

Kommittédirektiv



Översyn av vissa frågor i minerallagen

**Dir.
2011:73**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 september 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av vissa bestämmelser i minerallagen (1991:45). Utredningens huvudsakliga syfte är att utveckla regelverket så att markägare, sakägare och kommuner med ökad tydlighet och effektivitet ska få tidig information om vad som avses med en undersökning enligt minerallagen.

Utredaren ska vidare kartlägga och analysera behovet av att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.

Minerallagen

Minerallagen reglerar utvinning 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. I ett näringspolitiskt perspektiv består den svenska berggrunden av två typer av mineral – markägarmineral och koncessionsmineral. Mer än 99 procent av berggrunden består av mineral som markägaren själv råder över. Det finns ett starkt allmänt intresse att exploatera landets mineraltillgångar och att detta sker på ett ansvarsfullt sätt med hänsyn till konsekvenserna för andra verksamheter och för natur- och kulturmiljön.

Detta intresse anses så starkt att minerallagens bestämmelser att staten kan ge tillstånd att undersöka och utvinna mineralfyn-

digheter på annans mark anses förenliga med grundlagens förutsättningar för ingrepp i bl.a. markägarnas rätt.

Tillståndsgivningen enligt lagen regleras även i miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och flera andra lagar som tillämpas parallellt med minerallagen.

Den 1 maj 2005 genomfördes vissa ändringar i minerallagen med syftet att bättre balansera exploateringsintresset mot enskilda sakägares behov. Ändringarna avsåg förbättrad information till sakägare när en ansökan gjorts och beslut fattats om undersökningstillstånd och när ett sådant tillstånd upphör. Vidare gavs möjligheter för sakägare att påverka hur undersökningsarbetet utförs genom ett särskilt förfarande med s.k. arbetsplaner. De områden där undersökningsarbete fordrar ett särskilt medgivande, t.ex. i närheten av bostadsbyggnad, utökades. Bergmästaren fick möjlighet att ställa villkor i alla typer av undersökningstillstånd. Sökandens lämplighet gavs större betydelse och det infördes en generell skyldighet att utföra undersökningsarbeten så att minsta skada vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljöer.

Vidare beslutades om förbättrade möjligheter till inlösen av fastigheter vid utnyttjade bearbetningskoncessioner. För nya bearbetningskoncessioner infördes regler som innebär att en mineralersättning ska betalas av gruvföretaget till fastighetsägare inom koncessionsområdet och till staten under en gruvans drifttid. Dessutom infördes vissa regler för att effektivisera undersökningsarbetet samt vissa ändrade regler för överklagande. Reglerna för arbetsplaner har nu varit i bruk i drygt sex år och det finns anledning att bl.a. utvärdera hur den nya ordningen har fungerat.

Särskilt om arbetsplaner

Ett undersökningstillstånd ger sökanden ensamrätt till undersökningar inom ett område och företrädesrätt till eventuella fyndigheter. Tillståndet innebär inte att undersökningsarbetet kan startas påbörjas direkt. Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med gällande arbetsplan som ska upprättas av den som har tillståndet. Arbetsplanen ska innehålla en redogö-

relse för det undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt.

Arbetsplanen ska därefter delges ägaren till den mark där arbetet ska bedrivas och i förekommande fall innehavare av särskild rätt. Delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen skickas till den sameby som innehavarna tillhör. Arbetsplanen ska också sändas till bergmästaren.

Invändningar mot innehållet i arbetsplanen ska framställas skriftligt inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen.

En arbetsplan blir gällande om några invändningar inte framställs. En arbetsplan blir också gällande om den som har undersökningstillståndet och den sakägare som framställt invändningar kan komma överens om arbetsplanens innehåll. I sådant fall ska arbetsplanen sändas till bergmästaren.

Om invändningar framställts och den som har undersökningstillstånd inte kunnat komma överens med sakägaren finns möjlighet att begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren. Arbetsplanen ska då fastställas av bergmästaren och bli gällande i den utsträckning de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller någon annan sakägare att olägenheterna överväger intresset av att få utföra arbetet. Bergmästaren ska, i ett beslut om fastställande, meddela de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt för att förebygga eller begränsa olägenheter. För att förhindra att grundlösa invändningar blockerar utförandet av undersökningsarbete får bergmästaren också besluta att arbetsplan ska gälla utan att den har vunnit laga kraft. Bergmästarens beslut om arbetsplan kan överklagas hos mark- och miljödomstolen.

Uppdraget att utvärdera och utveckla regelverket för arbetsplaner

Reglerna för arbetsplaner har varit i bruk i drygt sex år. I propositionen Ändringar i minerallagen (prop. 2004/05:40) anförde regeringen att den hade för avsikt att följa utvecklingen av sy-

stemet med arbetsplaner och vid behov eventuellt justera bestämmelserna. Mot bakgrund av ovanstående finns anledning att följa upp både markägares, sakägares och företags erfarenheter av ordningen och se vilka möjligheter till förtydligande och effektivisering av regelverket som kan finnas.

Utredaren ska därför kartlägga och analysera hur reglerna för arbetsplaner i minerallagen har fungerat sedan de infördes 2005 och vid behov föreslå som behövs för att effektivisera syftet med arbetsplanerna.

Uppdraget att kartlägga och analysera kommunikation mellan företag och kommuner i samband med undersökningstillstånd

Den som ansöker om undersökningstillstånd bör på ett tidigt stadium skaffa sig kunskap om motstående intressen samt natur- och kulturmiljön i det område där undersökningsarbetet ska bedrivas och vilka skyddade eller särskilt skyddsvärda miljöer som finns där. Sådan information finns tillgänglig bl.a. hos länsstyrelsen. Regeringen har därför föreskrivit i 3 § tredje stycket mineralförordningen (1992:285), att länsstyrelsen ska ha tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd. Vidare framgår av föreskrifterna att ansökan som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar om den inte avvisas. Om ansökan avser något annat koncessionsmineral ska bergmästaren sända en underrättelse om ansökan bl.a. till berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare. Länsstyrelsen har rätt att yttra sig över alla ansökningar och kommunen har rätt att yttra sig om ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant.

Under senare år har människor i olika delar av landet engagerat sig mot undersökningar efter koncessionsmineral. Kommunföreträdare har tagit upp frågor om att minerallagens bestämmelser är otydliga. Långt ifrån alla undersökningar leder till gruvverksamhet. Prospektering i tidiga skeden genomförs med liten eller ingen påverkan på markanvändningen. Statistik visar att det går cirka 200 undersökningstillstånd på en bearbet-

ningskoncession. När det gäller anläggning för att bryta uranhaltigt material ställs det ytterligare krav eftersom det finns regler i miljöbalken som innehåller kommunalt veto.

Minerallagen reglerar de mineral som är svåra att hitta och kostsamma att utvinna och det krävs därför ett långsiktigt åtagande från företagens sida för att framgångsrikt kunna genomföra gruvprojekt. I lagstiftningen måste det därför finnas ett rimligt mått av förutsebarhet för de företag som söker efter mineral.

Det är viktigt att det etableras en tidig och väl fungerande dialog mellan företag, fastighetsägare, sakägare och kommuner. Detta bedöms även underlätta senare skeden i processen. Företagen har ett stort eget ansvar för hur deras verksamhet uppfattas och tolereras av kringboende. En dialog innebär både möjligheter, utmaningar och ansvar för samtliga inblandade.

Utredaren ska mot denna bakgrund kartlägga och analysera hur kommunikation sker mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner i samband med undersökningstillstånd och vid behov föreslå ändring av regelverket så att det ger stöd för en god dialog mellan dessa.

Utredaren ska också utreda möjligheterna att införa en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessens gång informera berörd allmänhet om det planerade arbetet.

Uppdraget att kartlägga behovet av och möjligheten att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd

Enligt 14 kap. 2 § minerallagen ska innehavare av undersökningstillstånd betala avgift till staten. Avgiften ska bestämmas med beaktande av undersökningsområdets storlek och arten av de mineral som omfattas av tillståndet enligt vad regeringen närmare föreskriver.

Närmare föreskrifter i denna fråga har meddelats av regeringen i 10–13 §§ mineralförordningen. Avgiften utgår med en viss summa per påbörjat hektar av undersökningsområdet. Om undersökningstillståndets giltighetstid förlängs enligt 2 kap. 6 §,

2 kap. 7 § första stycket och 2 kap. 7 § andra stycket minerallagen höjs avgiftens storlek per påbörjat hektar av undersökningsområdet vid varje förlängning.

Avgifterna ska betalas in i förskott i samband med ansökan och de kan uppgå till betydande belopp. Avgifterna blir därmed ett incitament att utföra undersökningar av ett område på så kort tid som möjligt.

Bergmästaren har inte befogenhet att sätta ned eller efterge undersökningsavgiften. Någon situation då det skulle ha varit motiverat med nedsättning eller eftergift i ett ärende om ansökan om undersökningstillstånd har inte varit aktuell och det finns ingen omständighet som pekar på att en sådan situation skulle kunna komma att uppstå.

Däremot har bergmästaren till regeringen redovisat att vid förlängning av tillstånd kan det finnas skäl att efterge eller sätta ned avgiften då den som har tillståndet har varit förhindrad att utföra ändamålsenliga undersökningar på grund av omständigheter som denne inte råder över. I en sådan situation kan det framstå som oskäligt att innehavaren alltid ska behöva betala full avgift. Mot denna bakgrund bör undersökas om det finns skäl att i vissa fall efterge eller sätta ned avgift vid förlängning av undersökningstillstånd.

Utredaren ska därför analysera behov och lämplighet av att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd och föreslå hur denna eftergift eller nedsättning ska finansieras.

Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren

- kartlägga och analysera hur reglerna för arbetsplaner i minerallagen har fungerat sedan de infördes 2005 och vid behov föreslå bestämmelser som behövs för att effektivisera syftet med arbetsplanerna,
- kartlägga och analysera kommunikation mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner i samband med undersökningstillstånd och vid behov föreslå ändring av regelverket så att det ger stöd för en god dialog mellan dessa,
- utreda möjligheterna att införa en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessen informera berörd allmänhet om det planerade arbetet,
- analysera behov och lämplighet av att i vissa fall eftertege eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd.

Övrigt

- Utredaren ska föreslå relevanta ändringar i minerallagen eller mineralförordningen och utarbeta författningsförslag.
- Utredaren ska i övrigt föreslå de ändringar av redaktionell eller juridisk-teknisk natur som uppmärksammas under utredningen.
- Utredaren får även ta upp andra frågor som stärker syftet att effektivisera informationen om undersökningstillstånd och undersökningsarbete.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska belysa konsekvenserna av sina förslag för

- möjligheten att bedriva den verksamhet som regleras i minerallagen,
- Sveriges geologiska undersökning, företag, kommuner, länsstyrelser samt mark- och sakägare.

Utredaren ska också belysa de eventuella konsekvenser uppdraget kan ha för statsbudgeten samt beakta proportionalitetsprincipen beträffande inskränkning av kommunal självstyrelse (i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen) i sina redogörelser, analyser och förslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter, företrädare för näringslivet, kommuner, mark- och sakägare samt andra intressenter som är berörda. Synpunkter ska också inhämtas från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företagen ska synpunkter inhämtas från Näringslivets Regelnämnd. Till stöd för sitt arbete får utredaren inrätta en referensgrupp med exempelvis representanter för myndigheter, markägare och näringslivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.

(Näringsdepartementet)