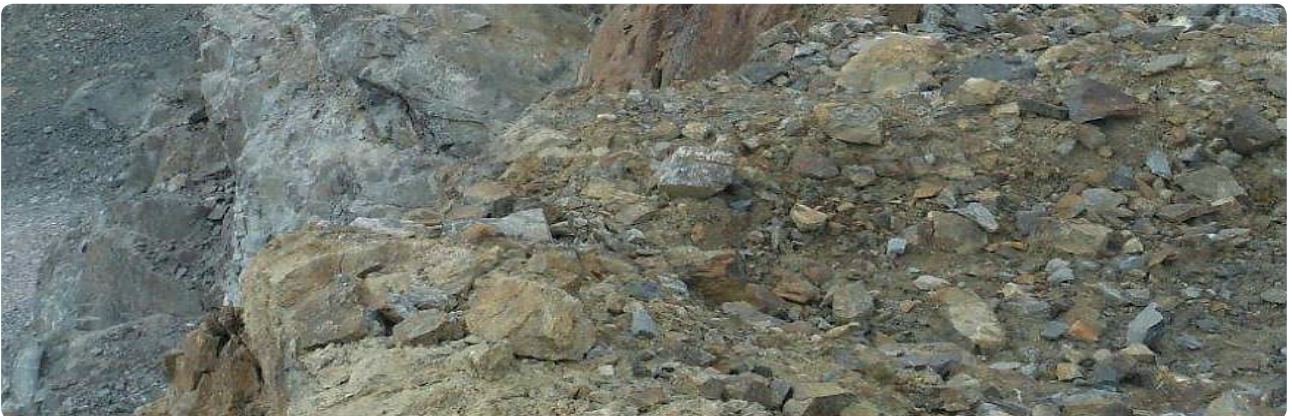


# Förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken

RAPPORT 6759 • MARS 2017



# Förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken

Miljöbalksprojektet

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: [natur@cm.se](mailto:natur@cm.se)

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/publikationer](http://www.naturvardsverket.se/publikationer)

**Naturvårdsverket**

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 16 00

E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 978-91-620-6759-5

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2017

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2017

## Förord

Miljöbalksprojektet är ett projekt som Naturvårdsverket har valt att driva på eget initiativ. Uppdraget var att analysera och föreslå åtgärder för att förbättra tillämpningen av miljöbalken. Under 2015 samlade miljöbalksprojektet in inspel om problem med miljöbalken. Flera inspel inkom angående problematiken kring prövning av gruvor. Med anledning av detta startades ett delprojekt som handlade om prövning av gruvor. Arbetet i delprojektet har varit ett sätt att öka förståelsen och även att ta ställning i den komplexa fråga som redovisas i rapporten.

Naturvårdsverket vill särskilt tacka Tillväxtanalys, Sametinget, Bergsstaten, SveMin, Naturskyddsföreningen och den representant från gruvlänen som bidragit till denna rapport genom givande och initierade dialoger. Syftet med dialogerna har varit att belysa problem och diskutera förslag till lösningar. Innehållet i denna rapport speglar dock inte aktörernas åsikter.

Arbetet inom miljöbalksprojektet har letts av styrgruppsordförande Rikard Janson. Inom detta delprojekt har Linn Åkesson varit ansvarig jurist och Annika Ryegård projektledare. Även Ann-Marie Fällman, Frida Rudsander, Jennifer Brammer och Linda Nilsson på Naturvårdsverket har bidragit med expertis. Beslut om publicering av denna rapport har fattats av avdelningschef, Lena Callermo, Samhällsavdelningen.

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>6</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>8</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>10</b>
1.1 Miljöbalksprojektet	10
1.2 Syfte och avgränsning	10
1.3 Läsanvisning	11
<b>2 BAKGRUND</b>	<b>12</b>
2.1 Mineralutvinning i Sverige	12
2.2 Aktörer som berörs av mineralutvinning	13
2.3 Bakgrund till reglering av mineralutvinning	15
<b>3 DEN NUVARANDE REGLERINGEN</b>	<b>17</b>
3.1 Flera steg i prövningen	17
3.2 Miljöbalkens hushållningsbestämmelser	18
3.3 Minerallagens huvuddrag	21
3.4 Tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i koncessionsprövningen	21
3.5 Tillstånd till gruvverksamhet enligt miljöbalken	22
3.5.1 Markåtkomst	22
3.5.2 Artskydd	23
3.5.3 Miljökvalitetsnormer för vatten	23
3.6 Miljöbedömning	23
3.7 Relevant EU-rätt och andra internationella åtaganden	24
3.7.1 MKB-direktivet	24
3.7.2 Esbokonventionen	25
3.7.3 Århuskonventionen	26
3.7.4 Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet	27
3.7.5 Ramdirektivet för vatten	28
<b>4 PROBLEMANALYS AV NUVARANDE PRÖVNINGSSYSTEM</b>	<b>29</b>
4.1 Omfattande koncessionsprövning som kräver miljöbedömning	29
4.1.1 MKB-direktivet	29
4.1.2 Samråd	29
4.1.3 Beskrivning och bedömning av påverkan på Natura 2000-områden	30
4.1.4 Miljökonsekvensbeskrivningens omfattning	30
4.2 Minskade garantier för tillstånd enligt miljöbalken	32

4.3	Processuella svårigheter	34
4.3.1	Många ärenden och svårigheter att samordna prövningar	34
4.3.2	Lång sammanlagd handläggningstid	36
4.4	En uppdelad miljöprövning	37
<b>5</b>	<b>FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRING AV NUVARANDE PRÖVNINGSSYSTEM</b>	<b>40</b>
5.1	Naturvårdsverkets förslag	40
5.1.1	Övergripande beskrivning	40
5.1.2	Regeringens möjlighet att pröva tillämpningen av hushållningsbestämmelserna	40
5.2	Förslaget i Ds 2016:25 Miljöbedömningar	41
5.3	Naturskyddsföreningens förslag	42
5.4	Sametingets förslag	42
<b>6</b>	<b>FÖRDJUPAD ANALYS AV NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG</b>	<b>44</b>
6.1	Bearbetningskoncessionens betydelse blir tydligare	44
6.2	En processuell förenkling	44
6.3	Möjlighet till en samlad miljöprövning	45
6.4	Enklare koncessionsprövning	46
6.5	Överensstämmelse med EU-rätt	46
6.6	Regeringens prövning	46
<b>7</b>	<b>SLUTSATS</b>	<b>48</b>
<b>8</b>	<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>49</b>
8.1	Avgöranden	49
8.2	Propositioner	49
8.3	Rapporter, utredningar mm	49
8.4	Övrigt	50

## Sammanfattning

Miljöbalksprojektet är ett projekt som Naturvårdsverket har valt att driva på eget initiativ. Inom ramen för miljöbalksprojektets delprojekt ”Miljöbalken och minerallagen är enkla att tillämpa tillsammans” har Naturvårdsverket gjort en fördjupad problemanalys av nuvarande provningssystem och lämnat ett förslag till förändring som minskar de problem som identifierats. Analysen fokuserar på de delar av minerallagen som rör provningen av miljöfrågor och genomförande av direktiv och andra internationella åtaganden på miljörättens område och omfattar inte övriga delar av minerallagen.

I Sveriges mineralstrategi framhålls bland annat att Sveriges institutionella förutsättningar, i form av lagar och förordningar samt förutsägbarheten i provningsprocesser bidrar till att Sverige internationellt är ett attraktivt land för investeringar i prospektering och gruvverksamhet. Naturvårdsverket bedömer att det nuvarande systemet lämnar utrymme till förbättring gällande provningstider, förutsägbarhet och transparens. Utifrån det arbete som genomförts inom ramen för detta projekt drar Naturvårdsverket slutsatsen att berörda aktörer har relativt stor samsyn kring att det nuvarande systemet för gruvprovningar har brister.

Naturvårdsverket förespråkar en förändring som innebär att man inte avgör i provningen av ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen vad som är en lämplig användning av mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta bör istället avgöras i samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Regeringen kan förbehålla sig att pröva tillåtligheten vid en provning enligt miljöbalken. Naturvårdsverkets bedömning är att det inte finns anledning att göra regeringens provning obligatorisk med anledning av förslaget.

På grund av den rättsutveckling som skett sedan minerallagen infördes, främst genom Sveriges EU-medlemskap, så har ett beslut om bearbetningskoncession inte längre samma betydelse som när minerallagen infördes. Naturvårdsverket anser att förslaget ger en större förutsägbarhet eftersom det blir tydligare vilka frågor som återstår vid provningen enligt miljöbalken. En förändring i enlighet med förslaget skulle även innebära att provningen på ett bättre sätt uppfyller EU-direktiv och andra internationella åtaganden.

Den fördjupade analysen indikerar att provningen av gruvor idag är resurskrävande för samtliga inblandade aktörer och att det kan ta lång tid att få de beslut som behövs för att bedriva verksamheten. Naturvårdsverkets bedömning är att ansökan om bearbetningskoncession borde kunna handläggas snabbare om provningen inte innefattade tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken.

Gruvverksamhet kan potentiellt ha en negativ inverkan på möjligheten att uppnå ett flertal miljö kvalitetsmål så som *Giftfri miljö*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Storslagen fjällmiljö* och

*Begränsad klimatpåverkan.* Påverkan till följd av en gruvverksamhet kan omfatta flera ekosystemtjänster så som exempelvis vattenförsörjning och friluftsliv. Genom att samla prövningen av miljökonsekvenser till ett tillfälle blir det enklare att bedöma och reglera verksamhetens påverkan på miljön och människors hälsa. Förslaget möjliggör en allsidig sammanvägning av de hänsyn som ska tas enligt miljöbalken genom att alla aspekter av lokaliseringen prövas samlat. Förslaget bör därför öka möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen.

I denna rapport har endast de miljörättsliga aspekterna av prövningssystemet beaktats. Naturvårdsverket bedömer att det behövs vidare analys av systemet i dess helhet.



## Summary

The Swedish Environmental Protection Agency has taken an initiative to carry out a so called “Environmental Code Project”. A subproject within the Environmental Code Project regards the relationship between the Environmental Code and the Mineral Act. In the subproject the Environmental Protection Agency has carried out an in-depth problem analysis of the current permitting system and submitted a proposal for a change which will reduce the problems that have been identified. The analysis is focused on the aspects of the Mineral Act that concern the environmental issues and implementation of directives and other international undertakings within the field of environmental law, and does not cover other aspects of the Mineral Act.

Sweden’s mineral strategy states that Sweden’s institutional preconditions, in form of laws and ordinances and predictability of permitting processes, contributes to make Sweden an attractive country internationally for investments in prospecting and mining activity. The Environmental Protection Agency believes that the current system can be improved with regard to permitting time, predictability and transparency. Based on the work that has been carried out within the framework of this project, the Environmental Protection Agency has concluded that the stakeholders concerned concur that the current system for mine permit has shortcomings in a number of respects.

The Environmental Protection Agency advocates a change which means no decision is taken during the permitting process of exploitation concessions regarding what constitutes the appropriate use of land and aquatic areas according to chapter 3 and 4 of the Environmental Code. This decision should instead be taken within the permit application process according to the Environmental Code. The Swedish Government may reserve the right to assess the permissibility in connection with a permitting process according to the Environmental Code. The Environmental Protection Agency’s view is that there is no reason to make the Government’s permitting obligatory in the light of the proposal.

Due to legal development since the introduction of the Mineral Act, particularly as a result of Sweden’s membership of the EU, decisions concerning exploitation concession do not have the same meaning as earlier. The Environmental Protection Agency believes that the proposed change will result in greater predictability, and clarity regarding remaining issues to be determined according to Environmental Code. The proposed change would also mean that the permitting process would comply better with EU directives and other international undertakings.

The in-depth analysis indicates that the permitting process for mines is currently very resource-intensive for all stakeholders, and it can take a long time to get the necessary permits. The Environmental Protection Agency’s believes that the

permitting process for exploitation concession can be handled in shorter time provided that the application of Chapters 3 and 4 of the Environmental Code is not included.

Mining activity could potentially have an adverse impact on the possibility to achieve several of the environmental quality objectives, such as *A Non-Toxic Environment, Flourishing Lakes and Streams, Good Quality Groundwater, A Rich Diversity of Plant and Animal Life, A Magnificent Mountain Landscape and Reduced Climate Impact*. Impact from mining activity can affect many ecosystem services, such as water supply and outdoor recreation. By concentrating the permitting of environmental consequences to one occasion the process to assess and regulate the impact on the environment and human health will be simplified. The proposal will facilitate a balanced assessment of the considerations that must be taken into account evaluating all aspects of the location collectively according to the Environmental Code. The proposal should therefore improve the likelihood of achieving the environmental quality objectives.

This report only considers the environmental law-related aspects of the permitting system. The Environmental Protection Agency believes that there is a need for further analysis of the system in its entirety.

# 1 Inledning

## 1.1 Miljöbalksprojektet

Miljöbalksprojektet är ett projekt som Naturvårdsverket har valt att driva på eget initiativ. Syftet med miljöbalksprojektet är att Naturvårdsverket ska arbeta strategiskt med miljörätten. Projektdirektivet beslutades i början av 2015 och detta delprojekt pågick till början av 2017.

Under 2015 samlade miljöbalksprojektet in inspel om problem som gäller miljöbalken och miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning. Inspelen resulterade i 15 delprojekt. Flera inspel inkom angående problematiken kring prövning av gruvor. Med anledning av detta valde miljöbalksprojektet att starta ett delprojekt som handlar om detta med arbetsnamn ”Miljöbalken och minerallagen är enkla att tillämpa tillsammans”. Denna rapport är gjord inom ramen för detta delprojekt.

## 1.2 Syfte och avgränsning

Syftet med denna rapport är att göra en fördjupad problemanalys av nuvarande prövningssystem och utveckla det förslag till förändring som Naturvårdsverket lämnat i remissvar i oktober 2016<sup>1</sup>. Gruvverksamhet kan potentiellt påverka möjligheten att nå flera av de nationella miljökvalitetsmålen och det är därför viktigt att arbeta för ett system som på ett så bra sätt som möjligt ger förutsättningar för att bedöma och reglera verksamhetens påverkan på miljön och människors hälsa. Rapporten fokuserar på de delar av minerallagen som rör prövningen av miljöfrågor och genomförande av direktiv och andra internationella åtaganden på miljörättens område. I rapporten behandlas inte frågan om hantering av gruvavfall och efterbehandling av gruvverksamhet. Dessa frågor behandlas för närvarande av Naturvårdsverket och Statens geologiska undersökningar i ett gemensamt regeringsuppdrag<sup>2</sup>. Avgränsningen innebär att de folkrättsliga frågor som kan aktualiseras vid en gruvprövning inte har undersökts. Inom ramen för detta projekt har avsikten inte varit att undersöka övriga delar av minerallagen utan enbart de delar som rör miljörättsliga aspekter.

Förutom rättsutredning och litteraturstudier har miljöbalksprojektet även haft dialog med Tillväxtanalys, Sametinget, Bergsstaten, SveMin, Naturskyddsföreningen och en representant från gruvlänen. Syftet med dessa dialoger var att belysa problembilden och fördjupa analysen av Naturvårdsverkets förslag. Många av de synpunkter som framkommit behandlas i rapporten. Syftet var även att bidra till en öppen dialog gällande prövning av gruvor.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverkets remissvar angående Miljöbedömningar Ds 2016:15, 2016-10-06

<sup>2</sup> Regeringsuppdrag – ta fram strategi för hantering av gruvavfall och göra en bedömning av kostnader och åtgärder för efterbehandling (N2016/02787/FÖF)

## 1.3 Läsanvisning

Kapitel 2 beskriver mineralutvinning i Sverige och de aktörer som berörs av mineralutvinning. Det beskriver även hur mineralutvinningen tidigare varit reglerad.

Kapitel 3 beskriver den nuvarande regleringen i miljöbalken och minerallagen. Dessutom redogörs för relevanta EU-direktiv och internationella konventioner.

Kapitel 4 innehåller en problemanalys av det nuvarande provningssystemet för gruvor. Analysen omfattar bland annat processuella svårigheter och följderna av att miljöfrågorna delas upp i två olika provningar.

Kapitel 5 redogör för Naturvårdsverkets förslag till förändring av provningssystemet, förslaget i Ds 2016:25 Miljöbedömningar, Naturskyddsföreningens förslag och Sametingets förslag.

Kapitel 6 innehåller en fördjupad analys av Naturvårdsverkets förslag till förändring av provningssystemet. Här redogörs för hur förslaget påverkar provningsprocessen, ger möjlighet till en samlad miljöprovning, förändrar koncessionsprovningen, påverkar överensställelsen med krav i internationell rätt samt regeringens provning.

Kapitel 7 innehåller slutsatserna som framkommit genom analysen i detta projekt.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Mineralutvinning i Sverige

Sverige har en mer än tusen år lång historia av malmbrytning och metallframställning. Enligt SveMin:s sammanställning bidrar gruvnäringen i Sverige med 10 000 direkta arbetstillfällen och 35 000 indirekta arbetstillfällen. Idag finns det 17 gruvor i produktion i Sverige<sup>3</sup>. Av dem är 15 metallgruvor. De län som har gruvor är Norrbotten, Västerbotten, Dalarna, Örebro och Skåne. Basmetaller används i hela samhället på olika sätt, till exempel i infrastruktur, byggnader och maskiner. Dessutom har samhället fått ett allt större behov av sällsynta metaller som används inom avancerad teknologi. Dessa metaller används i tillverkning av exempelvis kretskort, halvledare, magneter, datorer och mobiltelefoner<sup>4</sup>.

Av Sveriges mineralstrategi framgår att Sverige idag är EU:s ledande gruv- och mineralnation och en del av målet med Sveriges mineralstrategi är att den positionen ska förstärkas. Sveriges mineraltillgångar ska nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt, med beaktande av ekologiska, sociala och kulturella dimensioner så att natur- och kulturmiljöer bevaras och utvecklas.<sup>5</sup> Gruvnäringen har betydelse för landets tillväxt och ekonomi. Den skapar arbetstillfällen i det omgivande samhället, bidrar till stärkt attraktionskraft och skapar tillväxt i delar av landet som under en lång period har haft en nedåtgående befolkningsutveckling.<sup>6</sup> Det svenska gruvklustret består av ett stort antal företag som arbetar tillsammans. I klustret ingår förutom gruvbolagen även bolag som tillverkar gruv- och bergbrytningsutrustning och bolag som framställer stål från järnmalm. Bland leverantörerna till gruvbolagen finns flera av Sveriges största företag.<sup>7</sup>

Gruvverksamhet innebär generellt en stor påverkan och ett stort intrång i naturmiljön som inte helt går att återställa. Gruvverksamhet kan ha en negativ inverkan på möjligheten att uppnå ett flertal miljö kvalitetsmål så som *Giftfri miljö*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Storslagen fjällmiljö* och *Begränsad klimatpåverkan*. Gruvverksamhet tar i anspråk jungfrulig mark som kan ha höga naturvärden i form av skyddsvärda naturtyper och arter. År 2010 uppgick mark med gruvområden till omkring 14 000 hektar vilket är jämförbart med exempelvis Huddinge kommuns yta. I gruvområdet inräknas i denna uppskattning den mark som upptas av själva gruvschaktet eller dagbrottet, uppfodringsanläggningar, upplag med mera samt eventuella anrikningsverk och avfallsmagasin. I arealen inräknas inte bara mark som tillhör aktiva gruvor utan även gruvområden tillhörande större nedlagda gruvor som varit i drift under 1900-talet. Den i särklass största arealen gruvområden finns i

---

<sup>3</sup> Sveriges geologiska undersöknings hemsida, 2016-12-05

<sup>4</sup> SveMin 2012, s. 9

<sup>5</sup> Sveriges mineralstrategi, s. 3 f.

<sup>6</sup> Sveriges mineralstrategi s. 8

<sup>7</sup> Tillväxtanalys rapport 2016:06, s. 16 f.

Norrbottnens län.<sup>8</sup> Gruvverksamheter medför även påverkan genom buller, damm, förändrad hydrologi och utsläpp vilket innebär påverkan på ett mycket större landområde än det som direkt tas i anspråk. Påverkan till följd av en gruvverksamhet kan omfatta flera ekosystemtjänster så som exempelvis vattenförsörjning och friluftsliv. Miljökonsekvenser av gruvverksamhet är i många fall inte heller begränsade i tiden<sup>9</sup>. Påverkan på renskötseln har varit en fråga i många gruvprövningar. En särskilt sårbar länk är flyttlederna för renar som är en förutsättning för att transporten mellan sommar- och vinterbete ska fungera.

Brytning och utvinning av mineral skapar mycket stora avfallsmängder som gruvföretagen behöver ta hand om (83 procent av landets totala avfallsmängd).<sup>10</sup> Mängden gruvavfall har ökat kraftigt under perioden 1975–2014 och kommer sannolikt också att öka framöver. En sådan utveckling drivs bland annat av ökad produktion och minskande metallkoncentrationer i den brutna malmen<sup>11</sup>. Gruvavfallet består huvudsakligen av gråberg och anrikningssand. En stor del av gråberget och anrikningssanden från sulfidmalmsbrytning har egenskaper som gör att sura och metallhaltiga lakvatten kan bildas om gruvavfallet utsätts för kontakt med syre. Ett stort miljöproblem är läckage av föroreningar från gruvavfallet som så småningom hamnar i sjöar och vattendrag och/eller i grundvattnet. Föroreningarna kan påverka djur och växter under lång tid. Många ämnen är giftiga för till exempel mikroorganismer i vattnet. Gruvavfallet behöver hanteras på ett långsiktigt hållbart sätt. Det är därför viktigt att företag avsätter tillräckliga medel - en ekonomisk säkerhet - för att återställa området.

Staten har haft och kommer att ha stora kostnader för avhjälpande av miljöskador och efterhandling av nedlagda gruvor. Det beror i många fall på att gruvorna är nedlagda sedan lång tid tillbaka och i några fall på att de beslutade ekonomiska säkerheterna visat sig vara otillräckliga.<sup>12</sup>

## 2.2 Aktörer som berörs av mineralutvinning

Mineralutvinning är en mycket omfattande verksamhet som berör många delar i samhället. Nedan redogörs för tolv aktörer som återkommande berörs av mineralutvinning (Tabell 1). Denna lista är inte uttömmande.

---

<sup>8</sup> Markanvändning i Sverige, sjätte utgåvan, Statistiska centralbyrån, 2013, s. 108

<sup>9</sup> Gruvavfall-Ekonomiska risker för staten, Riksrevisionen 2015:20, s. 8

<sup>10</sup> Avfall i Sverige. Naturvårdsverket, 2014, s. 11

<sup>11</sup> Gruvavfall-Ekonomiska risker för staten, Riksrevisionen 2015:20, s. 33

<sup>12</sup> Gruvavfall-Ekonomiska risker för staten, Riksrevisionen 2015:20, s. 62

Tabell 1. Aktörer som återkommande berörs minerallutvinning.

<b>Aktör</b>	<b>Uppskattning av antal</b>	<b>Kommentar</b>
Fastighetsägare	Hundratals	Det finns i dagsläget drygt 160 bearbetningskoncessioner i Sverige och varje koncession kan beröra flera fastighetsägare.
Verksamhetsutövare	10 (34)	Enligt Sveriges geologiska undersöknings sammanställning av aktiva gruvor i Sverige drivs dessa av totalt tio företag. Naturvårdsverket gjorde i november 2016 ett utdrag från Bergsstatens databas om bearbetningskoncessioner som visar att det är 34 företag som har bearbetningskoncession i Sverige.
Länsstyrelser	5-12	I dagsläget bedrivs gruvverksamhet i fem av 21 län. Dessa är Dalarna (en gruva), Norrbotten (sex gruvor), Skåne (två gruvor), Västerbotten (sju gruvor) och Örebro (två gruvor). I dagsläget (2016-09-01) finns det bearbetningskoncessioner i totalt 12 län.
Mark- och miljödomstolar	5	Enligt Tillväxtanalys undersökning var det 14 mål gällande gruvor som avslutades mellan 2007-2014.
Mark- och miljööverdomstolen	1	Enligt Naturvårdsverkets sammanställning över avgjorda mål under perioden 2003–2015 (ej publicerad) har uppskattningsvis 30-50 % av de avgjorda målen överklagats till Mark- och miljööverdomstolen.
Regeringskansliet	1	Under 2014 och 2015 beslutade regeringen om fem överklagade ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen.
Naturvårdsverket	1	Naturvårdsverket yttrar sig i flera av de ärenden som rör tillstånd enligt miljöbalken.
Havs- och vattenmyndigheten	1	Havs- och vattenmyndigheten yttrar sig i flera av de ärenden som rör tillstånd enligt miljöbalken.
Sametinget (och berörda samebyar)	1 (totalt 51)	Sametinget yttrar sig både om ärenden som rör koncessioner

		och tillstånd enligt miljöbalken. Totalt finns det 51 samebyar i Sverige. Alla berörs inte av gruvprövningar.
Bergsstaten	1	Bergsstaten har de senaste åren beslutat om 2–5 bearbetningskoncessioner per år. (Utöver detta så tillkommer beslut om undersökningskoncessioner.)
Sveriges geologiska undersökning	1	Ansvar för tillsynsvägledning gällande minerallagen mm.
Kommuner	10-41	Idag finns gruvor i tio kommuner och bearbetningskoncessioner i 41.
Ideella organisationer	-	Exempelvis Svenska Naturskyddsförening och Fältbiologerna har deltagit i mål och ärenden om bearbetningskoncession och tillstånd enligt miljöbalken.

## 2.3 Bakgrund till reglering av mineralutvinning

Minerallagen trädde i kraft 1990. Den ersatte gruvlagen (1974:342) och lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter. Lagen bygger på koncessionssystemet<sup>13</sup>. Reglerna om rätt till bearbetning har inslag som syftar till att trygga gruvföretagens möjligheter att utvinna påträffade fyndigheter. Vid antagandet av minerallagen ansåg riksdagen att frågan om förhållandet mellan minerallagen och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) behövde övervägas ytterligare. Med anledning av dessa överväganden gjordes därefter ändringar i minerallagen 1992.<sup>14</sup> Förarbetena till minerallagen är från tiden innan Sveriges inträde i EU vilket gör att EU-rätten inte är behandlad i dessa.

En av de viktigaste förändringarna i förhållande till tidigare lagstiftning var att minerallagstiftningen samordnades med naturresurslagen. Naturresurslagen har numera ersatts av 3 och 4 kap. miljöbalken. Samordningen innebär att i ärenden om bearbetningskoncession ska en intresseavvägning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken göras i fråga om markens användning för mineralutvinning. Någon ytterligare prövning vad gäller markanvändning ska därefter inte ske om verksamheten därefter ska prövas enligt annan lagstiftning. Skälen till detta angavs i förarbetena till minerallagen vara att prospekteringsverksamhet är en i tiden utdragen process som kan pågå i flera decennier. Arbetet kräver avsevärda investeringar och det ekonomiska utfallet är alltid osäkert. Med hänsyn till de förhållandena framfördes

---

<sup>13</sup> Koncessionssystemet innebär att mark kan tas i anspråk för mineralutvinning utan fastighetsägarens samtycke. Rätten att eftersöka och bearbeta mineralfyndigheter ges efter en prövning av en statlig myndighet.

<sup>14</sup> prop. 1991/92:161 s. 1 och 5



att det är av största vikt att en prospektör får så säkra garantier som möjligt för att få bearbeta de fyndigheter som påträffas. När koncessionsärendet prövas har prospektören i normalfallet inte lagt ner alltför stora kostnader och den förlust som uppstår vid ett eventuellt avslag bör kunna accepteras.<sup>15</sup> I förarbetena framhålls att någon ovillkorlig rätt att alltid få utvinna påträffade mineralfyndigheter inte kan komma i fråga, eftersom andra intressen som är oförenliga med mineralintresset kan ha stor tyngd.

I förarbetena framhölls att något formellt hinder inte fanns mot att med stöd av miljölagstiftning omöjliggöra utnyttjandet av en gruvrättighet. Det anges dock att det i praktiken handlar om att bestämma ramar för verksamheten.<sup>16</sup> I förarbetena sägs även att det som avgörs i koncessionsbeslutet enligt minerallagen normalt bör vara dels tillåtligheten av mineralutvinning av viss inriktning och omfattning, dels vissa mer övergripande villkor om hänsyn till allmänna intressen som ska uppfyllas i den fortsatta projekteringen. Den prövning som ska göras enligt annan lagstiftning bör normalt aktualiseras i ett senare skede av koncessionens giltighetstid och avse mer detaljinriktade frågor. De övergripande villkoren till skydd för motstående intressen ska kunna ges en mer preciserad utformning. Dessa preciserade villkor måste dock enligt förarbetena ligga inom ramen för de ursprungligen uppställda villkoren.<sup>17</sup>

När miljöbalken infördes anfördes att gruv- och mineralindustrin i Sverige är en samhällsekonomiskt viktig basnäring. Det framhölls att denna skulle hotas allvarligt om bestämmelsen i 4 kap. 2 § minerallagen om inskränkning av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna togs bort. I förarbetena ansågs att det är tveksamt om prospektering överhuvudtaget skulle ske om den som får bearbetningskoncession riskerar att inte kunna utnyttja koncessionen därför att det vid den (ofta flera år senare) följande miljöprövningen beslutas att marken bör användas för något annat ändamål.<sup>18</sup> I förarbetena angavs att 2 kap. miljöbalken inte ska tillämpas vid prövningen enligt minerallagen utan endast vid prövningen enligt miljöbalken.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> prop. 1991/92:161 s. 6 f.

<sup>16</sup> prop. 1988/89:92 s. 58

<sup>17</sup> prop. 1991/92:161 s. 10

<sup>18</sup> prop. 1997/98:90, s. 212

<sup>19</sup> prop. 1997/98:90, s. 216

## 3 Den nuvarande regleringen

### 3.1 Flera steg i prövningen

Prövning av gruvverksamhet är en omfattande process. Från det att en verksamhetsutövare vill börja leta malm till att en gruva kan starta krävs en rad olika tillstånd. Enligt minerallagen finns möjlighet att ansöka om undersöknings-tillstånd. Ett undersökningstillstånd ger ensamrätt att kartlägga berggrundsgeologin inom området med syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet. Undersökningskoncession ger även företräde till bearbetningskoncession i området. I vissa fall kan det vara nödvändigt att provbryta en del av fyndigheten för att pröva hur materialet kommer att bete sig i en anrikningsprocess.<sup>20</sup> Provbrytning är tillståndspliktigt enligt 9 kap. miljöbalken och 4 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251). Tillstånd söks hos miljöprövningsdelegationen som finns inom länsstyrelsen. Beslutet kan överklagas till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

För gruvdrift krävs både bearbetningskoncession enligt minerallagen och tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och i de flesta fall även tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken och dispenser enligt miljöbalken. Av 1 kap. 3 § miljöbalken framgår att miljöbalken gäller parallellt med bestämmelser i annan lag. Även om ansökan om bearbetningskoncession vanligen görs före ansökan om tillstånd enligt miljöbalken så är det möjligt att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken först eller att göra båda ansökningarna parallellt.

Tillstånd till gruvdrift enligt miljöbalken söks endast för en liten del av de ärenden där bearbetningskoncession har lämnats. Det finns 161 bearbetningskoncessioner och 17 gruvor i produktion (Figur 1). En gruva kan dock omfatta mer än en bearbetningskoncession.

---

<sup>20</sup> Vägledning för prövning av gruvverksamhet, SGU, 2013, s. 14



Figur 1. Bearbetningskoncessioner som är aktiva gruvor idag.

### 3.2 Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

I 3 och 4 kap. miljöbalken finns bestämmelser avseende hushållning med mark- och vatten, de så kallade hushållningsbestämmelserna. I 3 kap. finns grundläggande bestämmelser och i 4 kap. finns särskilda bestämmelser som gäller områden som i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden och värden för friluftslivet som finns i de angivna områdena.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser har stor betydelse för den fysiska planeringen och vid tillståndsprövningen för ett flertal olika typer av verksamheter, till exempel vid prövning av ansökan om bearbetningskoncession. Reglerna i miljöbalken syftar till att främja en sådan användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Genom tillämpningen av hushållningsbestämmelserna ska mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv skyddas mot vissa åtgärder. Värdefulla miljöer kan därmed bevaras. Bestämmelserna bidrar även till möjligheten att uppföra anläggningar som är viktiga för Sverige.

De grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken syftar till väl genomtänkta avvägningar mellan olika behov av att använda mark- och vattenområden. Länsstyrelserna ansvarar för samordning av statens intressen i frågor som rör användning av mark- och vattenområden. Utgångspunkten vid länsstyrelsernas bedömning bör vara miljöbalkens övergripande mål i 1 kap. 1 § att främja en

hållbar utveckling.<sup>21</sup> De av riksdagen antagna 16 miljökvalitetsmålen ska ge ledning vid bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär<sup>22</sup>.

Av 4 kap. 8 § miljöbalken framgår att användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats som Natura 2000-område 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. Bestämmelsen infördes i miljöbalken för att kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet skulle tillämpas även vid prövning av markanvändning för tillståndspliktig verksamhet enligt andra lagar än miljöbalken. I förarbetena framhålls vikten av att hänsyn till de olika skydds- och bevarandeområdena ska finnas med redan på ett tidigt skede i planeringen av en ny verksamhet.<sup>23</sup>

Natura 2000 är ett nätverk av skyddade områden inom EU. Urvalet av vilka områden som ska ingå i nätverket görs med stöd av art- och habitatdirektivet<sup>24</sup> och fågeldirektivet<sup>25</sup>. Syftet med nätverket är att skydda och bevara den biologiska mångfalden och förhindra att livsmiljöer förstörs<sup>26</sup>. Direktiven innebär att Sverige som medlem i EU har ett långsiktigt ansvar för att säkerställa att utpekade naturtyper och arter finns kvar och har en gynnsam bevarandestatus i landet. Det finns drygt 4 000 Natura 2000-områden i Sverige.

I Sverige ligger drygt en tredjedel av alla undersökningskoncessioner i eller inom 500 meter från ett Natura 2000-område. Andelen bearbetningskoncessioner som ligger i eller inom 500 meter från ett Natura 2000-område är ca 15 % (Figur 2).

---

<sup>21</sup> prop. 1997/98:45 del 2 s. 28 f.

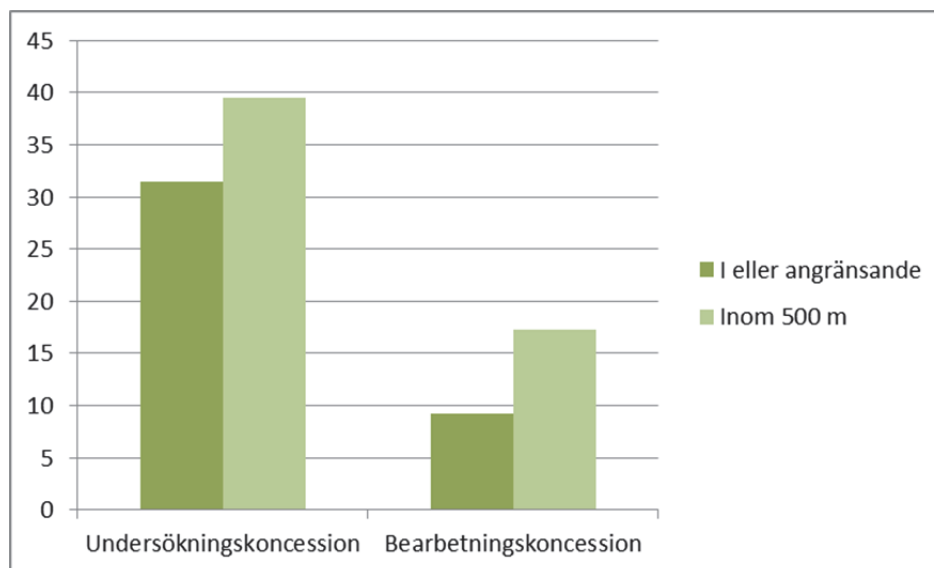
<sup>22</sup> prop. 1997/98:45 del 2 s. 8 och prop. 2004/05:150 s. 375.

<sup>23</sup> prop. 2000/01:111 s. 66

<sup>24</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

<sup>25</sup> Rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

<sup>26</sup> Sverige ska som medlemsstat när det är lämpligt föreslå att listan över Natura 2000-områden anpassas mot bakgrund av resultatet av den övervakning som sker av områdena. Listan ska därefter antas av kommissionen. Detta innebär att nya områden kan tillkomma, områdesgränser kan ändras och i vissa fall kan befintliga områden upphöra.



Figur 2. Andelen (%) undersökningskoncessioner och bearbetningskoncessioner som ligger i eller inom 500 meter från ett Natura 2000-område.

Bestämmelserna om Natura 2000 finns i 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken. Enligt 28 a § krävs tillstånd för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats som Natura 2000-område. Kravet på tillstånd kan även omfatta verksamhet eller åtgärder som vidtas utanför ett Natura 2000-område<sup>27</sup>.

Enligt 7 kap. 29 b § första stycket miljöbalken ska Natura 2000-tillstånd prövas av den länsstyrelse där det berörda området finns. Vid en ansökan om bearbetningskoncession där Natura 2000-tillstånd krävs är det länsstyrelsen i det län där det berörda markområdet finns som prövar frågan om Natura 2000-tillstånd. Om ansökan görs i samband med ansökan om tillstånd eller dispens enligt 9 eller 11–15 kap. miljöbalken är det dock mark- och miljödomstolen som prövar frågan (7 kap. 29 b § andra stycket miljöbalken). En myndighet får medge markanvändning endast om den kan konstatera att de verksamheter eller åtgärder som kan förutses i markanvändningen inte på ett betydande sätt påverkar miljön i ett Natura 2000-område. Om Natura 2000-tillstånd krävs får myndigheten endast medge markanvändning efter att Natura 2000-tillståndet har lämnats. Prövningen enligt minerallagen får därför avvakta prövningen av Natura 2000-tillståndet.<sup>28</sup> Det finns dock olika uppfattningar i denna fråga.<sup>29</sup> Frågan är vid publiceringen av denna rapport aktuell i samband med ansökan om bearbetningskoncession för Laver K nr 1. Länsstyrelsen har bedömt att Natura 2000-tillstånd behövs. Boliden Mineral AB har meddelat Bergsstaten att bolaget inte kommer att söka ett Natura 2000-tillstånd innan bergmästaren avgör ansökan om bearbetningskoncession. Berg-

<sup>27</sup> prop. 2000/01:111 s. 40 och MÖD 2012:34

<sup>28</sup> prop. 2000/01:111 s. 47 f.

<sup>29</sup> Vägledning för prövning av gruvverksamhet, Sveriges geologiska undersökning, 2016, s. 23

mästaren avslag därför i december 2016 ansökan om bearbetningskoncession. Beslutet är överklagat till regeringen.<sup>30</sup>

### 3.3 Minerallagens huvuddrag

Syftet med den svenska minerallagen är att möjliggöra samhällets försörjning av nödvändiga metaller och mineral genom utvinning av särskilt utpekade naturresurser, så kallade koncessionsmineral.<sup>31</sup> Minerallagstiftningen har traditionellt varit inriktad på att främst reglera förhållandet mellan innehavaren av gruvrättigheten och den som äger eller annars har rättigheter till marken<sup>32</sup>. Vid prövningen av om en koncession ska meddelas bedöms om fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och om fyndighetens belägenhet och art innebär att det är lämpligt att sökanden får koncessionen.

Bestämmelserna i minerallagen grundar sig på koncessionssystemet. Koncessions-systemet innebär att mark kan tas i anspråk utan fastighetsägarens samtycke. Ett beslut om bearbetningskoncession med efterföljande markanvisning inskränker fastighetsägarens rådighet över sin mark.

Av 4 kap. 1 § minerallagen framgår att koncessionen ska avse ett bestämt område, som bestäms efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter. Genom markanvisning 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 marken som behövs för gruvdriften.<sup>33</sup> Vid förrättning om markanvisning bestäms den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndighet. Vidare bestäms den mark eller det utrymme som koncessionshavaren, inom eller utom koncessionsområdet, får ta i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen.

### 3.4 Tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i koncessionsprövningen

Vid prövning av ansökan om bearbetningskoncession tillämpas hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Hushållningsbestämmelserna ska enligt 4 kap. 2 § minerallagen endast tillämpas vid koncessionsprövningen och inte i den efterföljande prövningen om tillstånd enligt miljöbalken.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger när det gäller

---

<sup>30</sup> Bergsstaten dnr BS 22-1179-2014 och Bergsstatens hemsida <http://www.sgu.se/bergsstaten/om-bergsstaten/nyheter/2016/december/angaende-bearbetningskoncession---laver-k-nr-1/> 2017-02-07.

<sup>31</sup> Vägledning för prövning av gruvverksamhet, Sveriges geologiska undersökning, 2016, s. 8

<sup>32</sup> prop 1988/89:92, s. 46 och 1997/98:90 s. 216

<sup>33</sup> Vägledning för prövning av gruvverksamhet, Sveriges geologiska undersökning, 2016, s. 68

tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken<sup>34</sup>. Anledningen till detta är att frågan om avvägning gentemot motstående allmänna intressen ligger utanför Bergsstatens normala kompetens och uppgifter.<sup>35</sup>

Hittills har prövningen enligt 9 och 11 kap miljöbalken ofta omfattat ett avsevärt större geografiskt område än det som omfattats av koncessionsprövningen. Detta har medfört problem, både när det gäller en ändamålsenlig avvägning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och att, i de fall det är aktuellt, bedöma behovet av Natura 2000-prövning. Naturvårdsverkets förhoppning är att detta problem är avhjälpbart genom Högsta förvaltningsdomstolens dom om Norra kärr som kom i februari 2016<sup>36</sup>. I målet hade koncessionsområdet begränsats så att det inte rymde de driftsanläggningar som krävdes för att bedriva verksamheten. Frågan i målet var om denna avgränsning var förenlig med 4 kap. 2 § minerallagen. Av domen framgår att prövningen måste omfatta de för gruvdrift nödvändiga anläggningarna för att den bedömning på Natura 2000-områden som föreskrivs i 4 kap. 8 § miljöbalken ska kunna göras. För att detta ska vara möjligt behöver miljökonsekvensbeskrivningen beskriva miljökonsekvenserna av hela projektet. Domstolen bedömde att avgränsningen innebar att man inte hade gjort en sådan prövning som avsågs i 4 kap. 2 § minerallagen.

Av 4 kap. 5 § minerallagen framgår att en koncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt som behövs för att naturtillgångarna ska utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt. Om länsstyrelsen vid tillämpningen bedömer att det finns en konflikt mellan olika intressen bör länsstyrelsen i första hand undersöka om konflikten kan lösas genom att koncessionen förenas med villkor. Villkoren får endast ta sikte på att motverka och kompensera negativ inverkan på motstående intressen i förhållande till den planerade verksamheten<sup>37</sup>.

Om bergmästaren finner skäl att frångå vad länsstyrelsen föreslagit vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken ska ärendet hänskjutas till regeringens prövning enligt 8 kap. 2 § minerallagen.

## 3.5 Tillstånd till gruvverksamhet enligt miljöbalken

### 3.5.1 Markåtkomst

Till skillnad från minerallagen grundar sig bestämmelserna i miljöbalken inte på koncessionssystemet. Det innebär att ett beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken inte ger sökanden rätt till marken. Om sökanden inte äger den aktuella fastigheten kan den få rätt att använda en fastighet genom avtal

---

<sup>34</sup> 8 kap. 1 § 3 stycket minerallagen

<sup>35</sup> prop. 1988/89:92 s. 64

<sup>36</sup> Högsta Förvaltningsdomstolens dom, 2016-02-22, mål nr 2047-14

<sup>37</sup> prop. 1988/89:92 s. 100

med fastighetsägaren och innehavaren av särskild rätt till fastighet. Sökanden måste lösa frågan om markåtkomst innan verksamheten påbörjas.

För de flesta gruvor är det även aktuellt med tillstånd till vattenverksamhet. Ett tillstånd till vattenverksamhet kräver att sökanden måste styrka sin rådighet vid tillståndsprövningen. Om sökanden inte har rådighet ska ansökan om tillstånd till vattenverksamhet avvisas. Bestämmelserna om rådighet finns i 2 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

### 3.5.2 Artskydd

Vid prövningen av tillstånd enligt miljöbalken ska en verksamhetsutövare visa att de förpliktelser som följer av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas.

Artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter. En del i prövningen är att bedöma utifrån tillämpningen av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten.<sup>38</sup> Om det inte är möjligt att förena ett tillstånd med sådana villkor om försiktighetsåtgärder som innebär att lokaliseringen kan godtas kan verksamheten inte få tillstånd.<sup>39</sup>

Det finns begränsade möjligheter att lämna dispens från bestämmelserna i artskyddsförordningen eftersom en dispens inte får innebära att syftet med artskyddet äventyras. Detta innebär att det inte finns utrymme att ta andra hänsyn än de som anges i de aktuella bestämmelserna. Bestämmelsen om rimlighetsavvägning i 2 kap. 7 § miljöbalken är inte tillämplig. EU-domstolen har vid flera tillfällen särskilt påpekat hur strikt bestämmelserna om artskydd ska tolkas.<sup>40</sup>

### 3.5.3 Miljökvalitetsnormer för vatten

I många gruvprövningar är utsläpp till vatten en central fråga. Vid gruvdriften behöver hänsyn tas till miljökvalitetsnormerna för vatten.

Miljökvalitetsnormer för vatten fastställs med stöd av 5 kap. miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Normerna är ett rättsligt verktyg och ställer krav på vattnets kvalitet vid en viss tidpunkt.

## 3.6 Miljöbedömning

En miljöbedömning är en process som bland annat innebär att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas. En miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas både vid

---

<sup>38</sup> MÖD 2013:13

<sup>39</sup> MÖD 2012-07-04, M 8344-11

<sup>40</sup> Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen, del 1 – fridlysning och dispenser, 2009:2, s. 32



prövningen av ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen och vid ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Vid tillämpningen av minerallagen undantas dock vissa krav i 6 kap. miljöbalken, bland annat bestämmelserna om samråd och information till ett annat land angående risk för påverkan i det landet.

I förarbetena konstateras att miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i så stor utsträckning som möjligt bör tillämpas även på miljökonsekvensbeskrivningar i lagar utanför balken. Detta bör enligt förarbetena gälla såväl regler om förfarandet vid upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen som innehållet i en sådan beskrivning och gäller särskilt för verksamheter som omfattas av MKB-direktivet.<sup>41</sup> Det framhålls dock i förarbetena att verksamhetsutövare vid tidpunkten för minerallagsprövningen sällan kan avgöra i detalj hur verksamheten ska se ut. Verksamhetens närmare utformning är inte bestämd och miljöeffekterna är oklara. Det material som finns vid prövningstillfället tillåter inte en detaljprövning.<sup>42</sup>

Mark- och miljööverdomstolen har i samband med prövning av annan verksamhet än gruvor bland annat uttalat att det är miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt som avses i MKB-direktivet och inte endast vissa begränsade miljöeffekter av det. Det finns inte heller anledning att anta att beskrivningen av konsekvenserna av ett projekt skulle vara knutna till den del av projektet som är tillståndspliktig. Hur den svenska tillståndsplikten utformats kan inte anses avgörande för bedömningen av vilket innehåll miljökonsekvensbeskrivningen ska ha. Miljöbedömningen för den prövningspliktiga verksamheten bör mot bakgrund av direktivet omfatta samtliga miljöeffekter av verksamheten, både direkta och indirekta. Samtliga dessa bör framgå av miljökonsekvensbeskrivningen.<sup>43</sup>

## 3.7 Relevant EU-rätt och andra internationella åtaganden

### 3.7.1 MKB-direktivet

MKB-direktivet<sup>44</sup> innehåller bestämmelser om att bedöma projekts miljöpåverkan. Genom direktivet fastställs allmänna principer för bedömning av miljöpåverkan i syfte att komplettera och samordna processer för tillståndsgivning till sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra stor inverkan på miljön.

I MKB-direktivets bilaga I anges de projekt som alltid ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10<sup>45</sup>. I bilaga II anges projekt där

---

<sup>41</sup> prop. 1997/98:90 s. 155

<sup>42</sup> prop. 1997/98:90 s. 218 f.

<sup>43</sup> MÖD 2007:50, Citybanan

<sup>44</sup> Direktiv 2011/92 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

<sup>45</sup> Enligt artikel 2.4 finns möjlighet att göra undantag för ett visst projekt om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte. En förutsättning för att tillämpa undantaget är att målen i direktivet uppfylls.

medlemsstaterna har möjlighet att bestämma om det krävs en bedömning efter en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten (artikel 4). Stenbrott och gruvdrift i dagbrott större än 25 hektar finns med i MKB-direktivets bilaga I och övriga dagbrott och underjordisk gruvdrift i bilaga II.

När en medlemsstat uppmärksammar att ett projekt kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat ska den medlemsstat på vars territorium projektet är avsett att utföras så snart som möjligt och senast när den informerar den egna allmänheten översända en beskrivning av projektet och uppgifter om vilket slags beslut som kan komma att fattas till den utsatta medlemsstaten. Medlemsstaten ska även ge den andra medlemsstaten rimlig tid att ange om den vill delta i beslutsprocesserna på miljöområdet. (artikel 7)<sup>46</sup>

EU-domstolen har i praxis framhållit att den inverkan som ett projekt kan få på miljön ska identifieras och bedömas under handläggningen av det huvudsakliga beslutet. Detta gäller i de fall när det i nationell rätt föreskrivs att tillståndsprocessen ska äga rum i flera etapper där en etapp leder till det huvudsakliga beslutet och den andra till ett beslut om verkställande. Endast om inverkan kan identifieras först under handläggningen inför beslutet om verkställande ska bedömningen göras under den sistnämnda handläggningen. Det innebär att om en domstol ska fatta beslut i en tillståndsprocess som består av flera etapper där en leder till det huvudsakliga beslutet och den andra till ett beslut om verkställande som inte kan överskrida de parametrar som fastställts i det huvudsakliga beslutet så gäller följande. Domstolen måste vid ett senare godkännande av de reserverade punkterna göra en bedömning av projektets inverkan på miljön även efter det att tillstånd avseende grundprojektering har beviljats. Denna bedömning ska vara av allomfattande karaktär och omfatta projektets samtliga punkter som ännu inte har bedömts eller som behöver bedömas på nytt.<sup>47</sup>

I artikel 8 a i MKB-direktivet, som är en ny artikel som infördes genom ändringarna i direktivet som gjordes 2014, anges att den ansvariga myndigheten ska förvissa sig om att myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan är aktuell när den ansvariga myndigheten fattar beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan.<sup>48</sup>

### 3.7.2 Esbokonventionen

Prövning av en ansökan om bearbetningskoncession är en process som omfattas av konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen).

---

<sup>46</sup> Se även Esbokonventionen.

<sup>47</sup> C-290/03, Diane Barker

<sup>48</sup> Ändringarna ska vara genomförda i svensk rätt den 16 maj 2017.

Esbokonventionen är en miljöskyddskonvention för Europa, Kanada och USA om samarbete för att förebygga gränsöverskridande miljöeffekter. Här finns krav på att informera grannländer och allmänheten om planerade verksamheter som kan orsaka miljöeffekter. Esbokonventionen trädde i kraft 1997 och har därefter ändrats. Både Sverige och EU har ratificerat konventionen.

För en föreslagen verksamhet som anges i bilaga I till Esbokonventionen och som kan antas förorsaka en betydande skadlig gränsöverskridande påverkan ska den fördragsstat där den föreslagna verksamheten ska bedrivas underrätta de fördragsstater som den anser sannolikt kan komma att utsättas för gränsöverskridande påverkan. Stora gruvprojekt, utvinning och bearbetning på platsen av metallhaltiga malmer eller kol är sådana verksamheter som enligt Esbokonventionens bilaga I omfattas av konventionen.

Esbokonventionen innehåller krav på att den fördragsstat där man föreslår en verksamhet som omfattas av konventionen underrättar varje part som den anser kan vara utsatt så tidigt som möjligt och inte senare än när allmänheten i det egna landet informeras om den föreslagna verksamheten (artikel 3). Den fördragsstat där den föreslagna verksamheten ska bedrivas ska efter färdigställandet av en miljökonsekvensbeskrivning utan onödig fördröjning inleda samråd med den fördragsstat som sannolikt kommer att utsättas för gränsöverskridande påverkan (artikel 5).

### **3.7.3 Århuskonventionen**

Prövning av en ansökan om bearbetningskoncession är en process som omfattas av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

Århuskonventionen trädde i kraft 2001. Sverige och EU har tillträtt konventionen. I konventionen förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter. Varje människa har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. De tre grundprinciperna brukar kallas konventionens tre pelare. Det handlar om

1. allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,
2. allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön och
3. allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

I förarbetena bedömdes minerallagen vara en lag som omfattades av Århuskonventionens krav. För att konventionen ska vara uppfylld krävs att alla tre grundpelarna är genomförda.<sup>49</sup> Det finns ett starkt samband mellan den berörda allmänhetens rätt att informeras om pågående beslutsprocesser och delta i dessa och rätten att överklaga de beslut som fattas.

Århuskonventionen innehåller krav på att den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt i beslutsprocesser om miljön. Allmänheten ska även få delta i beslutsprocesserna på ett tidigt stadium när alla alternativ är möjliga. Allmänheten ska ha möjlighet att skriftligen eller vid möte lämna synpunkter och i beslutet ska vederbörlig hänsyn tas till vad som framkommit vid allmänhetens deltagande. (artikel 6)

### 3.7.4 Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

Art- och habitatdirektivet<sup>50</sup> syftar till att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i EU. De åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

Fågeldirektivet<sup>51</sup> omfattar alla vilda fågelarter som förekommer naturligt inom EU:s medlemsländers territorier och gäller för fåglar samt deras ägg, bon och livsmiljöer. Direktivets övergripande syfte är att bibehålla eller återskapa arternas populationer på en nivå som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov.

Av EU-domstolens rättstillämpning framgår att prövningen av ett projekts konsekvenser för ett område ska vara allsidig. Den nationella myndigheten ska ta hänsyn till de kumulativa effekter som olika planer och projekt kan få för målsättningen att bevara ett Natura 2000-område 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.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> prop. 2004/05:65 s. 91 och 20 f.

<sup>50</sup> direktivet (92/43) om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

<sup>51</sup> direktivet (2009/147) om bevarande av vilda fåglar

<sup>52</sup> Se målet C-127-02, punkterna 53-56, C 404-09, punkt 100, och dom C-258/11, punkterna 41 och 45.

### **3.7.5 Ramdirektivet för vatten**

Ramdirektivet för vatten<sup>53</sup> syftar till att skydda, förbättra och återställa vattenmiljön i gemenskapen. Medlemsstaterna är enligt artikel 4 i direktivet skyldiga att genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av vattenstatusen i ytvatten och grundvatten.

---

<sup>53</sup> direktivet 2000/60 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

## 4 Problemanalys av nuvarande prövningssystem

I detta kapitel analyseras de problem Naturvårdsverket identifierat med anledning av att 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas i prövningen av ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.

### 4.1 Omfattande koncessionsprövning som kräver miljöbedömning

#### 4.1.1 MKB-direktivet

En miljökonsekvensbedömning ska enligt artikel 3.1 i MKB-direktivet i varje enskilt fall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de betydande direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande bland annat mark, jord, vatten, luft och klimat och materiella tillgångar, kulturarv och landskap samt samverkan mellan dessa faktorer. En miljökonsekvensbeskrivning ska omfatta det som anges i artikel 5.1 och bilaga IV. Här anges bland annat att en beskrivning av de faktorer som specificeras i artikel 3.1 samt utnyttjandet av naturresurser, bland annat mark, jord, vatten och biologisk mångfald där hänsyn i möjligaste mån tas till en hållbar tillgång till dessa resurser. Frågan om markanvändning omfattas således av miljökonsekvensbedömningen och Naturvårdsverket anser att den är central för bedömningen av om exploatören får rätt att genomföra projektet.

I Sveriges geologiska undersöknings vägledning för prövning av gruvverksamhet anges att prövning av ansökan om bearbetningskoncession är en process där MKB-direktivet är tillämpligt.<sup>54</sup> I propositionen gällande Århuskonventionen konstaterades att för att leva upp till Århuskonventionens krav och de EG-rättsliga kraven i sammanhanget var det nödvändigt att i svensk rätt införa en möjlighet för miljöorganisationer att föra talan bland annat i minerallagen. I propositionen anges att bearbetningskoncessioner omfattas av MKB-direktivet<sup>55</sup>. Mot ovan bakgrund är därför Naturvårdsverkets bedömning att prövning av ansökan om bearbetningskoncession är en process där MKB-direktivet är tillämpligt.

#### 4.1.2 Samråd

Allmänhetens deltagande är ett viktigt led i MKB-förfarandet och i linje med EU:s internationella åtaganden enligt Århuskonventionen. MKB-direktivet ställer krav på att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ska informeras och få reella möjligheter att delta i beslutsprocesserna och ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna till den eller de ansvariga myndigheterna innan beslut fattas om ansökan om tillstånd (artikel 6.2 och 6.4). Resultaten av samråden ska beaktas vid tillstånds-

---

<sup>54</sup> Se även Vägledning för prövning av gruvverksamhet, SGU, 2016, s. 72  
<sup>55</sup> prop. 2004/05:65 s. 91 och 118

givningen (artikel 8). Något krav på samråd finns idag inte vid prövning av ansökan om bearbetningskoncession, vilket gör att dessa krav inte uppfylls.

#### **4.1.3 Beskrivning och bedömning av påverkan på Natura 2000-områden**

EU-domstolen har framhållit att medlemsstaterna har frihet att bestämma vilka behöriga myndigheter som ska utfärda de tillstånd som avses i artikel 1.2.c i MKB-direktivet. Det är dock under förutsättning att respektive myndighets behörighet och de regler som styr målens förverkligande garanterar att en miljökonsekvensbedömning görs på ett fullständigt sätt och i god tid, det vill säga innan tillstånd beviljas i den mening som avses i direktivet. Av Högsta förvaltningsdomstolens dom om Norra Kärr<sup>56</sup> framgår att:

*”Genom den begränsning som skett i koncessionsärendet har prövningen inte omfattat en tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken beträffande markanvändning för driftsanläggningar. Det innebär att inte heller den prövning av påverkan på Natura 2000-områden som föreskrivs i 4 kap. 8 § miljöbalken har kommit till stånd. Bergmästarens och därmed också regeringens beslut innefattar således inte en sådan prövning som avses i 4 kap. 2 § minerallagen. Det är inte uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet.”*

För att det ska vara möjligt att bedöma påverkan på ett Natura 2000 område och mot bakgrund av detta avgöra vad som är en lämplig markanvändning behöver miljökonsekvensbeskrivningen beskriva miljökonsekvenserna av hela projektet. Naturvårdsverkets uppfattning är att så bör vara fallet även vid tillämpning av andra hushållningsbestämmelser än 4 kap. 8 § miljöbalken. Det nuvarande systemet innebär i de flesta fall att eventuell påverkan på Natura 2000-områden ska bedömas innan underlag tagits fram för en prövning enligt miljöbalken. Naturvårdsverket anser att det innebär en risk för att miljöbedömningen blir bristfällig.

#### **4.1.4 Miljökonsekvensbeskrivningens omfattning**

Med dagens system behövs i många fall en omfattande miljökonsekvensbeskrivning vid en ansökan om bearbetningskoncession. Det innebär att stora krav ställs både på verksamhetsutövare, remiss- och prövningsmyndigheter. Av Mark- och miljööverdomstolens dom om Citybanan (MÖD 2007:50) framgår att det är miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt som avses i MKB-direktivet och inte endast vissa begränsade miljöeffekter av det. Samtliga dessa bör framgå av miljökonsekvensbeskrivningen. I äldre förarbetsuttalanden om minerallagen anges att det inte är möjligt att i detalj avgöra hur gruvverksamheten ska se ut vid ansökan om bearbetningskoncession. Naturvårdsverkets bedömning är dock att det inte är förenligt med MKB-direktivet

---

<sup>56</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom 2016-02-22, mål nr 2047-14

att i en koncessionsprövning avgöra bedömningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken om inte verksamhetens närmare utformning är bestämd och miljöeffekterna är oklara. De svenska bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll ska tolkas mot bakgrund av syftet med MKB-direktivet. Prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken är en viktig del av lokaliseringsprövningen. Bedömningar av vad som är en lämplig användning av mark- och vattenområden är ofta komplexa och i många fall krävs ett omfattande underlag för att göra dessa bedömningar. Det är inte möjligt att ställa lägre krav på en miljökonsekvensbedömning vid ansökan om bearbetningskoncession än i andra prövningar. Gruvor kan ofta antas ha en betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverkets uppfattning är därför att en miljökonsekvensbeskrivning vid ansökan om bearbetningskoncession bör uppfylla kraven i 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Detta innebär bland annat att det behövs en beskrivning av verksamheten med uppgift om lokalisering, utformning och omfattning. Det behövs även en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas.

I Sveriges geologiska undersöknings vägledning för prövning av gruvverksamhet anges att man måste hålla i åtanke att prövningen är begränsad till de frågor som ska bedömas vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Det är de frågor som är avgörande för bedömningen av markanvändningen som ska belysas. I vägledningen finns även en hänvisning till förarbetsuttalandet om att hänsyn måste tas till att verksamhetsutövaren vid tidpunkten för minerallagsprövningen sällan i detalj kan avgöra för hur verksamheten ska se ut och att det i många fall kommer att förflyta avsevärd tid mellan prövningen enligt minerallagen och den mer detaljerade prövningen enligt miljöbalken. I vägledningen anges att Naturvårdsverket har uppfattningen att en miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla de krav som framgår av miljöbalken.<sup>57</sup>

Mot bakgrund av vad som anförts ovan bedömer Naturvårdsverket att det är oklart vilka krav som idag ställs på miljökonsekvensbeskrivningar vid ansökan om bearbetningskoncession. Det finns en risk att denna oklarhet drabbar aktörer som ansöker om bearbetningskoncession.

I Tillväxtanalys rapport ”Sverige – ett attraktivt gruvland i världen?” framhålls att prövningarna av Norra Kärr och Kallak<sup>58</sup> har skapat oro hos investerare och därmed högre avkastningskrav. Dessa prövningar har enligt rapporten bidragit till att skapa en oro för Sverige som en fortsatt stark och attraktiv gruvnation med tydliga stabila spelregler för gruvbolag. Förutsägbarhet, bland annat kring hur ansökan ska utformas och vilka krav som ställs på miljökonsekvensbeskrivningen, framhålls i Tillväxtanalys rapport ”Miljöprövning och konkurrenskraft” som en viktig förutsättning för att en miljötillståndsprövning ska kunna kombinera

---

<sup>57</sup> Vägledning för prövning av gruvverksamhet, Sveriges geologiska undersökning, 2016, s. 75



ambitiösa miljövillkor med bibehållen konkurrenskraft.<sup>59</sup> Oklarheter angående vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla riskerar att leda till krav på kompletteringar. Kompletteringskraven kan leda till att prövningen drar ut på tiden. Konsekvenserna av långa handläggningstider beskrivs i avsnitt 4.3.2.

Tillstånd enligt miljöbalken söks endast för en liten andel av de bearbetningskoncessioner som meddelas (se avsnitt 3.1). I förarbetena till minerallagen anges att endast cirka en procent av prospekteringsinsatserna leder till bearbetning. Det är därför problematiskt om koncessionsprövningen blir allt för omfattande. Detta framför Svenskt Näringsliv i sitt svar på remissen av promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25). Svenskt Näringsliv anser inte att det finns anledning att tynga processen enligt minerallagen, särskilt med hänsyn till att ingen ny brytning kan komma till stånd utan tillstånd enligt miljöbalken. Om förslaget genomförs bedömer organisationen att handläggningstiderna i ärenden om bearbetningskoncession sannolikt kommer att öka.<sup>60</sup> Även SveMin framhåller i sitt remissvar att det varken är processekonomiskt eller ändamålsenligt ur ett miljöperspektiv att redan i koncessionsärendet kräva en miljöbedömning av den potentiella gruvdriften och med den sammanhängande verksamheten.<sup>61</sup>

Sammanfattningsvis kan det finnas nackdelar med att den som ansöker om bearbetningskoncession behöver lägga ned mycket tid och arbete på att göra en miljöbedömning som uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket anser dock att det med nuvarande system är nödvändigt med en omfattande miljökonsekvensbeskrivning och miljöbedömningsprocess både för att uppfylla internationell rätt och för att följa nationell praxis.

## 4.2 Minskade garantier för tillstånd enligt miljöbalken

Vid minerallagens tillkomst var avsikten att frågan om verksamhetens tillåtlighet i stort sett skulle avgöras genom beslutet om bearbetningskoncession. I förarbetena till minerallagen anges att det i praktiken handlar om att bestämma ramar för verksamheten. Det fanns dock möjlighet att inte ge tillstånd vid den efterföljande miljöprövningen.<sup>62</sup> Bearbetningskoncessionens betydelse har påverkats över tid både genom Sveriges medlemskap i EU (se avsnitt 3.7) och den övriga rättsutveckling som skett.

Innan Sverige gick med i EU fanns större möjligheter att införa undantagsregler för vissa verksamheter som bedömdes vara av stort nationellt intresse. Sveriges EU-

---

<sup>59</sup> Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada, Tillväxtanalys 2016, s. 16 och 26

<sup>60</sup> Svenskt Näringslivs remissvar 2016-10-10, referensnr 168/2016

<sup>61</sup> SveMin remissvar angående Miljöbedömningar (Ds 2016:25) Miljö- och energidepartementets dnr M 2016/1849/R

<sup>62</sup> prop. 1988/89:92 s. 58

medlemskap innebär att Sverige måste följa de regler EU:s institut beslutar om. EU-lagstiftningen på miljöområdet är omfattande.

Det finns fler frågor än hushållningsbestämmelserna som har betydelse för att avgöra om verksamheten kan tillåtas och många av dessa frågor härrör från genomförande av EU-rätt. Verksamheten måste även vara förenlig med miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Andra exempel på frågor som kan vara avgörande för en verksamhets tillåtlighet är verksamhetens förenlighet med:

- artskyddet och
- miljökvalitetsnormer för vatten.

Detta innebär att bearbetningskoncessionen inte längre ger samma garantier för att få de tillstånd och dispenser som krävs för att öppna en gruva som den gav när minerallagen infördes. Naturvårdsverket bedömer mot bakgrund av detta att skälen för att avgöra frågan om markanvändning i koncessionsprövningen inte längre är lika starka. Det finns tvärtom en risk att innehavaren av bearbetningskoncessionen underskattar risken för att verksamheten inte bedöms vara förenlig med miljöbalken.

Naturvårdsverket känner inte till något fall där ansökan om tillstånd till gruvverksamhet enligt miljöbalken avslagits efter att bearbetningskoncession meddelats<sup>63</sup>. Rättsutvecklingen som skett på miljörettens område innebär dock att prövningen enligt miljöbalken inte enbart handlar om att bestämma ramarna för verksamheten. Ett mål där frågan om en gruvverksamhets förenlighet med Natura 2000-bestämmelserna diskuterades var prövningen av ansökan om tillstånd till ny gruva i Mertainen. Mark- och miljööverdomstolen bedömde dock att förutsättningar fanns för att meddela Natura 2000-tillstånd.<sup>64</sup>

En annan fråga som är av betydelse för vilka garantier en bearbetningskoncession innebär är frågan om en senare myndighet kan göra om bedömningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket ifrågasätter om det är förenligt med MKB-direktivet att hushållningsbestämmelserna endast ska tillämpas vid den prövning som sker i koncessionsärendet. EU-domstolen har i praxis framhållit att vid en tillståndsprövning som görs i flera etapper<sup>65</sup> finns en skyldighet för den prövningsmyndighet som fattar det senare beslutet att göra en bedömning av projektets inverkan på miljön även efter att tillstånd avseende grundprojektering har beviljats. Denna bedömning ska enligt domstolen vara av allomfattande karaktär och omfatta projektets samtliga punkter som ännu inte har bedömts eller

---

<sup>63</sup> <sup>63</sup> Mark- och miljödomstolen i Östersund avvisade dock 2015-03-17, M 1754-10 en ansökan om tillstånd till brytning av vanadin. Skälen till avvisning var bristande rådighet till vatten, konflikt mellan tidigare vattendom och nuvarande ansökan samt brister i miljökonsekvensbeskrivningen.

<sup>64</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-06-18 M 7307-13 och M 11820-13

som behöver bedömas på nytt.<sup>66</sup> I artikel 8 a i MKB-direktivet, anges att den ansvariga myndigheten ska förvissa sig om att myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan är aktuell när den ansvariga myndigheten fattar beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan. Naturvårdsverket anser att man mot bakgrund av detta kan ifrågasätta om bestämmelsen i 4 kap. 2 § minerallagen om att prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken endast ska tillämpas i koncessionsärendet är förenlig med MKB-direktivet. Om en bestämmelse i svensk lag inte är förenlig med EU-rätten så kan det under vissa förutsättningar föreligga en skyldighet för en domstol eller annan myndighet att åsidosätta den aktuella bestämmelsen i minerallagen. Naturvårdsverket anser att även detta bidrar till att minska de garantier som en koncession enligt minerallagens förarbeten var avsedd att innebära.

## 4.3 Processuella svårigheter

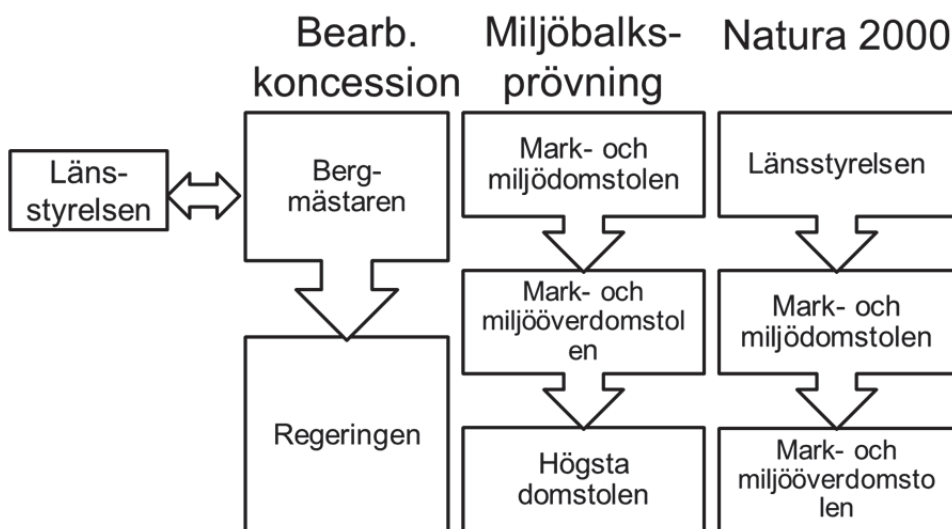
### 4.3.1 Många ärenden och svårigheter att samordna prövningar

Det nuvarande systemet kan innebära processuella svårigheter, framför allt i prövningar där verksamheten påverkar Natura 2000-områden. Som beskrivits ovan under avsnitt 3.4 så kan det krävas Natura 2000-tillstånd för att markanvändning ska kunna medges enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Prövningen enligt minerallagen får då avvakta prövningen av Natura 2000-tillståndet.

Natura 2000-tillstånd prövas av den länsstyrelse där det berörda området finns. Länsstyrelsens beslut om Natura 2000-tillstånd kan överklagas till mark- och miljödomstolen och sedan till Mark- och miljööverdomstolen. Det finns även möjlighet att ansöka om Natura 2000-tillstånd samtidigt som man ansöker om tillstånd till verksamheten enligt 9 och 11 kap. miljöbalken. Då prövas frågan om Natura 2000-tillstånd av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken. Om det är fråga om tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken krävs enligt 2 kap. 1 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet att sökanden har rådighet. Som beskrivits ovan under avsnitt 3.3 är ett av syftena med minerallagen att ge koncessionshavaren rätt att nyttja den mark eller det utrymme som krävs för verksamheten. Denna rätt erhålls genom markanvisning men för att ansöka om markanvisning krävs att man har bearbetningskoncession. Detta kan göra att det inte är möjligt att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken samtidigt som Natura 2000-tillstånd.

När frågan om Natura 2000-tillstånd är avgjord kan koncessionsprövningen återupptas. Bergmästarens beslut kan överklagas till regeringen. Efter markanvisning kan ansökan om tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken prövas. Ansökan görs hos mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolens beslut om tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och till Högsta domstolen. Det innebär att om man väljer att

ansöka om Natura 2000-tillstånd hos länsstyrelsen kan det krävas en prövning av ett flertal myndigheter innan erforderliga tillstånd erhålls (Figur 3).



Figur 3. Prövning när ett Natura 2000-område berörs.

Art- och habitat- samt fågeldirektivens syfte bör enligt förarbetena beaktas tidigt i all planering för användning av mark och vatten. Samtidigt befinner sig planeringen av ett mineralutvinningsprojekt vid tidpunkten för koncessionsprövningen oftast i ett tidigt stadium. Detta kan innebära att det beslutsunderlag som krävs för en fullständig Natura 2000-prövning inte finns framtaget<sup>67</sup>. I de fall ett Natura 2000-tillstånd krävs måste ett tillräckligt underlag för denna prövning finnas innan koncession beviljas. Det innebär att prövningen av bearbetningskoncessionen måste avvakta till dess att ett detaljerat underlag om projektets utformning och genomförande finns framtaget och Natura 2000-tillstånd erhållits. Detta skulle innebära att stora investeringar måste göras i projektering innan ensamrätt till fyndigheten kan säkras, vilket inte är i linje med koncessionsprövningens syfte<sup>68</sup>. Det finns också risk för att verksamhetsutövaren i ett senare skede av processen avser att bedriva verksamheten på ett annat sätt. Detta kan leda till att frågan om Natura 2000-tillstånd behöver prövas igen.

Prövningsordningen innebär att samma frågor kan komma att prövas i flera prövningar. Besluten om Natura 2000-tillstånd, bearbetningskoncession och tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken kan förenas med villkor som delvis kan överlappa varandra. Det finns nackdelar med dubbla tillståndsförfaranden. Det kan bli problematiskt om samma fråga regleras i villkor i olika tillstånd. För att bedriva verksamheten måste verksamhetsutövaren uppfylla villkoren i alla beslut. I praxis

<sup>67</sup> Jämför prop. 1997/98:90 s. 219 och SveMins remissvar angående miljöbedömningar, 2016.

<sup>68</sup> prop. 1991/92:161, s.6 ff.

har även framhållits att det krävs att man i något skede av prövningen gör en samlad bedömning av Natura 2000-frågan som är fullständig, exakt och slutlig.<sup>69</sup>

#### 4.3.2 Lång sammanlagd handläggningstid

I Sveriges mineralstrategi<sup>70</sup> framhålls att en viktig utgångspunkt för miljöprövningen är att prövningen inte ska vara mer komplicerad än vad som krävs med hänsyn till skyddet för miljön och människors hälsa. Det framgår även att det är en högt prioriterad fråga för regeringen att förkorta handläggningstiderna. Även i Tillväxtanalys rapport ”Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin” framhålls att en viktig förutsättning för en effektiv miljöprövning är förutsägbarhet om prövningens tidsåtgång samt innehåll. En anledning till att gruvbolagen världen över betonar betydelsen av prövningens tidsåtgång och ställer krav på korta handläggningstider är råvarumarknadernas cykliska natur. Denna gör att gruvbolagen möts av korta investeringsfönster, det vill säga perioder då priserna är höga och förutsättningarna för finansiering av nya projekt är goda.

Eftersom gruvprövningar är uppdelade i flera delar är det intressant att undersöka både hur lång tid prövningen av ansökan om bearbetningskoncession och tillstånd enligt miljöbalken tar. Enligt Sveriges geologiska undersöknings årsredovisning 2015 har den totala ärendetiden för bearbetningskoncessioner ökat de senaste åren för att sedan minska under 2016 (Tabell 2). Den totala ärendetiden i koncessionsärendena, från ansökningsdatum till beslutsdatum, var under 2015 i medeltal 31 månader<sup>71</sup> och under 2016 15 månader<sup>72</sup>. Under 2016 återförvisades fem ärenden från regeringen till Bergsstaten.

Tabell 2. Ärende- och handläggningstid bearbetningskoncessioner<sup>73</sup> (modifierad).

	2016	2015	2014	2013
Total ärendetid för bearbetningskoncession avseende nya eller utvidgade gruvor (dagar)	453	941	825	550

Tillväxtanalys har undersökt handläggningstiderna för ansökan om tillstånd för gruvverksamhet hos mark- och miljödomstolarna (från inkommen ansökan till slutgiltig dom under 2007-2014). Eftersom det finns relativt få gruvor var det endast 14 mål som avgjordes under denna tidsperiod. Den totala handläggningstiden uppgick i median till 71 veckor men variationen var stor. Prövningar som avser utökning av befintliga verksamheter tenderar att ha kortare handläggningstider.

<sup>69</sup> NJA 2013 s. 613

<sup>70</sup> Sveriges mineralstrategi – För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet, Näringsdepartementet, 2013

<sup>71</sup> SGU årsredovisning 2015, s. 24

<sup>72</sup> SGU årsredovisning 2016, s. 30

<sup>73</sup> SGU årsredovisning 2015 och 2016, s 24 resp. 29

tider än prövningar av helt nya verksamheter. Mål om ansökan om tillstånd till gruvverksamhet uppvisar dock inte en längre handläggningstid än prövning av andra miljöfarliga verksamheter som prövas hos mark- och miljödomstol.<sup>74</sup> Däremot kan tilläggas att en relativt hög andel av dessa mål överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Den totala tiden för prövningen av gruvor är svår att uppskatta. Av flera skäl kan det dröja många år från det att sökanden erhållit bearbetningskoncession tills ansökan om miljöbalkstillstånd för gruvan inges.

Sammanfattningsvis kan konstateras att prövningen av gruvor är resurskrävande för samtliga inblandade aktörer och att det i det nuvarande systemet kan ta lång tid att få de beslut som behövs för att bedriva verksamheten.

#### 4.4 En uppdelad miljöprövning

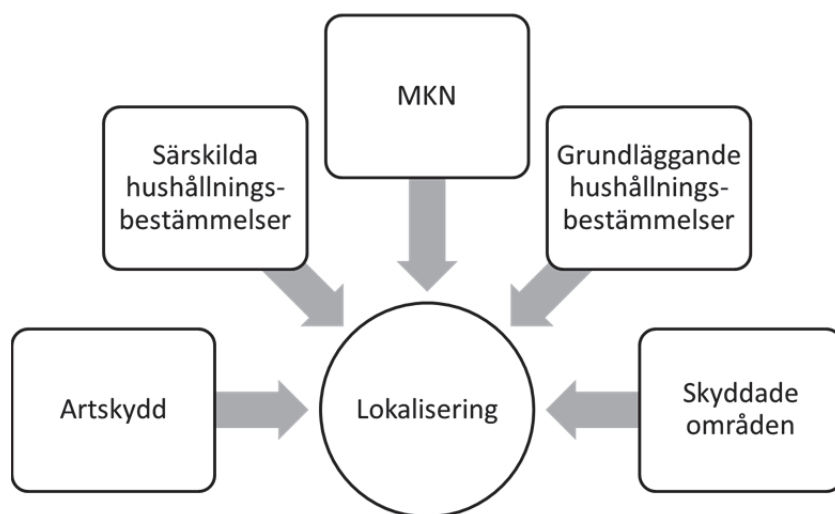
Det nuvarande systemet innebär att prövningen av verksamhetens förenlighet med de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna i miljöbalken inte kan göras tillsammans med de övriga bestämmelserna i miljöbalken trots att dessa bestämmelser har ett nära samband. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser är en av flera aspekter som ska beaktas vid bedömningen av om verksamheten har en lämplig lokalisering.

Enligt lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken ska en plats väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. I förarbetena till miljöbalken framhålls att det inte finns skäl att göra undantag från lokaliseringsprincipen i och för sig trots att en verksamhet i praktiken inte kan lokaliseras på en annan plats på grund av att en viss naturresurs ska utnyttjas.<sup>75</sup> Det är viktigt att vara medveten om att de särskilda och grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är en av flera aspekter som beaktas inom ramen för lokaliseringsprövningen och bedömningen av om verksamheten kan tillåtas. Till exempel är frågan om artskydd och miljö kvalitetsnormer för vatten exempel på aspekter som inte ingår i prövningen enligt 3 och 4 kap miljöbalken (Figur 4). Dessa frågor kvarstår efter prövningen enligt minerallagen och måste hanteras vid efterföljande prövning enligt miljöbalken.

---

<sup>74</sup> Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer - Ledtider efter reformerna, Tillväxtanalys, 2016:13, s.24

<sup>75</sup> prop. 1997/98:45 del 1 s. 219



Figur 4. Exempel på aspekter som beaktas inom ramen för lokaliseringsprövningen.

I förarbetena framhålls att lämplighetsbedömningen enligt lokaliseringsregeln bör ske med utgångspunkt i balkens syfte, de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna samt förekommande miljö kvalitetsnormer.<sup>76</sup> Av förarbetena till miljöbalken framgår att miljöbalkens hänsynsregler ställer höga krav på verksamheter. Trots detta kan det inte uteslutas att en verksamhet som uppfyller dessa krav ändå får sådana verkningar på miljön att den inte kan godtas. Det behövs därför en stoppregel som garanterar att verksamheter inte får bedrivas som har oacceptabla följder. Stoppregeln ska kunna tillgripas i sista hand, för att säkerställa att ett godtagbart skydd uppnås för människors hälsa och miljön. Med verkningar på miljön avses allt av betydelse för miljöbalkens mål, alltså även hushållningsfrågor, biologisk mångfald med mera.<sup>77</sup> Tillämpningen av stoppregeln förutsätter en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på miljön och hushållningen av naturresurser är en viktig del av denna bedömning. Naturvårdsverket vill därför framhålla vikten av att kunna beakta dessa aspekter vid tillämpningen av stoppregeln.

Det nuvarande systemet innebär att det finns risk för att länsstyrelsen måste pröva markanvändningsfrågan flera gånger och att även mark- och miljödomstolen behöver pröva frågan. Anledningen är att tillstånd enligt miljöbalken ofta söks flera år efter att ansökan om bearbetningskoncession prövats och det kan då förekomma att planerna för hur verksamheten ska bedrivas har förändrats. Förändringen kan innebära att verksamhetsutövaren vid ansökan om tillstånd enligt miljöbalken avser att ta i anspråk ett annat område än vad som var avsikten vid koncessionsprövningen. Enligt förarbetena till minerallagen ska en beslutande myndighet vid

<sup>76</sup> prop. 1997/98:45 del 1 s. 219

<sup>77</sup> prop. 1997/98:45 del 1 s. 237

prövning enligt miljöbalken tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken om ytterligare mark eller vatten behöver tas i anspråk för verksamheten än vad som angavs i ärendet där ansökan om bearbetningskoncession prövades. En förnyad intresseavvägning ska då göras beträffande det begärda området användning.<sup>78</sup> Naturvårdsverket ser en risk att det kan finnas olika uppfattningar om huruvida man i dessa fall endast ska göra en bedömning av det tillkommande området eller av hela det område man avser att bedriva verksamhet på. Om prövningen endast görs beträffande det tillkommande området så bedömer Naturvårdsverket att prövningsmyndigheten har begränsade möjligheter att göra en sådan avvägning som krävs för att uppnå syftet med hushållningsbestämmelserna och miljöbalken. Naturvårdsverket anser därför att prövningsmyndigheten i en sådan situation bör bedöma hela det område som man avser att bedriva verksamhet på.

Det nuvarande systemet innebär också att prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken av till exempel anrikningsverk och sandmagasin görs i koncessionsprövningen om dessa ska lokaliseras i anslutning till själva gruvan. Om anläggningarna ska lokaliseras någon annanstans görs dock prövningen av mark- och miljödomstolen.

Även länsstyrelsen, som är en viktig aktör vid ansökan om tillstånd enligt miljöbalken, måste göra en förnyad bedömning av hushållningsbestämmelsernas tillämplighet om verksamhetsutövaren vid ansökan om tillstånd enligt miljöbalken avser att ta i anspråk ett annat område än vad som var avsikten vid koncessionsprövningen. Detta innebär att, i de fall där verksamhetsutövaren avser att ta ett annat område i anspråk vid prövningen enligt miljöbalken jämfört med vid prövningen av bearbetningskoncessionen, måste länsstyrelsen göra en ny bedömning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och även mark- och miljödomstolen måste en sådan bedömning.

---

<sup>78</sup> prop. 1991/92:161 s. 10



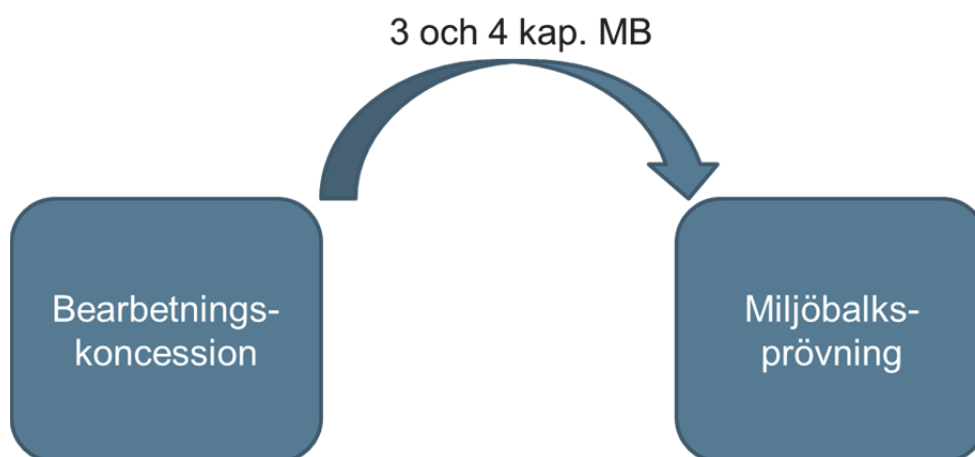
## 5 Förslag till förändring av nuvarande prövningssystem

Inom ramen för arbetet med detta delprojekt har flera alternativa lösningar studerats. I detta kapitel redogörs kortfattat för dessa alternativ och Naturvårdsverkets syn på respektive förslag.

### 5.1 Naturvårdsverkets förslag

#### 5.1.1 Övergripande beskrivning

Naturvårdsverket förespråkar en förändring som innebär att man inte avgör i prövningen av ansökan av bearbetningskoncession vad som är en lämplig användning av mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket anser att detta istället ska avgöras i samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken (Figur 5). Detta innebär att prövningen enligt miljöbalken görs samlat vid ett tillfälle.



Figur 5. Naturvårdsverkets förslag till förändring av gruvprövningssystemet.

Förslaget innebär att inte någon förändring av övriga frågor som prövas enligt minerallagen. Prövningen av frågor som rätten till marken och fyndighetens brytvärdhet påverkas inte av förslaget utan skulle även fortsättningsvis göras av Bergsstaten. Instansordningen för denna prövning är också oförändrad.

#### 5.1.2 Regeringens möjlighet att pröva tillämpningen av hushållningsbestämmelserna

Även om hushållningsbestämmelserna prövas i ansökan tillstånd enligt miljöbalken innebär det inte att regeringen förlorar möjligheten att kunna ta till sig prövningen. Det finns i 17 kap. miljöbalken möjlighet för regeringen att för ett visst fall

förbehålla sig att pröva tillåtligheten bland annat om en verksamhet kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. I miljöbalken finns vissa verksamheter där regeringens tillåtlighetsprövning är obligatorisk. Det finns även verksamheter där regeringen kan förbehålla sig rätten till prövning. Prövningsmyndigheten kan även överlämna mål till regeringen.

År 2005 genomfördes förändringar som innebar en minskning av de verksamheter som omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning. Miljöprövningen av de verksamheter som inte längre omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen bedömdes bli effektivare eftersom ett prövningsmoment försvinner och den sammanlagda handläggningstiden blev kortare. I motiven framhölls att ramarna för regeringens tillåtlighetsprövning blivit snävare än vad de var när prövningarna infördes. Regeringen måste utgå från miljöbalkens hänsynsregler samt övriga tillståndsregler. Det finns inte någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter som prövas enligt balken. Den miljörättsliga lagstiftningen har blivit mer omfattande. Det ställs detaljerade krav på prövningsförfarandet och prövningsunderlagets utformning, vilket i stor utsträckning följer av EU:s miljölagstiftning och internationella regler samt den rättspraxis som finns på området både nationellt och inom EU.<sup>79</sup>

Mot bakgrund av de skäl som motiverade förändringen av lagstiftningen 2005 är Naturvårdsverkets bedömning att den föreslagna förändringen inte motiverar att gruvor ska omfattas av regeringens obligatoriska prövningsplikt. Det finns prövningar av gruvverksamheter där det inte krävs politiska sammanvägningar av olika intressen för att nå den bästa lösningen. Det finns dock möjlighet för regeringen att förbehålla sig att pröva tillåtligheten och för domstolen att överlämna mål till regeringen.

## 5.2 Förslaget i Ds 2016:25 Miljöbedömningar

Hänvisningen från minerallagen till 6 kap. miljöbalken kan utökas så att även bestämmelserna om samråd med myndigheter, kommuner, enskilda och andra länder blir tillämpliga i koncessionsärenden. En sådan lösning har föreslagits i promemorian Miljöbedömningar, Ds 2016:25. Genom en sådan lösning kan prövningen uppfylla de flesta kraven i MKB-direktivet, Esbo- och Århus-konventionen. Det skulle dock fortfarande vara oklart om det är förenligt med MKB-direktivet att ha en lagstiftning som innebär att en tidigare bedömning av verksamhetens förenlighet med 3 och 4 kap. miljöbalken ska vara bindande för den myndighet som gör en efterföljande prövning om den senare myndigheten bedömer att frågan behöver bedömas på nytt. Se mer i avsnitt 4.2.

Förslaget löser inte heller de processuella problemen angående prövningen av Natura 2000-tillstånd, bearbetningskoncessionen och miljöbalksprövningen som

---

<sup>79</sup> prop. 1997/98:45 del 1 s. 435 och 2004/05:129 s. 80

beskrivs i avsnitt 4.3. Systemet skulle fortfarande vara processuellt komplicerat och tidskrävande.

Förslaget skulle inte heller möjliggöra en allsidig sammanvägning av de hänsyn som ska tas enligt miljöbalken eftersom 3 och 4 kap. miljöbalken inte skulle prövas tillsammans med miljöbalkens övriga bestämmelser. Se mer i avsnitt 4.4.

### 5.3 Naturskyddsföreningens förslag

En annan lösning är att ha en tillståndsprovning för gruvor som omfattar både de frågor som idag prövas vid ansökan om bearbetningskoncession och vid ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Naturskyddsföreningen har föreslagit att dessa frågor ska regleras inom ramen för miljöbalken. Enligt detta förslag skulle man inte längre ha ett koncessionssystem med möjlighet att prospektera och bryta mineral mot en fastighetsägares vilja.<sup>80</sup>

Naturskyddsföreningen anser att i stället för ett tudelat provningssystem bör det göras en samlad miljöprovning. För att åstadkomma detta föreslås att minerallagen införlivas i miljöbalken. Detta skulle säkerställa att miljöbalkens hushållningsbestämmelser får fullt genomslag i varje provning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner.

Naturvårdsverkets bedömning är att detta är en omfattande förändring av systemet som innebär en reglering av mineralutvinning som inte bygger på ett koncessions-system. Naturvårdsverket anser inte att det är nödvändigt att genomföra en så långtgående förändring för att komma till rätta med de problem som identifierats i denna rapport (kapitel 4). Denna rapport fokuserar på de delar av minerallagen som rör provningen av miljöfrågor och genomförande av direktiv och andra internationella åtaganden på miljörettens område. Om en sådan förändring är motiverad av andra skäl utreds inte i denna rapport.

### 5.4 Sametingets förslag

Sametinget har under 2012–2014 utarbetat sin syn på gruvor och mineraler i Sápmi i ett strategidokument. Av detta dokument framgår bland annat följande. Sametinget kräver att minerallagen ändras och anpassas till samernas folkrättsliga rättigheter. Miljöbalken bör stärkas. Enligt Sametinget krävs en helhetssyn på samisk tradition, kultur och rennäringens markanvändning och annan samisk markanvändning. Till dess att ILO 169 och Nordisk Samekonvention är ratificerade och implementerade i Sverige anser Sametinget att ytterligare minarelexploatering och prospektering av Sápmi inte ska ske.

---

<sup>80</sup> Gruvor – Bakgrund och förslag, Naturskyddsföreningen

Sametinget anser att innan en ansökan om undersökningstillstånd upprättas måste prospektören samråda med Sametinget, berörda samer och samebyar. Prospektören ska till samrådet upprätta en rapport om den planerade verksamheten och på vilket sätt den påverkar rennäringen och samiska intressen såsom mark- och landskapspåverkan, påverkan på kulturmiljö rennäring jakt och fiske. Rapporten ska tillsammans med ett godkännande eller avstyrkande från Sametinget, berörda samer och samebyar bifogas ansökan till Bergsstaten. Om ett medgivande getts måste prospektören, Sametinget och berörda samer och samebyar vara överens om arbetsplanens villkor kring åtgärder till hänsyn för samiska intressen. Alla förändringar i villkoren till arbetsplanen under prospekteringsarbetets gång ska godkännas av Sametinget, berörda samebyar och samer. Prospektören måste även ställa så pass hög ekonomisk säkerhet att kostnaderna för åtgärderna är täckta. Det bör tidigt finnas en garanti för sanering och efterbehandling.

Vidare framförs att Sametinget anser att myndigheten tillsammans med berörda samer ska ha rätt till veto mot exploatering. Innan en eventuell exploatering medges ska Sametinget, berörda samer och samebyar vara eniga om att en exploatering kan ske. En bearbetningskoncession ska endast kunna beviljas efter konsensus från Sametinget, berörda samer och samebyar. En fullödig miljökonsekvensbeskrivning avseende verksamhetens påverkan på rennäringen och annan samisk markanvändning ska tas fram inför ansökan om bearbetningskoncession.

Sametinget framhåller också att ersättning för skada ska tillfalla rättighetsinnehavare. Förlust av exempelvis renbete, fiskevatten och jaktmarker ska kompenseras den skadelidande. En mineralavgift för exploateringen ska placeras i en fond för renskötseländamål, andra samiska näringar och samisk samhällsutveckling.

Naturvårdsverket bedömer att även detta förslag innebär en omfattande förändring av systemet. Naturvårdsverkets anser inte att det är nödvändigt att genomföra en så långtgående förändring för att komma till rätta med de problem som identifierats i denna rapport (kapitel 4). Denna rapport fokuserar på de delar av minerallagen som rör prövningen av miljöfrågor och genomförande av direktiv och andra internationella åtaganden på miljörättens område. Detta förslag fokuserar delvis på andra frågor. Naturvårdsverket utreder inte dessa frågor i denna rapport.

## 6 Fördjupad analys av Naturvårdsverkets förslag

I detta kapitel analyseras Naturvårdsverkets förslag. Eftersom förslaget inte innebär någon förändring av övriga delar i minerallagen omfattas dessa inte av analysen.

### 6.1 Bearbetningskoncessionens betydelse blir tydligare

Naturvårdsverket anser att en förändring i enlighet med Naturvårdsverkets förslag skulle innebära att det blir tydligare att verksamhetens förenlighet med miljökraven inte är prövad. Det är idag svårt att avgöra vilka aspekter av miljöprövningen som återstår efter prövningen av bearbetningskoncessionen.

Förändringen skulle innebära att prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bara skulle behöva göras vid ett tillfälle. Idag kan den behöva göras om både för att uppfylla kraven i MKB-direktivet och för att planerna för verksamheten har förändrats. Förändringen skulle i detta avseende vara arbetsbesparande för samtliga inblandade aktörer. Naturvårdsverkets uppfattning är att detta skulle öka förutsägbarheten eftersom det blir tydligare vilka frågor som prövats i samband med bearbetningskoncessionen och vilka frågor som kvarstår vid prövningen enligt miljöbalken.

### 6.2 En processuell förenkling

Eftersom gruvverksamhet kan påverka Natura 2000-områden är det av stor vikt att systemet utformas på ett sätt som möjliggör en effektiv och rättssäker prövning av dessa frågor. En förändring i enlighet med Naturvårdsverkets förslag skulle innebära att man inte riskerar att behöva pröva frågan om Natura 2000-tillstånd innan man meddelar bearbetningskoncession på grund av kravet i 4 kap. 8 § miljöbalken. Det skulle innebära att det omfattande underlag som i många fall krävs vid prövning av ansökan om Natura 2000-tillstånd inte behöver tas fram innan ensamrätt till fyndigheten har säkrats. Natura 2000-prövningen skulle kunna göras tillsammans med prövningen av övriga miljöbalkstillstånd. Se mer i avsnitt 6.3.

Att det krävs flera tillstånd för flera verksamheter är resurskrävande både för verksamhetsutövare och prövande myndigheter. Förslaget innebär att det inte längre skulle krävas lika många prövningar för att få erforderliga tillstånd för att öppna en gruva. Det bör innebära att tiden för den samlade prövningsprocessen skulle gå snabbare. Förslaget innebär minskad risk för dubbla tillståndsförfaranden som kan medföra att samma fråga regleras i villkor i olika tillstånd.

I det nuvarande prövningssystemet krävs ett omfattande prövningsunderlag redan vid prövningen av bearbetningskoncession. Prövning av frågor om markanvändning är ofta komplexa. Avvägningen mellan riksintressen för flera oförenliga ändamål är ofta kontroversiell och berör flera aktörer. Förslaget skulle kunna innebära att färre beslut om bearbetningskoncession överklagas och mindre omfattande skriftväxling vid handläggningen av dessa ärenden. Naturvårdsverkets bedömning är att prövningarna av ansökan om bearbetningskoncession i många fall borde kunna handläggas snabbare om de inte innefattade prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Det borde även innebära en minskad arbetsbelastning för flera berörda aktörer som endast skulle behöva yttra sig vid prövningen enligt miljöbalken. I miljöbalksprövningen är dessutom samrådsprocessen mer reglerad vilket ger både allmänheten och berörda aktörer större möjligheter till delaktighet i beslutsprocessen.

### 6.3 Möjlighet till en samlad miljöprövning

Det finns flera fördelar med att pröva alla miljöfrågor i en gruvprövning vid ett tillfälle. Vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken ska olika hänsyn beaktas och vägas mot varandra. Vid denna prövning är det en fördel om alla relevanta aspekter kan beaktas. Gruvverksamhet kan potentiellt ha en negativ inverkan på möjligheten att uppnå ett flertal miljökvalitetsmål. Gruvverksamhet kan även omfatta påverkan på ekosystemtjänster och sådan påverkan är komplex att bedöma. De underlag som krävs för att kunna avgöra en gruvverksamhets påverkan på exempelvis en recipient är omfattande och kräver expertis både från den som tar fram underlaget och den som läser det. Det innebär att samtliga aktörer behöver lägga ned tid, resurser och framförallt ha den kompetens som behövs vid en prövning. Om det är möjligt att göra detta vid ett tillfälle istället för två bedömer Naturvårdsverket att detta bör kräva mindre resurser.

Vid prövning av gruvor enligt nuvarande system tillämpas miljöbalkens allmänna hänsynsregler enbart vid prövningen av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. För att det ska vara möjligt att tillämpa miljöbalkens allmänna hänsynsregler på det sätt som förutsätts i förarbetena till miljöbalken krävs att samtliga hälso- och miljöeffekter som en verksamhet eller åtgärd ger upphov till kan beaktas och bedömas i ett sammanhang. Förslaget innebär att prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken kan vägas in vid tillämpningen av stoppregeln vilket möjliggör en mer allsidig bedömning.

Naturvårdsverket anser att förslaget ger bättre förutsättningar för att bedöma och reglera verksamhetens påverkan på miljön och människors hälsa. Genom att samla prövningen av miljökonsekvenser till ett tillfälle blir det enklare att bedöma och reglera verksamhetens påverkan. Förslaget möjliggör en allsidig sammanvägning av de hänsyn som ska tas enligt miljöbalken genom att alla aspekter av lokaliseringen prövas samlat. Förslaget bör därför öka möjligheten att nå miljökvalitetsmålen.

## 6.4 Enklare koncessionsprövning

Den nuvarande prövningen av ansökan om bearbetningskoncessioner är en omfattande prövning som många fall tar flera år. Om 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillämpas i koncessionsprövningen så bedömer Naturvårdsverket att det inte är fråga om en prövning som omfattas av MKB-direktivet. Det är då inte nödvändigt att ta fram det omfattande underlag som krävs enligt direktivet. En sådan förändring skulle innebära att det vid koncessionsprövningen inte skulle vara nödvändigt att i detalj avgöra hur verksamheten ska bedrivas. Det borde innebära att kostnaden för att ta fram underlag till ansökan om bearbetningskoncession blir lägre. Det innebär även att den miljöbedömningsprocess som föreskrivs i MKB-direktivet och 6 kap. miljöbalken inte behöver genomföras både vid koncessionsprövningen och vid prövningen enligt miljöbalken utan endast i prövningen enligt miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer att det är resurseffektivt eftersom tillstånd enligt miljöbalken endast söks för ett fåtal av de verksamheter som erhållit bearbetningskoncession.

Bergsstaten anger att tiden för handläggning av ansökningar om bearbetningskoncessioner beroende av i vilken grad det behövs kompletteringar av utredningarna i ärendena, framförallt med avseende på beskrivningen av miljökonsekvenserna<sup>81</sup>. Under de senaste åren handlar flera av de överklagade bearbetningskoncessionerna om frågor kopplade till 3 och 4 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer att en förändring i enlighet med Naturvårdsverkets förslag innebär att det blir tydligare vilka krav som ställs på ansökan om bearbetningskoncession. Det skulle minska risken för krav på kompletteringar, vilket skulle leda till kortare handläggningstider. Detta innebär en ökad förutsägbarhet, vilket framhålls som en viktig förutsättning för gruvbranschen.

## 6.5 Överensstämmelse med EU-rätt

Naturvårdsverket bedömer att en förändring i enlighet med Naturvårdsverkets förslag skulle innebära en större överensstämmelse med kraven i MKB-direktivet eftersom prövningen enligt miljöbalken på ett bättre sätt uppfyller direktivets krav. Som framhållits ovan under avsnitt 6.4 så bedömer Naturvårdsverket att MKB-direktivet inte skulle vara tillämpligt vid prövning av bearbetningskoncessioner om inte 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpades i dessa ärenden.

## 6.6 Regeringens prövning

Förslaget innebär en förändring av instansordningen för bedömningen av hushållningsbestämmelserna. Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska idag enligt 8 kap. 2 § minerallagen hänskjutas till regeringens prövning om

---

<sup>81</sup> Sveriges geologiska undersökning årsredovisning 2016, Sveriges geologiska undersökning, s. 29

bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt eller om bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit. Beslut av bergmästaren i frågor som gäller meddelande av bearbetningskoncession överklagas idag till regeringen enligt 16 kap. 1 § minerallagen.

En förändring i enlighet med Naturvårdsverkets förslag innebär en reglering där regeringen har möjlighet att förbehålla sig att pröva tillåtligheten, vilket innefattar en bedömning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Det åligger även mark- och miljödomstolarna enligt 21 kap. 7 § miljöbalken att överlämna mål till regeringen om målet rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt. Förslaget innebär att regeringen har möjlighet att avgöra i vilka mål den vill förbehålla sig tillåtlighetsprövningen och därigenom tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken. I dessa fall kan regeringen avgöra frågan tillsammans med övriga frågor i miljöbalken som har ett nära samband med 3 och 4 kap.



## 7 Slutsats

Utifrån de undersökningar som genomförts inom ramen för detta projekt drar Naturvårdsverket slutsatsen att det råder relativt stor samsyn kring att det nuvarande systemet för gruvprovningar har brister. Naturvårdsverket bedömer att det finns utrymme för att göra provningen mindre tidskrävande och mer förutsägbar.

Den fördjupade problemanalysen i denna rapport visar att Naturvårdsverkets förslag till förändring skulle lösa flera av problemen med det nuvarande provnings-systemet. Naturvårdsverket anser att det förespråkade förslaget bör innebära en större förutsägbarhet eftersom det blir tydligare vilka frågor som provas genom provningen av bearbetningskoncession och vilka frågor som återstår vid provningen enligt miljöbalken. Provningen skulle på ett bättre sätt uppfylla kraven i EU-direktiv och andra internationella åtaganden. Risken för att ansökningar om bearbetningskoncessioner återförvisas i ett sent skede för att kraven i direktiv inte genomförts bör därför bli mindre. Även detta bör ha en positiv inverkan på förutsägbarheten vid provning av gruvor.

I den fördjupade analysen konstateras att provningen av gruvor är resurskrävande för samtliga inblandade aktörer och att det i det nuvarande systemet kan ta lång tid att få de beslut som behövs för att bedriva verksamheten. Naturvårdsverket bedömer att det är oklart vilka krav som idag ställs på miljökonsekvensbeskrivningar vid ansökan om bearbetningskoncession. Det finns en risk att denna oklarhet drabbar aktörer som ansöker om bearbetningskoncession. Naturvårdsverkets bedömning är att ansökan om bearbetningskoncession borde kunna handläggas snabbare om provningen inte innefattade en provning av 3 och 4 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att förslaget ger bättre förutsättningar för att bedöma och reglera verksamhetens påverkan på miljön och människors hälsa. Genom att samla provningen av miljökonsekvenser till ett tillfälle blir det enklare att bedöma och reglera verksamhetens påverkan. Förslaget möjliggör en allsidig sammanvägning av de hänsyn som ska tas enligt miljöbalken genom att alla aspekter av lokaliseringen provas samlat. Förslaget bör därför öka möjligheten att nå miljökvalitetsmålen.

Denna rapport har endast beaktat de miljörättsliga aspekterna av provnings-systemet. Naturvårdsverket bedömer att det behövs vidare analys av systemet i dess helhet.

## 8 Källförteckning

### 8.1 Avgöranden

Bergsstaten dnr BS 22-1179-2014  
EU-domstolens dom i mål C-127/02  
EU-domstolens dom i mål C-290/03  
EU-domstolens dom i mål C-404/09  
EU-domstolens dom i mål C-258/11  
Högsta förvaltningsdomstolens dom 2016-02-22, mål nr 2047-14  
MÖD 2007:50  
MÖD 2012:34  
MÖD 2013:13  
Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-07-04, M 8344-11  
Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-06-18, M 7307-13 och M 11820-13  
NJA 2013 s. 613

### 8.2 Propositioner

Proposition 1988/89:92, om en ny minerallagstiftning m.m.  
Proposition 1991/92:161, om ändringar i minerallagen  
Proposition 1997/98:45, Miljöbalk  
Proposition 1997/98:90, Följdragstiftning till miljöbalken m.m.  
Proposition 2000/01:111, Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer  
Proposition 2004/05:65, Århuskonventionen  
Proposition 2004/05:129, En effektivare miljöprovning  
Proposition 2004/05:150, Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag

### 8.3 Rapporter, utredningar mm

Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen, del 1 – fridlysning och dispenser, 2009:2. Naturvårdsverket, 2009.  
Gruvbranschen – en tillväxtmotor för Sverige. Svemin, 2012.  
Vägledning för provning av gruvverksamhet, Dnr 311-1808/2014, SGU-rapport Sveriges geologiska undersökning, 2012  
Sveriges mineralstrategi – För ett hållbart nyttande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet. Näringsdepartementet N2013.02, Näringsdepartementet, 2013.  
Markanvändningen i Sverige. Sjätte utgåvan. Statistiska centralbyrån. 2013.  
Gruvor – Bakgrund och förslag, Version 1, Naturskyddsföreningen, 2014.  
Sametingets syn på mineraler och gruvor i Sápmi. Antagen 2014-05-20. Sametinget 2014.  
Årsredovisning 2015. Sveriges geologiska undersökning, 2015.  
Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten. Riksrevisionen, 2015. Rapport RiR 2015:20.

Sverige ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse. Rapport 2016:06. Tillväxtanalys, 2016.

Avfall i Sverige 2014. Rapport 6727, juni 2016. Naturvårdsverket, 2016.

Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada. Rapport 2016:09. Tillväxtanalys, 2016.

Årsredovisning 2016. Sveriges geologiska undersökning, 2016.

Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer - Ledtider efter reformerna, Tillväxtanalys, 2016:13

2016:23, 2016-12-21 Sveriges geologiska undersökning, 2016.

## 8.4 Övrigt

Bergsstatens hemsida, <http://www.sgu.se/bergsstaten/om-bergsstaten/nyheter/2016/december/angaende-bearbetningskoncession---laver-k-nr-1/>, 2017-02-07

Svenskt Näringslivs remissvar angående Miljöbedömningar (Ds 2016:25) 2016-10-10, referensnr 168/2016

Sveriges geologiska undersökning, hemsida 2016-12-05.

<https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/gruvor-2016/>

SveMins remissvar angående Miljöbedömningar (Ds 2016:25) Miljö- och energidepartementets dnr M 2016/1849/R

Miljöbedömningar, Ds 2016:25

# Förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken

RAPPORT 6759

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 978-91-620-6759-5  
ISSN 0282-7298

Rapporten innehåller en problemanalys och förslag till förändring av det nuvarande provningssystemet för gruvor. Av analysen framgår att provningen av gruvor idag är resurskrävande och att det kan ta lång tid att få de beslut som behövs för att bedriva en gruva. Genom Naturvårdsverkets förslag kan provningen göras mer förutsägbar och lagstiftningen på ett bättre sätt genomföra EU-direktiv och andra internationella åtaganden.

Arbetet med denna rapporten har gjorts inom ramen för miljöbalksprojektet. Projektet har pågått under åren 2015-2017 och är Naturvårdsverkets eget initiativ för att arbeta med systemfrågor kopplat till miljöbalken.

