

Till: Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet)

E-post:

[kn.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:kn.remissvar@regeringskansliet.se)

Kopia:

[lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se](mailto:lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se)

Datum: 2023.08.30

Ärendenummer: KN2023/02524

## **Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen**

### **Remiss av Ds 2023:5**

*SveMin är branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. SveMin representerar cirka 60 företag med drygt 15 000 anställda inom produktion, prospektering och teknik. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet. Metallgruvorna är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen medan kalkstensfyndigheterna främst finns på Gotland.*

#### Svemins huvudsakliga synpunkt:

- 🟡 SveMin tillstyrker att prövningen av Natura 2000-tillstånd, i de fall sådant tillstånd krävs, inte behöver göras innan bearbetningskoncession kan beviljas enligt minerallagen (1991:45).

## Inledning

SveMin tackar för möjligheten att lämna synpunkter.

Svensk gruv- och mineralindustri bedrivs med högt ställda miljökrav och levererar metaller och mineral till samhällsviktiga värdekedjor. Metaller och mineral är helt nödvändiga för att klara den omställning av transport, industri och energiförsörjning som pågår för att hejda klimat-förändringarna och är oumbärliga för att bibehålla och utveckla vårt sätt att leva. Givet den befolkningsökning som förutspås globalt, och den välståndsökning som sker i många delar av världen, bedöms behovet under lång tid vara stort enbart för att möta kommande generationers behov.

EU:s industrier är idag till stor del beroende av import av metaller och mineral och vissa råvaror har sårbara försörjningskedjor. Den nuvarande geopolitiska situationen har understrukt behovet av ökad utvinning i Sverige och Europa. Detta har lett till att EU nu arbetar för att säkerställa tillgången till säkra och hållbara försörjning av kritiska råvaror, bland annat genom förordningen om kritiska råvaror.

Att det klargörs att det inte krävs Natura 2000-tillstånd innan beslut kan fattas om bearbetningskoncession är en mycket viktig åtgärd för att åstadkomma en mer funktionell prövningsprocess för gruvor i Sverige. Förslaget är därför synnerligen välkommet och kommer möjliggöra att fler gruvprojekt faktiskt kommer vidare till miljöprövning. Flera av dessa projekt rör dessutom kritiska råvaror. Utvinningen av dessa råvaror skulle vara till stor nytta för hela EU.

Nedan kommenteras förslaget närmare.

## Flytt av Natura 2000-prövningen

### Allmänt om behovet av flytt

Gruvetableringar kännetecknas av stora kapitalinvesteringar under lång tid, samt av hög risk för investerare då det förknippas med tidskrävande processer och höga initiala kostnader utan garanterade intäkter (Fig. 1). Den stegvisa processen med tidig prövning av tillåtligheten (i koncessionsprövningen) i fråga om vad som är lämplig markanvändning på en viss plats är i många fall nödvändig för att investerare ska våga gå vidare med ett projekt.

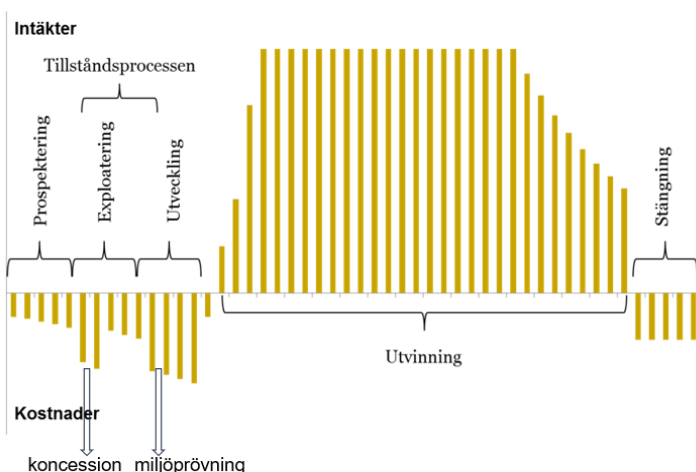


Fig.1. Schematisk bild av nettointäkter i driften av en gruva. Modifierad efter Tillväxtanalys (Rapport 2018:02)

För att en fyndighet ska kunna lokaliseras och bedömas brytvärd, ensamrätten bevakas och slutligen ett miljötillstånd sökas krävs alltså ett successivt tillförande av resurser till projektet. I undersökningstillståndet prövas vissa frågor och en viss mängd kapital kan skjutas till projektet. Detsamma gäller för bearbetningskoncessionen och miljötillståndet. Ju fler aspekter som har prövats i ett visst steg av processen, desto mer kapital kan skjutas till då det med större säkerhet kan påvisas att en gruva kommer att kunna öppnas. Då prövningen sker i flera steg finns i tidiga skeden av projektet inte heller den fullständiga informationen om gruvans slutgiltiga utformning (SOU 2022:56 s. 408).

Ur ett investeringsperspektiv är det således av yttersta vikt för en prospektör att garanteras (i alla fall så mycket som möjligt) att påträffade fyndigheter ska kunna utvinnas. I minerallagens förarbete (Prop.1988/89:92) konstateras att företagen skulle leva under mycket osäkra förhållanden om markanvändningsfrågan kan omprövas fortlöpande. Ur ett attraktivitetsperspektiv är det därför viktigt att så mycket som möjligt av tillåtlighetsprövningen kvarstår tidigt i tillståndsprocessen, det vill säga i prövningen av bearbetningskoncession.

I HFD 2022 not. 20 (Laver) fastslog Högsta förvaltningsdomstolen att ett Natura 2000-tillstånd måste föreligga innan beslut om bearbetningskoncession kan meddelas. Den situation som uppstått gällande Laver belyser problematiken med dels otydligheter i svensk lagstiftning, dels med den utveckling som skett genom EU-direktiv på miljöområdet som lett till en mindre attraktiv riskprofil för investeringar – särskilt när det gäller nya gruvetableringar. Tågorning enligt den praxis som nu har slagits fast är:

- 1) Natura 2000-tillstånd enligt miljöbalken.
- 2) Bearbetningskoncession enligt minerallagen.
- 3) Miljötillstånd enligt miljöbalken.

Denna ordning är problematisk ur ett investeringsperspektiv och rimmar illa med den praxis som slagits fast av EU-domstolen och bekräftats av Högsta domstolen; att prövningen av Natura 2000-tillstånd ska vara fullständig, exakt och slutgiltig (se bland annat NJA 2013 s. 613). I många fall kan en sådan prövning inte göras på ett realistiskt sätt för en planerad verksamhet i ett så tidigt skede som Laver-praxisen innebär, det vill säga innan markanvändningen avgjorts (bearbetningskoncession) och innan verksamhetens utformning finns beskriven i detalj (miljöprövningen). Som det konstateras i promemorian (se s. 32–33) finns en konkret risk att Natura 2000-prövningen kan behöva göras om i prövningen av miljötillstånd.

Redan 2018 belyste Tillväxtanalys (Rapport 2018:02) att staten behöver klargöra när Natura 2000-prövningen ska genomföras. Myndigheten konstaterade att staten bör överväga att flytta det som regleras i 4 kap. 8 § miljöbalken (Natura 2000-prövningen) till den senare miljöprövningen. Myndigheten konstaterade samtidigt att en flytt av Natura 2000-prövningen kommer att påverka projektets riskprofil, då delar av verksamhetens tillåtlighet prövas i ett sent skede. Myndigheten bedömde dock att det samtidigt, ur ett attraktivitetsperspektiv, är viktigt att så mycket som möjligt av övriga delar av tillåtlighetsprövningen finns kvar i tidigt i tillståndsprocessen, det vill säga i koncessionsprövningen. Tillväxtanalys konstaterade att Naturvårdsverket linje, att all tillåtlighetsprövning rörande markanvändning (3 och 4 kap. miljöbalken) bör flyttas till efterföljande miljöprövning, enbart tar hänsyn till den miljörättsliga aspekten och att andra intressen som investeringsperspektivet därmed inte beaktas.

### Utredningens förslag

SveMin tillstyrker att det i minerallagen, i enlighet med vad som föreslås på sida 77 i promemorian, hänvisas till 3 kap. och 4 kap. 2–7 §§ miljöbalken i stället för hela 3–4 kap. miljöbalken. Den direkta hänvisningen till 4 kap. 8 § miljöbalken tas därmed bort. Detta innebär att en eventuell Natura 2000-prövning kan genomföras i samband med prövningen av miljötillstånd. På så sätt kan Natura 2000-prövningen genomföras när hela omfattningen av ett projekt är känt och de EU-rättsliga krav på en fullständig, exakt och slutlig prövning kan därmed tillgodoses.

Utredaren förefaller ha gjort bedömningen att hänvisningen till 4 kap. 1 § miljöbalken kan utgå, men i författningsförslaget hänvisas det till 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken. Även om det är tydlig vad utredaren har för syfte med ändringsförslagen och hur prövningen bör göras kan detta lagtekniskt innebära en otydlighet eftersom till exempel 4 kap. 1 § miljöbalken hänvisar till 4 kap. 8 § miljöbalken. För att framtida invändningar av rent formell karaktär ska undvikas föreslår SveMin att det tydliggörs i minerallagen att 4 kap. 8 § miljöbalken inte ska tillämpas i prövningen av bearbetningskoncession.

Utredarens förslag på lagtext	SveMins förslag på lagtext
<p><b>4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen (anges som andra stycket i promemorian)</b></p> <p>I ärenden om beviljande av koncession ska 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas.</p>	<p><b>4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen (anges som andra stycket i promemorian)</b></p> <p>I ärenden om beviljande av koncession ska 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas. <b>Detta gäller med undantag för de hänvisningar som i dessa bestämmelser görs till 4 kap. 8 § miljöbalken.</b></p>

Motsvarande tillägg bör även göras i övriga delar av minerallagen där det hänvisas till miljöbalken.

### Förslag på följdändring

I 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen anges att det i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska göras en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Med hänvisning till att prövningen om bearbetningskoncession enbart rör ett fåtal bestämmelser i miljöbalken är det tveksamt om det är rimligt att kräva att det tas fram en specifik miljöbedömning. Utöver detta har flera av SveMins medlemsföretag vittnat om att myndigheter kräver att miljökonsekvensbeskrivningen som tas fram inför prövningen om bearbetningskoncession ska innehålla uppgifter som inte kan anses vara relevanta för det som prövas.

För att förtydliga att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla de uppgifter som är relevanta för koncessionsprövningen föreslår SveMin att följande ändring görs i minerallagen:

Nuvarande lydelse	SveMin förslag på lydelse
<p><b>4 kap. 2 § femte stycket minerallagen</b></p> <p>I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28-46 §§ miljöbalken.</p>	<p><b>4 kap. 2 § femte stycket minerallagen</b></p> <p>I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28-46 §§ miljöbalken. <b>Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen kan begränsas till de uppgifter som behövs för prövningen av beviljande av koncession.</b></p>

Genom en sådan ändring förtydligas att underlaget ska vara relevant för det som faktiskt ska prövas. Detta skulle leda till en mer effektiv koncessionsprövning.

Stockholm, datum som ovan.



Maria Sunér

VD SveMin



Tobias Kluge

Branschjurist SveMin