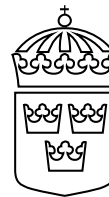


Regeringens proposition

2023/24:126



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

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 april 2024

Ulf Kristersson

Ebba Busch
(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ett Natura 2000-tillstånd inte ska vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Genom ändringarna effektiviseras koncessionsprövningen samtidigt som de EU-rättsliga kraven på en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på livsmiljöer eller arter i ett Natura 2000-område kan tillgodoses.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	4
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Från prospektering till utvinning – en stegvis process	9
5	Prövning av Natura 2000-tillstånd	12
6	Miljöbedömningar.....	15
7	Natura 2000-prövningen flyttas till miljötillståndsprövningen och kraven på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning anpassas till koncessionsprövningen.....	17
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	25
9	Konsekvenser.....	25
9.1	Konsekvenser för myndigheter.....	25
9.2	Konsekvenser för företag	26
9.3	Konsekvenser för de samiska rättigheterna	27
9.4	Konsekvenser för miljön	28
9.5	Förslagets förenlighet med EU-rätten	28
10	Författningskommentar.....	29
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	33
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	34
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	37
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	38
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	42
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 2024	46

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:126

Regeringens förslag:

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §¹

Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

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

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

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

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

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

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

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

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

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

10 §²

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

Koncessionstiden får på ansökan av koncessionshavaren förlängas med högst tio år, om

1. det inte pågår någon regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, och

2. det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Vid prövningen ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas. Vid tillämpningen av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § i balken inte beaktas.

6 kap.

4 §³

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

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

² Senaste lydelse 1998:845.

³ Senaste lydelse 2022:728.

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

Vid prövningen ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Vid prövningen ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas. Vid tillämpningen av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § i balken inte beaktas.

8 kap.

1 §⁴

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

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

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

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950).

2 §⁵

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

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

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit.

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession *ska överlämnas* till regeringens prövning, om

1. bergmästaren bedömer *att* frågan om koncession *är* särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt, eller

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit.

⁴ Senaste lydelse 2013:668.

⁵ Senaste lydelse 1998:845.

Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren.

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

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

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

Följande ärenden ska överlämnas till regeringen för prövning:

1. ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §, om bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken *bedömer att det finns* skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit,

2. ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession *om det finns* synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag *eller om* bergmästaren bedömer att ärendet är särskilt *betydelsefullt* från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

⁶ Senaste lydelse 1998:845.

3 Ärendet och dess beredning

Näringsdepartementet beslutade den 2 maj 2022 att ge en utredare i uppdrag att utreda frågan om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). Enligt uppdraget skulle utredaren, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till EU-rätten, lämna förslag som innebär att prövningen av ett Natura 2000-tillstånd ska göras i samband med prövningen av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och inte i samband med prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen, i de fall ett sådant tillstånd behövs (N2022/01133). Den 28 februari 2023 överlämnades promemorian Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (Ds 2023:5). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2023/02524). I propositionen behandlas promemorians förslag.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession (bet. 2020/21:NU16, rskr. 2020/21:257). Av tillkännagivandet framgår att regeringen senast den 30 juni 2022 bör återkomma till riksdagen med förslag som innebär att det görs tydligt att prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd behövs, ska göras i samband med prövningen av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Ett Natura 2000-tillstånd ska enligt tillkännagivandet inte vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession enligt minerallagen ska kunna beviljas (bet. 2020/21:NU16 s. 18). I propositionen föreslås ändringar i minerallagen i enlighet med tillkännagivandet. Tillkännagivandet är därmed tillgodosett och slutbehandlat.

Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att den snarast bör vidta nödvändiga åtgärder för att förenkla och förkorta tillståndsprocesserna för gruv- och mineralnäringen (bet. 2018/19:NU11 punkt 1, rskr. 2018/19:209). Av tillkännagivandet framgår att regeringen därefter bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits (bet. 2018/19:NU11 s. 10). Riksdagen har därtill tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om tillståndsprocesser och handläggningstider (bet. 2020/21:NU18 punkt 1, rskr. 2020/21:228). Av det tillkännagivandet framgår att regeringen senast den senast den 30 juni 2022 ska återkomma till riksdagen med förslag på förenklade tillståndsprocesser och kortare handläggningstider för gruv- och mineralnäringen (bet. 2020/21:NU18 s. 11). Dessa tillkännagivanden behandlas i avsnitt 7. De är inte slutbehandlade.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 februari 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har delvis följt Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 7.

4 Från prospektering till utvinning – en stegvis process

Prop. 2023/24:126

Prövning av gruvverksamhet är en omfattande process som kräver flera olika tillstånd. För att kunna påbörja gruvverksamhet krävs att verksamhetsutövaren har en beviljad bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45), men också att det finns ett miljötillstånd enligt miljöbalken. Därutöver krävs det ofta även tillstånd enligt t.ex. plan- och bygglagen (2010:900).

Tillstånd enligt minerallagen

Koncessionsmineral och markägarmineral

Ändamålet med minerallagen är att reglera formerna och förutsättningarna för undersökning och bearbetning av koncessionsmineral, oavsett vem som äger marken. Koncessionsmineral är enligt propositionen Ny mineral-lagstiftning m.m. sådana mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning framstår som meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas (prop. 1988/89:92 s. 50).

Prövningen av tillstånd enligt minerallagen är uppbyggd för att ge sökanden förutsättningar att nå fram till gruvdrift genom att successivt tillföra projektet ökade ekonomiska insatser och ökade kunskaper. Bergsstaten, som leds av bergmästaren, handlägger ärenden om undersöknings-tillstånd och ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Det är bergmästaren som fattar beslut om tillstånd enligt minerallagen.

De mineral som inte omfattas av minerallagen, och som alltså inte utgör koncessionsmineral, kallas för markägarmineral. För att få undersöka eller bearbeta markägarmineral krävs antingen att prospektören träffar ett avtal med markägaren eller att prospektören själv förvärvar äganderätten till marken där verksamheten är avsedd att bedrivas. Prospektering, dvs. undersökning, kan också ske med stöd av allemansrätten under förutsättning att det inte uppstår någon skada eller görs något intrång. Det sist-nämnda gäller både koncessionsmineral och markägarmineral.

Undersökningstillstånd och arbetsplan

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

Ett undersökningstillstånd ger tillståndshavaren ensamrätt, även i förhållande till markägaren, att kartlägga berggrundsgeologin inom ett område i syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, hur den i så fall är beskaffad samt dess storlek och eventuella brytvärdhet. Undersökningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral (2 kap. 2 § minerallagen).

Enligt minerallagen är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet och kan därmed genomföras inom ramen för ett undersökningstillstånd. Provbrytning kräver dock alltid tillstånd enligt miljöbalken. Detta gäller oavsett om det är fråga om koncessionsmineral eller markägarmineral.

Ett undersökningstillstånd ger också företräde till bearbetningskoncession för den eventuella fyndigheten. Namnet till trots ger ett undersökningstillstånd emellertid inte någon rätt att direkt påbörja undersökningsarbete. För att bedriva undersökningsarbete krävs även en arbetsplan (3 kap. 5 § minerallagen).

Bearbetningskoncession

Med bearbetning avses enligt 1 kap. 3 § minerallagen utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral. Genom ett beslut om koncession avgörs vem som har rätt att utvinna de mineral som finns i området. Om flera har ansökt om koncession inom samma område, ska den ha företräde som har undersökningstillstånd för något av de mineral som omfattas av ansökan (4 kap. 3 § minerallagen). Koncessionen ger dock inte någon rätt att påbörja gruvverksamhet, eftersom det även krävs tillstånd enligt miljöbalken.

Prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession syftar till att bedöma om den fyndighet som påträffats sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och att fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Till ansökan ska därför en s.k. malmbevisning bifogas. I koncessionsärendet ska även en prövning enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken göras. En koncession får inte heller strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet (4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen). Prövningen är slutlig och innebär att en bedömning görs av vad som är en ändamålsenlig och lämplig markanvändning av den mark som omfattas av ansökan om bearbetningskoncession. Någon ny prövning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska inte göras i samband med en efterföljande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

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

I ärenden om beviljande av koncession ska enligt 4 kap. 2 § femte stycket en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. En närmare redogörelse

för detta finns i avsnittet om miljöbedömningar i samband med ansökan om bearbetningskoncession.

Bergmästaren ska, när det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger (4 kap. 2 § tredje stycket och 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen).

Om bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt, eller om bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit i sitt remissyttrande, ska bergmästaren hänskjuta ärendet till regeringens prövning (8 kap. 2 § minerallagen).

Prövningen enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser

I 3 och 4 kap. miljöbalken finns bestämmelser om hushållning med mark och vatten. Hushållningsbestämmelserna har stor betydelse för den fysiska planeringen och vid tillståndsprövningen för ett flertal olika typer av verksamheter, t.ex. bearbetningskoncession. Genom tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken ska mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv skyddas mot vissa åtgärder.

I 3 kap. miljöbalken finns de grundläggande hushållningsbestämmelserna. Där anges vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas för att god hushållning ska uppnås. I 3 kap. miljöbalken finns också bestämmelser om att vissa områden kan vara av riksintresse. Utpekandena av riksintressen är inte juridiskt bindande, men har stor betydelse vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Det är först vid prövningen av ett ärende, t.ex. vid prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession, som prövningsmyndigheten gör en bedömning av om ett område som är utpekad som riksintresse är av riksintresse eller inte. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs det aktuella området för en anläggning för totalförsvaret ska dock försvarsintresset ges företräde. Beslut som fattas efter en avvägning mellan motstående riksintressen enligt 3 kap. får inte strida mot 4 kap. miljöbalken.

I 4 kap. miljöbalken finns de särskilda bestämmelserna om hushållning med mark och vatten. Där finns bestämmelser om att vissa områden, med hänsyn till deras natur- och kulturmiljövärden, i sin helhet är av riksintresse. Syftet med bestämmelserna är att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse och som därför ska ges försteg framför andra intressen när frågor om markanvändning ska avgöras. Av 4 kap. 1 § framgår att ingrepp i miljön i ett sådant område får komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Av andra stycket framgår dock att om det finns särskilda skäl så utgör bestämmelserna i 2–6 §§ inte hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen och material som är av riksintresse enligt 3 kap. 7 §. Undantaget omfattar dock inte sådana områden som är förtecknade som Natura 2000-områden eller nationalstadspark.

Prop. 2023/24:126 En användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats som ett Natura 2000-område och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver Natura 2000-tillstånd, får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats (4 kap. 8 § miljöbalken).

Tillstånd enligt miljöbalken

Som har redogjorts för i avsnittet ovan tillämpas miljöbalkens hushållningsbestämmelser i koncessionsprövningen enligt minerallagen. Prövningen av ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken sker dock i en separat process.

Miljöbalkens övergripande syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Prövningen av ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken, som är en helt fristående prövning i förhållande till minerallagen, avser att säkerställa att en planerad verksamhet uppfyller de krav som följer av miljöbalken. Gruvverksamhet utgör en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Gruvverksamhet innefattar ofta även krav på tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.

Hela verksamheten och dess miljöpåverkan prövas samlat vid tillståndsprövningen. Även följdverksamheter, t.ex. transporter, tillfartsvägar och masshantering, ingår i prövningen. Verksamheten får inte påbörjas innan tillstånd har meddelats. Mark- och miljödomstolen prövar frågor om tillstånd till brytning, bearbetning och anrikning, om det inte är fråga om provbrytning, rostning eller sintring för provändamål eller utvinning av asbest. Tillstånd för dessa verksamheter samt tillstånd för annan bearbetning eller anrikning av malm och mineral än rostning och sintring prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Inom ramen för prövningen av en ansökan om tillstånd till gruvverksamhet ska en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken alltid göras. Detta innebär krav på att genomföra samråd och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Utöver en miljökonsekvensbeskrivning ska en tillståndsansökan bl.a. innehålla en teknisk beskrivning av den planerade verksamheten och en avfallshanteringsplan. En ansökan om miljötillstånd prövas bland annat enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken samt enligt de särskilda bestämmelser som gäller för verksamheten eller dess miljöpåverkan. Vid tillståndsprövningen prövas om den sökta verksamheten över huvud taget kan tillåtas, i en s.k. tillåtighetsbedömning. Om verksamheten är tillätlig görs en prövning av vilka villkor och andra begränsningar som ska gälla för verksamheten.

5 Prövning av Natura 2000-tillstånd

Naturvårdsdirektiven och Natura 2000

Inom EU finns rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (det s.k. art- och habitat-

direktivet, även kallat livsmiljödirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (det s.k. fågeldirektivet). Direktiven benämns ofta gemensamt som naturvårdsdirektiven. Enligt direktiven ska livsmiljöer och djur- och växtarter skyddas bl.a. genom skapandet av ett europeiskt nätverk av skyddade områden (Natura 2000). Naturvårdsdirektiven innebär dels ett områdesskydd, dels ett skydd för arter. Syftet med direktiven är framför allt att bibehålla eller återställa en gynnsam status för bevarande av vissa typer av livsmiljöer och för populationer av vissa arter av vilda djur och växter.

I Sverige fanns vid årsskiftet 2021/22 drygt 4 000 Natura 2000-områden med en sammanlagd areal om cirka 5 800 000 hektar land och inlandsvatten och cirka 2 000 000 hektar hav. Ungefär 13 procent av Sveriges sammanlagda land- och inlandsvattenareal ingår i nätverket Natura 2000.

Naturvårdsdirektiven har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken och 15–20 a §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Natura 2000-prövningen vid ansökan om bearbetningskoncession

Användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats som skydds- eller bevarandeområde enligt naturvårdsdirektiven, och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver Natura 2000-tillstånd får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats (4 kap. 8 § miljöbalken).

Genom hänvisningen i 4 kap. 2 § minerallagen till 3 och 4 kap. miljöbalken blir bestämmelserna om skydd för Natura 2000-områden tillämpliga i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession.

Vid prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen när det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken. Länsstyrelsens bedömning inom ramen för samrådet omfattar bl.a. att ta ställning till om markanvändningen för den sökta koncessionen på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Om länsstyrelsen bedömer att så är fallet krävs ett Natura 2000-tillstånd. I sådana fall blir prövningen av koncessionsansökan i regel vilande hos Bergsstaten i väntan på att frågan om Natura 2000-tillstånd avgörs.

Bedömningen av om markanvändningen kan innebära en betydande miljöpåverkan i ett Natura 2000-område grundas i det här skedet primärt på de uppgifter som finns i den miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram, och som i sin tur baseras på antaganden om gruvprojektets påverkan på skyddade områden. Det är därmed fråga om en mer allmän riskbedömning av verksamhetens påverkan, som görs innan verksamhetsutövaren eller myndigheten har utvärderat de exakta effekterna på de livsmiljöer och arter som skyddas i ett Natura 2000-område och vilka anpassningar av verksamheten som kan krävas för att minska sådana effekter. En fullständig bedömning görs när en ansökan om Natura 2000-tillstånd prövas och tillräcklig utredning finns tillgänglig.

Avgörande för bedömningen av om en verksamhet eller en åtgärd kräver Natura 2000-tillstånd är inte var verksamheten bedrivs eller åtgärden vidtas, utan den påverkan som verksamheten kan få på miljön i ett Natura 2000-område.

Enligt rättspraxis är ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas (se HFD 2022 not. 20).

Ett Natura 2000-tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller inte medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området (7 kap. 28 b § miljöbalken). Bedömningen tar sikte på inte enbart effekterna av den planerade verksamheten eller åtgärden i sig, utan även om den tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder kan påverka miljön eller arter i ett skyddat område. Trots denna reglering får ett Natura 2000-tillstånd lämnas om det saknas alternativa lösningar, verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses (7 kap. 29 § miljöbalken). Ett sådant tillstånd får dock endast lämnas efter regeringens tillåtelse.

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

Inför ansökan om ett Natura 2000-tillstånd ska en specifik miljöbedömning göras. Den innebär bl.a. att verksamhetsutövaren ska samråda med myndigheter och andra aktörer samt ta fram en miljökonsekvensbeskrivning som lämnas in till prövningsmyndigheten. Regleringen i mineralagen bygger på att prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska göras så tidigt som möjligt och vid endast ett tillfälle. Samtidigt kan det vara svårt att i ett tidigt skede förutse alla tänkbara konsekvenser av ett projekt. Det beror på att processen från prospektering till färdig gruvverksamhet är indelad i olika steg och att fullständig information om gruvans slutliga utformning och påverkan på miljön oftast finns tillgänglig först i slutskedet av denna process.

Enligt rättspraxis gäller att prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd ska omfatta alla de effekter som den sökta verksamheten kan få på Natura 2000-området (se NJA 2013 s. 613). Det ska göras en samlad bedömning i något skede av prövningen och denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig. En förutsättning för tillstånd är att myndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på det skyddade området.

Frågan om koncessionsprövningens omfattning och prövningen av den sökta verksamhetens påverkan på angränsande Natura 2000-områden enligt 4 kap. 8 § miljöbalken har även prövats av Högsta förvaltningsdomstolen (se HFD 2016 ref. 21). I det avgörandet kom domstolen fram

till att det förhållandet att koncessionsprövningen hade begränsats på så sätt att prövningen inte omfattat en tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken beträffande markanvändningen för driftsanläggningar hade medfört att en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på angränsande Natura 2000-områden som föreskrivs i 4 kap. 8 § miljöbalken inte hade gjorts. Detta innebar enligt domstolen i sin tur att bergmästarens och regeringens prövning inte innebar en sådan prövning som avses i 4 kap. 2 § minerallagen.

6 Miljöbedömningar

MKB-direktivet

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) finns bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskriver direktivet tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektens påverkan innan tillstånd ges.

De typer av projekt som omfattas av direktivet är bl.a. sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken, t.ex. miljöfarlig verksamhet (9 kap.) och vattenverksamhet (11 kap.).

I fråga om de projekt för vilka en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning, vars innehåll regleras i bilaga 4 till direktivet. Vilka krav som i det enskilda fallet kan ställas på en miljökonsekvensbeskrivning avgörs från fall till fall genom avgränsning. Processen innefattar även samråd, granskning och bedömning och avslutas med ett beslut om tillstånd.

Miljöbedömningar i samband med ansökan om bearbetningskoncession

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken (4 kap. 2 § femte stycket minerallagen). Dessa regler genomför delar av MKB-direktivet. Det är inte klarlagt att koncessionsprövningen omfattas av MKB-direktivet, men det har ansetts att miljöbalkens regler om specifika miljöbedömningar ändå ska tillämpas i koncessionsärenden (se prop. 2016/17:200 s. 157–158).

Den specifika miljöbedömningen innebär att verksamhetsutövaren ska samråda med bl.a. berörda myndigheter och kommuner om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd), ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och lämna in denna till prövningsmyndigheten, samt att prövningsmyndigheten ska ge allmänheten tillfälle att

Prop. 2023/24:126 lämna synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och slutföra miljöbedömningen (6 kap. 28 § miljöbalken).

Ett första moment i den specifika miljöbedömningen är att genomföra avgränsningssamrådet (6 kap. 29–32 §§ miljöbalken). Syftet med avgränsningssamrådet är att behandla projektets miljöeffekter i bred kontext för att kunna komma fram till en lämplig avgränsning i den kommande miljökonsekvensbeskrivningen.

Länsstyrelsen ska under avgränsningssamrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

En specifik miljöbedömning ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning som lämnas in till prövningsmyndigheten. Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter om själva projektet och dess lokalisering, utformning och omfattning (6 kap. 35 § miljöbalken). Om verksamheten eller åtgärden kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område, ska miljökonsekvensbeskrivningen även innehålla de uppgifter som behövs för en tillståndsprövning enligt bestämmelserna om Natura 2000-tillstånd (6 kap. 36 § miljöbalken). De uppgifter som ska finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder, och som behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra (6 kap. 37 § miljöbalken).

Det är ytterst verksamhetsutövaren som ansvarar för att samrådet genomförs enligt gällande bestämmelser och att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller de uppgifter som behövs för tillståndsprövningen.

Om prövningsmyndigheten bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen, ska myndigheten kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns, göra den tillgänglig för allmänheten och ge allmänheten skälig tid att yttra sig (6 kap. 39–41 §§ miljöbalken).

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

Den som gör en specifik miljöbedömning ska sträva efter att samordna arbetet med andra miljöbedömningar som görs eller med liknande arbete som görs enligt andra författningar (6 kap. 46 § miljöbalken).

7 Natura 2000-prövningen flyttas till miljötilståndsprövningen och kraven på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning anpassas till koncessionsprövningen

Prop. 2023/24:126

Regeringens förslag: Ett Natura 2000-tillstånd ska inte vara en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas.

Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorian innehåller inte något förslag som rör uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Askersunds kommun, Bergsstaten, Boliden Group (Boliden), Calluna AB, Havs- och vattenmyndigheten, Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB), Lycksele kommun, Länsstyrelserna i Jönköpings, Örebro, Skåne, Västra Götalands och Västerbottens län, Svemin – branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (Svemin), Luleå tekniska universitet, Naturvårdsverket, Talga, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Region Dalarna* och *Skellefteå kommun* är positiva till förslaget.

Länsstyrelsen i Jämtlands län, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Naturskyddsföreningen och *Världsnaturfonden WWF (WWF)* avstyrker förslaget.

Svemin framhåller att förslaget är en mycket viktig åtgärd för att åstadkomma en mer funktionell prövningsprocess för gruvor i Sverige och att förslaget kommer möjliggöra att fler gruvprojekt kommer vidare till miljöprövning. *Bergsstaten* lyfter fram att förslaget är positivt för såväl aktörer som myndigheter genom att processen blir tydligare och mer förutsägbart samtidigt som handläggningstiderna i ärenden där Natura 2000-tillstånd annars skulle krävas kommer att förkortas.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att de föreslagna ändringarna inte innebär negativa konsekvenser för livsmiljöer eller arter i Natura 2000-områden.

Länsstyrelsen i Skåne län påpekar att det inte är en given konsekvens av förslagen att Natura 2000-prövningen endast kommer att ske vid ett tillfälle under etableringen av en gruva, eftersom även inledande ingrepp kan kräva Natura 2000-tillstånd. *Jönköpings kommun* anser att ett avgörande tidigt i processen i enlighet med nu gällande lagstiftning är att föredra. *Boliden* anser att det är positivt att det även fortsättningsvis kommer att vara möjligt att ansöka om Natura 2000-tillstånd innan ansökan om bearbetningskoncession.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) påpekar att det inte föreslås någon ändring när det gäller kravet på att ta fram en specifik miljöbedömning i samband med koncessionsprövningen, vilket innebär att samma underlag som tidigare bör krävas redan vid prövningen av en

Prop. 2023/24:126 ansökan om bearbetningskoncession. *Naturvårdsverket* påpekar att det är väsentligt att det underlag som ingår i en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen är av sådan omfattning att det möjliggör en bedömning av verksamhetens påverkan i den utsträckning som krävs enligt 3 kap. miljöbalken.

Svemin och *Talga* föreslår att det ska förtydligas i minerallagen att miljökonsekvensbeskrivningen endast ska innehålla de uppgifter som är relevanta för koncessionsprövningen. De anser också att det är tveksamt om det ska tas fram en specifik miljöbedömning. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det bör förtydligas hur bestämmelserna i miljöbalken om särskilda krav på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning som avser verksamheter eller åtgärder i ett Natura 2000-område och bestämmelserna om omfattningen och detaljeringsgraden i miljökonsekvensbeskrivningen ska tillämpas i ärenden om bearbetningskoncession.

Länsstyrelserna i Skåne och *Västra Götalands län* påpekar att det saknas en utredning av konsekvenserna av att hänvisningen till 4 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken tas bort ur minerallagen.

Flera remissinstanser har synpunkter på i vilket skede prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska göras. *Luleå tekniska universitet* framför att ett tidigt avslag på en ansökan om Natura 2000-tillstånd skulle för vissa företag kunna vara att föredra framför ett avslag sent i processen. Det gäller främst för juniora prospekteringsbolag som är beroende av extern finansiering. *SKR* anser att det är oklart hur en uppdelning av prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och prövningen av Natura 2000-tillstånd ska ske. *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att hela prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas från koncessionsprövningen till miljöstillståndsprövningen. *Tillväxtanalys* framför liknande synpunkter.

SSR, *WWF* och *Naturskyddsföreningen* anser att det bör övervägas om samtliga minerallagsprövningar bör inkorporeras i miljöbalkens prövningssystem.

Naturskyddsföreningen anser att en senarelagd Natura 2000-prövning enligt förslaget sannolikt blir negativ för miljön och befarar att förslaget kommer att leda till att fler gruvprojekt som påverkar känsliga Natura 2000-områden kommer att få tillstånd. *LKAB* anser däremot att det bör tydliggöras att förslaget inte skulle innebära en försvagning av skyddet för Natura 2000-områden.

WWF påpekar att bergmästaren blir tvungen att göra en avvägning som inte får strida mot bestämmelserna om Natura 2000 trots att frågan om Natura 2000 inte är föremål för prövning hos bergmästaren. *WWF* anser vidare att det saknas en djupare analys av hur prövningen av hushållningsbestämmelserna inom ramen för koncessionsärendet är tänkt att förhålla sig till mark- och miljödomstolens prövning av Natura 2000. *WWF* anser också att det saknas ett resonemang kring de föreslagna ändringarnas påverkan på prövningen av lokaliseringen av verksamheten ur miljösynpunkt, som ska göras av mark- och miljödomstolen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att förslaget riskerar att skapa större otydlighet för sökanden, eftersom denne kan uppfatta en beviljad bearbetningskoncession som en garanti för efterföljande miljöstillstånd.

Region Dalarna påpekar att flytten av Natura 2000-prövningen från länsstyrelserna till mark- och miljödomstolarna innebär att prövningen av

Natura 2000-tillstånd inte längre omfattas av lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket. *Sametinget*, som anser att det i nuläget saknas skäl att genomföra de föreslagna ändringarna, påpekar att det är en brist att förslagens konsekvenser för samebyar, renskötsel och övriga samiska intressen inte har utretts och beskrivits. *SSR* framför liknande synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

Bearbetningskoncession och Natura 2000-tillstånd

Mineralutvinning skiljer sig på olika sätt från annan näringsverksamhet när det gäller de resurser som behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. De mineraliseringar som hittas kan av naturliga skäl inte omlokaliseras. Fyndigheterna måste exploateras i anslutning till fyndplatsen, om de ska brytas. Det är också en i tiden utdragen process där det kan gå flera decennier från första prospekteringsåtgärden till dess att en gruva kan öppnas. Arbetet kräver avsevärda investeringar och det ekonomiska utfallet är alltid osäkert. Endast cirka en procent av alla prospekteringsinsatser leder till en gruva.

Prövningen av tillstånd enligt minerallagen är uppbyggd för att ge sökanden förutsättningar att nå fram till gruvdrift genom att successivt tillföra projektet ökade ekonomiska insatser och ökade kunskaper. Den ekonomiska osäkerheten minskar dock ju längre verksamhetsutövaren kommer i processen mot fullskalig gruvverksamhet. För en verksamhetsutövare som har en beviljad bearbetningskoncession innebär det att denne har en ensamrätt att bryta mineral. Det innebär också att verksamhetsutövaren har kunnat visa att en fyndighet av visst mineral påträffats och att det är sannolikt att brytningen av fyndigheten är ekonomiskt lönsam. Verksamhetsutövaren har därmed ofta kommit en bit på väg mot fullskalig gruvverksamhet. Bearbetningskoncessionen innebär dock inte att någon verksamhet får påbörjas, utan för detta krävs alltid tillstånd enligt miljöbalken.

I de ärenden om bearbetningskoncession där Natura 2000-tillstånd aktualiseras är handläggningstiderna långa. Även om ett Natura 2000-tillstånd meddelas är det inte uteslutet att samma frågor behöver prövas på nytt i ett senare skede i processen fram till gruvstart. Detta ger upphov till osäkerheter, som bl.a. försvårar kapitalanskaffning och riskerar att investeringar i gruvbranschen uteblir. Även om lagstiftningen möjliggör för gruvbolag att ansöka om bearbetningskoncession och miljötillstånd samtidigt löser det inte problemen i alla situationer. En strategi med parallella processer kan vara lämplig för vissa typer av projekt där det är möjligt att ta fram en miljötillståndsansökan innan undersökningstillståndet löper ut. En sådan strategi kräver också att sökandebolaget har förutsättningar att finansiera en miljötillståndsansökan innan en bearbetningskoncession har beviljats. Det förutsätter också att sökandebolaget, i de fall verksamheten även kräver tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, har nödvändig vattenrättslig rådgivning.

Som framgår av avsnitt 5 är ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas.

Enligt EU-domstolens praxis (se Alto Sil C 404/09, EU:C:2011:768, punkt 100) krävs att prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd uppfyller kraven på att vara fullständig, exakt och slutlig. Denna fråga har även prövats av Högsta domstolen (se NJA 2013 s. 613). När det gäller prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd uttalade domstolen att en sådan prövning ska omfatta alla de effekter som den sökta verksamheten kan få på Natura 2000-området. Enligt domstolen anses detta innebära att en samlad bedömning ska göras i något skede av prövningen och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig. I fråga om gruvverksamhet är det dock i regel först i samband med ansökan om miljö-tillstånd som verksamhetens hela omfattning, inklusive följdföretag, är känd och det är först i det skedet som det är möjligt att göra en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på miljön i ett Natura 2000-område i enlighet med EU-rättens krav. Om det redan har gjorts en Natura 2000-prövning i samband med ansökan om bearbetningskoncession, krävs att den prövningen uppfyller kraven på att vara fullständig, exakt och slutlig. I annat fall är det nödvändigt att på nytt bedöma projektets påverkan på det skyddade området.

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

Det är prövningsmyndigheten som ska kontrollera om en förnyad Natura 2000-prövning behöver göras inför en slutlig miljöprövning av ett projekt. Om projektet har förändrats på ett sätt som motiverar en ny Natura 2000-prövning, är det enligt EU-domstolens praxis inte tillräckligt att pröva enbart tillkommande aspekter av förväntad miljöpåverkan på det skyddade området, utan samtliga aspekter av verksamhetens påverkan på det skyddade området behöver prövas på nytt.

För en verksamhetsutövare kan det alltså bli nödvändigt att på nytt ansöka om Natura 2000-tillstånd trots att ett sådant tillstånd redan har meddelats. Detta innebär att den avsikt som ligger bakom regleringen i 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen, att den prövning av hushållningsbestämmelserna som görs i koncessionsskedet ska vara bindande vid den senare miljöprövningen, inte kan upprätthållas i alla lägen.

Det finns mot denna bakgrund skäl att ändra minerallagen på så sätt att ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, inte ska vara ett krav för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Detta medför att prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd kommer att ske i ett stadium då det är möjligt att göra en bedömning av hela verksamheten och dess eventuella påverkan på de värden som avses

skyddas inom ett Natura 2000-område. Det innebär också att den stegvisa prövningen enligt minerallagen upprätthålls och att kapital kan tillföras gruvprojekt successivt genom att det inte längre kommer att vara nödvändigt att finansiera underlaget för en Natura 2000-tillståndsprövning redan i koncessionsskedet. Investeringar i ett detaljerat underlag för en Natura 2000-tillståndsprövning kan i stället ske efter att ensamrätten till fyndigheten är säkrad genom ett beslut om bearbetningskoncession. Genom en sådan ordning skulle även handläggningstiderna för ansökningar om bearbetningskoncession förkortas.

Lagrådet anser att den föreslagna ändringen kan aktualisera tillämpningsproblem, eftersom den prövning av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken som ska göras i koncessionsskedet kan komma att innefatta en avvägning mellan riksintressen. Prövningen innefattar därmed 4 kap. 1 § miljöbalken. Enligt första stycket 1 i den paragrafen får projektet inte möta något hinder enligt 2–8 §§. Bestämmelsen i 8 § hänvisar bl.a. till 7 kap. 28 a § miljöbalken. *Lagrådet* påpekar att genom hänvisningen i 4 kap. 1 § till 4 kap. 8 § miljöbalken sätts bestämmelserna i 7 kap. 28 a och 28 b §§ i spel vid koncessionsprövningen och att det inte framgår hur detta ska beaktas i koncessionsprövningen. *Lagrådet* anser vidare att det är oklart huruvida en bedömning i koncessionsärendet att miljön inte kan antas påverkas ska utesluta en annan bedömning av länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen i ett senare skede om projektunderlaget är detsamma som i koncessionsärendet.

Mot bakgrund av *Lagrådets* synpunkter i denna del anser regeringen att det bör förtydligas i minerallagen att vid tillämpningen av 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § inte beaktas. Genom detta tillägg tydliggörs att bestämmelserna i 4 kap. 8 § miljöbalken inte ska tillämpas i koncessionsärendet.

Bergmästaren ska däremot fortfarande tillämpa 4 kap. 1 § första stycket 2, som innebär att en verksamhet får komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar ett områdes natur- och kulturvärden. Denna bedömning ska göras för alla områden som utpekats som riksintresseområden enligt 4 kap. miljöbalken. Natura 2000-områden är i sin helhet av riksintresse. Detta innebär att bergmästaren i koncessionsärendet ska göra en bedömning enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken av om den ansökta verksamheten kan genomföras på ett sätt som inte påtagligt skadar ett områdes natur- och kulturvärden, även beträffande eventuella Natura 2000-områden.

Den bedömning enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken som ska göras i fråga om Natura 2000-områden i koncessionsärendet är en annan bedömning än den som ska göras enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken. Bedömningen i koncessionsärendet av frågan om åtgärden kan påtagligt skada Natura 2000-områden är inte bindande för de Natura 2000-bedömningar som görs senare. Regeringen instämmer dock med *Lagrådet* att det i minerallagen bör förtydligas att bergmästarens bedömning i koncessionsärendet inte är bindande för efterföljande Natura 2000-bedömningar.

Det bör också framhållas att ett särskiljande av Natura 2000-tillståndsfrågan från koncessionsprövningen inte påverkar innehållet i Natura 2000-tillståndsprövningen, utan endast i vilket skede i processen en sådant tillstånd ska krävas. Som framhållits ovan innebär inte heller en be-

Prop. 2023/24:126 arbetskoncession att någon verksamhet kopplad till tillståndet får påbörjas. För detta krävs alltid att det även finns tillstånd enligt miljöbalken. Regeringen delar därmed inte *Naturskyddsföreningens* uppfattning att en senarelagd Natura 2000-tillståndsprövning sannolikt skulle bli negativ för miljön eller befaras leda till att fler gruvprojekt som påverkar känsliga Natura 2000-områden skulle få tillstånd. Regeringen bedömer inte heller, till skillnad från *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, att det finns risk för att företagen skulle uppfatta en beviljad bearbetningskoncession som en garanti för ett miljötillstånd.

Det kan finnas situationer då det kan vara en fördel för ett prospekteringsbolag att ett Natura 2000-tillstånd beviljas tidigt i processen. Även om sådana fall får antas bli sällsynta, innebär inte promemorians förslag hinder mot att en ansökan om Natura 2000-tillstånd prövas innan miljö-tillståndsprövningen. Regeringen konstaterar, precis som *Boliden* påpekar, att verksamhetsutövaren fortfarande skulle ha möjlighet att lämna in en separat ansökan om Natura 2000-tillstånd. En sådan ansökan prövas enligt 7 kap. 29 b § första stycket miljöbalken av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns.

Den prövning som bergmästaren ska göra inom ramen för koncessionsansökan är om den sökta verksamheten går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med de översiktsplaner, regionplaner och havsplaner som är tillämpliga i ärendet.

I de fall det blir aktuellt med en riksintresseavvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken kommer den att göras på samma sätt som tidigare, med den skillnaden att bestämmelserna i 4 kap. 8 § miljöbalken inte längre innebär att ett Natura 2000-tillstånd är en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Med hänsyn till vad Lagrådet anför om tillämpningsproblem när det gäller 4 kap. 1 § bör det göras ett förtydligande även i fråga om 3 kap. 10 § genom att det anges i minerallagen att 4 kap. 8 § miljöbalken inte ska beaktas vid tillämpningen av 3 kap. 10 § i balken.

Prövningen av ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken påverkas inte heller på något annat sätt än att Natura 2000-tillståndsprövningen görs inom ramen för den prövningen i stället för i samband med ansökan om bearbetningskoncession.

Sammanfattningsvis bedömer alltså regeringen att ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, inte bör vara ett krav för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas.

Länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län har framfört att promemorians förslag innebär att hänvisningen till 4 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken tas bort och att det saknas en utredning av konsekvenserna av den ändringen. Regeringen konstaterar att dessa bestämmelser innehåller dels ett bemyndigande för regeringen att meddela vissa föreskrifter, dels en instruktion till regeringen att besluta om vägledande havsplaner för vissa områden. Ingen av bestämmelserna tillämpas i ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen.

Några remissinstanser anser att minerallagsprövningen bör inkorporeras i miljöbalksprövningen, alternativt att hela prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas från koncessionsprövningen. Regeringen konstaterar att en sådan ändring skulle kräva en särskild utredning och att detta inte är en fråga som kan hanteras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den snarast bör vidta nödvändiga åtgärder för att förenkla och förkorta tillståndprocesserna för gruv- och mineralnäringen (bet. 2018/19:NU11 punkt 1, rskr. 2018/19:209). Av tillkännagivandet framgår att regeringen därefter bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits (bet. 2018/19:NU11 s. 10). Riksdagen har därtill tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om tillståndprocesser och handläggningstider (bet. 2020/21:NU18 punkt 1, rskr. 2020/21:228). Av det tillkännagivandet framgår att regeringen senast den 30 juni 2022 ska återkomma till riksdagen med förslag på förenklade tillståndprocesser och kortare handläggningstider för gruv- och mineralnäringen (bet. 2020/21:NU18 s. 11). Regeringen anser att förslaget om att ett Natura 2000-tillstånd inte ska vara en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas är ett sådant förslag som har efterfrågats i tillkännagivandena. Regeringen kommer dock att återkomma med ytterligare förslag. Tillkännagivandena är därmed inte slutbehandlade.

Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen

Svemin och *Talga* föreslår att det ska förtydligas i minerallagen att miljökonsekvensbeskrivningen endast ska innehålla de uppgifter som är relevanta för koncessionsprövningen. De anser också att det är tveksamt om en specifik miljöbedömning ska göras. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det bör förtydligas hur bestämmelserna i miljöbalken om särskilda krav på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning som avser verksamheter eller åtgärder i ett Natura 2000-område och bestämmelserna om omfattningen och detaljeringsgraden i miljökonsekvensbeskrivningen ska tillämpas i ärenden om bearbetningskoncession. *SKR* påpekar i sin tur att det inte föreslås någon ändring avseende kravet på att ta fram en specifik miljöbedömning i samband med koncessionsprövningen, vilket innebär att samma underlag som tidigare bör krävas redan vid prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession.

När det gäller synpunkterna som rör kravet på att det ska göras en specifik miljöbedömning i samband med en ansökan om bearbetningskoncession finns det enligt regeringens mening inte nu skäl att frånga den bedömning som gjordes i samband med införandet av det nuvarande 6 kap. miljöbalken. Regeringen framhöll då att ett väl genomfört förarbete innan en ansökan ges in skapar goda förutsättningar för hög kvalitet i prövningen och ett bättre underlag samtidigt som en tydlig process också underlättar för allmänheten att tillvarata sitt intresse av insyn och delaktighet samt att ett väl genomfört samråd minskar risken för senare krav på kompletteringar och för överklaganden (se prop. 2016/17:200 s. 158).

När det gäller de uppgifter som ska finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen framgår av 6 kap. 37 § miljöbalken att uppgifterna ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder och behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas medföra.

Tillståndsprövningen för gruvverksamheter skiljer sig från prövningen av annan miljöfarlig verksamhet, eftersom det krävs tillstånd både enligt minerallagen och enligt miljöbalken innan verksamheten får påbörjas. Vid

Prop. 2023/24:126 tidpunkten för en ansökan om bearbetningskoncession är inte verksamheten utformad i detalj. Det faller sig enligt regeringens mening naturligt att en miljökonsekvensbeskrivning i en ansökan om bearbetningskoncession inte kan ha samma omfattning och detaljeringsgrad som en miljökonsekvensbeskrivning som görs i samband med en ansökan om miljötillstånd. Det beror på att det i koncessionsprövningen är en markanvändningsprövning som ska göras enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Denna prövning kräver inte samma detaljerade underlag som när de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas på en enskild verksamhet eller åtgärd.

Vid minerallagens tillämpning har kravet på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll anpassats efter vad som krävs för prövningen av ansökan om bearbetningskoncession. Miljöbalkens reglering av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll bygger på kraven i MKB-direktivet. I avsnitt 6 konstateras att det inte är klarlagt att koncessionsprövningen omfattas av MKB-direktivets tillämpningsområde. *Lagrådet* gör i sitt yttrande bedömningen att det mesta talar för att MKB-direktivet är tillämpligt på koncessionsärenden. Regeringen anser att det i någon mån får anses oklart om direktivet är tillämpligt på koncessionsprövningen. Även för det fall att direktivet är tillämpligt anser regeringen, i likhet med vad *Svemin* och *Talga* föreslår, att det finns ett behov av ett förtydligande i minerallagen när det gäller omfattningen och detaljeringsgraden av uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen. Det beror på att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med tillståndsprövningen av verksamheten enligt miljöbalken. I och med att ett Natura 2000-tillstånd inte längre ska vara en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas bör det därmed inte krävas att uppgifterna om påverkan på Natura 2000-områden i miljökonsekvensbeskrivningen är lika detaljerade som de uppgifter som krävs vid prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd. En motsvarande bestämmelse finns redan i 6 kap. 36 § andra stycket miljöbalken för miljökonsekvensbeskrivningar som upprättas enbart för prövningen av Natura 2000-tillstånd. Regeringen anser att det nu finns skäl att införa ett sådant förtydligande i minerallagen som föreslogs i lagrådsremissen. Regeringen delar därmed inte *Lagrådets* bedömning att det tillägget inte bör göras.

Hur förslaget förhåller sig till bestämmelserna om konsultation med det samiska folket

När det gäller frågan om konsultation med det samiska folket konstaterar regeringen att det är riktigt som *Region Dalarna* påpekar att prövningen av Natura 2000-tillstånd inte kommer att omfattas av bestämmelserna i lagen om konsultation med det samiska folket när en sådan prövning görs i samband med en ansökan om miljötillstånd. Inom ramen för miljötillståndsprövningen genomförs samråd med berörda enskilda och myndigheter enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession kommer fortfarande att omfattas av bestämmelserna om konsultation. I de fall verksamhetsutövaren väljer att ansöka om Natura 2000-tillstånd separat från miljötillståndsprövsprocessen kommer dock prövningen att omfattas av bestämmelserna om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2024.
Regeringens bedömning: Det behöver inte införas några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Promemorian innehåller inte något förslag som rör uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen.

Remissinstanserna: Endast *Bergsstaten*, *LKAB* och *Talga* yttrar sig i denna del. *Bergsstaten* instämmer i promemorians bedömning att det inte krävs några övergångsbestämmelser. *LKAB* anser att det inte finns skäl att ikraftträdandet ska dröja längre än att ändringarna har kommit ut från trycket i SFS och att datumet därmed kan sättas med minsta möjliga marginal i förhållande till detta. *Talga* anser att det är av största vikt att de föreslagna ändringarna träder i kraft tidigare än den 1 juli 2024.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen instämmer med *LKAB* och *Talga* om att det är angeläget att de föreslagna ändringarna träder i kraft så snart som möjligt. En lämplig tidpunkt bedöms vara den 1 juli 2024.

De föreslagna ändringarna innebär att ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, inte ska vara en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Ändringarna innebär också att kraven på miljökonsekvensbeskrivningen anpassas till koncessionsprövningen. De nya bestämmelserna bör tillämpas även på ärenden där ansökan har getts in före ikraftträdandet. Regeringen bedömer därmed att det inte finns behov av att införa övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

De föreslagna ändringarna bedöms leda till att koncessionsprocessen blir tydligare och mer effektiv och att förutsebarheten ökar. Även handläggningstiderna bedöms minska då prövningen av Natura 2000-tillstånd ska göras en gång för varje enskilt ärende. Det leder till en effektivare fördelning av resurser, både för sökandebolag och för myndigheter. Även sakägare och allmänheten gynnas av en mer förutsebar och effektivare process. Genom en ökad funktionalitet minskar de osäkerheter som delvis har bidragit till en minskad investeringsvilja i svensk gruvnäring.

9.1 Konsekvenser för myndigheter

Förslaget medför att det inte längre blir nödvändigt att koncessionsärenden hos *Bergsstaten* hålls öppna under tiden länsstyrelsen handlägger en ansökan om Natura 2000-tillstånd. Därmed kommer tiden för handläggning

Prop. 2023/24:126 av en ansökan om bearbetningskoncession att förkortas. Förslagen förväntas inte leda till några kostnadsökningar för Bergsstaten.

De föreslagna ändringarna innebär att prövningen av Natura 2000-tillstånd i stor utsträckning flyttas från länsstyrelserna till mark- och miljödomstolarna och att prövningen i dessa fall görs i samband med prövningen av en ansökan om miljö tillstånd.

Länsstyrelsen i Skåne län delar inte promemorians bedömning att de föreslagna ändringarna inte kommer att medföra ökade kostnader för länsstyrelserna eller mark- och miljödomstolarna. Regeringen konstaterar att länsstyrelserna även fortsättningsvis kommer att behöva ta ställning till Natura 2000-frågor, men i de allra flesta fall inte som beslutsmyndighet utan som remissinstans till mark- och miljödomstolen. De föreslagna ändringarna får betydelse för i vilket skede i processen en ansökan om Natura 2000-tillstånd görs, men bedöms inte få någon påverkan på omfattningen eller komplexiteten av ärendena om Natura 2000-tillstånd. Enligt regeringens mening kan förslagen förväntas medföra en viss arbetslättning för länsstyrelserna genom att risken för en förnyad Natura 2000-prövning minimeras. Mot den bakgrunden bedöms förslaget inte leda till kostnadsökningar för länsstyrelserna.

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

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

Förslaget bedöms inte påverka SGU och inte heller innebära några konsekvenser för Naturvårdsverkets verksamhet. Några kostnadsökningar för dessa myndigheter kan alltså inte förväntas.

Förslaget bedöms inte få några negativa effekter för kommuner och regioner.

Förslaget bedöms sammantaget inte leda till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna.

9.2 Konsekvenser för företag

De föreslagna ändringarna bidrar till ökad effektivitet, rättssäkerhet och förutsebarhet i prövningsordningen, vilket bedöms leda till en stärkt investeringsvilja i svensk gruvindustri. Den osäkerhet som nuvarande reglering ger upphov till påverkar branschaktörer negativt och bedöms ha en dämpande effekt på viljan att investera i svensk gruvnäring. Om förändringen inte genomförs, bedöms det innebära en fortsatt risk för uteblivna investeringar i mineralsektorn och relaterad industri.

Förslagen förväntas leda till positiva effekter för företag verksamma inom gruvindustrin på flera sätt. Den totala tid som prövningsprocessen tar kan kortas ned väsentligt, eftersom det inte längre är nödvändigt att pausa handläggningen av en ansökan om bearbetningskoncession i väntan på ett Natura 2000-tillstånd som fått laga kraft, vilket i sig kan ta flera år.

Sökandebolagen får också bättre förutsättningar att säkra den nödvändiga ensamrätten för att bryta en fyndighet. Underlaget för en Natura 2000-prövning behöver inte finansieras förrän i ett senare skede i processen fram till att starta en gruva. Därmed behöver sökandebolagen inte låsa in kapital för detta tidigt i processen.

Dessutom undviks situationer där Natura 2000-prövningen behöver ske två gånger, vilket i sig leder till tidsvinster och kostnadsbesparingar för berörda gruvbolag. Förslagen medför att det i de allra flesta fall kommer att vara landets fem mark- och miljödomstolar, i stället för 21 länsstyrelser, som prövar Natura 2000-frågor kopplade till gruvprojekt. Detta bedöms öka förutsebarheten för sökandebolagen, eftersom det är fördelaktigt ur ett processperspektiv och skapar förutsättningar för en enhetlig hantering och praxis. Det bedöms också vara positivt för företagen att det förtydligas i minerallagen att miljökonsekvensbeskrivningen ska anpassas till koncessionsprövningen.

En ökad vilja till investering är positiv för företagen i branschen. Det gäller särskilt för s.k. juniora gruvbolag, som är beroende av riskkapital för finansiering av en tillståndprocess. Etablerade gruvbolag har generellt sett större förmåga att hantera inte bara osäkerheter utan även större kostnader tidigt i processen. Förslagen kan därför förväntas leda till att juniora gruvbolag stärker sin konkurrenskraft i relation till etablerade gruvbolag.

Förslaget bedöms inte leda till några negativa konsekvenser för prospektörernas trygghet att kunna bearbeta en fyndighet för vilken koncession meddelats. Förslaget kan förväntas leda till att gruvbolag i minskad utsträckning behöver tillämpa strategin att ansöka om bearbetningskoncession och miljötillstånd parallellt. Detta medför i sig en minskad komplexitet och ökad tydlighet i regelverket.

Sammantaget bedöms de föreslagna ändringarna leda till positiva effekter för gruvbranschen i sin helhet.

Förslaget bedöms inte leda till något behov för berörda aktörer att anpassa sig till ändringarna. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Ändringarna ska tillämpas även på ansökningar om bearbetningskoncession som har inletts före ikraftträdandet. Förslaget medför därmed inte någon nackdel för gruvbolag som har ansökt om bearbetningskoncession eller påbörjat arbetet med en specifik miljöbedömning för att ta fram underlag för en Natura 2000-bedömning innan ändringarna har trätt i kraft. Bergsstaten bör dock i god tid innan författningsändringarna träder i kraft gå ut med tydlig information om ändringarna till mineralbranschen.

9.3 Konsekvenser för de samiska rättigheterna

Sametinget och *SSR* har fört fram att de anser att det är en brist att konsekvenserna kopplade till de samiska rättigheterna inte har belysts i prome-

Prop. 2023/24:126 morian. Genom de föreslagna ändringarna säkerställs att prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd kommer att göras i ett skede i processen då det är möjligt att göra en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på miljön i ett Natura 2000-område. Förslaget innebär inte att skyddet för Natura 2000-områden försvagas och har inte heller någon påverkan på omfattningen av prövningen av en ansökan om Natura 2000-tillstånd. Förslaget bedöms mot den bakgrunden inte påverka de samiska rättigheterna.

9.4 Konsekvenser för miljön

En beviljad koncession medför inte i sig en rätt att påbörja en gruvverksamhet, och är inte heller en garanti för att verksamheten slutligen kommer att godkännas. En gruvverksamhet kan påbörjas först när samtliga nödvändiga tillstånd har meddelats, bl.a. tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken och Natura 2000-tillstånd. Förslaget förväntas därmed inte leda till några negativa effekter på miljön.

Genom förslaget integreras Natura 2000-prövningen med prövningen av ett miljötillstånd. Därmed möjliggörs en sammanhållen prövning i ett skede då sökandebolaget kan ta fram tillräcklig kunskap om gruvprojektets påverkan på miljön inte bara av Natura 2000-frågor utan även frågor som gäller områdesskydd i övrigt, artskydd, påverkan på vatten m.m., samtidigt som villkor för miljötillståndet kan beslutas utifrån projektets samlade miljöpåverkan. De föreslagna ändringarna bidrar därmed till en effektivare hantering av konkurrerande anspråk på mark- och vattenområden. Förslaget om att det förtydligas i minerallagen att miljökonsekvensbeskrivningen ska anpassas till koncessionsprövningen bedöms inte leda till några negativa konsekvenser för miljön, eftersom kraven på miljökonsekvensbeskrivningen i samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken kvarstår.

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

9.5 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Vägen fram till öppnandet av en gruva bygger i dag på en stegvis prövning där det krävs flera olika tillstånd enligt olika lagar som gäller parallellt.

För att bedömningen av ett gruvprojekts påverkan på de värden som avses skyddas i ett Natura 2000-område ska vara förenlig med EU-rätten krävs att prövningen uppfyller kraven på en fullständig, exakt och slutlig prövning i enlighet med EU-domstolens praxis. Genom de föreslagna ändringarna flyttas Natura 2000-prövningen från koncessionsprövningen och blir i stället en integrerad del av prövningen om tillstånd enligt miljöbalken. I det skedet är hela omfattningen av projektet känd och kraven på en fullständig, exakt och slutlig bedömning av verksamhetens påverkan på ett Natura 2000-område kan tillgodoses fullt ut. Därmed minimeras också risken för att prövningsmyndigheterna inte uppmärksammar situationer

när EU-rätten ställer krav på en förnyad prövning av verksamhetens påverkan på ett Natura 2000-område, trots att ett Natura 2000-tillstånd redan har beviljats i ett tidigare skede. Förslaget bedöms mot denna bakgrund vara förenligt med EU-rätten.

10 Författningskommentar

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

4 kap. Bearbetningskoncession

Förutsättningar för koncession

2 § Koncession ska meddelas, om

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

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

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

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

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

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

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

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att en bearbetningskoncession ska kunna meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Tredje och fjärde styckena ändras så att det endast är 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken som ska tillämpas i koncessionsärendet. Därmed ska bestämmelserna om Natura 2000-tillstånd i 4 kap. 8 § miljöbalken inte tillämpas. Det innebär att ett Natura 2000-tillstånd inte är en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Vid tillämpningen av 4 kap. 1 § miljöbalken möter alltså förekomsten av Natura 2000-områden inte något hinder för prövningen av koncessionsansökan. Det tydliggörs också att 4 kap. 8 § miljöbalken inte ska beaktas vid tillämpningen av 3 kap. 10 § andra stycket och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken. Ändringen innebär även att hänvisningen till 4 kap. 9–10 §§ miljöbalken tas bort. Dessa bestämmelser har inte tillämpats i ärenden om

Prop. 2023/24:126 bearbetningskoncession. Det är därmed fråga om en redaktionell ändring i denna del.

I tredje stycket ändras också hänvisningen från 5 kap. 15 § miljöbalken till 5 kap. 18 § miljöbalken. Ändringen är redaktionell och är en följd av ändringar i 5 kap. miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 2019 och där nödvändiga följdändringar i minerallagen inte genomförts.

Därutöver görs en redaktionell ändring.

I det nya *femte stycket* förtydligas att bergmästarens bedömning i koncessionsärendet inte är bindande för efterföljande bedömningar av Natura 2000-frågan.

I *sjätte stycket* förtydligas att uppgifterna i den miljökonsekvensbeskrivning som ska göras enligt denna paragraf ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan. I och med detta tydliggörs att uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med miljötillståndsprövningen. Det innebär att uppgifterna om påverkan på Natura 2000-områden i miljökonsekvensbeskrivningen inte behöver vara lika omfattande och detaljerade som i en ansökan om Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. miljöbalken. Det innebär att uppgifterna om eventuell påverkan på Natura 2000-områden kan anpassas till den prövning enligt hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken som ska göras i koncessionsärendet.

Bestämmelser om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla finns även i 6 kap. 35–37 §§ miljöbalken.

Bearbetningskoncessionens giltighetstid

10 § *Koncessionstiden får på ansökan av koncessionshavaren förlängas med högst tio år, om*

1. det inte pågår någon regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, och

2. det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Vid prövningen ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas. Vid tillämpningen av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § i balken inte beaktas.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för förlängning av koncessionstiden i de fall regelbunden bearbetning inte pågår. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Paragrafen ändras på så sätt att det endast är 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken som ska tillämpas i ärenden om förlängning av koncessionstiden. För en närmare redogörelse av innebörden av ändringen, se författningskommentaren till 4 kap. 2 §. I paragrafen görs också redaktionella och språkliga ändringar.

6 kap. Överlåtelse, frånträdande, återkallelse och ändring av undersökningstillstånd och koncession

Prop. 2023/24:126

Ändring av villkor

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

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

Vid prövningen ska 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas. *Vid tillämpningen av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken och 4 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska 4 kap. 8 § i balken inte beaktas.*

Paragrafen reglerar möjligheterna för prövningsmyndigheten att i efterhand sätta upp villkor för en koncession och för undersökningstillstånd för diamant. Övervägandena finns i avsnitt 7.

I första stycket görs en språklig ändring.

Tredje stycket ändras så att det endast är 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken som ska tillämpas när prövningsmyndigheten bestämmer villkor för den fortsatta verksamheten. För en närmare redogörelse av innebörden av ändringen, se författningskommentaren till 4 kap. 2 §.

8 kap. Prövningsmyndigheter m.m.

Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession

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

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

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950).

I paragrafen finns bestämmelser om vem som beslutar om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession och hur prövningen ska gå till. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Tredje stycket ändras på så sätt att det endast är 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken som ska tillämpas i koncessionsärendet. För en närmare redogörelse av innebörden av ändringen, se författningskommentaren till 4 kap. 2 §. I tredje stycket görs även en språklig ändring. Tredje stycket ändras också på så sätt att hänvisningen till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken justeras till att avse bestämmelserna i 28–46 §§. Ändringen är redaktionell och görs för att hänvisningen ska överensstämma med övriga hänvisningar till 6 kap. miljöbalken i minerallagen.

2 § Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession *ska överlämnas* till regeringens prövning, om

1. bergmästaren bedömer *att frågan om koncession är särskilt betydelsefull* ur allmän synpunkt, eller
2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken finner skäl att frågå vad länsstyrelsen har föreslagit.

Paragrafen reglerar i vilka fall ett ärende om bearbetningskoncession ska överlämnas till regeringens prövning. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Andra punkten ändras på så sätt att så att det endast är 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken som ska tillämpas i koncessionsärendet. För en närmare redogörelse av innebörden av ändringen, se författningskommentaren till 4 kap. 2 §. I paragrafen görs också språkliga ändringar och en redaktionell ändring.

3 § Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren.

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

Följande ärenden ska överlämnas till regeringen för prövning:

1. *ärenden* om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §, om bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken *bedömer att det finns* skäl att frågå vad länsstyrelsen har föreslagit,
2. ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession *om det finns* synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag *eller om* bergmästaren bedömer *att ärendet är särskilt betydelsefullt* från allmän synpunkt.

I paragrafen finns bestämmelser om vilka fall i övrigt som undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner ska prövas av bergmästaren. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Andra och tredje styckena ändras på så sätt att det endast är 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken som ska tillämpas i koncessionsärendet. För en närmare redogörelse av innebörden av ändringen, se författningskommentaren till 4 kap. 2 §. Därutöver görs språkliga ändringar. I tredje stycket görs även redaktionella ändringar.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

Av bestämmelsen framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2024. Övervägandena finns i avsnitt 8.

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

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

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

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Promemorians lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §¹

Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

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

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

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

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

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

10 §²

Pågår inte regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, får koncessions-tiden på ansökan av koncessions-havaren förlängas med högst tio år, om det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Vid prövning-

Pågår inte regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, får koncessions-tiden på ansökan av koncessions-havaren förlängas med högst tio år, om det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Vid prövning-

¹ Senaste lydelse 2022:728.

² Senaste lydelse 1998:845.

en *skall* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

en *ska* 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken tillämpas.

Prop. 2023/24:126
Bilaga 2

6 kap.

4 §³

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

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

Vid prövningen ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

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

8 kap.

1 §⁴

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

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

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

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

2 §⁵

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

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

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit.

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

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

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit.

³ Senaste lydelse 2022:728.

⁴ Senaste lydelse 2013:668.

⁵ Senaste lydelse 1998:845.

Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren.

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

Följande remissinstanser har yttrat sig över promemorian: Askersunds kommun, Bergsstaten, Boliden AB, Boverket, Calluna, Havs- och vattenmyndigheten, Försvarsmakten, Gällivare kommun, Jönköpings kommun, Kommerskollegium, Konkurrensverket, LKAB, Luleå tekniska universitet, Lycksele kommun, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Regelrådet, Region Dalarna, Sametinget, Skellefteå kommun, Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Svemin – branschorganisationen för gruvor, mineral och metallproducenter i Sverige, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Regioner, Talga, Världsnaturfonden WWF, Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

Svar har härutöver inkommit från Aktion Rädda Vättern.

Agnico Eagle, BirdLife Sverige, Georange, Grängesberg exploration, Kaunis Iron AB, Kiruna kommun, Kungl. tekniska högskolan, Lantbrukarnas riksförbund LRF, Leading Edge, Lindesbergs kommun, Lovisagruvan AB, Mandalay Resources, Näringslivets regelnämnd, Region Jämtland Härjedalen, Region Norrbotten, Skogsindustrierna, SLU Artdatabanken, Svenskt Näringsliv, Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden), Teknikföretagen, Vilhelmina kommun, Zinkgruvan, Uppsala universitet, Älvsbyns kommun, Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen har inte svarat på remissen.

Lagrådsremissens lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 2 §¹

Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

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

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

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

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

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

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

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

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

10 §²

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

Koncessionstiden får på ansökan av koncessionshavaren förlängas med högst tio år, om

1. det inte pågår någon regelbunden bearbetning eller sådan verksamhet som anges i 9 § första stycket, och

2. det är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse av att mineraltillgångarna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

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

6 kap.

4 §³

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

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

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

Vid prövningen ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

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

8 kap.

1 §⁴

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

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

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljö-

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 6 kap.

² Senaste lydelse 1998:845.

³ Senaste lydelse 2022:728.

⁴ Senaste lydelse 2013:668.

balken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950).

28–46 §§ miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950).

2 §⁵

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

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

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit.

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession *ska överlämnas* till regeringens prövning, om

1. bergmästaren bedömer *att* frågan om koncession *är* särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt, eller

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit.

3 §⁶

Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren.

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

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

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

Följande ärenden ska överlämnas till regeringen för prövning:

1. ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §, om bergmästaren vid tillämpningen av 3 kap. eller 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken *bedömer att det finns* skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit,

2. ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession *om det finns* synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag *eller om* bergmästaren bedömer *att ärendet är* särskilt *betydelsefullt* från allmän synpunkt.

⁵ Senaste lydelse 1998:845.

⁶ Senaste lydelse 1998:845.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-03-13

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Mari Andersson samt justitierådet Eric M. Runesson

Natura 2000-tillstånd i samband med ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen

Enligt en lagrådsremiss den 29 februari 2024 har regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Linn Hamstad.

Lagrådet ska granska bl.a. om förslaget är utformat så att ändringarna kan antas tillgodose det syfte som har angetts, hur förslagets föreskrifter förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (8 kap. 22 § regeringsformen).

Förslagen ger anledning till följande yttrande.

Tillgodoser de föreslagna ändringarna det angivna syftet?

I lagrådsremissen föreslås att ett Natura 2000-tillstånd inte ska vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Ändringarna i minerallagen är avsedda att effektivisera koncessionsprövningen samtidigt som de EU-rättsliga kraven på en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på livsmiljöer eller arter i ett Natura 2000-område kan tillgodoses.

Det är meningen att koncessionsprövningen ska effektiviseras genom att den inte som hittills ska vara beroende av att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (MB) har meddelats i de fall ett sådant tillstånd krävs. När ett sådant tillstånd behövs ska det i stället kunna sökas efter det att en bearbetningskoncession har meddelats. Fördelen med detta anges vara dels att frågan om sökanden ska ges ensamrätt till en mineralfyndighet kan avgöras snabbare, dels att projektets exakta utformning i regel kan bedömas först i ett skede närmare projektstart. När en bedömning görs i ett tidigare skede har erfarenheterna visat att utformningen av projektet ofta av olika skäl ändras efter det att koncessionen har meddelats, varvid en ny prövning för Natura 2000-tillstånd måste göras. Det leder till kostnader och en tidsutdräkt som hade kunnat undvikas om prövningen gjordes endast i ett senare skede på grundval av den projektutformning som till slut ska gälla.

Koncessionsprövningen ska dock fortsatt innefatta en prövning av om det projekt som ansökan avser uppfyller kraven i de s.k. hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ MB. Prövningen kan då komma

att innefatta en avvägning mellan riksintressen. Prövningen innefattar alltså 4 kap. 1 §. Enligt den paragrafens första stycke punkt 2 får projektet komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som inte *påtagligt* skadar ett områdes natur- och kulturvärden. Enligt första stycket punkt 1 får projektet inte heller möta något hinder enligt 4 kap. 2–8 §§. Bestämmelsen i 8 § hänvisar bl.a. till 7 kap. 28 a § MB. Innebörden är att det krävs ett Natura 2000-tillstånd om miljön i ett Natura 2000-område kan påverkas på ett *betydande* sätt. Tillstånd får dock enligt 28 b § punkt 1 lämnas endast om projektet inte *kan* skada den eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas. Men någon tillståndsprövning ska likväl inte ske inom ramen för koncessionsprövningen.

Genom hänvisningen i 4 kap. 1 § till 4 kap. 8 § MB sätts 7 kap. 28 a och 28 b §§ i spel vid koncessionsprövningen. Hur detta ska beaktas i prövningen berörs inte i lagrådsremissen. Det står emellertid klart att en specifik miljöbedömning ska göras (4 kap. 2 § femte stycket minerallagen). Denna bedömning förutsätter att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas fram (6 kap. 28 § MB). Därvid ska eventuell inverkan på ett Natura 2000-område beaktas (6 kap. 36 § MB). Varför denna bedömning ska göras för att avgöra om sökanden ska ges ensamrätt till en mineralfyndighet är svårt att förstå. Ett syfte med bedömningen kan vara att den ska ligga till grund för ett tidigt avslag, eller – om bergmästaren beviljar koncession efter att ha bedömt att någon påverkan på ett Natura 2000-område inte kan antas – bedömningen ska ligga till grund för en senare miljöprövning eller på annat sätt inverka på behovet av ett Natura 2000-tillstånd. Det är för Lagrådet oklart vilket syftet är.

Den specifika miljöbedömningen ska som nyss sagts bygga på en MKB (6 kap. 28 § MB). Koncessionssökanden ska samråda om hur MKB:n ska avgränsas (6 kap. 29 § MB). Länsstyrelsen ansvarar för att MKB:n har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för den specifika miljöbedömningen som görs inom ramen för koncessionsprövningen (6 kap. 32 §).

Allmänna riktlinjer för innehållet anges i 6 kap. 35 § MB. Om projektet kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska MKB:n också innehålla uppgifter enligt vad som framgår av 6 kap. 36 § MB. Allt detta material ska alltså tas fram redan inom ramen för koncessionsprövningen.

Med ledning av detta material synes bergmästaren i sin behandling av koncessionsansökan i och för den specifika miljöbedömningen behöva göra en allsidig prövning med beaktande av de kumulativa effekter som kan uppstå. Alla aspekter av projektet ska identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information och kunnande så att varje rimligt vetenskapligt tvivel i fråga om det planerade projektets påverkan på området kan skingras. (Se EU-domstolens domar i målen Waddenvereniging och Vogelsbeschermingvereniging, punkterna 53–56, Alto Sil punkt 100, och Sweetman, punkterna 41 och 45 samt Högsta domstolens dom i ”Bungedomen” NJA 2013 s. 613 punkt 12–13.)

Det är som framgått ovan oklart för Lagrådet om en bedömning i koncessionsärendet att miljön *inte* kan antas påverkas ska utesluta en annan bedömning av länsstyrelsen eller mark- och miljödomstol i ett senare skede om projektunderlaget är detsamma som i koncessionsärendet. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen skulle kunna tolkas så att detta är avsikten.

Det är för Lagrådet då oklart vad som kan vinnas i fråga om tid och kostnader för koncessionsprövningen. Och om projektplanen förändras efter ett koncessionsbeslut (vilket enligt lagrådsremissen ofta är fallet) måste – liksom fallet är idag – en ny fullständig prövning göras.

Det framstår alltså som osannolikt att det angivna syftet – en effektivisering av koncessionsprövningen – kan uppnås med de föreslagna ändringarna.

I 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen föreslås ett tillägg att uppgifterna i MKB:n ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan. En tanke bakom förslaget till tillägg kan vara att kraven på MKB:ns omfattning och detaljeringsgrad ska sättas ner i förhållande till vad som gäller idag, eftersom det vid koncessionsprövningen inte krävs att det ska finnas ett Natura 2000-tillstånd. Syftet att få en snabbare prövning skulle i så fall kunna uppnås på den vägen. Tanken är i sådant fall förfelad. Lagrådet återkommer strax till detta.

Kan några problem uppstå vid tillämpningen?

Det följer av förslaget att prövningen av projektets förhållande till hushållningsbestämmelserna ska göras *endast* vid koncessionsprövningen och inte vid *någon* senare prövning enligt miljöbalken (t.ex. i ett ärende om miljötillstånd) eller andra lagar (4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen). Om någon, t.ex. i ett ärende om miljötillstånd, påtalar behovet av ett Natura 2000-tillstånd, uppkommer fråga om betydelsen vid tillämpning av 7 kap. 28 b § MB av att bergmästaren redan bedömt att samma projekt inte kan antas inverka på miljön i ett Natura 2000-område. Detta kan aktualisera tillämpningsproblem.

Om bergmästarens bedömning i den specifika miljöbedömningen tillmäts betydelse för senare prövningar, uppstår också ett tillämpningsproblem i de fall när projektunderlaget har genomgått förändringar som sökanden menar saknar betydelse för frågan om miljöpåverkan.

Lagrådet bedömer att frågan om Natura 2000-tillståndet måste kunna prövas fristående från de bedömningar som har gjorts i koncessionsärendet för att prövningen ska leva upp till EU-rättens krav, även när bedömningsunderlagen är helt överlappande. Det måste klargöras; annars skapas enligt Lagrådets mening en besvärande rättsosäkerhet.

Som Lagrådet nyss har nämnt föreslås ett tillägg till 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen att MKB:n ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan. Ytligt sett är detta tillägg en truism. Frågan är vad som behövs. Prövningen av koncessionsansökan ska liksom hittills innefatta en specifik miljöbedömning. Särskilda krav på MKB:n ställs då i 6 kap. 35 och 36 §§ MB. Regleringen i 6 kap. 28–46 §§ genomför delar av MKB-direktivet.

I lagrådsremissen gör regeringen bedömningen att ”det mesta talar för att MKB-direktivet inte är tillämpligt på koncessionsprövningen och att det därför finns utrymme att ... förtydliga i minerallagen att uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som krävs för prövningen av ansökan om bearbetningskoncession.” (Se lagrådsremissen s. 22.)

Vad regeringen grundar sin bedömning på är oklart för Lagrådet.

Enligt artikel 1 gäller direktivet för *bedömningen* av inverkan på miljön av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

Regeringen hänvisar till ett uttalande i prop. 2016/17:200 s. 158, där det inte görs något ställningstagande i frågan. I samband med föredragningen har hänvisats till Ds 2016:25 s. 253–265. Där diskuteras vissa EU-rättsliga avgöranden, varvid bedömningen görs att frågan om direktivets tillämplighet är öppen, men ju större inslag av tillåtlighet som koncessionsprövningen kan anses medföra, desto större bedöms sannolikheten vara för att MKB-direktivet är tillämpligt (s. 255).

Lagrådet delar den bedömningen och anser till skillnad från regeringen att det mesta talar för att direktivet är tillämpligt. En prövning enligt 4 kap. 1 § och en specifik miljöbedömning ska ju i princip bara göras inom ramen för koncessionsärendet, vilket innebär att prövningen inrymmer ett påtagligt stort inslag av tillåtlighet (men inte fråga om tillstånd till verksamheten som sådan). Mot denna bakgrund förutser Lagrådet tillämpningsproblem även i fråga om förhållandet mellan tillägget till 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen och reglerna i 6 kap. 28–46 §§ MB. Något förtydligande kan tillägget inte anses innebära.

Lagrådets övergripande bedömning

På ett övergripande plan kan också ifrågasättas om den föreslagna ordningen för prövning i ett koncessionsärende av ett allmänintresse som miljöskyddet är rättssystematiskt försvarbar i förhållande till alternativet att behålla nuvarande ordning. (Jfr Lagrådets yttrande i bilaga 2 till prop. 1991/92:161). Minerallagen och miljöbalken har helt olika syften. Medan syftet med minerallagen är att underlätta för industrin och säkerställa en god försörjning av mineraltillgångar är syftet med miljöbalken att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. (Jfr 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen.)

Lagrådet kan inte tillstyrka förslaget med mindre än att de ovan påtalade oklarheterna avhjälps.

Om förslaget genomförs har Lagrådet följande synpunkter hur det skulle kunna förbättras.

4 kap. 2 §

I förslaget till fjärde stycket bör anges att när en verksamhet senare ska prövas enligt miljöbalken eller andra lagar ska en prövning enligt 7 kap. 28 b § MB göras oberoende av de ställningstaganden som har gjorts i koncessionsärendet.

Förslaget till tillägg till det fjärde stycket bör utgå.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Strömmer, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Liljestränd, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Busch

Regeringen beslutar proposition Natura 2000-tillstånd i samband med ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.