvnäringen i Sverige

Sverige är ett land med långa traditioner inom gruvnäringen. Mineralsektorn har utgjort en viktig del av utvecklingen av ett välfärdssamhälle och gruvklustret har betydelse för Sveriges ekonomi och för arbetsmarknaden på flera sätt. Klustret består inte enbart av gruvföretag, utan också av företag som förser gruvindustrin med teknik och företag som använder mineral från gruvorna. Flera av dessa samarbeten har pågått i över hundra år och inkluderar stora svenska teknikföretag (SOU 2022:56 s. 144).

Norrbottens och Västerbottens län dominerar bilden med fyra femtedelar av det totala antalet anställda och arbetsställen inom branschen. Gruvnäringen står för en tiondel av länens bruttoregionalprodukt och mineralsektorn i övrigt för ytterligare ca en tiondel. Aktiva gruvor avser huvudsakligen traditionella basmetaller såsom järn och koppar. Därutöver finns betydande potential för utvinning av flera s.k. innovationskritiska metaller och mineral som behövs för klimatomställningen, t.ex. sällsynta jordartsmetaller och naturlig grafit. Sistnämnda resurser finns i de två nordligaste länen men också i andra delar av landet. Samtidigt minskar antalet undersökningstillstånd och aktiva gruvor i Sverige (SOU 2022:56 s. 142 f. och 161 f.).

Gruvnäringen är unik i förhållande till andra industriella näringar eftersom investeringar avgörs av specifika geologiska förutsättningar. Sannolikheten för att en prospektering ska leda till en gruva är vanligen mellan en på hundra och en på tusen. Sannolikheten är större om det finns stor kunskap om den specifika

geologiska situationen. Från att en lovande prospektering genomförts tar det vanligtvis tio till femton år innan ett företag kan påbörja gruvverksamhet på platsen. De tillstånd som krävs för utvinningen förutsätter att verksamhetsutövaren har kunnat visa bl.a. att verksamheten kan bedrivas på ett ur miljösynpunkt godtagbart sätt. Prospekteringsfasen karaktäriseras således av stora investeringsrisker och av att det inte finns några verksamhetsintäkter, enbart kostnader. Det är först när gruvan är i drift som intäkter från verksamheten genereras (SOU 2022:56 s. 176).

Inom gruvindustrin verkar dels företag som har en eller flera aktiva gruvor i Sverige, t.ex. LKAB, Zinkgruvan Mining AB, och Boliden Mineral AB, dels s.k. juniora gruvbolag som är beroende av externt kapital för prospektering och som huvudsakligen är verksamma i ett tidigt skede av livscykeln för ett gruvprojekt. Omkring 75 procent av prospekteringen i Sverige genomförs av de två stora gruvbolagen LKAB och Boliden AB. Det är framför allt juniora bolag som genomför prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral (SOU 2022:56 s. 192).

I Sverige är det attraktivt att ha en gruva i drift. Detta eftersom det här finns god fysisk potential, en relativt låg effektiv skattesats och starka insatsfaktorer, såsom tillgång till energi, transportinfrastruktur och kompetens. Samtidigt har Sverige tappat i attraktivitet när det gäller prospektering, vilket till stor del anses bero på osäkerheter som rör prövningsprocesserna (SOU 2022:56 s. 181 ff.). Dessa osäkerheter är bl.a. kopplade till prövning av Natura 2000-frågor.

En prövning i flera steg

Som beskrivits i avsnitt 4 sker prövningen av ett gruvprojekt i flera steg. En orsak till det är att det krävs ett successivt tillförande av resurser till projektet för att en fyndighet ska kunna lokaliseras och bedömas brytvärd, ensamrätten bevakas och slutligen ett miljötillstånd sökas. Genom undersökningstillståndet prövas vissa frågor och visst kapital kan skjutas till projektet, detsamma gäller för bearbetningskoncessionen och miljötillståndet. Ju fler omständigheter som har prövats i ett visst steg av processen, desto mer kapital kan skjutas till eftersom det då med större säkerhet går

att säga att en gruva i slutändan kommer att kunna öppnas. Eftersom prövningen sker i flera steg finns i tidiga skeden av projektet inte heller den fullständiga informationen om gruvans slutgiltiga utformning (SOU 2022:56 s. 408).

Den stegvisa prövningen medför att det sällan finns information om hur gruvprojektet med drifanläggningar för brytning, bearbetning och transporter slutligt kommer att utformas vid den tidpunkt då en bearbetningskoncession vanligtvis söks. Snarare är det så att kunskap om påverkan och beslut om projektets utformning växer fram allt eftersom. Det innebär att det oftast inte är möjligt att i ett tidigt skede av processen bedöma verksamhetens påverkan på omgivningen fullständigt, exakt och slutligt på det sätt som unionsrätten kräver. Följden av detta är att en Natura 2000-bedömning som ändå görs i koncessionsskedet – och som ofta baseras på antaganden om den slutliga utformningen av drifanläggningar m.m. – riskerar att behöva göras om i ett senare skede av processen. Detta leder till att det uppstår problem avseende bl.a. förutsebarhet, effektivitet och rättssäkerhet vid de olika stegen i prövningen, vilket i sin tur är hämmande för viljan att investera i nya gruvprojekt (se avsnitt 8.5).

8.2 Tidsmässiga utmaningar

Ensamrätten

I prospekteringsfasen är exklusivitet (ensamrätt) den enskilt viktigaste delen av det institutionella ramverket som påverkar attraktiviteten för investeringar. Regelverket behöver säkerställa att prospektören får ensamrätt till exploatering av området för gruvverksamhet och att konkurrerande bolag inte kan ta över området så länge ensamrätten är garanterad (SOU 2022:56 s. 178).

Genom undersökningstillståndet garanteras tillståndshavaren exklusivitet för undersökningsarbeten. Undersökningstillstånd är tidsbegränsade och kan, efter ansökan av tillståndshavaren, förlängas att gälla i maximalt 15 år (2 kap. 5–8 §§ minerallagen (1991:45)). För ensamrätt att bryta en fyndighet krävs en bearbetningskoncession vilken som huvudregel gäller i 25 år, med möjlighet till förlängning

(4 kap. 7-11 § minerallagen). Som regelsystemet är utformat måste en ansökan om bearbetningskoncession, för att ensamrätten fortsatt ska garanteras, ges in till Bergsstaten innan undersökningstillståndet har löpt ut.

Behovet av att invänta marknaden

Mineralsektorn präglas av en kombination av korta och mycket långa perspektiv. Det finns ofta god kunskap om mineraltillgångar lång tid innan en process för att påbörja utvinning inleds. För att ett bolag ska motivera att lägga resurser på utvinning av en mineraltillgång måste projektet kunna bedömas som lönsamt. Vilka mineral och andra ämnen som är lönsamma att utvinna och erbjuda på råvarumarknaden varierar kraftigt med priserna. Metallpriser är i jämförelse med priser på många andra varor mer volatila eftersom efterfrågan kan förändras betydligt snabbare än utbudet. En hög ekonomisk tillväxt leder till en snabbt ökande efterfrågan på metaller. Samtidigt kan det ta över ett decennium att markant öka produktionskapaciteten (SOU 2022:56 s. 107 och 157).

För att intäkter från verksamheten ska kunna tillgodogöras vid en tid då marknaden är gynnsam är det kritiskt för ett bolag att kunna göra investeringar för etablering av ett nytt gruvprojekt vid rätt tidpunkt. Även om en bearbetningskoncession har beviljats kan marknadsförutsättningarna och företagsekonomiska avväganden innebära att bolaget väljer att först flera år senare påbörja undersökningen av metoder för brytning och anrikning, planering av drifanläggningar och transporter, m.m. Detta gäller inte bara för juniora gruvbolag som är beroende av riskkapital, utan även för etablerade gruvbolag med starka kassaflöden.

När marknadsförutsättningarna inte är gynnsamma är det ändå av vikt att ensamrätten till fyndigheten säkras för framtiden. En ansökan om bearbetningskoncession måste därför ges in till Bergsstaten innan undersökningstillståndet löper ut för att inte ensamrätten till fyndigheten ska gå förlorad.

Natura 2000-prövning

Natura 2000-tillstånd prövas av länsstyrelsen i det län där det skyddade området finns, inte av bergmästaren. Prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd förutsätter att en specifik miljöbedömning görs, som innefattar samråd med olika intressenter och att sökanden tar fram en miljökonsekvensbeskrivning. Kompletteringar för att bedöma påverkan på skyddade arter och naturmiljöer kan behövas efter det att ansökan har getts in. Efter att länsstyrelsen fattat beslut kan överklagande ske till mark- och miljödomstolen och därefter till Mark- och miljööverdomstolen. Processen från det att en ansökan initieras fram till dess att ett Natura 2000-tillstånd meddelats och vunnit laga kraft kan ta flera år.

Strategier och diskussion

Eftersom det krävs att ett Natura 2000-tillstånd har vunnit laga kraft innan en bearbetningskoncession kan beviljas, har ett sökandebolag att välja mellan två alternativa handlingssätt.

Det ena alternativet är att söka ett Natura 2000-tillstånd hos länsstyrelsen och invänta att det vinner laga kraft innan en ansökan om bearbetningskoncession ges in till Bergsstaten. Ett sådant förfarandesätt kan vara lämpligt om sökandebolaget själv bedömer att den planerade verksamheten kommer att medföra en betydande påverkan på ett skyddat område och att ett Natura 2000-tillstånd därför krävs.

Det andra alternativet är att sökandebolaget ger in en ansökan om bearbetningskoncession och inväntar länsstyrelsens bedömning. Om länsstyrelsen under samrådsförfarandet enligt 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen anser att ett Natura 2000-tillstånd är nödvändigt, läggs ansökan hos Bergsstaten vilande fram till dess att bolaget utverkat ett Natura 2000-tillstånd hos länsstyrelsen.

Det första alternativet förutsätter att ett Natura 2000-tillstånd har vunnit laga kraft innan undersökningstillståndet löper ut. I annat fall måste en ansökan om bearbetningskoncession initieras före det att Natura 2000-tillståndet fått laga kraft. Prospekteringsfasen pågår i många fall under lång tid, ibland lika länge som undersökningstillståndet gäller. Det innebär att det första alternativet inte alltid är praktiskt genomförbart eftersom ett

sökandebolag sällan har flera år till förfogande för en Natura 2000-prövning innan dess att undersökningstillståndet löper ut. Under dialogen med bolag i gruvbranschen har det inte heller kommit fram något exempel på projekt där förfarandet använts.

Det andra alternativet innebär att ensamrätten till fyndigheten säkras genom att en ansökan om bearbetningskoncession initieras, även om undersökningstillståndet hinner löpa ut under tiden. Handläggningstiden hos Bergsstaten kan emellertid bli mycket lång. Det beror på att en för prospektören nödvändig prövning sker hos en annan myndighet. Eftersom ensamrätten är säkrad så länge ärendet är öppet hos Bergsstaten har sökanden ett intresse av att koncessionsärendet inte avslutas innan Natura 2000-prövningen är slutligt avgjord. Emellertid kan det finnas andra aspekter som gör att ett avgörande av koncessionsärendet inte bör dröja för länge.

JO har i ett beslut den 14 januari 2021 kritiserat Bergsstaten för långsam handläggning av ett ärende om bearbetningskoncession (dnr 8068-2018 och 8104-2018). Ärendet gällde den sökta koncessionen Norra Kärr K nr 1. Kritiken avsåg handläggningstiden från tiden då ärendet lämnades tillbaka från regeringen i juni 2016, som enligt JO till övervägande delen verkade bero på den tid som främst sökandebolaget hade fått till sitt förfogande för att lämna in vissa kompletteringar och yttranden (se avsnitt 7.2). JO ansåg att Bergsstaten inte hade agerat med tillräcklig fasthet och varit alltför generös med att bevilja sökandebolaget anstånd med kompletteringar. JO uttalade att vid bedömningen av vad som utgör en rimlig handläggningstid måste ärendets beskaffenhet och komplexitet beaktas, men att det även måste beaktas att det, utöver sökanden, finns fastighetsägare och andra sakägare som berörs. Även mot den bakgrunden ansågs det viktigt att handläggningen bedrivs på ett så effektivt och snabbt sätt som möjligt och att ärendets avgörande inte fördröjs i onödan. I beslutet uttalade JO även kritik mot Bergsstaten för att myndighetens ställningstagande i fråga om vilandeförklaring inte hade dokumenterats genom ett formellt beslut.

JO-beslutet visar att rätten till anstånd inte är obegränsad. Detta illustreras även av den omständigheten att bergmästaren till slut avslögar ansökan om koncession i ärendet Norra Kärr K nr 1, eftersom bolaget inte hade ansökt om ett Natura 2000-tillstånd hos länsstyrelsen. JO-beslutet innebär att en prospektör inte kan räkna

med att ett ärende om bearbetningskoncession hålls öppet under alla omständigheter.

Inte något av de beskrivna handlingssätten framstår som ett idealiskt alternativ, särskilt inte som sökandebolaget (som beskrivits ovan) behöver invänta goda marknadsförutsättningar. Som regelsystemet är uppbyggt behöver sökandebolaget likväl utverka ett Natura 2000-tillstånd under tiden koncessionsärendet handläggs hos Bergsstaten. Då gruvprojektet befinner sig i ett tidigt skede baseras Natura 2000-tillståndet helt eller delvis på antaganden om hur projektet ska utformas, vilket med stor sannolikhet leder till att prövningen kommer att behöva göras om i ett senare skede (se avsnitt 8.3).

Prövningssystemet innehåller också en målkonflikt då det kan ta lång tid för sökandebolaget att utverka ett Natura 2000-tillstånd hos länsstyrelsen samtidigt som Bergsstaten har ett krav på sig att handlägga koncessionsärenden så snabbt och effektivt som möjligt utan att ett avgörande fördröjs i onödan.

8.3 Ett Natura 2000-tillstånd behöver prövas om

Rättskraft

Prövningen av ett gruvprojekts påverkan på ett Natura 2000-område ska, för att uppfylla de krav som ställts upp av EU-domstolen, vara fullständig, exakt och slutlig. Om tillståndsprocessen är uppdelad i flera steg krävs även att de relevanta miljömässiga och vetenskapliga uppgifterna inte har förändrats, att projektet inte har ändrats och att det inte finns några andra planer eller projekt ska som ska beaktas.

Som beskrivits ovan bygger en Natura 2000-prövning i ett tidigt skede av gruvprojektet ofta på antaganden om projektets slutliga utformning. Inte sällan hinner det gå en längre tid från det att en bearbetningskoncession meddelas till dess att ett miljötillstånd prövas, i vissa fall flera år. Projektet hinner då utvecklas under tiden och den slutliga utformningen ändras, vilket kan innebära en annan påverkan på miljön i närliggande skyddat område än vad som förutsågs när Natura 2000-tillståndet meddelades.

EU-rätten bygger på att den vid regelkonflikter gäller framför medlemsstaternas lagstiftning och att den kan tillämpas direkt. Från EU-domstolen finns en omfattande rättspraxis där utvecklingen över tid har inneburit en allt starkare betoning på unionsrättens företräde. Vid bedömningen av unionsrättens genomslag gentemot lagakraftvunna domar och beslut i nationell rätt kan EU-domstolen sägas sträva efter balans mellan å ena sidan rättssäkerhetskrav (att myndigheter och enskilda kan lita på att avgöranden är definitiva) och å andra sidan kravet på att unionsrättens genomförs på ett effektivt sätt.

När det gäller frågan om vilken betydelse en redan genomförd Natura 2000-prövning har i en miljöprövning som genomförs senare, innebär EU-domstolens rättspraxis att den nationella prövningsmyndigheten ska kontrollera om en Natura 2000-bedömning behöver göras på nytt och, om en förnyad prövning bedöms nödvändig, genomföra en fullständig prövning av projektets påverkan på det skyddade området (se avsnitt 5.3).

I NJA 2013 s. 613 (Bunge) gällde frågan hur rättskraften av en lagakraftvunnen dom om tillåtlighet enligt miljöbalken förhåller sig till den efterföljande tillståndsprövningen när verksamheten kan påverka ett Natura 2000-område. Högsta domstolen konstaterade att, när en ansökan om miljötillstånd avser en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område, innebär unionsrätten att det ska göras en fullständig, exakt och slutlig bedömning i samlad form. Vidare uttalade domstolen att unionsrätten ska ges ett effektivt genomslag på miljörättens 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.

Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 613 (Bunge) tillsammans med kraven på ett effektivt genomförande av unionsrätten, medför att en mark- och miljödomstol inte kan anses vara förhindrad att i samband med miljötillståndsprövningen ta ställning till om en ny Natura 2000-prövning behöver genomföras. Detta även om ett Natura 2000-tillstånd finns sedan tidigare och har

vunnit laga kraft. Om bedömningen mynnar ut i att en ny Natura 2000-prövning behöver genomföras krävs att samtliga aspekter av verksamhetens påverkan på området prövas på nytt, inte enbart de delar som tidigare inte behandlades när Natura 2000-tillståndet beslutades.

Även om utformningen av gruvprojektet inte har ändrats på ett sätt som löser ut krav på en ny Natura 2000-prövning, kan det vid den efterföljande miljötillståndsprövningen ändå uppkomma frågor som inverkar på rättskraften hos Natura 2000-tillståndet.

Ett exempel är att gruvverksamhet ofta förutsätter avsänkning av grundvattennivån, vilket i sin tur kan få konsekvenser för grundvattenberoende arter i ett skyddat område. Frågan om påverkan på grundvattenberoende arter hanteras inom ramen för Natura 2000-prövningen, vilket oftast leder till att det föreskrivs villkor för Natura 2000-tillståndet. Vid den efterföljande miljötillståndsprövning ska villkor beslutas för hela verksamhetens bedrivande, bl.a. för den del av verksamheten som avser bortledning av grundvatten. Det kan då bli nödvändigt att besluta villkor med ett annat sakligt innehåll än de villkor som beslutats för Natura 2000-tillståndet. Även bedömningen av en gruvverksamhets påverkan på skyddade arter och på vattenförekomster (5 och 8 kap. miljöbalken) är exempel på frågor som ska prövas i miljötillståndet, samtidigt som de frågorna också kan vara relevanta för bedömningen av verksamhetens effekter på miljön i ett närliggande Natura 2000-område.

Vid den helhetsbedömning av verksamheten som ska göras i miljötillståndsprövningen kan mark- och miljödomstolen komma fram till att de sammantagna effekterna av verksamheten motiverar att miljötillståndet förenas med villkor som ställer andra och mer långtgående krav än de villkor som föreskrevs för Natura 2000-tillståndet.

Det anförda innebär att det kan uppkomma situationer där rättskraften hos det Natura 2000-tillstånd som länsstyrelsen meddelat i samband med att Bergsstaten behandlade ansökan om bearbetningskoncession måste ge vika för kraven på ett effektivt genomförande av unionsrätten, antingen genom en ny och fullständig prövning av förutsättningarna för ett Natura 2000-tillstånd eller genom att miljötillståndet förenas med villkor med ett

annat sakligt innehåll än villkoren för ett tidigare beslutat Natura 2000-tillstånd.

Följdföretag

Vid prövningen av ett miljötillstånd ska hänsyn tas till andra verksamheter eller anläggningar, s.k. följd företag, som kan behövas för att den ansökta verksamheten ska kunna komma till stånd eller bedrivs på ett ändamålsenligt sätt (16 kap. 7 § miljöbalken). Transporter till och från verksamhetsområdet är exempel på följd företag som kan behöva beaktas i miljöprövningen.

I HFD 2016 ref. 21 (Norra kärr) slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att påverkan från anläggningar som är nödvändiga för driften av en gruva, t.ex. gråbergssupplag och sandmagasin, ska ingå i koncessionsprövningen. Domstolen tog däremot inte upp frågan om det även gäller följd företag. Avgörandet skulle kunna läsas motsatsvis vilket innebär att påverkan från följd företag ska beaktas först i miljötillståndsprövningen. Samtidigt hänvisade Högsta förvaltningsdomstolen till rättspraxis från EU-domstolen som anger att det ska göras en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på det skyddade området.

Det kan ifrågasättas om det är möjligt att göra en sådan helhetsbedömning som unionsrätten förutsätter utan att också beakta påverkan från följd företag. Mark- och miljööverdomstolen (tidigare Miljööverdomstolen) har angett att ett projekts hela miljöpåverkan ska bedömas i en och samma prövning, och att detta inkluderar följd företag (MÖD 2007:50). Även EU-domstolen har gett uttryck för att det som i en svensk kontext behandlas som följd företag ska ingå när miljöeffekterna av ett projekt prövas (Paul Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 42–46).

Slutsatser

Det är många gånger svårt att i ett tidigt skede av ett gruvprojekt veta hur drifanläggningar ska utformas och var de ska placeras samt redogöra för s.k. följd företag. Osäkerheten gör det svårt att bedöma vilken påverkan drifanläggningar och följd företag kan ha på arter och miljön i närliggande skyddade områden. Underlaget för en

Natura 2000-bedömning får då utifrån antaganden. En följd av detta är att Natura 2000-prövningen med stor sannolikhet kan behöva göras om i ett senare skede av processen när kunskapen om gruvprojektet har ökat, alternativt att villkor för ett tidigare beslutat Natura 2000-tillstånd ändras genom villkor i miljötillståndet som ställer andra och mer långtgående krav i förhållande till miljön i ett skyddat område.

De oklarheter som är kopplade till om ett tidigare beslutat och lagakraftvunnet Natura 2000-tillstånd kommer att förbli gällande eller om det behöver prövas om i ett senare skede av processen, leder till osäkerhet kring främst prövningsprocessens effektivitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet. Osäkerheten påverkar inte bara sökandebolagen utan också andra intressenter. En Natura 2000-prövning som genomförs två gånger inom ramen för samma gruvprojekt medför också kostnader och ett ineffektivt resursutnyttjande för både sökandebolag och myndigheter.

8.4 Utmaningar med parallella prövningsprocesser

Parallella processer

Som ett sätt att hantera några av de problem som hittills har belysts i detta avsnitt kan ett sökandebolag initiera parallella processer, dvs. ge in en ansökan om bearbetningskoncession och miljötillstånd samtidigt till Bergsstaten respektive mark- och miljödomstolen. I det fallet handläggs en ansökan om Natura 2000-tillstånd av mark- och miljödomstolen integrerat med ansökan om miljötillstånd (7 kap. 29 b § andra stycket och 21 kap. 3 § miljöbalken).

I 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen anges att miljöbalkens hushållningsbestämmelser tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet, om ärendet avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken. Däremot hindrar bestämmelsen inte att 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid miljötillståndsprövningen om den sker före prövningen av koncessionsärendet (se mark- och miljödomstolens i Umeå dom den 29 april 2021 i mål nr M 2672-18). Om prövning av miljötillståndet sker innan bergmästaren har beslutat i koncessionsärendet förutsätts

alltså att mark- och miljödomstolen prövar lokaliseringen av verksamheten även utifrån 3 och 4 kap. miljöbalken.

Två exempel

Företaget Talga Group ansökte våren 2020 om en bearbetningskoncession för utvinning av grafit i Vittangi i Kiruna kommun (Nunasvaara Södra K nr 1, dnr 590/2020). Samtidigt gav bolaget in en ansökan om miljötillstånd som senare kompletterades med en ansökan om Natura 2000-tillstånd. Mark- och miljödomstolen i Umeå kungjorde ansökan under våren 2022. Huvudförhandling i målet är planerad att genomföras under våren 2023 (mål nr M 1573-20). I december 2022 var ärendet om beviljande av bearbetningskoncession fortfarande öppet hos Bergsstaten.

Boliden Mineral AB ansökte i mars 2018 om en bearbetningskoncession för att utvinna koppar (Liikavaara K nr 2, dnr 254/2018). Koncessionsområdet ligger i direkt anslutning till ett befintligt område för vilket bolaget har koncession, Liikavara K nr 1. I september 2018 lämnade bolaget in en ansökan om miljötillstånd till mark- och miljödomstolen i Umeå, som därefter kompletterades med en ansökan om Natura 2000-tillstånd. Ansökan om miljötillstånd gällde gruvbrytning i båda koncessionsområdena.

Domstolen meddelade den 29 april 2021 tillstånd enligt miljöbalken för brytning av malm och gråberg, samt tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (mark- och miljödomstolens i Umeå dom den 29 april 2021 i mål nr M 2672-18). Domen vann laga kraft i februari 2022, sedan Mark- och miljööverdomstolen och därefter Högsta domstolen beslutat att inte ge prövningstillstånd.

I december 2022 var ärendet om bearbetningskoncession fortfarande öppet hos Bergsstaten.

Svårigheter med parallella processer

Strategin med parallella processer kan vara lämplig för vissa typer av projekt och för sökandebolag med förutsättningar att finansiera en miljötillståndsansökan innan en bearbetningskoncession har säkrats. Juniora gruvbolag som är beroende av riskkapital har i allmänhet inte de förutsättningarna.

De exempel som redovisats ovan utgörs av projekt som är relativt begränsade till sin karaktär. När det gäller Liikavaara-projektet har fyndigheten varit känd sedan länge. En avgörande faktor är att sökanden hade en bearbetningskoncession för Liikavaara K nr 1 sedan tidigare, och att den nu sökta koncessionen, Liikavaara K nr 2, utgör en utvidgning av samma mineralfyndighet. Därmed har förutsättningar funnits för att samla kunskap och ta fram det underlag som krävs för en miljötillståndsansökan under lång tid.

Även för stora gruvbolag såsom Boliden Mineral AB och LKAB är det inte alltid möjligt att ansöka om koncession och miljötillstånd parallellt. LKAB:s prospekteringsprojekt ”Per Geijer” och Boliden Mineral AB:s projekt ”Laver” är exempel på projekt som utgörs av fyndigheter som spänner över stora områden och som har krävt stora prospekteringsinsatser under lång tid. Båda fyndigheterna har undersökningstillstånd som löper ut inom några år. Under dialogen med bolagen har det framkommit att inget av projekten utvecklats så långt att det är möjligt att ta fram en miljötillståndsansökan innan undersökningstillståndet löper ut.

Förutom att förutsättningarna för parallella processer inte alltid är för handen kan även andra problem av mer processuell karaktär uppstå.

En ansökan om miljötillstånd för gruvverksamhet förutsätter ofta ett tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. För prövningen av en ansökan om vattenverksamhet är det en förutsättning att sökanden har rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas. Om sökanden inte kan styrka den s.k. processuella rådigheten kan ansökan komma att avvisas av mark- och miljödomstolen. Att rådigheten utgör en processförutsättning framgår inte direkt av lagstiftningen, utan har slagits fast i lagmotiven och därefter under lång tid bekräftats i praxis. (I SOU 2009:42 s. 178 f. finns en genomgång av hur rådighet som processförutsättning behandlats i förarbetena till miljöbalken och tidigare vattenlagstiftning. Se även NJA 1993 s. 331 och 2012 s. 362 samt Kruse, lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet 2 kap. 1 §, Karnov 2023-01-16 (JUNO), som diskuterar nämnda avgöranden från Högsta domstolen.)

Rådighet som processförutsättning för en ansökan enligt 11 kap. miljöbalken har hittills ansetts följa av koncessionsbeslutet (Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 april 2019 i mål nr

M 10717-17, se även NJA 1964 s. 460). Om en ansökan om miljötillstånd initieras innan en bearbetningskoncession har beviljats, krävs därför att sökandebolaget kan styrka den processuella rådigheten på något annat sätt än genom att hänvisa till beslutet om bearbetningskoncession. En möjlighet är att bolaget kommer överens med berörda markägare på civilrättslig väg och därmed kan åberopa en upplåten nyttjanderätt enligt 2 kap. 2 § lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, den s.k. restvattenlagen. En annan möjlighet är att den planerade gruvverksamheten har getts en utformning som gör det möjligt att stödja den processuella rådigheten på främst punkten 5 i 2 kap. 4 § restvattenlagen. Bolaget kan också i ett separat mål utan samband med en ansökan om miljötillstånd väcka talan om särskild tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken (jfr 7 kap. 2 § 6 restvattenlagen). Bestämmelsen om särskild tvångsrätt har ett snävt tillämpningsområde och utgör därmed inte ett heltäckande alternativ till frivilliga överenskommelser med berörda markägare. Detta innebär att ansökan om miljötillstånd, som initieras innan en bearbetningskoncession beviljats, riskerar att avvisas om sökandebolaget inte lyckas träffa avtal om rådighet med berörda markägare eller på annat sätt styrka den processuella rådigheten. Sökandebolaget måste då invänta ett avgörande i koncessionsärendet, och hantera Natura 2000-frågan inom ramen för det, innan en ansökan om miljötillstånd kan initieras hos mark- och miljödomstolen.

Slutsatser

Strategin med parallella ansökningar hos Bergsstaten och mark- och miljödomstolen ger upphov till processuella utmaningar för sökandebolagen, inte minst i de fall då den s.k. processuella rådigheten för en ansökan om miljötillstånd måste säkerställas genom överenskommelser med berörda markägare. Parallella processer framstår inte som ett realistiskt alternativ för att lösa de problem som uppstår när ett Natura 2000-tillstånd behöver utverkas tidigt i processen.

8.5 Problem med kapitalanskaffning

Vägen från de första prospekteringsinsatserna till en färdig gruva är lång och kräver betydande investeringar. Det som har betydelse för viljan att investera i gruvnäringen är tre faktorer: den fysiska potentialen, kostnader för insatsvaror (t.ex. fysisk infrastruktur, energi och arbetskraft), och det institutionella ramverk som reglerar spelplanen för investeringar i gruvverksamhet (SOU 2022:56 s. 177). I den här promemorian behandlas en del av det institutionella ramverket, specifikt prövningen av Natura 2000-frågor, och hur den i sin tur påverkar prövningen av ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen.

En funktionell prövning är en grundläggande förutsättning för att säkra finansiering för prospektering i Sverige och undvika risken för att investeringskapital i stället satsas i andra länder. Funktionalitet i prövningsprocessen kan beskrivas i termer av förutsägbarhet och transparens, effektivitet och rättssäkerhet, samt balans mellan naturresursanvändning och skydd av befintliga värden. Förutsägbarhet och transparens handlar ytterst om att det för alla inblandande parter är tydligt vad som kommer att krävas av dem i prövningsprocessen och att beslut är välmotiverade. En effektiv och rättssäker prövningsprocess handlar om att det finns klara roller för olika aktörer i processen, att underlag kommer i rätt tid och att prövningsmyndigheter och remissmyndigheter agerar objektivt i förhållandet till regelverket och den sökande. Det behöver vara tydligt vilka steg som ingår i prövningsprocessen och vad som ska göras i de olika stegen. Att uppnå balans mellan naturresursanvändning och skydd av befintliga värden är en komplex uppgift som ytterst vilar på en politisk avvägning. En funktionell prövning kan sägas ha lyckats med att beakta de politiska intentionerna bakom regelverken. För att det kan ske krävs att det finns en tydlighet i hur prioriteringar mellan olika intressen ska göras (SOU 2022:56 s. 248 f.).

De brister i funktionaliteten som har identifierats när det gäller Natura 2000-prövningen handlar framför allt om effektivitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet. Det finns betydande otydligheter i processen när det kommer till frågan om en Natura 2000-prövning behöver genomföras och i vilket skede den bör göras. Som regelverket i 4 kap. 2 § minerallagen är uppbyggt är det inte

osannolikt att Natura 2000-prövningen kan behöva göras om vid ett senare tillfälle för att EU-rättens krav på en fullständig, exakt och slutgiltig prövning ska uppfyllas.

Bristerna i funktionalitet leder till att prövningsprocessen fram till en bearbetningskoncession kan ta mycket lång tid. Bristerna leder till ökade kostnader för sökandebolagen och ett ineffektivt utnyttjande av myndigheternas resurser. Från exploitörens perspektiv finns det en risk att den mycket viktiga ensamrätten till fyndigheten inte kan säkras.

Problemfaktorerna påverkar särskilt juniora gruvbolag vars verksamhet i stor utsträckning finansieras av externt kapital, eftersom en beslutad bearbetningskoncession används för att attrahera kapital som möjliggör framtagandet av underlag för miljötillståndsprocessen. Samtidigt är det viktigt att påpeka att problemen med en tidig Natura 2000-prövning inte enbart drabbar juniora gruvbolag. Av kartläggningen i avsnitt 7 framgår att bristerna i prövningsprocessens funktionalitet även drabbar stora, etablerade gruvbolag.

De problem som har beskrivits leder var för sig och sammantaget till att gruvbolag och finansiärer upplever stora osäkerheter kring prövningsprocessen, något som flera aktörer särskilt påpekat under dialogen. Vid alltför stora osäkerheter kring prövningsprocessens funktionalitet riskerar investeringar i den svenska gruvbranschen att utebli.

9 Överväganden

9.1 Natura 2000-prövningen flyttas till miljötillståndsprövningen

Förslag: Prövningen av Natura 2000-tillstånd flyttas från prövningen av ärenden om bearbetningskoncession till prövningen av tillstånd enligt miljöbalken. Det innebär att ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, inte längre ska vara en förutsättning för att meddela bearbetningskoncession enligt minerallagen.

Skälen för förslaget

En effektivare prövning

Det finns flera problem med den nuvarande prövningsordningen. Handläggningstider är långa i ärenden om bearbetningskoncession där en tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har aktualiserats. Även om ett Natura 2000-tillstånd meddelas är det av flera skäl inte uteslutet att samma frågor behöver prövas på nytt i ett senare skede av processen från prospektering till gruvstart. De funktionella bristerna i prövningsprocessen ger upphov till osäkerheter, som bl.a. försvårar kapitalanskaffning och riskerar att investeringar i gruvbranschen uteblir. Möjligheten till parallella processer där ett gruvbolag samtidigt ansöker om bearbetningskoncession och miljötillstånd löser inte problemen i alla situationer.

En lösning på flera av de problem som har identifierats är att prövningen av Natura 2000-tillstånd flyttas från koncessionsskedet till miljötillståndsprövningen. Förslaget innebär att ett Natura 2000-

tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, inte längre är en förutsättning för att en bearbetningskoncession enligt minerallagen ska kunna meddelas. På det sättet undviks de långa ledtiderna som ibland uppstår innan en bearbetningskoncession kan meddelas, samt att den för exploatören så viktiga ensamrätten till en fyndighet kan säkras på ett mer effektivt sätt.

En stor fördel med att låta Natura 2000-prövningen ske i miljötillståndsprocessen är att det är först i det skedet som verksamhetens hela omfattning, inklusive följdföretag, är känd. Det är då möjligt att göra en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på miljön i ett Natura 2000-område i enlighet med unionsrättens krav, utan att den bedömningen bygger på antaganden. Därmed kan även otydligheter kring rättskraften hos ett tidigt Natura 2000-tillstånd undanröjas och en dubbelprövning av Natura 2000-frågorna – genom krav på nytt tillstånd eller ytterligare villkor – helt undvikas.

Förslaget kan förväntas leda till att gruvbolag i minskad utsträckning behöver tillämpa strategin att ansöka om bearbetningskoncession och miljötillstånd parallellt.

Genom förslaget är det inte längre nödvändigt att redan i koncessionsskedet finansiera underlaget för en Natura 2000-prövning. I stället kan kapital tillföras gruvprojekt successivt, och investeringar i ett detaljerat underlag för en Natura 2000-prövning behöver inte ske förrän ensamrätten till fyndigheten är säkrad genom en bearbetningskoncession. Förslaget ligger därmed väl i linje med att prövningen enligt minerallagen sker stegvis.

Natura 2000-frågor är inte ovanliga i de måltyper som mark- och miljödomstolarna handlägger. Domstolarna har därför stor erfarenhet av de frågeställningar som aktualiseras. Förslaget innebär att Natura 2000-frågor kopplade till gruvprojekt kommer att prövas hos fem mark- och miljödomstolar jämfört med 21 länsstyrelser, vilket bäddar för att en enhetlig praxis på området kan utvecklas.

Länsstyrelsen är en av de s.k. obligatoriska myndigheter som i ett ansökningsmål hos mark- och miljödomstolen för talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen (22 kap. 6 § miljöbalken). Länsstyrelsen i det län där det berörda området finns får därmed tillfälle att yttra sig över en ansökan om Natura 2000-tillstånd som görs integrerat med en ansökan om miljötillstånd (7 kap. 29 b § andra stycket miljöbalken). Förslaget innebär därmed

att länsstyrelsernas kunskaper om lokala förhållanden även fortsättningsvis kan tas tillvara.

Det kan finnas situationer då det kan vara en fördel för det prospekterande bolaget att ett Natura 2000-tillstånd beviljas tidigt i processen. Även om sådana fall får antas vara sällsynta, innebär inte förslaget något hinder mot att en ansökan om Natura 2000-tillstånd prövas innan miljötillståndsprövningen. Det följer av 7 kap. 29 b § första stycket miljöbalken, där det anges vilken myndighet som prövar frågan om Natura 2000-tillstånd.

Ytterligare en fördel med förslaget är att ärenden om bearbetningskoncession inte ligger vilande under långa tider hos Bergsstaten i avvaktan på att en ansökan om Natura 2000-tillstånd har prövats och länsstyrelsens beslut har vunnit laga kraft.

Mot bakgrund av det anförda bedöms förslaget leda till att koncessionsprocessen blir tydligare, mer effektiv och att förutsebarheten ökar. Det leder till en effektivare allokering av resurser, både för sökandebolag och för myndigheter. Även sakägare och allmänheten gynnas av en mer förutsebar och effektivare process. Genom en ökad funktionalitet minskar de osäkerheter som delvis har bidragit till en minskad investeringsvilja i svensk gruvnäring.

Lagtekniskt kräver förslaget små ändringar. I stället för en hänvisning till hela 3 och 4 kap. miljöbalken i 4 kap. 2 § tredje och fjärde styckena minerallagen, görs en hänvisning till 3 kap. och 4 kap. 2–7 §§ miljöbalken. Att Natura 2000-prövningen i stället ska ske tillsammans med prövningen av ett tillstånd enligt 9 kap. och, i förekommande fall, 11 kap. miljöbalken framgår av 7 kap. 29 b § andra stycket miljöbalken, och kräver därmed i sig ingen författningsändring. Motsvarande ändring görs även 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

För att det ska vara möjligt att gå vidare med förslaget krävs att det inte möter något hinder i förhållande till EU-rätten.

Vägen fram till öppnandet av en gruva bygger idag på en stegvis prövning. Systemet för prövning av ärenden om beviljande av bearbetningskoncession och den efterföljande miljötillstånds-

processen får anses motsvara det som i EU-domstolens rättspraxis, i förhållande till MKB-direktivet, beskrivs som beviljande av tillstånd i etapper (se avsnitt 6.3)

När en ansökan om miljötillstånd initieras hos mark- och miljödomstolen har sökandebolaget normalt redan beviljats en bearbetningskoncession enligt minerallagen. Om miljöeffekterna av gruvprojektet aktualiserar tillståndsplikten enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken förutsätter dagens prövningsordning att länsstyrelsen på ansökan av bolaget har meddelat ett Natura 2000-tillstånd under tiden koncessionsärendet behandlades av Bergsstaten.

I 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen anges att prövningen i koncessionsärendet – som innefattar en tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken – utesluter en senare prövning av hushållningsbestämmelserna i miljötillståndsprocessen. Det har varit lagstiftarens uttalade intention att den prövning av hushållningsbestämmelserna som görs i koncessionsskedet ska vara bindande vid den senare miljöprövningen (prop. 1991/92:161 s. 10). Frågan är om den ordningen, så vitt avser 4 kap. 8 § miljöbalken, är förenlig med unionsrätten.

För att bedömningen av ett gruvprojekts påverkan på miljön i ett Natura 2000-område ska vara förenlig med unionsrätten krävs att prövningen uppfyller kraven på en fullständig, exakt och slutlig prövning i enlighet med EU-domstolens rättspraxis.

Om det redan har gjorts en Natura 2000-prövning krävs, för att den bedömning ska kunna beaktas vid det slutliga godkännandet av verksamheten, att den tidigare bedömningen innehåller fullständiga, exakta och slutliga slutsatser på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras beträffande arbetenas inverkan, och att de relevanta miljömässiga och vetenskapliga uppgifterna inte har förändrats, att projektet inte har ändrats och att det inte finns några andra planer eller projekt som ska beaktas. I annat fall är det nödvändigt att på nytt bedöma projektets påverkan på det skyddade området. Det är, enligt EU-domstolens rättspraxis, den nationella prövningsmyndigheten som ska kontrollera om en Natura 2000-bedömning behöver göras på nytt inför ett slutligt godkännande av verksamheten.

I nuvarande system, med prövning av Natura 2000-tillstånd i samband med ansökan om bearbetningskoncession, har myndigheter och mark- och miljödomstolar till följd av de krav som

mejslats fram i EU-domstolens rättspraxis ett stort ansvar att ex officio uppmärksamma behovet av en förnyad Natura 2000-prövning i miljötillståndsskedet. Det medför att den avsikt som ligger bakom regleringen i 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen – att utesluta en prövning av 3 och 4 kap. miljöbalken i den senare miljötillståndsprocessen – inte kan upprätthållas i alla lägen. Det nuvarande prövningssystemet är alltså problematiskt ur ett EU-rättsligt perspektiv (se avsnitt 5.3 och 6.3).

Förslaget innebär att Natura 2000-prövningen flyttas från koncessionsprövningen och i stället blir en integrerad del av prövningen av ett miljötillstånd. I det skedet är hela omfattningen av projektet känd och de unionsrättsliga kraven på en fullständig, exakt och slutlig prövning av verksamhetens påverkan på miljön i ett Natura 2000-område kan tillgodoses fullt ut.

Förslaget innebär att Natura 2000-prövningen ska göras endast en gång, nämligen vid den slutliga miljöprövningen av gruvprojektet. Därigenom minimeras risken för att prövningsmyndigheterna inte uppmärksammar situationer där unionsrätten ställer krav på en förnyad prövning av verksamhetens påverkan på miljön i ett skyddat område trots att ett Natura 2000-tillstånd redan utverkas tidigare i processen.

9.2 Nödvändiga följdändringar

Om någon regelbunden bearbetning av fyndigheten inte pågår (och det inte heller pågår tillredningsarbete eller andra förberedelser m.m.) får koncessionstiden på ansökan av koncessionshavaren förlängas med högst tio år, om det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt (4 kap. 10 § minerallagen). Vid prövningen av en ansökan om förlängning av koncessionstiden ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen i fråga om tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken (8 kap. 3 § minerallagen).

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska också tillämpas i vissa fall när det uppkommit fråga om att ändra villkor i undersökningstillstånd eller koncessioner (6 kap. 4 § minerallagen).

För att det inte ska ställas längre gående krav på prövningen i ärenden om villkorsändring eller förlängning av koncessionstiden än

vad som föreslås gälla för ärenden om beviljande av bearbetningskoncession, bör 4 kap. 10 §, 6 kap. 4 § tredje stycket samt 8 kap. 2 § och 3 § andra och tredje styckena minerallagen ändras på så sätt att hänvisningen till 4 kap. 8 § miljöbalken tas bort.

En redaktionell ändring i minerallagen krävs eftersom tidigare ändringar i miljöbalkens femte kapitel inte uppmärksammats. Hänvisningen i 4 kap. 2 § minerallagen till 5 kap. 15 § miljöbalken ska i stället vara till 5 kap. 18 § miljöbalken.

Några följdändringar i andra författningar än minerallagen bedöms inte nödvändiga.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Det bedöms inte nödvändigt att föreskriva några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget: Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Förslaget medför inte att förutsättningarna ändras till nackdel för verksamhetsutövare som har anhänggjort en ansökan om bearbetningskoncession. Det bedöms därför inte nödvändigt att föreskriva några övergångsbestämmelser.



11 Konsekvenser

11.1 Problemet och vad man vill uppnå

Som har beskrivits i avsnitt 8 finns det flera problem med den nuvarande regleringen i 4 kap. 2 § minerallagen som innebär att ett Natura 2000-tillstånd, när ett sådant behövs, är en förutsättning för beviljande av en bearbetningskoncession.

Handläggningstider är långa i koncessionsärenden om en tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har aktualiserats. Även om ett Natura 2000-tillstånd meddelas är det av flera skäl inte uteslutet att en ny Natura 2000-prövning behöver göras i ett senare skede av processen från prospektering till färdig gruva. De funktionella bristerna i prövningsprocessen ger upphov till osäkerheter, som bl.a. försvårar kapitalanskaffning och riskerar att investeringar i gruvbranschen uteblir.

I denna promemoria föreslås att prövningen av Natura 2000-tillstånd flyttas till prövningen av tillstånd enligt miljöbalken. Ett Natura 2000-tillstånd ska, i de fall ett tillstånd behövs, inte längre vara en förutsättning för att meddela bearbetningskoncession enligt minerallagen.

Förslaget bedöms leda till att koncessionsprocessen blir tydligare, mer effektiv och att förutsebarheten ökar, vilket leder till en effektivare allokering av resurser, både för gruvbolag och för myndigheter. Genom en ökad funktionalitet i prövningsprocessen minskar de osäkerheter som delvis har bidragit till en minskad investeringsvilja i svensk gruvnäring.

11.2 Alternativa lösningar

Gruvverksamhet skiljer sig från annan industriverksamhet eftersom den är platsbunden och endast mycket få prospekteringsinsatser leder till etablerandet av en gruva. Mot bakgrund av att prospekteringsverksamhet kräver avsevärda investeringar samtidigt som det ekonomiska utfallet alltid är osäkert, har det i tidigare lagstiftningsärenden ansetts vara av största vikt att en prospektör får så säkra garantier som möjligt för att denne får bearbeta de fyndigheter som påträffats (se t.ex. prop. 1988/89:92 s. 61, prop. 1991/92:161 s. 7 och prop. 1997/98:90 s. 212 f.).

Den föreslagna lösningen innebär att en betydelsefull del av prövningen flyttas till ett senare skede av processen. Färre aspekter kopplat till verksamheten är alltså avgjorda när en bearbetningskoncession meddelas. Det skulle kunna leda till att värdet av bearbetningskoncessionen upplevs som lägre och att den därmed fungerar sämre som säkerhet för att attrahera det riskkapital som behövs för att finansiera ett genomförande av en specifik miljöbedömning och framtagande av nödvändigt underlag till miljöprocessen. Juniora gruvbolag som saknar intäkter utöver riskkapital är extra sårbara för ett sådant utfall.

Det kan ifrågasättas om förslaget att flytta Natura 2000-prövningen verkligen kommer att innebära att en meddelad bearbetningskoncession får ett lägre värde. Juniora såväl som etablerade gruvbolag har i dialogen framfört att man i princip alltid räknar med att ytterligare en Natura 2000-prövning kommer att behöva genomföras senare i processen, och att en tidig Natura 2000-prövning därmed inte på något avgörande sätt bidrar till bearbetningskoncessionens värde.

Samtidigt kan det inte uteslutas att förslaget innebär en viss urvattning av värdet av en bearbetningskoncession. Till det kommer att ett tidigt avslag på en ansökan om Natura 2000-tillstånd är att föredra framför ett avslag sent i processen, då väsentliga resurser investerats i projektet. Ett tidigt besked skulle innebära fördelar och tidsvinster för gruvbolag såväl som för myndigheter och sakägare. Även för ideellt engagerade i miljöorganisationer, som många gånger upplever att långa och otydliga processer tar mycket tid och energi, kan ett tidigt avslag vara positivt.

För att kunna dra nytta av de fördelar som förslaget i denna promemoria medför, och i viss mån hantera en situation där ett avslag kommer sent i processen, har det övervägts om en kompletterande bestämmelse bör föras in i 4 kap. 2 § minerallagen. Bestämmelsen skulle kunna utformas som en ventil där ansökan om bearbetningskoncession avslås om länsstyrelsen under samrådet bedömer att det är uppenbart att ett Natura 2000-tillstånd inte kommer att kunna meddelas. Fördelen med en sådan lösning är att det negativa beskedet ges tidigt innan prospekteringsbolaget har gjort stora investeringar för att ta fram ett detaljerat underlag som belyser påverkan på miljön i ett skyddat område.

Det finns dock flera svårigheter med en sådan lösning. För att länsstyrelsen ska ha möjlighet att bedöma att ett Natura 2000-tillstånd uppenbart inte kommer att kunna meddelas – vid en prövning som avses ske vid ett senare tillfälle – krävs ett gediget underlag för att beskriva verksamhetens påverkan på miljön i ett närliggande Natura 2000-område. Det finns också en betydande risk att det underlag som tas fram och den bedömning som länsstyrelsen gör förlorar i relevans eftersom det inte är ovanligt att utformningen av det planerade gruvprojektet ändras under tiden fram till miljötillståndsprövningen. Ett annat utfall är att länsstyrelsen inte anser sig kunna ta ställning i frågan med hänvisning till att underlaget är bristfälligt. Eftersom en ventil behöver konstrueras med ett högt ställt krav – uppenbart – är det troligt att länsstyrelsen endast i undantagsfall bedömer att ett Natura 2000-tillstånd inte kommer att kunna medges, vilket medför att bestämmelsen inte realiserar sitt syfte.

Det är osäkert vilka rättsverkningarna är av länsstyrelsens bedömning att ett Natura 2000-tillstånd uppenbart inte kommer att kunna meddelas. Möjligheten att få ett sådant ställningstagande överprövat är begränsat, förutom genom att koncessionsbeslutet överklagas till regeringen. Om regeringen gör en annan bedömning än länsstyrelsen i Natura 2000-frågan kan regeringen antingen bevilja bearbetningskoncession om förutsättningarna är uppfyllda, eller visa ärendet åter till Bergsstaten för ny prövning. Alternativet för en sökande, som har en annan uppfattning än länsstyrelsen i frågan, skulle vara att ansöka om Natura 2000-tillstånd innan bearbetningskoncession och ta höjd för en efterföljande överklagandeprocess om länsstyrelsen avslår ansökan. Under alla

omständigheter kvarstår osäkerheten eftersom en tidig bedömning inte är bindande vid den prövningen som ska ske i samband med ansökan om miljötillstånd (se avsnitt 8.3).

Sammantaget bedöms en bestämmelse utformad som en ventil inte resultera i några positiva effekter för vare sig berörda aktörer eller myndigheter. Den alternativa lösningen med en s.k. ventil har därför valts bort.

Det bedöms inte finnas några lösningar i övrigt som kan hantera de funktionella brister i prövningsprocessen som identifierats i denna promemoria och som samtidigt är förenliga med EU-rätten.

11.3 Samhällsekonomiska effekter

Under 2021 omsatte den svenska gruvnäringen (metallgruvor exklusive smältverk) nästan 69 miljarder kronor, vilket är mer än en fördubbling jämfört med 2016 (Bergverksstatistik 2021, SGU periodiska publikationer 2022:1, s. 82). Enligt uppskattningar bidrar mineralsektorn med drygt 1 procent av Sveriges bruttonationalprodukt. Om hänsyn tas till indirekta effekter beräknas bidraget vara mellan 3 och 4 procent (SOU 2022:56 s. 147). Enligt utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral riskerar gruvnäringen att minska med i genomsnitt en dryg fjärdedel, till en årlig nettoomsättning om knappt 50 miljarder kronor, om förändringar i prövningssystemet inte genomförs (SOU 2022:56 s. 549). Även gruvnäringens och mineralsektorns indirekta effekter på samhällsekonomin bör beaktas, dvs. ekonomisk aktivitet i andra branscher på grund av gruvindustrin. Det bredare gruvklustret innehåller även högteknologisk industri (batterier, vindkraftverk, elfordon) vars betydelse inte kan överskattas, särskilt mot bakgrund av de insatser som krävs för den gröna omställningen.

Förslaget i denna promemoria innebär att prövningen av Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, flyttas från prövningen av bearbetningskoncession till prövningen av tillstånd enligt miljöbalken.

Genom förslaget undanröjs de osäkerheter för sökandebolag som idag uppkommer vid prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession, vilket bidrar till bättre förutsättningar för investeringar i gruvnäringen. Ökade investeringar i gruv- och

mineralsektorn innebär även positiva konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i de delar av landet som har gynnsamma förutsättningar för mineralutvinning och relaterad industri.

Sammanfattningsvis bedöms förslaget leda till effekter som är positiva för samhällsekonomin i Sverige.

11.4 Effekter om förslaget inte genomförs

De senaste åren har Sverige tappat placeringar i den årliga ranking som Fraser Institute gör av gruvregioner. År 2016 låg Sverige på plats 8, två år senare på plats 21 och vid enkätundersökningen 2020 hamnade Sverige på plats 36. Den negativa utvecklingen drivs bl.a. av branschens bedömning av osäkerheter kring miljöregleringar och regulatoriska processer (SOU 2022:56 s. 187 f.).

De funktionella brister i prövningsprocessen som identifierats i denna promemoria gäller främst effektivitet, rättssäkerhet och förutsebarhet. Den osäkerhet som bristerna ger upphov till påverkar branschaktörer negativt och bedöms ha en dämpande effekt på viljan att investera i svensk gruvnäring.

Nollalternativet, dvs. att ingen förändring genomförs, bedöms innebära en fortsatt risk för uteblivna investeringar i mineralsektorn och relaterad industri.

11.5 Konsekvenser för myndigheter och det offentliga

Förslaget medföra att det inte längre är nödvändigt att koncessionsärenden hos *Bergsstaten* hålls öppna under tiden länsstyrelsen handlägger en ansökan om Natura 2000-tillstånd. Därmed kommer den tiden för handläggning av en ansökan om bearbetningskoncession att minska. Förslaget förväntas inte leda till några kostnadsökningar för Bergsstaten.

Förslaget innebär att prövningen av Natura 2000-tillstånd flyttas från *länsstyrelserna* till mark- och miljödomstolarna och att prövningen ska göras endast en gång, nämligen i samband med prövningen av en ansökan om miljö tillstånd. Länsstyrelserna kommer även fortsättningsvis att behöva ta ställning till Natura 2000-frågor, men inte som beslutsmyndighet utan som

remissinstans till mark- och miljödomstolen. Förslaget kan förväntas medföra en viss arbetslättnad för länsstyrelserna genom att risken för en förnyad Natura 2000-prövning minimeras. Förslaget förväntas inte leda till kostnadsökningar för länsstyrelserna.

Förslaget förväntas inte heller leda till några kostnadsökningar för *mark- och miljödomstolarna*. Eftersom Natura 2000-prövningen blir en del av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken medför inte förändringen någon ökning i antalet mål hos domstolarna. Komplexiteten i ansökningsmålen och därmed arbetsinstansen i ett mål kan dock öka något. Eftersom närliggande frågor kring t.ex. artskydd och naturskyddsfrågor prövas i ansökningsmålen förväntas en eventuell ökning av arbetsbördan för mark- och miljödomstolarna bli marginell.

Förslaget bedöms inte få någon påverkan på övriga verksamheter inom *Sveriges geologiska undersökning* och inte heller innebära några konsekvenser för *Naturvårdsverkets* verksamhet. Några kostnadsökningar för respektive myndighet kan alltså inte förväntas.

Sammanfattningsvis bedöms förslaget varken leda till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna. Konsekvenserna för berörda myndigheter förväntas vara begränsade och kan hanteras inom existerande ramar.

Förslaget saknar betydelse för den kommunala självstyrelsen och bedöms heller inte få några negativa effekter för kommuner och regioner.

11.6 Konsekvenser för företag

Förslaget i denna promemoria förväntas leda till positiva effekter för företag verksamma inom gruvindustrin på flera sätt.

Det kan förväntas att den totala tid som prövningsprocessen tar kan kortas ned väsentligt då det inte längre är nödvändigt att pausa handläggningen av en ansökan om bearbetningstillstånd i väntan på ett lagakraftvunnet Natura 2000-tillstånd, vilket i sig kan ta flera år. Detta ger också sökandebolaget bättre förutsättningar att säkra den nödvändiga ensamrätten för att bryta en fyndighet (se avsnitt 8.2).

Vid ett genomförande av förslaget behöver underlaget för en Natura 2000-prövning inte finansieras förrän i ett senare skede. Detta innebär att sökandebolaget inte behöver låsa in kapital tidigt i

processen. Därtill undviks en situation där Natura 2000-prövningen behöver ske två gånger, vilket i sig leder till tidsvinster och kostnadsbesparingar för berörda gruvbolag.

Förslaget medför att landets fem mark- och miljödomstolar i stället för 21 länsstyrelser prövar Natura 2000-frågor kopplade till ett gruvprojekt. Det bör vara fördelaktigt ur ett processperspektiv och skapar förutsättningar för en enhetlig hantering och praxis, vilket ökar förutsebarheten för sökandebolagen.

Förslaget bidrar till ökad effektivitet, rättssäkerhet och förutsebarhet i prövningsordningen, vilket kan leda till en starkt investeringsvilja i svensk gruvindustri. En ökad vilja till investering är positiv för företagen i branschen. Det gäller särskilt för s.k. juniora gruvbolag, som är beroende av riskkapital för finansiering av en tillståndsprocess. Etablerade gruvbolag har generellt sett större förmåga att hantera inte bara osäkerheter utan även större kostnader tidigt i processen. Förslaget kan därför förväntas leda till att juniora gruvbolag stärker sin konkurrenskraft i relation till etablerade gruvbolag.

I avsnitt 9 har det diskuterats om förslaget kan innebära att värdet av en bearbetningskoncession minskar, med konsekvensen att det blir svårare för juniora gruvbolag att attrahera kapital.

Risken för att bearbetningskoncessionen sjunker i värde är svår att värdera och kvantifiera. När den risken värderas bör samtidigt hänsyn tas till att förslaget förenklar och förtydligar prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession, vilket i sig bedöms leda till att investeringsviljan ökar. Det är också en generell uppfattning i branschen, bland såväl etablerade som juniora gruvbolag, att problemen med nuvarande prövningssystem är större än riskerna för att förslaget skulle medföra en viss urvattning av bearbetningskoncessionens värde.

Mot bakgrund av det anförda bedöms förslaget leda till positiva effekter för gruvbranschen i sin helhet. Förslaget bedöms inte leda till några negativa konsekvenser för prospektörens trygghet att kunna bearbeta en fyndighet för vilken koncession meddelats.

11.7 Konsekvenser för sakägare och allmänheten

Förslaget innebär att det blir tydligt vid vilket skede i processen en Natura 2000-prövning ska ske. Att Natura 2000-prövningen senareläggs skulle kunna upplevas som negativt då det inte förränsent i processen ges möjlighet att få föra fram synpunkter på den planerade verksamhetens miljöpåverkan på ett skyddat område. Ändringen förväntas dock underlätta förståelsen av processen för sakägare och allmänheten. Dessutom innebär förslaget att en prövning av Natura 2000-tillstånd inte längre behöver göras två gånger, något som i sig sparar tid och resurser för framför allt sakägare och ideellt engagerade i miljöorganisationer.

11.8 Konsekvenser för miljön

Förslaget innebär att ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, inte längre ska vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska kunna meddelas. En beviljad koncession medför inte i sig en rätt att påbörja en gruvverksamhet, och är inte heller en garanti för att verksamheten slutligen kommer att godkännas. För att så ska kunna ske krävs att projektet lever upp till samtliga de krav som ställs enligt gällande lagstiftning. En verksamhet kan påbörjas först när samtliga nödvändiga tillstånd har meddelats, bl.a. tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, samt Natura 2000-tillstånd. Förslaget förväntas därmed inte leda till några negativa effekter på miljön.

Gruvindustrin har betydelse för den gröna omställningen. En mer effektiv prövning kan bidra till att delar av den gröna omställningen kan ske snabbare, och därmed ge klimatmässiga fördelar.

11.9 Konsekvenser för tillämpningen av riksintresssystemet

En fråga som lyfts under dialogen är om det finns risk för ofullständiga eller motstridiga bedömningar, t.ex. genom att riksintresset för naturvården inte kan vägas av på ett korrekt sätt innan det står klart att en Natura 2000-prövning har gjorts. Mot den bakgrunden har det i dialogen förts fram synpunkter att

tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i sin helhet bör flyttas till miljöprocessen, inte bara bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken. Ett argument för den ståndpunkten är att helhetsperspektivet i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna går förlorat om 4 kap. 8 § miljöbalken inte längre ska tillämpas i koncessionsärenden.

Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken innehåller regler om att områden som innehåller vissa värden eller som är av betydelse för vissa ändamål så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. De myndigheter som anges i 2 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområde ska till länsstyrelserna ange vilka områden de bedömer vara av riksintresse för respektive ändamål.

De områden som anges i 4 kap. 2–8 §§ miljöbalken – och som har beslutats av riksdagen – är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse.

Bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken infördes år 2001 medan övriga bestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken introducerades i naturresurslagen (1987:12) och därefter flyttades över till miljöbalken.

Bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken utgör en stoppregel så till vida att om tillståndsplikten enligt 7 kap 28 a § miljöbalken har aktualiserats, får den planerade verksamheten eller åtgärden komma till stånd endast om ett Natura 2000-tillstånd har meddelats. Övriga bestämmelser enligt 3 och 4 kap. miljöbalken utgör avvägningsregler som syftar till en bedömning av vilken användning av mark- och vattenområden som är mest lämplig. Tillämpningen av och prövningsordningen för de olika hushållningsbestämmelserna skiljer sig alltså åt.

Genom förslaget integreras Natura 2000-prövningen med prövningen av ett miljötillstånd. Därmed möjliggörs en sammanhållen prövning – i ett skede då sökandebolaget kan ta fram tillräcklig kunskap om gruvprojektets påverkan på miljön – av inte bara Natura 2000-frågor utan även frågor som gäller områdesskydd i övrigt, artskydd, påverkan på vatten, m.m., samtidigt som villkor för miljötillståndet kan beslutas utifrån projektets samlade miljöpåverkan. Förslaget bidrar därmed till en effektivare hantering av konkurrerande anspråk på mark- och vattenområden.

Förslaget bedöms inte medföra någon risk för att helhetsperspektivet i prövningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser går förlorat.

11.10 Bedömning av om förslaget är förenligt med unionsrätten

I avsnitt 9.1 finns en genomgång av de överväganden som gjorts när det gäller bedömningen att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Sammanfattningsvis bedöms att förslaget, som berör främst MKB- och naturvårdsdirektiven, är förenligt med unionsrätten i tillämpliga delar. Förslaget bidrar även till att minska risken för att de krav som EU-domstolen har ställt upp för prövningen av Natura 2000-frågor inte tillämpas på ett kongruent sätt.

11.11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

De föreslagna ändringarna i minerallagen är inte av sådan art att berörda aktörer behöver tid för anpassning. De föreslagna ändringarna bedöms därför kunna träda i kraft så snart möjligt, dock har den 1 juli 2024 föreslagits som ett tänkbart datum.

Förslaget medför heller inte någon nackdel för gruvbolag som har anhängiggjort en ansökan om bearbetningskoncession eller har påbörjat arbetet med en specifik miljöbedömning för att ta fram underlag för en Natura 2000-bedömning. Det bedöms därför inte nödvändigt att föreskriva några övergångsbestämmelser.

Det bedöms inte finnas behov av speciella informationsinsatser.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

4 kap. 2 §

I *tredje stycket* ändras hänvisningen från 5 kap. 15 § miljöbalken till 5 kap. 18 § miljöbalken. Ändringen är redaktionell och är en följd av att tidigare ändringar i miljöbalkens femte kapitel inte uppmärksammats.

Tredje och fjärde styckena ändras så att hänvisningen till 4 kap. 8 § miljöbalken tas bort. Prövning av ett Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, i de fall ett sådant tillstånd krävs, ska därmed inte längre göras i samband med ansökan om bearbetningskoncession.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 9.1.

4 kap. 10 §

Paragrafen ändras så att hänvisningen till 4 kap. 8 § miljöbalken tas bort.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 9.2.

6 kap. 4 §

Tredje stycket ändras så att hänvisningen till 4 kap. 8 § miljöbalken tas bort.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 9.2.

8 kap. 1 §

Tredje stycket ändras så att hänvisningen till 4 kap. 8 § miljöbalken tas bort. Ändringen är en följd av ändringen i 4 kap. 2 § minerallagen.

8 kap. 2 §

Paragrafen ändras så att hänvisningen till 4 kap. 8 § miljöbalken tas bort.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 9.2.

8 kap. 3 §

Andra och tredje styckena ändras så att hänvisningen till 4 kap. 8 § miljöbalken tas bort.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatsystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Kulturdepartementet

Frågor om val till Sametinget. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-40510 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0564-9 ISSN 0284-6012