



Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2013/14:159 Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering och tre motioner som har väckts med anledning av propositionen. I propositionen föreslår regeringen vissa ändringar i minerallagen (1991:45) som syftar till att stärka enskildas ställning vid prospektering efter mineraltillgångar. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2014.

Utskottet konstaterar att riksdagen våren 2011 uppmanade regeringen att göra en översyn av minerallagen med liknande inriktning som i den nu aktuella propositionen. Det är mot den bakgrunden utskottets uppfattning att riksdagen ska bifalla förslagen i propositionen. Utskottet avstyrker de motioner som har väckts i anslutning till propositionen.

I betänkandet finns sammanlagt sju reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering	6
Inledning	6
Propositionen	7
Motionerna	13
Vissa kompletterande uppgifter	14
Utskottets ställningstagande	25
Inledning	25
Lagförslaget	25
Översyn av avgifter	25
Kommunal vetorätt mot prospektering	25
Övriga frågor	26
Reservationer	28
1. Översyn av avgifter, punkt 2 (S)	28
2. Översyn av avgifter, punkt 2 – motiveringen (MP)	29
3. Översyn av avgifter, punkt 2 – motiveringen (SD)	29
4. Översyn av avgifter, punkt 2 – motiveringen (V)	30
5. Kommunal vetorätt mot prospektering, punkt 3 (MP)	30
6. Övriga frågor, punkt 4 (S)	31
7. Övriga frågor, punkt 4 (MP, V)	32
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	34
Propositionen	34
Följdmotionerna	34
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	35

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslaget

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45). Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:159.

2. Översyn av avgifter

Riksdagen avslår motion

2013/14:N16 av Jennie Nilsson m.fl. (S) yrkande 2.

Reservation 1 (S)

Reservation 2 (MP) – motiveringen

Reservation 3 (SD) – motiveringen

Reservation 4 (V) – motiveringen

3. Kommunal vetorätt mot prospektering

Riksdagen avslår motion

2013/14:N17 av Jonas Eriksson m.fl. (MP).

Reservation 5 (MP)

4. Övriga frågor

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:N15 av Kent Persson m.fl. (V) yrkandena 1–4 och

2013/14:N16 av Jennie Nilsson m.fl. (S) yrkande 1.

Reservation 6 (S)

Reservation 7 (MP, V)

Stockholm den 8 maj 2014

På näringsutskottets vägnar

Mats Odell

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Mats Odell (KD), Lars Hjälmered (M), Carina Adolfsson Elgestam (S), Olof Lavesson (M), Krister Örnfjäder (S), Ann-Kristine Johansson (S), Börje Vestlund (S), Helena Lindahl (C), Ingemar Nilsson (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Anna Hagwall (SD), Kent Persson (V), Boriana Åberg (M), Ingela Nylund Watz (S), Johan Johansson (M), Anna Steele (FP) och Lise Nordin (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas

- proposition 2013/14:159 Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering
- tre motioner (7 yrkanden) som har väckts i anslutning till propositionen.

Bakgrund

Våren 2011 beslutade riksdagen om ett tillkännagivande till regeringen om att det bör göras en översyn av minerallagen (1991:45) som syftar till att markägare och kommuner med ökad tydlighet och effektivitet får tidig information om vad en prospektering avser och hur den ska genomföras (bet. 2010/11:NU14). I september samma år utsåg regeringen en särskild utredare (tidigare generaldirektören Ulf Lundin) med uppdrag att göra en översyn av vissa bestämmelser i minerallagen (dir. 2011:73). Utredningens syfte var bl.a. att utveckla regelverket i linje med utskottets tillkännagivande. Målet var att förtydliga undersökningstillståndsprocessen och förfarandet med arbetsplaner och skapa balans mellan de enskildas, det allmännas och mineralnäringens intressen.

I november 2012 presenterade utredningen slutbetänkandet Undersökningstillstånd och arbetsplaner (SOU 2012:73). Betänkandet har remissbehandlats och ett antal aktörer har yttrat sig över utredningens förslag och bedömningar. Utredningsbetänkandet och inkomna remissynpunkter utgör grunden för den nu aktuella propositionen. Lagrådet har i februari 2014 yttrat sig över en remissversion av propositionen i de delar som innehåller förslag till lagändringar. Regeringen har beaktat Lagrådets synpunkter.

I propositionen tar regeringen upp de delar av förslagen i utredningsbetänkandet som rör 1 kap. (Inledande bestämmelser) och 3 kap. (Undersökningsarbete) i minerallagen. Övriga förslag bereds vidare inom Regeringskansliet.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Enskildas ställning vid prospektering efter mineraltillgångar behöver stärkas. Regeringen föreslår därför ändringar i minerallagen (1991:45) som i huvudsak innebär att kraven på vad en arbetsplan ska innehålla skärps och förtydligas. En rätt till översättning av arbetsplanen till finska, meänkieli och samiska införs, liksom ett krav på att en gällande arbetsplan ska sändas till kommunen, länsstyrelsen och Sametinget. På så sätt säkerställs att

de som berörs av undersökningsarbeten får den information de behöver för att de ska kunna tillvarata sina rättigheter i förhållande till prospektören. Ändringarna innebär också att de myndigheter som har att bevaka allmänna intressen vid prospektering efter mineraltillgångar hålls informerade om hur arbetena kommer att bedrivas och vilka konsekvenser de kan antas medföra. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2014.

Utskottets överväganden

Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i minerallagen (1991:45). Förslagen syftar till att stärka enskildas ställning vid prospektering efter mineraltillgångar. De motioner som har väckts i anslutning till propositionen avslås av riksdagen. Utskottet hänvisar här bl.a. till riksdagens behandling av liknande förslag tidigare under 2014.

Jämför reservationerna 1 (S), 2 (MP), 3 (SD), 4 (V), 5 (MP), 6 (S) och 7 (MP, V).

Inledning

Ur ett mineralpolitiskt perspektiv kan den svenska berggrunden sägas bestå av två typer av mineraler – markägarmineraler och koncessionsmineraler. Markägarmineralerna utgör mer än 99 procent av berggrunden. Som beteckningen indikerar tillhör dessa mineraler markägaren. De flesta markägarmineralerna är relativt lätta att finna, och vid utvinning upplåts marken av markägaren genom avtal. Exempel på markägarmineraler är kalksten och kvarts. Själva utvinningen regleras genom miljöbalken (1998:808).

Minerallagen (1991:45) omfattar s.k. koncessionsmineraler, dvs. mineraler som är industriellt intressanta, som förekommer i Sverige i en sådan omfattning att utvinningen är meningsfull och som kräver systematisk undersökning för att kunna påvisas. Bland de mineraliska ämnen som betecknas koncessionsmineraler, och som alltså omfattas av bestämmelserna i minerallagen, ingår även olja, gasformiga kolväten (exempelvis naturgas och därmed även den på senare tid alltmer omtalade skiffergasen) och diamant.

Bestämmelserna när det gäller koncessionsmineraler utgår från ett gemensamt nationellt intresse av gruvhantering och mineralindustri. Syftet med minerallagen är att reglera tillståndsgivningen så att en från allmän synpunkt ändamålsenlig undersökning och utvinning kan genomföras. Samtidigt ska konkurrerande markanvändning och andra motstående intressen prövas.

Enligt minerallagen krävs tillstånd dels för ensamrätt till undersökningar (prospektering), dels för bearbetning (dvs. någon form av brytning/utvinning). Bergmästaren beviljar undersökningstillstånd och bearbetningskoncession och utövar tillsyn enligt lagen.

Bergmästaren, som utses av regeringen, leder Bergsstaten som är en myndighet med lång historia. Sedan 2013 är Bergsstaten en organisatorisk enhet inom myndigheten Sveriges geologiska undersökning (SGU).

För undersökningsarbeten och gruvdrift gäller särskilda processer och prövningar enligt både minerallagen och andra lagar, främst miljöbalken. Minerallagen och miljöbalken gäller parallellt. Vid prövning av om undersökningstillstånd ska meddelas sker dock ingen prövning av motstående intressen. Det bergmästaren tar ställning till är dels om det finns anledning att anta att undersökningar i området kan leda till fynd av koncessionsmineraler, dels sökandens lämplighet att utföra sådana undersökningar.

Lagstiftningen på det mineralpolitiska området speglar att flera olika intressen ska tillgodoses samtidigt, även om de kan ha olika tyngd vid olika tidpunkter. Avvägningen gäller markägarens intressen, statens i vissa fall motstående intressen av dels sysselsättning och skatteinkomster, dels miljöhänsyn, och näringslivets egna intressen. Samhällsintresset av att mineraler kan brytas och tas till vara har bedömts vara ett så starkt allmänt intresse att grundlagens förutsättningar för ingrepp i markägarnas rätt är uppfyllda.

Vid ingrepp i markägares rättigheter med stöd av minerallagen är markägaren garanterad ersättning. Skada eller intrång som orsakas av undersökningsarbete ska ersättas av den som har ett undersökningstillstånd eller en koncession med vars stöd arbetet bedrivs. Ofta bestäms ersättningens storlek genom frivilliga uppgörelser mellan koncessionsinnehavaren och markägaren. Kan inte sådana uppgörelser nås bestäms ersättningen enligt expropriationsrättsliga principer. Ägare av den mark som omfattas av en bearbetningskoncession erhåller även en särskild ersättning baserad på värdet av den malm som bryts, s.k. mineralersättning (se vidare nedan).

Propositionen

Nuvarande bestämmelser och behovet av att utveckla regelverket

Bestämmelser för hur undersökningsarbetet får bedrivas, vilka hinder som finns mot undersökningsarbete och om arbetsplanernas innehåll återfinns i 3 kap. minerallagen och beskrivs närmare i propositionen på sidorna 15–18. Här kan bara sammanfattningsvis nämnas att undersökningsarbete inte får inledas förrän det finns en gällande arbetsplan för hur arbetet ska bedrivas. De bestämmelser som rör arbetsplaner finns i 3 kap. 5 och 5 a §§ minerallagen.

Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan. Arbetsplanen ska upprättas av den som har undersökningstillstånd och innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt. Tillståndshavaren ska se till att arbetsplanen delges ägaren till den mark där arbetet ska bedrivas och innehavare av särskild rätt som berörs.

Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt har rätt att framställa invändningar mot innehållet i arbetsplanen. Sådana invändningar ska framställas skriftligen och vara tillståndshavaren till handa inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen. Om det inte görs någon invändning mot arbetsplanen blir den gällande. En arbetsplan blir också gällande om tillståndshavaren och en rättighetshavare som har framställt invändningar kan komma överens om arbetsplanens innehåll. En sådan arbetsplan ska sändas till bergmästaren.

Regeringen konstaterar att det under utredningsarbetet har framkommit brister i informationen i arbetsplanen och att många fastighetsägare och innehavare av särskild rätt upplever att de inte har något inflytande över hur undersökningsarbetet kommer att utföras. Regeringen ser därför ett behov av att utveckla regelverket så att dessa aktörer får bättre information om undersökningsarbetet och sina möjligheter att påverka hur det ska bedrivas.

Arbetsplanen ska anpassas till den pågående markanvändningen

För att systemet med arbetsplaner ska fungera som det är tänkt måste arbetsplanen, enligt regeringens uppfattning, alltid innehålla tillräckligt med information för att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska kunna bilda sig en uppfattning om hur de kan tänkas bli berörda av undersökningsarbetena. Av särskild betydelse i detta sammanhang är arbetsredogörelsen och tidsplanen. Regeringen föreslår att det ska framgå av lagtexten att den information som lämnas i arbetsredogörelsen och tidsplanen ska anpassas till pågående markanvändning inom det område där undersökningsarbetet ska utföras. Då undersökningsarbete endast får utföras enligt en gällande arbetsplan, blir den aktuella bestämmelsen också styrande för hur och när undersökningsarbetet får bedrivas. Bestämmelsen placeras i ett eget stycke i 3 kap. 5 § minerallagen.

Mer information i arbetsplanen

Utredningen har konstaterat att fastighetsägare och andra rättighetshavare upplever att det finns brister i innehållet i arbetsplanerna, främst när det gäller information om vilka rättigheter fastighetsägare och andra rättighetshavare har att påverka innehållet i arbetsplanen. Undersökningen tyder också på brister i informationen om hur lång tid undersökningsarbetet kommer att ta, hur arbetena kommer att påverka omgivningen och hur ersättning för eventuella skador på skog, mark och vägar ska regleras. Utredningen gjorde den sammantagna bedömningen att de krav på arbetsplanens innehåll som ställs i minerallagen inte är tillräckliga. Regeringen delar den bedömningen och föreslår dels att arbetsplanen ska vara skriven på svenska, dels att den utöver vad som gäller i dag ska innehålla

- uppgift om prospektörens namn, telefonnummer, postadress och e-postadress samt motsvarande uppgifter till en kontaktperson om prospektören är en juridisk person
- en beskrivning av vad en arbetsplan är och uppgift om att den som berörs av arbetsplanen har möjlighet att påverka innehållet i den genom att invända mot den
- en karta med fastighetsgränser och fastighetsbeteckningar som visar inom vilket område undersökningsarbetet kommer att utföras
- uppgift om när eventuella invändningar mot innehållet i arbetsplanen ska vara prospektören till handa och vilken följden blir om någon invändning inte framställs
- uppgift om att den som berörs av arbetsplanen har rätt att på begäran få en underrättelse om när arbetet på den fastighet som hans eller hennes rätt är knuten till ska påbörjas, och uppgift om när en sådan begäran ska vara prospektören till handa
- uppgift om vilka tillstånd enligt annan lagstiftning prospektören redan har, har sökt eller har för avsikt att söka, eller vilka anmälningar enligt annan lagstiftning prospektören har gjort eller har för avsikt att göra med anledning av undersökningsarbetet
- en bedömning av hur stor skada eller hur stort intrång som undersökningsarbetet kommer att medföra, information om hur eventuella skador eller intrång kommer att regleras samt uppgift om vilken form av säkerhet prospektören har för att fullfölja utbetalningen av ersättningen och om storleken på säkerheten.

Rätt till översättning av arbetsplanen

Enligt 8 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk har enskilda rätt att använda finska, meänkieli respektive samiska vid sina muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet vars geografiska verksamhetsområde helt eller delvis sammanfaller med minoritetsspråkets förvaltningsområde. Detta gäller i ärenden i vilka den enskilde är part eller ställföreträdare för part, om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet.

Enligt regeringen är det rimligt att en prospektör ska tillhandahålla en översättning av arbetsplanen på något av dessa språk om undersökningsarbetena bedrivs inom det aktuella språkets förvaltningsområde.

Regeringen föreslår därför att det införs en skyldighet för prospektören att tillhandahålla en översättning av arbetsplanen på finska, meänkieli eller samiska. Skyldigheten gäller om undersökningsarbetet ska utföras inom ett område som helt eller delvis sammanfaller med språkets förvaltningsområde enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk och om en översättning skriftligen har begärts av en fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt som berörs av undersökningsarbetena. En begäran om översättning ska vara prospektören till handa inom tio dagar från den dag fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt fick del av ett beslut om

undersökningstillstånd, eller, vid undersökningsarbeten som bedrivs i dagen inom ett koncessionsområde på mark som inte har anvisats, ett beslut om bearbetningskoncession. Översättningen av arbetsplanen ska delges fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt tillsammans med arbetsplanen.

Regeringen avser vidare att föreskriva att en upplysning om rätten att begära en översättning av en kommande arbetsplan ska fogas till ett beslut om undersökningstillstånd respektive bearbetningskoncession.

Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller inte framfört några invändningar mot det.

Ramen för bergmästarens prövning

Enligt 3 kap. 5 a § minerallagen får prospektören begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren. Arbetsplanen ska enligt bestämmelsen fastställas av bergmästaren och bli gällande i den utsträckning de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller någon annan sakägare att olägenheterna överväger prospektörens intresse av att få utföra arbetena. Av förarbetena framgår att bergmästaren vid sin prövning av eventuella invändningar ska göra en avvägning mellan prospektörens och fastighetsägares eller andra sakägares intressen och är vid bedömningen fri att avgöra hur arbetsplanen lämpligen bör vara utformad med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet (prop. 2004/05:40 s. 84).

Med hänsyn till de utökade krav som nu föreslås på innehållet i arbetsplanen bör det, enligt regeringen, framgå av lagen att det ska vara en förutsättning för fastställande av arbetsplanen att den har ett innehåll som motsvarar lagens krav. På så sätt tydliggörs att bergmästarens prövning också innefattar utformningen av planen.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att för att bergmästaren ska kunna fastställa en arbetsplan ska det krävas att den har det innehåll som följer av lagen och att prospektören har uppfyllt sina skyldigheter i fråga om att delge arbetsplanen och om så begärts, tillhandahållit en översättning av den.

Information om när undersökningsarbetena påbörjas och avslutas

Prospektering bedrivs ofta på marker som ägs av enskilda personer, som ibland kan känna oro och maktlöshet inför undersökningsarbetena. Regeringen bedömer att den oron skulle kunna minska om de som berörs av undersökningsarbetena har rätt att få en underrättelse om när undersökningsarbetet ska påbörjas på den fastighet som deras rätt är knuten till. Regeringen anser vidare att fastighetsägare och andra rättighetshavare har ett befogat intresse av att veta när arbetena i undersökningsområdet har avslutats.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att en prospektör på begäran av en fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt som berörs av arbetsplanen ska skicka en underrättelse om vilken dag arbetet ska påbörjas på den fastighet som hans eller hennes rätt avser. Underrättelsen ska vara skriven på svenska och skickas senast en vecka innan arbetet på fastigheten ska påbörjas. Om arbetsplanen redan innehåller en uppgift om när arbetet ska påbörjas på en viss fastighet, behöver en underrättelse inte skickas till den vars rätt uppgiften avser. En begäran om underrättelse ska framställas skriftligen och vara prospektören till handa inom den tid som sakägaren har att framställa invändningar mot arbetsplanen. En prospektör ska även skicka en underrättelse till berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt när undersökningsarbetet har slutförts. Även denna underrättelse ska vara skriven på svenska.

Information om gällande arbetsplan

Enligt de nuvarande bestämmelserna ska prospektören sända en kopia av arbetsplanen till bergmästaren samtidigt som den skickas för delgivning till sakägarna. Regeringen föreslår att arbetsplanen endast ska sändas till bergmästaren när den blivit gällande.

Utredningen har konstaterat att det finns farhågor att andra allmänna intressen, såsom miljö och kulturminnen, får stå tillbaka för mineralindustrin, särskilt om en intresseavvägning görs i ett sent skede när stora resurser redan har lagts på undersökningsarbete. Skyddet för de allmänna intressena vid undersökningsarbete upprätthålls genom lagstiftning som vid sidan av minerallagen är tillämplig på verksamheten, t.ex. miljöbalken, kulturmiljölagen (1988:950) och plan- och bygglagen (2010:900). De allmänna intressena bevakas av länsstyrelserna och kommunerna.

Regeringens föreslår att en gällande arbetsplan även ska sändas till kommunen och till länsstyrelsen. Bevakningen av allmänna intressen vid mineralprospektering kommer därmed att ske i två steg. När bergmästaren sänder en ansökan om ett undersökningstillstånd till länsstyrelsen och kommunen (regeringen avser att i mineraförordningen föreskriva att kommunen ska yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd) finns det möjlighet att avge ett yttrande och uppmärksamma prospektören på t.ex. naturskyddsområden, fornlämningar eller vattenskyddsområden inom undersökningsområdet. Undersökningstillståndet kan då också läggas upp som ett bevakningsärende hos länsstyrelsen och kommunen. När länsstyrelsen och kommunen får del av den gällande arbetsplanen kan det ske en kontroll av om undersökningsarbetet ska utföras i närheten av t.ex. en fornlämning eller inom skyddade eller särskilt skyddsvärda miljöer.

Om undersökningsarbetet ska utföras inom ett område som används för renkötsel ska enligt förslaget i propositionen, en gällande arbetsplan även sändas till Sametinget. Sametinget är regeringens expertmyndighet med ansvar för frågor som rör rennäringen, och regeringen anser att Sametinget bör beredas möjlighet till tidig och god information i dessa frågor, även

om det inte bedöms vara rimligt att en arbetsplan ska godkännas av Sametinget innan den blir gällande. Sametinget ges således möjlighet att bedöma de samlade effekterna av prospekteringar inom renskötselområdet, vilket underlättar för Sametinget att bedöma vilka hänsyn som bör tas till rennäringens intressen samt kumulativa effekter av andra exploateringar.

Med detta förslag om att arbetsplanen ska sändas till vissa ovan omnämnda aktörer, och den kommande ändringen i mineralförordningen som innebär att kommunen alltid ska ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd, anser regeringen att man uppnår ett gott skydd för allmänna intressen i samband med mineralprospektering.

Övriga förslag

Regeringen föreslår vidare att alunskiffer i fortsättningen inte ska vara ett koncessionsmineral. Regeringen konstaterar att alunskiffer historiskt sett har varit av intresse dels för energiförsörjningen under och efter de båda världskrigen eftersom den är oljehaltig, dels vid tillverkning av s.k. blåbetong. I dag finns det emellertid inget intresse för ämnet alunskiffer i sig. Den enda reella anledningen att prospektera efter alunskiffer är i syfte att undersöka förekomsten av uran, olja eller gas för potentiell utvinning. Dessa ämnen är koncessionsmineraler. Alunskiffer innehåller även andra mineraliska ämnen. De som bland dessa kan anses ha ett kommersiellt värde är redan klassade som koncessionsmineraler. Inga värdefulla mineraler riskerar således att gå förlorade genom förslaget.

Med dagens bestämmelser kan prospektering efter såväl uran och olja som gas inrymmas i ett undersökningstillstånd som gäller alunskiffer. Förslaget att utmönstra alunskiffer ur minerallagen leder, enligt regeringen, till ökad tydlighet för kommuner, fastighetsägare och innehavare av särskild rätt då det av en ansökan kommer att framgå om syftet med undersökningen är att leta efter exempelvis uran, olja eller gas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att ändringarna i minerallagen ska träda i kraft den 1 augusti 2014. De nuvarande bestämmelserna om prospektörens skyldigheter vid undersökningsarbeten ska fortsätta att gälla i fråga om undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som beviljades före ikraftträdandet. Ändringen om att alunskiffer inte längre ska vara ett koncessionsmineral ska inte gälla för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet. Ändringen ska inte heller gälla i fråga om undersökningstillstånd som meddelas efter ikraftträdandet om ärendet om undersökningstillstånd inleddes före ikraftträdandet.

Konsekvenser

Konsekvenserna av regeringens förslag redovisas på s. 32 f. i propositionen. Redovisningen refereras inte närmare i detta betänkande, utan läsaren hänvisas till propositionen.

Motionerna

Gruvindustrin är en näring som är beroende av samverkan, sägs det i Socialdemokraternas kommittémotion 2013/14:N16 av Jennie Nilsson m.fl. Den svenska gruv- och mineralnäringsen är inte bara livsviktig för enskilda samhällen i Norrbotten, Västerbotten och Bergslagen. Den är en framtidsbransch som erbjuder stora möjligheter för Sverige och utgör därmed ett nationellt intresse. Samtidigt innebär gruvbrytning stor påverkan på omgivningen, och den svenska mineralpolitiken måste därför vara långsiktig och verksamheten hållbar. Den måste samexistera med människor, natur, renskötsel och turistnäring. Sverige ska vara en föregångare när det gäller hållbar utveckling. Det handlar både om miljö och om social hållbarhet. Motionärerna menar att det vore en förödande utveckling för framför allt norra Sverige om gruvstäder utvecklas till enbart flyg-in- och flyg-ut-plattformar. För livskraftiga gruvssamhällen krävs fler bostäder, så att människor kan bosätta sig i kommunen och betala skatt till skola, vård, omsorg och annan service som behövs. Det krävs investeringar i vägar, tåg och transporter och en strategisk utbildningspolitik som gör att människor kan ta de jobb som växer fram. Motionärerna efterfrågar ett tillkännagivande om hållbarhet för den svenska gruv- och mineralnäringsen (yrkande 1).

Motionärerna konstaterar vidare att det tilltagande intresset för expansion inom gruvsektorn gör att det finns skäl att förutsättningslöst se över de avgifter som berör gruvnäringsen (yrkande 2). I en sådan översyn bör exempelvis den prospekteringsavgift som regleras i 14 kap. 2 § minerallagen ingå. Utgångspunkten för översynen bör vara att skapa en tydlig ansvarsfördelning mellan näringsens olika aktörer och det omgivande samhället i syfte att hantera de långsiktiga utmaningar som näringsen står inför.

Intresset för att prospektera efter och bryta mineraler och andra naturresurser i Sverige är stort, slås det fast i kommittémotion 2013/14:N17 av Jonas Eriksson m.fl. (MP). Motionärerna säger sig stå bakom förslagen i propositionen men anser att åtskilligt mer behöver göras. Ännu kvarstår frågor om t.ex. urfolkens rättigheter till de landområden som de traditionellt har brukat och till sin kultur, om hur staten ska säkra miljöskydd och om att skattebetalarna inte ska stå för de miljökostnader som ska belasta exploateringsarna.

Vidare konstaterar de att mineralutvinning har omfattande negativa konsekvenser för miljön under lång tid, påverkar den sociala miljön och ställer krav på samhället att tillhandahålla fungerande infrastruktur, bostäder och kommunal service. Därför borde det, enligt motionärerna, vara en självklarhet att de lokalsamhällen som påverkas av utvinningen inte bara

ska få information om prospekterings- och arbetsplanerna utan också ges vetorätt mot prospektering. Kommunens roll i beslutsfattande måste stärkas och motionärerna anser därför att beslut om undersöknings- och bearbetningstillstånd ska kräva kommunstyrelsens tillstyrkande.

I kommittémotion 2013/14:N15 av Kent Persson m.fl. (V) välkomnas de ändringar i minerallagen som föreslås i propositionen. Samtidigt beklagar motionärerna att regeringen inte har föreslagit mer genomgripande förändringar så att gruvnäringen värnar gemensamma miljöutrymmen, ligger i framkant när det gäller att använda miljövänlig teknik och tar ansvar för det lokala och regionala samhället.

Den svenska minerallagen är enligt motionärerna exceptionellt förmånlig för gruv- och prospekteringsbolag, men alltför lite hänsyn tas till dem som påverkas av verksamheten. Både de människor och den miljö som påverkas av gruvindustrin måste ges en större vikt i processen. Motionärerna begär ett tillkännagivande om att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs av en ansökan om undersökningstillstånd, t.ex. den berörda samebyn, alltid ska ges rätt att yttra sig över ansökan (yrkande 1).

Motionärerna ser det vidare som mycket betydelsefullt att de som berörs ges bättre möjligheter att påverka, och att skyddet av unika natur-, turist- eller renbetesområden värnas tidigt under processen – från undersökningstillstånd till brytning. Även för gruv- och prospekteringsbolagen finns det ekonomiska fördelar med att så tidigt som möjligt få eventuella besked om att brytning inte kommer att godkännas. Det begärs mot denna bakgrund ett tillkännagivande om att Bergsstaten inte ska kunna bevilja undersökningstillstånd i områden som är klassade som naturreservat (yrkande 2). Bergsstaten ska inte heller, utan synnerliga skäl, kunna bevilja undersökningstillstånd i kärnområden för renskötsel (yrkande 3).

Motionärerna anser också att vid provborringar ska länsstyrelsen alltid kräva en miljökonsekvensbeskrivning med stöd av miljöbalken (yrkande 4).

Vissa kompletterande uppgifter

Undersökningstillstånd och gruvor

Behovet av metaller och mineraler är stort och växande. I Sverige finns en mängd mineraliseringar med värdefulla ämnen, och den svenska gruvindustrin är därför mycket betydelsefull för EU. Sverige svarar bl.a. för ca 90 procent av unionens järnmalmsproduktion, 30 procent av blymalmsproduktionen, 25 procent av zinkproduktionen, 20 procent av silverproduktionen och 10 procent av kopparkopparproduktionen.

Antalet ansökningar om undersökningstillstånd var betydligt lägre 2013 (130 stycken) än 2012 (211 stycken) och åren dessförinnan. Enligt bergmästaren är fenomenet globalt och beror på finansieringssvårigheter för prospekteringsbranschen. Vid årsskiftet 2013/14 hade 18 gruvor konces-

sion i Sverige. Av dessa var 16 metallgruvor. Cirka 90 procent av den svenska malmproduktionen finns i Kiruna, Malmberget och Aitik (dagbrottsgruva utanför Gällivare).

Den svenska mineralstrategin

I februari 2013 fattade regeringen beslut om en svensk mineralstrategi. Syftet med strategin är att Sverige genom att använda sina styrkeområden ska kunna anta utmaningar och ta till vara de möjligheter som ges så att Sverige fortsätter utvecklas som EU:s ledande gruvnation.

I strategin identifieras fem strategiska områden för en långsiktigt hållbar mineralanvändning. Under vart och ett av dessa områden nämns ett antal åtgärdsområden till vilka det knyts målbilder och konkreta förslag till åtgärder. De strategiska områdena, åtgärdsområdena och målbilderna har redovisats översiktligt i utskottets betänkande 2012/13:NU14.

De strategiska områdena har identifierats med ett tidsperspektiv på tio år och utifrån dagens förutsättningar och ramvillkor. För genomförandet har en åtgärdsplan upprättats i form av de åtgärder som föreslås inom ramen för strategin (totalt 19 stycken). Enligt vad som anförs i budgetpropositionen för 2014 kommer huvuddelen av de åtgärder som har presenteras i mineralstrategin att genomföras inom ramen för uppdrag som lämnas till berörda myndigheter. För genomförandet av mineralstrategin har regeringen avsatt 50 miljoner kronor under 2014–2016.

Den 28 april 2014 arrangerades Mineralforum, en årlig mötesplats för frågor kring Sveriges mineralstrategi. Mineralforum är en del av mineralstrategin och syftar till att skapa en dialog med alla berörda parter om genomförandet och vidareutvecklingen av Sveriges mineralstrategi. SGU stod som värd för Mineralforum.

Något om bestämmelserna kring prospektering

Som nämnts tidigare i betänkandet krävs det tillstånd enligt minerallagen för prospektering (undersökningstillstånd). Kommunerna har inte någon vetorätt när det gäller undersökningstillstånd. Om tillståndet gäller alunskiffer (en bergart som är rik på uran), olja, gasformiga kolväten eller diamanter, ges kommunen dock alltid tillfälle att yttra sig. Enligt 16 § mineralförordningen (1992:285) ska bergmästaren dessutom begära in ett yttrande från kommunen när det är fråga om medgivande till undersökningsarbete inom ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). När det gäller övriga ansökningar skickas inte information till de berörda kommunerna.

Oavsett vilka mineraler det gäller får kommunen alltid en kopia av bergmästarens beslut. Bergmästarens beslut om undersökningstillstånd kan överklagas av markägaren och övriga kända sakägare (viss ledning finns i 6 § mineralförordningen). Beslutet innebär endast att den som fått tillståndet har ensamrätt att undersöka marken; markägaren och andra sakägare får tåla att undersökning sker på de villkor som gäller i övrigt.

Undersökningsarbete kan vara av mycket skiftande omfattning och karaktär. Det kan t.ex. bestå av seismiska, radioaktiva, magnetiska eller elektriska mätningar, geologiska undersökningar, diamantborrning, provtagning, provdikesgrävning, borttagande av jord och sprängning. Typen av undersökningsarbete och områdets karaktär är avgörande för om det krävs en anmälan till länsstyrelsen eller kommunen eller om det fordras tillstånd enligt miljöbalken.

Som redovisats tidigare framgår det av 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken att den berörda tillsynsmyndigheten kan förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd – även om ett sådant tillstånd normalt inte behövs – om verksamheten medför en risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Undersökningsarbete får inte bedrivas utan medgivande av länsstyrelsen inom områden som omfattas av miljöbalkens särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet (4 kap. miljöbalken). Det gäller bl.a. i s.k. obrutet fjäll enligt 4 kap. 5 § miljöbalken.

I andra fall, exempelvis inom 200 meter från bostadsbyggnader, kan bergmästarens medgivande fordras. I många fall krävs även tillstånd enligt andra lagar, t.ex. kulturmiljölagen (1988:950) eller terrängkörningslagen (1975:1313). Noteras bör också att det i 2 kap. miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som är tillämpliga vid undersökningsarbete enligt minerallagen. Om undersökningsarbete kan utföras på olika sätt eller med olika metoder ska tillståndshavaren välja det utförande som minimerar skadan på miljön.

Den s.k. försiktighetsprincipen gäller för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Principen innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått ska vidtas så snart det kan befaras att en viss åtgärd skulle kunna vara en olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Som nämnts tidigare i betänkandet får inte undersökningsarbetet påbörjas innan det finns en gällande arbetsplan för hur arbetet ska bedrivas. Noteras bör också att prospektörerna måste betala ersättningar till markägare och innehavare av särskild rätt för skador och intrång till följd av undersökningsarbetet. Innan arbetena påbörjas ska prospektörerna ställa säkerhet för denna ersättning.

Anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken

Utöver de tillstånd som utfärdas av Bergsstaten för prospektering eller bearbetning är flera av de verksamheter som är förknippade med denna verksamhet även tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken.

Enligt 9 kap. 6 § miljöbalken är det förbjudet att anlägga eller driva miljöfarlig verksamhet utan tillstånd eller innan en anmälan har gjorts. Även om det inte krävs tillstånd får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande

olägenheter för människors hälsa eller miljön. I den nya miljöprövningsförrordningen (2013:251) listas vilka verksamheter som kräver tillstånd från miljödomstolen eller länsstyrelsen eller där anmälan ska göras till tillsynsmyndigheten.

För gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, mineral eller kol krävs vanligen tillstånd från miljödomstolen (4 kap. i förordningen). En väsentlig del av tillståndsprövningen handlar om hantering och deponering av avfall från gruvverksamheten. Så kallad provbrytning kräver tillstånd från länsstyrelsen. Brytning av uran ska dessutom tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken.

En bestämmelse som kan inverka på undersökningsarbetet gäller kraven på samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse ska anmälan för samråd hos tillsynsmyndigheten ske när en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillståndsplikt- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken kompletterar balkens andra regler om tillstånds- och anmälningsplikt. Den ska fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra verksamheter som kan inverka negativt på naturmiljön. Det är den som planerar eller utför en verksamhet eller åtgärd som i första hand har ansvar för att anmälan för samråd sker.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den anmälningsskyldige att vidta åtgärder för att begränsa skada på miljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga får myndigheten förbjuda verksamheten. Ett exempel på verksamhet enligt minerallagen där samråd ska ske utan att det finns någon särskild föreskrift om det är borrhningsarbeten.

Prövning av motstående intressen i samband med beslut om undersökningstillstånd

I den översyn har gjorts av minerallagen behandlas också frågor om hur olika motstående intressen ska prövas vid ansökningar om undersökningstillstånd (SOU 2012:73). Utredaren gjorde bedömningen att det inte bör göras någon sådan prövning i samband med prövningen av undersökningstillstånd. Följande anfördes (s. 203 f.):

Undersökningstillstånd söks för att kunna utvärdera möjligheterna till gruvverksamhet inom ett område, dvs. själva grundförutsättningen, att det finns en fyndighet som är brytvärd, är oklar när verksamheten påbörjas. Svaret på om det är möjligt att påbörja en gruvverksamhet får man inte förrän undersökningarna har genomförts. Som anförts i förarbetena till minerallagen skulle prövning av markanvändningen innan beslut om undersökningstillstånd fattas kräva att prospektörerna redan i detta inledande stadium presenterade ett ordentligt underlag för en sådan prövning. Prövningen skulle dock alltid ske på ofullständig grund, eftersom det viktigaste underlaget för bedömningen, nämligen fyndighetens art och omfattning, saknas. Jag menar således att svårigheter att redan i samband med undersökningstillståndet lägga fram information som är av betydelse för prövningen mellan motstående intressen gör att pröv-

ningen bäst görs i ett senare skede. Vidare skulle en prövning av motstående intressen i samband med prövningen av undersökningstillståndet i många fall bli onödig, eftersom endast ett fåtal undersökningsrätter leder till bearbetning.

Jag kan hålla med om att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv i många fall skulle vara lämpligt med en så tidig prövning som möjligt. Detta för att undvika att kostsamma undersökningsarbeten utförs i områden där gruvverksamhet inte kan bli aktuell. Svårigheten att göra en korrekt bedömning av om ett visst markområde bör användas för mineralutvinning eller för andra ändamål innan det finns information om t.ex. var fyndigheten är belägen, vilken metod som krävs för att utvinna den och vilken miljöpåverkan utvinningen kan få gör att jag ändå inte föreslår någon ändring av nuvarande ordning. Den större frågan, dvs. hur tungt utvinningsintresset ska väga i förhållande till andra intressen, avgörs lämpligen inte i samband med prövningen av undersökningstillståndet.

Jag bedömer således att det inte ska ske någon prövning av motstående intressen i samband med prövningen av undersökningstillstånd. Den ökade administrativa bördan en sådan reglering skulle innebära uppvägs inte av nyttan av en sådan prövning. Skyddet för natur- och kulturmiljö och andra allmänna intressen bör i stället garanteras på annat sätt.

Mineralprospektering i vissa områden

I motion 2013/14:N15 (V) begärs ett tillkännagivande om att Bergsstaten inte ska kunna bevilja undersökningstillstånd i områden som är klassade som naturreservat, Natura 2000-områden eller världsarvsområden.

Inledningsvis bör det erinras om att bergmästaren inte gör någon prövning av motstående intressen i samband med att ställning tas till en ansökan om undersökningstillstånd. Det bergmästaren tar ställning till är dels om det finns anledning att anta att en undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineraler, dels sökandens lämplighet att utföra sådana undersökningar. Å andra sidan tillämpas miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd av de myndigheter som svarar för miljöprövningen av själva undersökningsarbetet.

När det gäller skyddsformen naturreservat, som regleras i 7 kap. miljöbalken, kan det nämnas att beslut om inrättande av ett naturreservat innehåller föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda mark och vatten och ordningsföreskrifter som allmänheten ska följa inom området. Föreskrifterna om inskränkningar i rätten att använda mark och vatten inom naturreservatet kan vara utformade som förbud eller tillståndspflicht. Länsstyrelsen eller kommunen kan dock med stöd av 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken meddela dispens från de föreskrifter som de har meddelat, om det finns särskilda skäl. Dispens får bara ges om det är förenligt med reservatsföreskriftens syfte (7 kap. 26 § miljöbalken). En dispens kan också förenas med villkor.

Enligt 3 kap. 6 § första stycket minerallagen får undersökningsarbete inte bedrivas i strid med naturreservatets föreskrifter. Den prospektör som önskar utföra en undersökning inom ett naturreservat måste således ansöka om dispens eller tillstånd enligt reservatsföreskrifterna från behörig myndighet.

Vid sidan av det svenska regelverket omfattas Sverige genom sitt medlemskap i EU även av de direktiv som rör natur- och artskydd inom unionen. I miljöbalken finns därför parallellt med de tidigare beskrivna skyddsformerna s.k. särskilt skyddade områden. Regeringen beslutar vilka områden som ska avsättas till särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandoområde (Natura 2000-områden). Redan detta beslut får vissa omedelbara rättsverkningar, även innan markanvändningen i området har reglerats mer i detalj genom föreskrifter i ett områdesskydd. Utgångspunkten är att det inom ett Natura 2000-område krävs tillstånd för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön (7 kap. 28 a § miljöbalken). Prövningsmyndighet är som huvudregel länsstyrelsen. Inför prövningen ska det upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Tillstånd får i normalfallet ges endast om den planerade verksamheten eller åtgärden inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet (7 kap. 28 b § miljöbalken).

Även begreppet världsarvsområde nämns i motion 2013/14:N15 (V). Världsarvsområde är dock inte en typ av skyddsområde som regleras direkt i miljöbalken. Begreppet härstammar från FN-organet Unescos lista över kultur- och naturmiljöer som är så unika att de utgör s.k. världsarv. Medlemsländerna nominerar själva objekt eller områden och ska visa att de har garanterat objekten tillräckligt skydd för framtiden. Att ett objekt eller område har tagits upp på Unescos världsarvslista innebär inte något juridiskt skydd i sig, men många områden har redan ett formellt nationellt skydd.

Översyn av bestämmelserna om riksintressen

Enligt den grundläggande bestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. I vissa av kapitlets bestämmelser anges att områden är av ”riksintresse” för en eller flera näringar däribland för utvinning av värdefulla ämnen eller material (3 kap. 7 §). Att ett område är av riksintresse markerar att det är av stort intresse från nationell synpunkt att skydda området mot förändringar eller att utnyttja området för exempelvis mineralutvinning.

I fjärde kapitlet miljöbalken finns de geografiska hushållningsbestämmelserna. Där anges vissa områden som i sin helhet är av riksintresse till följd av sina natur- och kulturvärden. Riksintressebestämmelserna är utformade

på så sätt att det finns situationer när intresset för utvinning av mineraler kan få företräde framför intresset av att bevara natur- och kulturvärden inom områden av riksintresse.

I budgetpropositionen för 2013 konstaterade regeringen att mycket tyder på att tillämpningen av bestämmelserna om områden av riksintresse i miljöbalken inte i alla avseenden sker på det sätt som varit avsett. Regeringen konstaterade att det fanns behov av en översyn av dessa bestämmelser och deras tillämpning.

I december 2013 beslutade regeringen om direktiv för den aviserade översynen (dir. 2013:126) och i januari 2014 utsågs Elisabet Falemo (Elsäkerhetsverkets generaldirektör och tidigare statssekreterare vid Miljödepartementet) till särskild utredare. Utredaren ska föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, flexibelt över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet. Uppdraget ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015.

Mineralprospektering och rennäring

I utredningsbetänkandet Undersökningstillstånd och arbetsplaner (SOU 2012:73) ägnas ett kapitel (kap. 13, s. 183 f.) åt frågor som rör ursprungsbefolkningen, däribland frågor om relationen mellan rennäring och mineralprospektering. Utöver de förslag till utökade möjligheter till översättning av arbetsplaner och om Sametingets roll som både utredaren och regeringen föreslår samt utredningens förslag om utökade möjligheter för markägare och de med särskild rätt att yttra sig innan ett beslut om undersökningstillstånd kan fattas, gjorde utredaren följande sammanfattande bedömning (s. 193):

... motstående intressen mellan mineralnäringen och rennäringen går inte att lösa genom justeringar av undersökningstillståndsprocessen. Frågan om rennäringens förutsättningar bör istället sättas i ett större perspektiv. Jag anser att statsmakten bör ge ett svar på hur rennäring och mineralnäring förhåller sig till varandra och när förhållandena råder som överväger till den ena eller den andres fördel. I vissa fall kan dessa näringar samexistera. I vissa fall är detta emellertid inte möjligt. Vilken verksamhet ska då ha företräde framför den andra? Är i sådana fall mineralnäringen så viktig att den ska ha företräde framför rennäringen? Vad är viktigast, en stark mineralnäring eller en fortsatt rennäring? Jag anser att regeringen har en skyldighet att behandla dessa frågor och lägga fram ett tydligt svar på vilken näring som ska ha företräde och argumenten för detta.

I sammanhanget bör också nämnas att regeringen som ett led i mineralstrategins genomförande i september 2013 beslutade att ge Länsstyrelsen i Norrbotten i uppdrag att leda ett arbete med att ta fram en vägledning för

samråd och kommunikation mellan gruv- och rennäringarna. Båda näringsarnas branschorganisationer, däribland Svemin, Svenska Samernas Riksförbund (SSR) och Sametinget ska ges möjlighet att delta. Även andra lokala organ för samer ska ges goda förutsättningar att delta i arbetet. Länsstyrelsen ska redovisa resultatet av arbetet till Näringsdepartementet senast den 31 mars 2015.

Branschspecifik vägledning för prövning av gruvverksamhet

I regleringsbrevet för 2012 fick SGU i uppdrag att ta fram en branschspecifik vägledning för prövning av gruvverksamhet. Uppdraget är ett led i den nationella mineralstrategin och avsikten är att vägledningen ska vara ett stöd för företag och myndigheter som är verksamma inom området. Bakgrunden till uppdraget är att gruvnäringen under en längre tid har ansetts att ledtiderna för miljötillstånd är alltför långa. En av anledningarna till att prövningen av miljötillstånd kan ta tid är emellertid att ansökningarna ofta behöver kompletteras. Förhoppningen är att en vägledning därför kan underlätta för bolagen (i synnerhet de mindre bolagen). I maj 2013 presenterade SGU vägledningen: Vägledning för prövning av gruvverksamhet.

Naturvårdsverket och SGU är överens om att fortsätta vägledningsarbetet för att dels ta hänsyn till nya förutsättningar, dels fördjupa det arbete som har inletts. Det har redan identifierats flera anledningar till att revidera den vägledning som presenterades förra året. Bland dessa märks förslagen från regeringen i den här aktuella propositionen, nya rättsliga avgöranden med koppling till Natura 2000-områden samt ändringar i lagstiftningen till följd av genomförandet av EU:s s.k. utvinningsavfallsdirektiv. Tanken är att en reviderad version av vägledningen ska kunna vara klar i slutet av 2014.

Översyn av prövningen av vissa miljöfarliga verksamheter och av kraven på miljökonsekvensbeskrivningar

Av 6 kap. 1–10 §§ miljöbalken framgår hur man bedömer en verksamhets konsekvenser för miljön. Det görs med hjälp av en arbetsprocess (miljökonsekvensbedömning) som resulterar i en miljökonsekvensbeskrivning.

I maj 2013 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag i att se över prövningen av miljöfarliga verksamheter och kraven på miljökonsekvensbeskrivningar. Den del av uppdraget som avsåg miljökonsekvensbeskrivningar redovisades till regeringen i början av februari 2014. Naturvårdsverkets förslag innebär bl.a. att av de knappt 6 300 verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen kommer ca 20 procent att omfattas av lägre krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Uppdraget ska slutredovisas till Miljödepartementet senast den 31 oktober 2014.

I sammanhanget bör även nämnas att ett förslag till ändringar av EU:s direktiv för miljökonsekvensbedömningar (MKB-direktivet) antogs av rådet och parlamentet i april 2014.¹ Ändringarna ska vara genomförda i Sverige senast i maj 2017.

Enligt uppgift från Miljödepartementet kommer de ovannämnda förslagen från Naturvårdsverket att beredas vidare inom Regeringskansliet parallellt med att anpassningar av den svenska lagstiftningen övervägs till följd av de förändrade kraven i MKB-direktivet.

Utökade möjligheter för berörda att yttra sig över undersökningstillstånd

I motion 2013/14:N15 (V) begärs ett tillkännagivande om att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs av en ansökan om undersökningstillstånd alltid ska ges rätt att yttra sig över ansökan.

Här bör nämnas att ett förslag med denna innebörd finns i utredningsbetänkandet Undersökningstillstånd och arbetsplaner (SOU 2012:73). Förslaget innebär sammanfattningsvis att bestämmelserna om undantag från den s.k. kommunikationsprincipen i 8 kap. 1 § minerallagen tas bort och att det i mineralförordningen anges att – om ansökan inte avvisas – berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt ska ges tillfälle att yttra sig över ansökan inom en viss tid.

Utredaren anser att det främsta argumentet för att den nyssnämnda undantagsbestämmelsen tas bort är av principiell karaktär. Enligt honom är det viktigt att enskilda upplever att undersökningsstillståndsprocessen är rätts-säker. Rätten att komma till tals i en fråga som man anser sig berörd av är grundläggande och man bör därför vara restriktiv med undantag från kommunikationsprincipen.

Mineralersättning och andra avgifter

I en av motionerna efterfrågas en översyn av mineralavgiften. Här bör nämnas att den s.k. mineralersättning som koncessionshavaren betalar till markägarna syftar till att uppnå en bättre balans mellan exploatörer och markägare (7 kap. 7 § minerallagen). Ersättningen ska motsvara 2 promille av värdet av de mineraler som omfattas av koncessionen och som brutits under året. Av ersättningen ska tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägarna inom koncessionsområdet och en fjärdedel staten. Bestämmelserna om mineralersättning gäller alla koncessioner som har beviljats sedan maj 2005 och där gruvdrift pågår.

Enligt 14 kap. minerallagen ska sökande i ärenden enligt minerallagen betala en ansökningsavgift i enlighet med vad regeringen föreskriver (1 §). Innehavare av undersökningstillstånd ska dessutom betala en avgift till staten (2 §). Avgiften ska bestämmas med beaktande av undersökningsområ-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

dets storlek och arten av de mineraler som omfattas av tillståndet enligt vad regeringen närmare föreskriver. Hur avgifternas storlek m.m. bestäms framgår av 10–13 §§ mineralförordningen (1992:285).

Tidigare riksdagsbehandling

Flera av de nu aktuella motionsyrkandena har varit föremål för utskottets ställningstagande tidigare och vissa behandlades så sent som i mars 2014 (bet. 2013/14:NU14). När det gäller minerallagens förhållande till miljöbalken välkomnade utskottet bl.a. det förslag till ändringar i minerallagen som nu är föremål för utskottets ställningstagande och som bl.a. syftar till att stärka enskildas intressen i samband med prospektering. Utskottet noterade också att regeringen i den då nyligen presenterade lagrådsremissen redovisade sin syn på hur allmänna intressen kan stärkas i undersöknings-tillståndsprocessen.

Vidare påminde utskottet om den ovan omnämnda pågående översynen av riksintressesystemet. Utskottet noterade att frågor om avvägningar i områden som är av riksintresse för flera olika ändamål samtidigt kommer att tas upp inom ramen för denna översyn

Utskottet påpekade även att den utförliga vägledning om prövning av gruvverksamhet som gavs ut av SGU under 2013 kan väntas underlätta förståelsen för de olika tillståndsprocesser som är aktuella i samband med gruvetableringar och vilka roller olika aktörer – offentliga och privata – ska eller kan spela i dessa processer. Utskottet avstyrkte motionerna i dessa delar.

I några av motionerna som behandlades av utskottet tidigare i år efterfrågades, liksom i några av de nu aktuella motionerna, begränsningar i möjligheterna att bedriva mineralprospektering eller gruvverksamhet i vissa särskilt utpekade områden. Utskottet konstaterade att det finns bestämmelser om olika hinder mot undersökningsarbete och erinrade om de ändringar i minerallagen som hade föreslagits av en utredning och som bl.a. berör myndigheters möjligheter att bevaka allmänna intressen knutna till särskilda områden. Rennäringen omnämndes som ett sådant allmänt intresse, och de markområden som är av betydelse för näringen har ett särskilt skydd i 3 kap. 5 § miljöbalken.

Mot utskottets ställningstagande under rubriken minerallagen och miljöbalken riktades tre reservationer (MP, V och S). När det gällde frågor om begränsningar i möjligheterna att bedriva gruvverksamhet i vissa områden (exempelvis naturreservat och Natura 2000-områden) fogades en reservation (MP, V) till utskottets ställningstagande.

Motionsyrkanden om avgifter och ersättningar (inklusive frågor om en ”gruvskatt”) har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen de senaste åren. I mars 2014 anförde utskottet följande (bet. 2013/14:NU14):

Det har på senare år höjts röster från delar av oppositionen om att den svenska gruvnäringen ska belastas med betydande nya kostnader i form av gruvskatter eller olika typer av avgiftshöjningar. Flera motionärer

talar om att avgifterna ska ”höjas rejält” eller om ”avsevärda höjningar”. Det förekommer också idéer om att de resurser som därmed genereras ska fonderas för särskilda ändamål eller återföras till de delar av landet där gruvbrytningen förekommer.

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen redogjort för sin syn på radikala avgifts- eller skattehöjningar riktade mot gruvnäringen och dessutom refererat vissa grundläggande principer för statens budgethantering som har relevans i sammanhanget.

I likhet med regeringen befarar utskottet att avgiftshöjningar i den storleksordning som föreslås eller antyds i flera av de aktuella motionerna skulle slå hårt mot investeringsviljan och mot de bolag som för närvarande etablerar sig i Sverige och då inte minst i regioner där utbudet av arbetstillfällen är begränsat.

Sammantaget är utskottets bedömning alltså att det inte finns skäl för riksdagen att agera med anledning av de aktuella förslagen. Samtliga motioner i avsnittet avstyrks därför i de berörda delarna.

I fyra reservationer (S, MP, SD och V) anfördes andra uppfattningar än utskottets.

Våren 2014 behandlade riksdagen ett motionsyrkande om införande av en gruvskatt (bet. 2013/14:SkU19). Skatteutskottet konstaterade att det tagit ställning till frågan om att utreda en gruvskatt även under det förra riksmötet och ser alltså inte någon anledning för riksdagen att ta ett sådant initiativ. En reservation (MP) och tre särskilda yttranden (S, SD och V) fogades till betänkandet i denna del.

När det gäller motioner om en kommunal vetorätt mot prospektering skrev utskottet följande våren 2012 i samband med behandling av en motion om vetorätt mot prospektering efter uran:

Fördjupade kunskaper om den svenska berggrunden är eftersträvänsvärt av flera skäl. Under förutsättning att prospektering efter såväl uran som andra mineraler sker inom ramen för gällande lagstiftning finns det, enligt utskottets uppfattning, inte några skäl till att låta verksamheten omfattas av en kommunal vetorätt.

Ställningstagandet refererades också av utskottet våren 2013 (bet. 2012/13: NU14). Våren 2014 anförde utskottet följande:

Liksom tidigare är utskottets grundläggande uppfattning att de fördjupade kunskaper om den svenska berggrunden som prospektering i allmänhet genererar – oaktat vilket koncessionsmineral som eftersöks – är värdefulla. Därutöver ser utskottet påtagliga praktiska svårigheter i att rikta ett prospekteringsförbud mot specifika mineraler då berggrunden är så beskaffad att olika mineraler som regel förekommer tillsammans på ett mer eller mindre oskiljaktigt vis.

Utskottets ställningstagande

Inledning

Utskottet tar inledningsvis ställning till regeringens förslag till ändringar i minerallagen. Därefter behandlas ett motionsyrkande om olika avgifter i samband med prospektering och bearbetning. Ett motionsyrkande om kommunal vetorätt mot prospektering behandlas i påföljande avsnitt. Avslutningsvis tar utskottet ställning till övriga motionsyrkanden.

Lagförslaget

Prospektering efter koncessionsmineraler kan väcka oro och funderingar bland berörda fastighetsägare eller aktörer med särskild rätt knuten till det markområde som berörs. Mot den bakgrunden uppmanade riksdagen regeringen våren 2011 att göra en översyn av minerallagen som skulle syfta till att markägare och kommuner med ökad tydlighet och effektivitet får tidig information om vad en prospektering avser och hur den ska genomföras (bet. 2010/11:NU14). En utredning med denna inriktning tillsattes sedermera och förslagen i den nu aktuella propositionen svarar upp mot riksdagens begäran genom att den innehåller förslag som syftar till att stärka enskildas ställning vid prospektering efter mineraltillgångar. Vidare blir det lättare för berörda kommuner och de myndigheter som har att bevaka allmänna intressen vid prospektering efter mineraltillgångar genom att de hålls informerade om hur arbetena kommer att bedrivas och vilka konsekvenser de kan antas medföra.

Utskottet har inget att invända mot förslagen i propositionen och tillstyrker den således.

Översyn av avgifter

Motioner som riktar in sig på de avgifter och ersättningar som är kopplade till mineralprospektering och gruvbrytning behandlades av utskottet så sent som i mars 2014. Utskottet anser inte att det har tillkommit något nytt i frågan som motiverar någon annan hållning än den utskottet intog för bara några månader sedan och som har redovisats tidigare i betänkandet. Således avstyrks motion 2013/14:N16 (S) i den del som gäller en översyn av de avgifter som berör gruvnäringen.

Kommunal vetorätt mot prospektering

För att få bedriva undersökning efter koncessionsmineraler behövs tillstånd enligt minerallagen. Kommunerna har inte någon vetorätt när det gäller bergmästarens prövning av undersökningstillstånd. Om tillståndet gäller alunskiffer (en bergart som är rik på uran), olja, gasformiga kolväten eller diamant, ges kommunen dock alltid tillfälle att yttra sig. I den nu aktuella

propositionen anger regeringen att den har för avsikt att föreskriva i mineralförordningen att kommunen ska yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd.

I motion 2013/14:N17 (MP) efterfrågas en allmän kommunal vetorätt mot prospektering. Här vill utskottet hänvisa till sina tidigare ställningstaganden till liknande önskemål om en allmän kommunal vetorätt eller en vetorätt som är riktad mot något särskilt mineral, exempelvis uran. Utskottets uppfattning är således fortfarande att fördjupade kunskaper om den svenska berggrunden är eftersträvansvärda av flera skäl och så länge den aktuella prospekteringen sker inom ramen för gällande lagstiftning saknas det skäl till att låta verksamheten omfattas av en kommunal vetorätt. Därmed avstyrks motion 2013/14:N17 (MP).

Övriga frågor

Regeringen har under 2013 antagit en mineralstrategi. Mineralstrategin syftar till att öka konkurrenskraften i den svenska gruv- och mineralnäringen, så att Sverige behåller och förstärker sin position som EU:s ledande gruvland. Landets mineraltillgångar ska nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt, med beaktande av ekologiska, sociala och kulturella dimensioner så att natur- och kulturmiljöer bevaras och utvecklas. I strategin identifieras strategiska områden för en långsiktigt hållbar mineralanvändning. Ett av dessa betecknas ”en gruv- och mineralnäring i samklang med miljö, kultur och andra näringar”.

Mot denna bakgrund anser utskottet att det saknas skäl för riksdagen att göra ett allmänt uttalande om hållbarhet för den svenska gruv- och mineralnäringen i linje med vad som föreslås i motion 2013/14:N16 (S). Motionen avstyrks således i denna del.

När det gäller förslagen i motion 2013/14:N15 (V) konstaterar utskottet att flera av dem rör olika villkor för beviljande av undersökningstillstånd (2 kap. minerallagen). Här bör erinras om att den nu aktuella propositionen – bortsett från en mindre ändring i uppräkningsdelen av koncessionsmineraler i 1 kap. 1 § minerallagen – endast omfattar förslag som sammanhänger med undersökningsarbetets genomförande, dvs. frågor som regleras i 3 kap. minerallagen. Den utredning som låg till grund för regeringens proposition har berört frågor om villkor för undersökningstillstånd. Enligt vad som anförs i propositionen pågår beredning av dessa förslag alltjämt inom Regeringskansliet. Utskottet anser att denna beredning bör avvaktas innan det finns skäl för riksdagen att uttala sig om olika villkor för beviljande av undersökningstillstånd. Motion 2013/14:N15 (V) avstyrks följaktligen i dessa delar.

Beträffande förslaget i samma motion om ett krav på miljökonsekvensbeskrivningar vid provborringar hänvisar utskottet till den pågående översynen av kraven i miljöbalken på miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt utskottet bör riksdagen inte föregripa den pågående beredningen dels av förslag på detta område som lämnades av Naturvårdsverket tidigare i år,

dels av förslag till anpassningar av den svenska lagstiftningen som blir nödvändiga som en följd av de nyligen antagna ändringarna av EU:s MKB-direktiv. Motionen avstyrks således även i denna del.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Översyn av avgifter, punkt 2 (S)

av Carina Adolfsson Elgestam (S), Krister Örnfjäder (S), Ann-Kristine Johansson (S), Börje Vestlund (S), Ingemar Nilsson (S) och Ingela Nylund Watz (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:N16 av Jennie Nilsson m.fl. (S) yrkande 2.

Ställningstagande

Gruvnäringens betydelse för den svenska ekonomin, stor internationell efterfrågan på mineraler och svenskt miljökunnande är viktiga skäl för att stödja gruvindustrins vidareutveckling. Utan en aktiv politik för gruv- och mineralnäringen finns risken att en uppenbar potential till ökad sysselsättning och en långsiktigt hållbar utveckling går förlorad.

En del av mineralpolitiken är de avgifter som regleras i minerallagen och mineralförordningen. I likhet med vad som sägs i motion 2013/14:N16 (S) anser vi att det tilltagande intresset för expansion inom gruvsektorn gör att det finns skäl att förutsättningslöst se över de avgifter som berör gruvnäringen. I en sådan översyn bör exempelvis den prospekteringsavgift som regleras i 14 kap. 2 § minerallagen ingå. Utgångspunkten för översynen bör vara att skapa en tydlig ansvarsfördelning mellan näringens olika aktörer och det omgivande samhället i syfte att hantera de långsiktiga utmaningar som näringen står inför. Därmed tillstyrks den nyssnämnda motionen i denna del.

2. Översyn av avgifter, punkt 2 – motiveringen (MP)

av Lise Nordin (MP).

Ställningstagande

Gruvnäringen svarar för viktiga arbetstillfällen i och inkomster för Sverige. Mineralprospektering och gruvbrytning medför dock stora belastningar på miljön. Nya gruvor tillåts riva upp sår i landskapet samtidigt som det finns en betydande potential för återvinning av metaller från existerande gruvor, slagghögar och uttjänta varor.

Jag och Miljöpartiet vill att Sverige ska hushålla med sina ändliga resurser. Vi har därför tidigare förslagit att det ska införas en gruvskatt i Sverige. En sådan skatt skulle göra återvinningen mer attraktiv och även göra det möjligt att fördela de inkomster som gruvnäringen genererar jämnare i samhället. Jag beklagar att riksdagen så sent som i mars 2014 avfärdade förslaget om en gruvskatt men jag hävdar alltjämt att det är en viktig fråga som jag och Miljöpartiet kommer att driva även fortsättningsvis.

En avgiftsöversyn av det slag som föreslås i motion 2013/14:N16 (S) anser jag dock vara alltför begränsad. En eventuell framtida översyn måste, enligt min uppfattning, också inkludera överväganden kring en gruvskatt.

Därmed avstyrks den nyssnämnda motionen i denna del.

3. Översyn av avgifter, punkt 2 – motiveringen (SD)

av Anna Hagwall (SD).

Ställningstagande

Staten och den expanderande gruvnäringen är på många sätt ömsesidigt beroende av varandra. Stora värden genereras visserligen som en följd av gynnsamma världsmarknadspriser men också som en följd av att staten bygger lämplig infrastruktur, bedriver en aktiv utbildnings- och arbetsmarknadspolitik, tillhandahåller geologiska grunddata och skyndsamt behandlar ansökningar om prospekterings- och koncessionstillstånd.

För att staten på detta sätt ska kunna bidra med en aktiv och gruvvänlig politik även i fortsättningen måste det dock tillföras resurser för ändamålet. Om staten inte får en rimlig, direkt ersättning från det värdefulla material som bryts ur en gruva kan gruvnäringen heller inte vänta sig att staten ska vara villig att finansiera exempelvis den infrastruktur som gruvetableringar kräver.

Den nuvarande s.k. mineralersättning som gruvföretag får betala till markägare och till staten härrör från en tid då den utländska konkurrensen inte var lika påtaglig som i dag och speglar, enligt min uppfattning, inte på ett tillfredsställande sätt det ömsesidiga förhållandet mellan statens och gruvnäringens olika roller. Det finns en obalans till förmån för gruvnäringen som måste rättas till.

Jag har tidigare föreslagit att mineralersättningen bör ses över. Inriktningen bör vara att intäkterna från gruvnäringen ska kunna skapa förutsättningar för hela den svenska landsbygden. Jag står alltså bakom detta förslag och anser att förslaget om en avgiftsöversyn i motion 2013/14:N16 (S) är alltför oprecist. Motionen avstyrks därför i denna del.

4. Översyn av avgifter, punkt 2 – motiveringen (V)

av Kent Persson (V).

Ställningstagande

Jag och Vänsterpartiet anser att minerallagen är exceptionellt förmånlig för gruv- och prospekteringsbolag. Enligt Världsbanken har Sverige lägst beskattning av gruvnäringen av samtliga gruvländer i världen. Ersättningen till staten och fastighetsägare vid eventuell gruvdrift är dessutom mycket liten i internationell jämförelse.

Jag har tidigare i år ställt mig bakom förslag från Vänsterpartiet om att den s.k. mineralersättningen ska höjas från dagens 2 promille till 10 procent. Vidare har jag förespråkat att 5 procent av mineralersättningen ska gå till tillbaka till fastighetsägarna och 95 procent till staten. De inkomster som på detta sätt tillfaller staten ska finansiera dels en gruvfond för olika typer av investeringar i gruvregionerna, dels utökade arbetsuppgifter för Sveriges geologiska undersökning (SGU).

Min uppfattning i dessa frågor är alltså densamma. Därmed anser jag att den förutsättningslösa avgiftsöversyn som föreslås i motion 2013/14:N16 (S) har en alldeles för öppen inriktning. Vad som behövs är en översyn där en betydande reformering av mineralersättningen ska vara huvudsyftet. Därmed avstyrks den nyssnämnda motionen i denna del.

5. Kommunal vetorätt mot prospektering, punkt 3 (MP)

av Lise Nordin (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:N17 av Jonas Eriksson m.fl. (MP).

Ställningstagande

Intresset för att prospektera efter och bryta mineraler och andra naturresurser i Sverige i dag är stort, och den ökande globala efterfrågan tros hålla i sig. Gruvnäringen försörjer både Sverige och andra nationer med viktiga metaller och mineraler.

Mineralutvinning har emellertid omfattande negativa konsekvenser för miljön under lång tid och påverkar även den sociala miljön. Kraven på samhället att möta gruvnäringens expansion med fungerande infrastruktur, bostäder och kommunal service ökar. Därför ser jag det som en självklarhet att de lokalsamhällen som påverkas av utvinningen ska ha ett betydande inflytande i sammanhanget, bl.a. i samband med relevanta tillståndsprocesser.

I likhet med vad som sägs i motion 2013/14:N17 (MP) anser jag att det är otillräckligt att kommunerna endast får information om prospekterings- och arbetsplanerna. Jag anser att de även bör ha vetorätt mot prospektering. Kommunens roll i beslutsfattandet måste således stärkas ytterligare. Beslut om undersöknings- och bearbetningstillstånd ska enligt min uppfattning kräva kommunstyrelsens tillstyrkande.

Därmed tillstryker jag den nyssnämnda motionen.

6. Övriga frågor, punkt 4 (S)

av Carina Adolfsson Elgestam (S), Krister Örnfjäder (S), Ann-Kristine Johansson (S), Börje Vestlund (S), Ingemar Nilsson (S) och Ingela Nylund Watz (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:N16 av Jennie Nilsson m.fl. (S) yrkande 1 och avslår motion

2013/14:N15 av Kent Persson m.fl. (V) yrkandena 1–4.

Ställningstagande

Gruvindustrin genererar stora intäkter för staten, stora investeringar i forskning och innovationer och fler jobb i vårt land. Utan en aktiv politik för gruv- och mineralnäringen riskerar Sverige att missa en uppenbar potential till ökad sysselsättning och att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling. Näringens betydelse för den svenska ekonomin, den stora internationella efterfrågan och svenskt miljökunnande är viktiga skäl för att stödja gruvindustrins vidareutveckling.

Samtidigt innebär gruvbrytning stor påverkan på omgivningen, och därför måste den svenska mineralpolitiken vara långsiktig och verksamheten hållbar. Vi instämmer därför i det som sägs i motion 2013/14:N16 (S) om att den svenska gruv- och mineralnäringen ska vara en föregångare när det gäller hållbar utveckling både med avseende på miljö och social hållbarhet. Sverige har en av världens hårdaste miljölagstiftningar, vilket vi anser att Sverige ska ha även fortsättningsvis. När det gäller social hållbarhet

menar vi att det vore förödande för framför allt norra Sverige om gruvstäder utvecklas till att enbart bli s.k. flyg-in- och flyg-ut-plattformar. För livskraftiga gruvsamhällen krävs fler bostäder så att människor kan bosätta sig i kommunen och betala skatt till skola, vård, omsorg och annan nödvändig service. Det krävs investeringar i vägar, tåg och transporter och en strategisk utbildningspolitik som gör att människor kan ta de jobb som växer fram.

Därmed tillstyrks motion 2013/14:N16 (S) i denna del. Motion 2013/14:N15 (V) avstyrks.

7. Övriga frågor, punkt 4 (MP, V)

av Kent Persson (V) och Lise Nordin (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:N15 av Kent Persson m.fl. (V) yrkandena 1–4 och avslår motion 2013/14:N16 av Jennie Nilsson m.fl. (S) yrkande 1.

Ställningstagande

Vi står bakom de ändringar i minerallagen som föreslås i propositionen, men beklagar samtidigt att regeringen inte har föreslagit mer genomgripande förändringar. Vi saknar exempelvis förslag som gäller villkor för beviljande av undersökningstillstånd. Utredningen har presenterat vissa förslag på detta område, men regeringen väljer av någon anledning att passa i denna fråga och gömma sig bakom standardformuleringen att beredning av förslagen alltjämt pågår. Noterbart i sammanhanget är att utredningen lämnade sitt förslag på hösten 2012 och att tiden för beredning därmed redan borde ha varit fullt tillräcklig.

Det vi saknar i propositionen är bl.a. ett förslag med innebörden att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs av ansökan om undersökningstillstånd, t.ex. en sameby, ges rätt att yttra sig över ansökan. Den svenska minerallagen är exceptionellt förmånlig för gruv- och prospekteringsbolag, men alltför lite hänsyn tas till dem som drabbas av verksamhetens negativa konsekvenser. Både de människor och den miljö som påverkas av gruvindustrin måste ges en större vikt i processen. Vi noterar att utredningen har föreslagit en utvidgning av den krets som ska ges möjlighet att yttra sig men att regeringen endast aviserar en kommande ändring av mineralförordningen som ger kommuner denna rätt. Detta anser vi vara otillräckligt.

I likhet med vad som sägs i motion 2013/14:N15 (V) menar vi att ökad gruvbrytning inte får minska ansträngningarna att nå ett mer resurssnålt samhälle där Sverige tar ett ökat miljö- och klimatansvar. Därför anser vi att det är av avgörande betydelse att de som berörs får stärkta möjligheter att påverka och att skyddet av unika natur-, turist- eller renbetesområden tidigt värnas i en exploateringsprocess – från undersökningstillstånd till brytning. Det ligger för övrigt även i gruv- och prospekteringsbolagens intresse att så tidigt som möjligt i processen få eventuella besked om att brytning inte kommer att godkännas. Mot denna bakgrund anser vi att Bergsstaten inte ska kunna bevilja undersökningstillstånd i områden som är klassade som naturreservat, Natura 2000-områden eller världsarvsområden. Bergsstaten ska inte heller, utan synnerliga skäl, kunna bevilja undersökningstillstånd i kärnområden för renskötsel.

Vi står också bakom kravet i motion 2013/14:N15 (V) på ett tillkännagivande från riksdagen om att länsstyrelsen vid provborrningar alltid ska kräva miljökonsekvensbeskrivningar med stöd av miljöbalken.

Sammantaget innebär det anförda att vi tillstyrker motion 2013/14:N15 (V). Motion 2013/14:N16 (S) avstyrks i den här aktuella delen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:159 Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).

Följdmotionerna

2013/14:N15 av Kent Persson m.fl. (V):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs av ansökan om undersökningstillstånd alltid ska ges rätt att yttra sig över ansökan.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Bergsstaten inte ska kunna bevilja undersökningstillstånd i områden som är klassade som naturreservat, Natura 2000-områden eller världsarvsområden.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Bergsstaten inte utan synnerliga skäl ska kunna bevilja undersökningstillstånd i kärnområden för renskötsel.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att länsstyrelsen vid provborrningar alltid ska kräva en miljökonsekvensbeskrivning (mkb) med stöd av miljöbalansen.

2013/14:N16 av Jennie Nilsson m.fl. (S):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om hållbarhet för svensk gruv- och mineralnäring.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en förutsättningslös översyn av mineralavgiften.

2013/14:N17 av Jonas Eriksson m.fl. (MP):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett kommunalt veto mot prospektering.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45)

dels att 1 kap. 1 §, 3 kap. 5 och 5 a §§, 5 kap. 3 §, 15 kap. 6 § och 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 3 kap. 5 b–5 f §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, uran, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. *alunskiffer*, andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stenkol, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3. olja, gasformiga kolväten och diamant.

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stenkol, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3 kap.5 §¹

Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan.

Arbetsplanen skall upprättas av tillståndshavaren och innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt.

Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan *som ska upprättas av tillståndshavaren och vara skriven på svenska.*

Arbetsplanen ska innehålla
1. *tillståndshavarens namn, telefonnummer, postadress och e-postadress samt namn, telefonnummer, postadress och e-postadress till en kontaktperson om tillståndshavaren är en juridisk person,*

¹ Senaste lydelse 2005:161.

2. en beskrivning av vad en arbetsplan är och uppgift om att den som berörs av arbetsplanen har möjlighet att påverka innehållet i den genom att invända mot den,

3. en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras och en tidsplan för arbetet,

4. en karta med fastighetsgränser och fastighetsbeteckningar som visar inom vilket område undersökningsarbetet kommer att utföras,

5. en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt,

6. uppgift om när eventuella invändningar mot innehållet i arbetsplanen ska vara tillståndshavaren till handa och vilken följden blir om någon invändning inte framställs,

7. uppgift om att den som berörs av arbetsplanen har rätt att på begäran få en underrättelse om när arbetet på den fastighet som hans eller hennes rätt är knuten till ska påbörjas, och uppgift om när en sådan begäran ska vara tillståndshavaren till handa,

8. uppgift om vilka tillstånd enligt annan lagstiftning tillståndshavaren redan har, har sökt eller har för avsikt att söka, eller vilka anmälningar enligt annan lagstiftning tillståndshavaren har gjort eller har för avsikt att göra med anledning av undersökningsarbetet, och

9. en bedömning av hur stor skada eller hur stort intrång som undersökningsarbetet kommer att medföra, information om hur eventuella skador eller intrång kommer att regleras samt uppgift om vilken form av säkerhet tillståndshavaren har för att fullfölja utbetalningen av ersättningen och om storleken på säkerheten.

Arbetsplanen ska, i fråga om arbetsredogörelsen och tidsplanen för arbetet, anpassas till den pågående markanvändningen inom det område där undersökningsarbetet ska utföras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vad en arbetsplan ska innehålla.

Arbetsplanen skall delges ägaren till den mark där arbetet skall bedrivas och innehavare av särskild rätt som berörs. Delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör. Arbetsplanen skall även sändas till bergmästaren.

Invändningar mot innehållet i arbetsplanen skall framställas skriftligt och vara tillståndshavaren till handa inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen.

5 a §²

En arbetsplan blir gällande om några invändningar enligt 5 § fjärde stycket inte framställs. En arbetsplan blir också gällande om tillståndshavaren och den sakägare som framställt sådana invändningar kan komma överens om arbetsplanens innehåll. En sådan arbetsplan skall sändas till bergmästaren.

Om invändningar enligt 5 § fjärde stycket har framställts får tillståndshavaren också begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren. Arbetsplanen skall fastställas av bergmästaren och bli gällande i den utsträckning de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren

Arbetsplanen ska delges ägaren till den fastighet där arbetet ska bedrivas och innehavare av särskild rätt som berörs. Delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör.

Invändningar mot innehållet i arbetsplanen ska framställas skriftligen och vara tillståndshavaren till handa inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen.

² Senaste lydelse 2005:161.

eller någon annan sakägare att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena.

Bergmästaren skall, i beslut om fastställande, meddela de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter. Bergmästaren får också besluta att arbetsplanen skall gälla utan att den har vunnit laga kraft.

5 b §

Tillståndshavaren ska tillhandahålla en översättning av arbetsplanen på finska, meänkieli eller samiska under de förutsättningar som anges i andra och tredje stycket.

En översättning ska tillhandahållas om undersökningsarbetet ska utföras inom ett område som helt eller delvis sammanfaller med språkets förvaltningsområde enligt 6 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk och en översättning skriftligen begärts av en fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt som avses i 5 a § första stycket.

En begäran om översättning enligt andra stycket ska vara tillståndshavaren till handa inom tio dagar från den dag fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt fick del av beslutet om undersökningstillstånd, eller i fall som avses i 5 kap. 3 § andra stycket, beslutet om bearbetningskoncession.

Översättningen av arbetsplanen ska delges fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt tillsammans med arbetsplanen enligt 5 a §.

5 c §

En arbetsplan blir gällande om några invändningar enligt 5 a § andra stycket inte framställs. En arbetsplan blir också gällande om tillståndshavaren och den fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som framställt sådana invändningar har kommit överens om arbetsplanens innehåll.

En gällande arbetsplan ska sändas till bergmästaren, länsstyrelsen och kommunen. Om undersökningsarbetet ska utföras inom ett område som används för renskötsel, ska en gällande arbetsplan även sändas till Sametinget.

5 d §

Om invändningar enligt 5 a § andra stycket har framställts, får tillståndshavaren också begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren.

Arbetsplanen ska fastställas av bergmästaren och bli gällande om

1. den uppfyller kraven på innehåll i 5 §,

2. de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena, och

3. tillståndshavaren har iakttagit sina skyldigheter enligt 5 a och 5 b §§.

Bergmästaren ska, i beslut om fastställande, meddela de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter. Bergmästaren får också besluta att arbetsplanen ska gälla omedelbart.

5 e §

Tillståndshavaren ska på begäran av en fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt som avses i 5 a § första stycket skicka en underrättelse om vilken dag arbetet ska påbörjas på den fastighet som hans eller hennes rätt avser. Underrättelsen ska vara skriven på svenska och skickas senast en vecka innan arbetet på fastigheten ska påbörjas.

Om arbetsplanen redan innehåller en uppgift om när arbetet ska påbörjas på en viss fastighet, behöver en underrättelse inte skickas till den vars rätt uppgiften avser.

En begäran om underrättelse ska framställas skriftligen och vara tillståndshavaren till handa inom den tid som anges i 5 a § andra stycket.

5 f §

Tillståndshavaren ska skicka en underrättelse till berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt när undersökningsarbetet har slutförts. Underrättelsen ska vara skriven på svenska.

5 kap.**3 §³**

Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen. I den mån ingen annan har tillstånd eller koncession får koncessionshavaren inom koncessionsområdet undersöka även andra koncessionsmineral med undantag av olja, gasformiga kolväten och diamanter.

I fråga om undersökningsarbete som bedrivs i dagen på *ej anvisad mark* skall 3 kap. 3–5 a §§ tillämpas.

I fråga om undersökningsarbete som bedrivs i dagen på *mark som inte har anvisats* ska 3 kap. 3–5 f §§ tillämpas.

³ Senaste lydelse 2005:161.

15 kap.**6 §⁴**

Till böter eller fängelse i högst sex månader *skall* den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bedriver undersökningsarbete i strid med bestämmelserna om krav på undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession,

2. påbörjar undersökningsarbete utan att iaktta vad som föreskrivs i 3 kap. 3 § om ställande av säkerhet och i 3 kap 5 och 5 a §§ om arbetsplan,

3. utför bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet i strid med bestämmelserna om bearbetningskoncession,

4. lägger igen utfraktsväg, ort eller borrhål i strid med bestämmelserna om krav på tillstånd i 5 kap. 8 § eller 13 kap. 7 §, eller

5. lägger ned gruva eller motsvarande anläggning i strid med 14 kap. 4 § tredje stycket.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift när han fullgör uppgiftsskyldighet enligt koncessionsvillkor eller enligt 2 § 1.

I fall som avses i första stycket 3 kan mineral som utvunnits förklaras förverkat.

Om ett brott som avses i första stycket 2 berör enbart enskilds rätt, får åklagare väcka åtal endast om målsäganden anger brottet till åtal.

Till böter eller fängelse i högst sex månader *ska* den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet

2. påbörjar undersökningsarbete utan att iaktta vad som föreskrivs i 3 kap. 3 § om ställande av säkerhet eller utan att det finns en gällande arbetsplan enligt 3 kap. 5 c § första stycket eller 5 d § andra stycket,

16 kap.**1 §⁵***Nuvarande lydelse*

I fråga om överklagande av beslut enligt denna lag gäller följande.

*Beslut**Överklagas hos*

Beslut av bergmästaren i frågor som gäller undersökningstillstånd

Allmän förvaltningsdomstol

Beslut av bergmästaren i frågor som gäller fastställande av en arbetsplan för undersökningsarbete enligt 3 kap. 5 a §

Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen

Beslut av bergmästaren i frågor som gäller meddelande av bearbetningskoncession, tillstånd

Regeringen

⁴ Senaste lydelse 2005:161.

⁵ Senaste lydelse 2010:934.

till överlåtelse av koncession eller ändring av villkoren för en koncession	
Beslut av bergmästaren i frågor om förlängning av giltighetstiden för en bearbetningskoncession enligt 4 kap.10 §	Regeringen
Beslut av bergmästaren i andra frågor som gäller bearbetningskoncession	Allmän förvaltningsdomstol
Tillstånd av bergmästaren till byggande av väg enligt 3 kap. 3 § andra stycket	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av bergmästaren i fråga som avses i 3 kap. 7 §	Länsstyrelsen
Förhandsbesked av bergmästaren enligt 4 kap. 9 § tredje stycket	Allmän förvaltningsdomstol
Tillstånd av bergmästaren att lägga igen utfraktsväg, ort eller borrhål enligt 5 kap. 8 § eller 13 kap. 7 §	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av bergmästaren i ärenden om ersättning enligt 7 kap. 1 eller 2 §	Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Beslut av bergmästaren om minersättning enligt 7 kap. 7 §	Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Beslut av bergmästaren enligt 8 kap. 7 §	Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Beslut av förrättningsmyndigheten i ärenden om markanvisning	Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Tillstånd av bergmästaren att lägga ned gruva eller motsvarande anläggning enligt 14 kap. 4 § tredje stycket	Allmän förvaltningsdomstol

Beslut av bergmästaren i andra frågor enligt denna lag Allmän förvaltningsdomstol

Beslut av länsstyrelsen i frågor som avses i 3 kap. 6 § Regeringen

Beslut av länsstyrelsen i frågor om prövande av säkerhet enligt 17 kap. Allmän förvaltningsdomstol

Beslut av Statens jordbruksverk eller Skogsstyrelsen enligt 8 kap. 6 a § första eller fjärde stycket. Allmän förvaltningsdomstol

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Föreslagen lydelse

I fråga om överklagande av beslut enligt denna lag gäller följande.

Beslut

Överklagas hos

Beslut av bergmästaren i frågor som gäller undersökningstillstånd Allmän förvaltningsdomstol

Beslut av bergmästaren i frågor som gäller fastställande av en arbetsplan för undersökningsarbete enligt 3 kap. 5 d § Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen

Beslut av bergmästaren i frågor som gäller meddelande av bearbetningskoncession, tillstånd till överlåtelse av koncession eller ändring av villkoren för en koncession Regeringen

Beslut av bergmästaren i frågor om förlängning av giltighetstiden för en bearbetningskoncession enligt 4 kap.10 § Regeringen

Beslut av bergmästaren i andra frågor som gäller bearbetningskoncession Allmän förvaltningsdomstol

Tillstånd av bergmästaren till byggande av väg enligt 3 kap. 3 § andra stycket	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av bergmästaren i fråga som avses i 3 kap. 7 §	Länsstyrelsen
Förhandsbesked av bergmästaren enligt 4 kap. 9 § tredje stycket	Allmän förvaltningsdomstol
Tillstånd av bergmästaren att lägga igen utfraktsväg, ort eller borrhål enligt 5 kap. 8 § eller 13 kap. 7 §	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av bergmästaren i ärenden om ersättning enligt 7 kap. 1 eller 2 §	Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Beslut av bergmästaren om minersättning enligt 7 kap. 7 §	Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Beslut av bergmästaren enligt 8 kap. 7 §	Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Beslut av förrättningsmyndigheten i ärenden om markanvisning	Den mark- och miljödomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Tillstånd av bergmästaren att lägga ned gruva eller motsvarande anläggning enligt 14 kap. 4 § tredje stycket	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av bergmästaren i andra frågor enligt denna lag	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av länsstyrelsen i frågor som avses i 3 kap. 6 §	Regeringen
Beslut av länsstyrelsen i frågor om prövande av säkerhet enligt 17 kap.	Allmän förvaltningsdomstol

Beslut av Statens jordbruksverk Allmän förvaltningsdomstol
eller Skogsstyrelsen enligt 8 kap.

6 a § första eller fjärde stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2014.

2. Bestämmelserna i 1 kap. 1 § i den äldre lydelsen gäller fortfarande för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som beviljats före ikraftträdandet och för undersökningstillstånd där ärendet hos bergmästaren inleddes före ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 3 kap. i den äldre lydelsen gäller fortfarande för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som beviljats före ikraftträdandet.