



Kommittédirektiv

En effektiv och ändamålsenlig koncessionsprövning enligt minerallagen

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på hur koncessionsprövningen enligt minerallagen kan förbättras och hållas samman. Utredaren ska också se över fördelningen av mineralersättningen och om ersättningen bör höjas. Syftet med uppdraget är dels att säkerställa att regleringen i minerallagen är effektiv, förutsebar och ändamålsenlig med hänsyn till gruvindustrins särskilda förutsättningar, dels att öka acceptansen för gruvnäringen.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag på hur koncessionsprövningen enligt minerallagen kan förbättras och hållas samman och särskilt överväga om prövningen bör koncentreras till det särskilda beslutsorganet Bergsstaten inom SGU,
- analysera och om det är möjligt lämna förslag på höjning och fördelning av mineralersättningen och avgifterna för undersökningstillstånd,
- analysera och vid behov lämna förslag på om Malmfälten och Skelleftefältet bör införas som geografiska riksintressen i lagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2028.

Behovet av gruvverksamhet

Sveriges och EU:s klimatomställning pågår intensivt. Behovet av att minska samhällets koldioxidavtryck har ökat efterfrågan på sällsynta jordartsmetaller och metaller som används för framställning av t.ex. batterier. Även efterfrågan på andra metaller som kobolt, nickel och litium förväntas öka. De geologiska förutsättningarna i berggrunden innebär att Sverige har stora potentiella mineraltillgångar. Sverige har goda möjligheter att fortsatt vara en betydande metallproducent.

För att möjliggöra samhällets försörjning av nödvändiga metaller och mineral krävs en lagstiftning som innebär att den som har förutsättningar att bryta en fyndighet också kan ansöka om tillstånd att få utvinna metaller och mineral i ett område oavsett vem som äger marken. Den svenska minerallagstiftningen har därför utformats för att ge förutsättningar för sökanden att från prospektering nå fram till gruvdrift genom att successivt tillföra projektet ökade ekonomiska insatser och ökade kunskaper.

För att Sverige ska behålla sin ställning som ledande gruvnation är det viktigt att koncessionsprövningen enligt minerallagen är effektiv, förutsebar och ändamålsenlig med hänsyn till gruvindustrins särskilda förutsättningar. Det behövs också ett väl fungerande samspel mellan gruvnäringen och kommun och markägare där undersökningsarbeten och utvinning genomförs.

Uppdraget att se över prövningsordningen

Regelverket för gruvverksamhet finns i flera lagar som tillämpas parallellt. Prövningsprocessen för gruvverksamhet skiljer sig från annan miljöfarlig verksamhet genom att den, förutom i miljöbalken, även regleras i minerallagen (1991:45), där regler om t.ex. undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner finns.

Minerallagen reglerar undersökning och bearbetning av de mineral som är svåra att hitta och där undersökning, utvinning och återställning är långsiktiga och kostnadskrävande verksamheter med hög risk för verksamhetsutövaren, s.k. koncessionsmineral.

När en prospektör i samband med undersökning av ett område har påträffat en förmodat lönsam fyndighet är ett första steg mot att starta en gruva att ansöka om en bearbetningskoncession enligt minerallagen.

Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren. Ärendena handläggs av Bergsstaten som är ett särskilt beslutsorgan inom Sveriges geologiska undersökning (SGU). 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. I koncessionsärendet ska det även göras en prövning enligt hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken. Prövningen av hushållningsbestämmelserna är slutlig och innebär att det görs en bedömning av vad som är en ändamålsenlig och lämplig användning av den mark som omfattas av ansökan om bearbetningskoncession. Inom ramen för prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession ska även en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Detta innefattar bl.a. krav på att sökanden tar fram en miljökonsekvensbeskrivning.

I ärenden om bearbetningskoncession ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen i det eller de län där det ansökta koncessionsområdet ligger när det gäller tillämpningen av 3 kap., 4 kap. 1–7 §§ och 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken bl.a. i fråga om mark- och vattenanvändningsavvägning mellan motstående allmänna intressen. Om bergmästaren vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit under samrådet ska ärendet hänskjutas till regeringens prövning. Det är alltså i första hand länsstyrelsen som har getts ansvaret att samordna statens intressen i frågor som rör användning av mark- och vattenområden.

Bakgrunden till uppdelningen är att regeringen vid införandet av minerallagen konstaterade att den avvägning som skulle ske enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (numera upphävd och införd i 3 och 4 kap. miljöbalken) i fråga om motstående intressen låg utom Bergsstatens normala kompetens och uppgifter och att länsstyrelsen ansågs mer lämpad att göra den typen av övergripande bedömningar (prop. 1988/89:92 s. 64).

Regeringen har som ett led i arbetet med snabbare och enklare tillståndprocesser gett en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för miljöprövning som ska inleda sin verksamhet den 1 juli 2027. Myndigheten ska ta över länsstyrelsernas

miljöprövningsdelegationers tillståndsprövning. I syfte att förbättra prövningen enligt minerallagen bör det övervägas om prövningen enligt minerallagen kan förenklas och effektiviseras, t.ex. genom att se över bergmästarens skyldighet att samråda med länsstyrelsen i koncessionsärenden och i stället koncentrera prövningen till Bergsstaten. Det är samtidigt angeläget att skydd av hälsa, natur- och kulturmiljö samt de nationella minoriteternas möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter säkerställs. Det bör också utredas hur arbetet inom Bergsstaten bör vara organiserat. Det bör också beaktas att prövning och omprövning av vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för bör ske med vägledning av de principer som redovisades i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 avsnitt 10.5).

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur koncessionsprövningen enligt minerallagen kan förbättras och hållas samman och särskilt överväga om prövningen bör koncentreras till det särskilda beslutsorganet Bergsstaten inom SGU,
- analysera och lämna förslag på vilken sammansättning Bergsstaten bör ha vid beslutsfattande,
- analysera om och hur olika regionala perspektiv bör beaktas i koncessionsprövningen, t.ex. genom remissförfarande,
- analysera konsekvenser för länsstyrelsernas övriga verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda behovet av ersättning till kommuner och markägare vid undersökningsarbete

Ett undersökningstillstånd enligt minerallagen ger 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. Med undersökning avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägares eller annan rättssinnehavares rätt. Ett undersökningstillstånd gäller i tre år från dagen för beslutet. Giltighetstiden kan sedan förlängas till maximalt 15 år efter ansökan av tillståndshavaren.

Den som ansöker om undersökningstillstånd ska betala en ansökningsavgift. Avgiftens storlek bestäms med hänsyn till undersökningsområdets storlek. Innehavare av undersökningstillstånd ska betala en årlig avgift till staten. Även denna avgift bestäms med hänsyn till undersökningsområdets storlek och de koncessionsmineral som omfattas av tillståndet. Avgiften ökar med tillståndets ålder.

I takt med att behovet av metaller och mineral för ny teknik ökar har intresset för att söka efter mineral blivit större. Många kommuner och markägare berörs av undersökningstillstånd. Kommuner har uttryckt farhågor för att undersökningsverksamhet ska ändra förutsättningarna för boende och arbete i kommunen utan att hänsyn tas till invånarnas behov. Exempel på sådana frågor är den påverkan som verksamheter kan få på miljö och vatten, inklusive de som nyttjar vattnet.

Mot den bakgrunden bör det övervägas om den årliga undersökningsavgiften i stället helt eller delvis bör tillfalla den kommun där undersökningsområdet är beläget eller de markägare eller innehavare av särskild rätt som berörs.

Ett undersökningstillstånd omfattar ofta stora markområden. Genom att den årliga avgiften för undersökningstillstånd är kopplad till undersökningsområdets storlek stärks tillståndshavarens ekonomiska incitament att successivt minska områdets omfattning i takt med att kunskapen om fyndigheten ökar. Detta kan bidra till en mer effektiv markanvändning och motverka att större områden än nödvändigt hålls bundna av undersökningstillstånd under lång tid. Även storleken på undersökningsavgiften kan motverka att större områden än nödvändigt hålls bundna av undersökningstillstånd under lång tid, särskilt genom att avgiften blir högre ju längre tillståndstiden löper. Detta kan öka acceptansen från markägare och kommuner som berörs. Även storleken på ansökningsavgiften kan få motsvarande effekter. Det bör därför övervägas om dessa avgifter bör höjas. Utöver påverkan på enskilda bör intresset av att investeringsklimatet och förutsättningarna för gruvbrytning över tid beaktas vid bedömningen av storleken på avgifterna. De förslag som lämnas ska förhålla sig till gällande budgetprinciper och budgetregelverk.

Utredaren ska därför

- analysera och om det är möjligt lämna förslag på hur den årliga avgiften för undersökningstillstånd kan fördelas för att öka acceptansen av gruvverksamhet,
- analysera och lämna förslag på höjning av den årliga avgiften för undersökningstillstånd och ansökningsavgiften för undersökningstillstånd för att öka acceptansen av gruvverksamhet utan att investeringsklimatet och förutsättningarna för gruvbrytning över tid försämrats, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över mineralersättningen

En koncessionshavare är enligt minerallagen skyldig att betala en mineralersättning varje kalenderår. Ersättningen ska motsvara två promille av det beräknade värdet av de mineral som omfattas av koncessionen och som har brutits och uppfordrats inom koncessionsområdet under året. Av ersättningen ska tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägare inom koncessionsområdet och en fjärdedel staten.

Mineralersättningen är utformad så att den ska kompensera för att en fastighet nyttjas för gruvbrytning. Kretsen av ersättningsberättigade har mot den bakgrunden avgränsats till ägarna av de fastigheter som finns inom koncessionsområdet. Bakgrunden till den del av mineralersättningen som ska gå till staten är statens behov av inflytande över mineralresurserna. Mineralersättningen till staten ska ses som en ersättning för att dessa naturresurser får tas i anspråk. Nivån på mineralersättningen har inte justerats sedan 2005.

Kommuner får i dag ingen del av mineralersättningen. För att Sverige ska fortsätta vara ett attraktivt land för gruvverksamhet är det angeläget att det finns en acceptans för sådan verksamhet i de samhällen som kan bli berörda. Att omfördela mineralersättningen så att den går till kommuner i stället för till staten skulle kunna bidra till en ökad lokal acceptans för gruvverksamhet. Även en höjning av mineralersättningen skulle kunna få motsvarande effekt. Det är samtidigt angeläget att investeringsviljan inte försämrats och att gruvbrytningen över tid inte påverkas negativt. Uppstartsfasen av en gruva är sannolikt den tid då det finns störst behov av återinvesteringar. Ett möjligt sätt att motverka ökade kostnader i den fasen skulle kunna vara en stegvis

höjning av mineralersättningen. De förslag som lämnas ska förhålla sig till gällande budgetprinciper och budgetregelverk.

Utredaren ska därför

- analysera och om det är möjligt lämna förslag på fördelning och höjning av mineralersättningen för att öka acceptansen av gruvverksamhet utan att investeringsklimatet och förutsättningarna för gruvbrytning över tid försämrats, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att införa nya geografiskt utpekade riksintressen

Sverige har i dagsläget 13 aktiva gruvor, vilka tillsammans upptar mindre än en promille av landets totala yta. Gruvor kräver i jämförelse med areella näringar små ytor men påverkar både människor, miljö och näringar i närområdet.

Mineralutvinning har unika förutsättningar som kräver särskild hänsyn i planeringen. Trots att Sverige har goda geologiska förutsättningar för mineralutvinning är ekonomiskt brytvärda fyndigheter svåra att finna och utvinna, eftersom det kräver speciell kompetens, stora kapitalinvesteringar och tillgång till markområden. En utmaning för gruvnäringen är också att fyndigheterna i berggrunden är geografiskt bundna. Till skillnad från annan industriell verksamhet kan mineralutvinning inte omlokaliseras. För att kunna utvinna dessa resurser måste verksamheten bedrivas i direkt anslutning till fyndplatsen.

Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken har stor betydelse både för den fysiska planeringen och vid tillståndsprövning av bl.a. gruvverksamhet. I 3 kap. miljöbalken finns bestämmelser om att vissa områden kan vara av riksintresse. Utpekandena av riksintressena är inte juridiskt bindande, men kan ha stor betydelse till tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Ansvaret för utpekande av riksintressen är fördelat på flera olika myndigheter i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. I 4 kap. miljöbalken finns de geografiskt utpekade riksintressena. Syftet med dessa är att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse och som därför ska ges försteg framför andra intressen när frågor om markanvändning ska göras. Genom bestämmelserna säkerställs att

områden med särskilt höga natur- och kulturvärden beaktas långsiktigt i samhällsplaneringen och att dessa värden inte påtagligt skadas.

Malmfälten och Skelleftefältet utgör två av Europas mest betydelsefulla mineraldistrikt och har en unik koncentration av metalliska mineraliseringar. Områdena innehåller såväl betydande kända tillgångar som en mycket stor framtida prospekteringspotential av metaller och mineral som är avgörande för industrins omställning, digitaliseringen, försvarsindustrin och samhällets försörjningsberedskap. Kombinationen av geologiska förutsättningar, redan påvisade fyndigheter och fortsatt upptäcktpotential saknar i praktiken motsvarighet i Sverige. Områdena representerar därmed nationella tillgångar av strategisk betydelse som inte enkelt kan ersättas eller lokaliseras till andra delar av landet. Därför bör dessa områden i första hand tas i anspråk för mineralutvinning.

EU har genom förordningen om kritiska råmaterial, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020, pekat ut behovet av att stärka unionens egen försörjning av strategiska och kritiska råvaror för att minska importberoenden och öka motståndskraften i europeiska värdekedjor. Utvinning, förädling och långsiktig tillgång till mineralresurser inom EU har därför blivit en central fråga för Europas konkurrenskraft, energiomställning, teknikutveckling och säkerhet. Sverige, och särskilt Malmfälten och Skelleftefältet, har i detta sammanhang en unik ställning genom sina geologiska förutsättningar och sin betydelse för den europeiska råvaruförsörjningen.

Mot denna bakgrund bör det utredas om Malmfälten och Skelleftefältet bör ges en särskild ställning i lagstiftningen, i syfte att markera att de så långt möjligt ska reserveras för dessa ändamål.

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov lämna förslag på om Malmfälten och Skelleftefältet bör införas som geografiska riksintressen i lagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, redovisa en konsekvensutredning. Om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska förslag till finansiering lämnas i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska också hålla sig informerad om och ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet, särskilt det arbete som bedrivs av Miljötillståndsutredningen (KN2023:02) och utredningen En utvecklad nationell fysisk planering av mark- och vattentillgångar (LI 2026:02). Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt inhämta synpunkter från berörda myndigheter samt kommuner och regioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2028.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)