



Er ref/dnr: KN2023/02524
Vårt dnr: 2023/0087

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se
lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se

Stockholm 24 augusti 2023

Remissvar på Ds 2023:5, Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen

Naturskyddsföreningen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på departementspromemorian *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen* (Ds 2023:5).

Regeringskansliets utredare har lagt fram förslag om en senarelagd Natura 2000-prövning i den serie av prövningar som sker i samband med gruvverksamhet. En Natura 2000-prövning måste enligt gällande rätt ske om ett gruvprojekt kan påverka ett område som ingår i EU:s nätverk av naturskyddade områden.

Föreningen lämnar följande synpunkter med anledning av utredningens betänkande.

Sammanfattning

- Föreningen avstyrker förslaget som helhet, eftersom en senarelagd Natura 2000-prövning sannolikt blir negativt för miljön med den utformning som föreslås.
- Även om det faller utanför utredarens uppdrag, vill föreningen understryka att det är tveksamt ur EU-rättslig synvinkel att låta prövningen av de övriga riksintressebestämmelserna kvarstå i mineralprövningen.
- Föreningen förordar istället att minerallagsprövningarna inkorporeras i miljöbalken, i syfte att korta processerna och åstadkomma en mer allsidig och effektivare prövning. Dubbelprövningarna medför tidsspillan och en svåröverblickbar prövningsordning. Detta bör bli föremål för nya utredningsinsatser.
- Om regeringen ändå överväger att gå vidare i frågan om en senarelagd tidpunkt för Natura 2000-prövningen bör regeringen utforma propositionen i huvudsak i

enlighet med det förslag som lämnades i SOU 2022:56, det vill säga att provningen enligt 3 och 4 kapitlet miljöbalken i sin helhet utmönstras ur minerallagen och överförs till miljöbalksprövningen. Det vill säga samma ordning som gäller för annan miljöfarlig verksamhet.

Bakgrund och övergripande synpunkter

Gruvprojekt föregås i normalfallet av två tillståndsansökningar enligt två olika parallella lagstiftningar. Bergsstaten prövar ansökningar om bearbetningskoncessioner enligt minerallagen, och mark- och miljödomstolar prövar ansökningar om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt miljöbalken. Det rör sig i allt väsentligt om en dubbelprövning.

Gruvindustrin har en speciallösning som avviker från övriga näringar, som innebär att avvägningen mellan olika riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken normalt endast prövas inom ramen för Bergsstatens prövning enligt minerallagen. I en senare miljöbalksprövning är mark- och miljödomstolarna förhindrade att pröva ansökan mot dessa kapitel i miljöbalken. Efter en serie uppmärksammade domar står det nu klart att gruvföretag inte kan dröja med att ansöka om Natura 2000-tillstånd tills efter prövningen enligt minerallagen, eftersom en bestämmelse om Natura 2000-skydd finns med i 4 kap. miljöbalken. Något som medfört omfattande kritik från industrins sida.

Uppdraget till utredaren var att göra det möjligt att skjuta på Natura 2000-prövningen till efter prövningen enligt minerallagen, vilket utredaren nu också föreslår genom att ta bort hänvisningen till Natura 2000-bestämmelserna i miljöbalken från minerallagen.

Frågan har tidigare utretts av Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (SOU 2022:56), som förordade att den avvikande konstruktionen i minerallagen tas bort. I betänkandet föreslogs att prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i sin helhet flyttas till miljöprövningen. I den nu aktuella utredningen hindrades emellertid utredaren explicit i uppdraget från att lägga fram en sådan lösning (sidan 13).

Specifika synpunkter

Avsnitt 3.1 Avgränsningen av uppdraget

Föreningen understryker det olämpliga att regeringen avgränsade utredningsuppdraget endast till att utreda frågan om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om

bearbetningskoncession enligt minerallagen samt uttalat instruerade utredaren att *inte* utreda eller lämna förslag om prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i övrigt.

Därmed förband regeringen utredaren till att lämna förslag som är suboptimala och riskerar fortsatta problem med förenligheten med EU-rätten, vilket utvecklas nedan.

Avsnitt 9.1 Natura 2000-prövningen flyttas till miljötillståndsprövningen

Utredaren förslår att flytta prövningen av Natura 2000-tillstånd från prövningen enligt minerallagen, på ett sådant sätt att ett Natura 2000-tillstånd – när ett sådant krävs – inte längre ska vara en förutsättning för att meddela bearbetningskoncession.

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget, då föreningen bedömer att en senarelagd Natura 2000-prövning kommer att innebära negativa effekter för miljön, samtidigt som det inte bidrar till en effektivare process. Vi befärrar att förslaget kommer att medföra att fler gruvprojekt som påverkar känsliga Natura 2000-områden får tillstånd. Resultatet kan bli förorening av skyddade vattensystem och värdefulla vattentäkter samt lokal utslagning av känsliga populationer av skyddade arter.

För det första har den nuvarande konstruktionen med en prövning mot EU-rätten i ett tidigt skede den fördelen att naturvårdshänsynen kommer in vid en tidpunkt då bolag och finansärer inte investerat stora summor i utformningen av gruvprojekt. Det ger förutsättningar för att verksamheten utformas bättre i förhållande till känsliga naturmiljöer. Det kan handla om att hänsyn till Natura 2000-områden kan influera tidiga metodval om dagbrott eller underjordsbrytning, om upptagen malm ska behandlas i närområdet eller på annan plats och utformningen av klarningsmagasin, sandupplag och dammar.

För det andra kan en tidig prövning vara viktig för att kunna avgöra om gruvprojektet över huvud taget bör genomföras. I de fall (enligt utredaren 11 procent av ansökningarna) som det finns risk för påverkan på ett Natura 2000-område, måste det betecknas som en fundamental fråga i prövningarna – inte minst med tanke på att EU-rätten uppställer synnerligen strikta krav. Det finns därför samhällsekonomiska fördelar med att avgöra frågan om förenligheten med EU-rätten i dessa avseenden i ett tidigt skede, innan stora resurser tagits i anspråk för att utforma projekt som senare visar sig inte vara möjliga att genomföra.

För det tredje befärrar föreningen att förslaget kommer att leda till fortsatta processuella oklarheter, eftersom förslaget inte slutgiltigt löser de problem man upplever med förenligheten med EU-rätten. Se vidare om detta i SOU 2022:56 (sidan 403 ff).

Detta gäller bland annat frågan om MKB-direktivets krav på utredning av påverkan på Natura 2000-området redan inför prövningen enligt minerallagen. Men det gäller också frågan om att Natura 2000-prövningen enligt EU-rätten ska göras i samband med den huvudsakliga prövningen, vilket mineralprövningen kan komma att vara om de viktigaste tillståndsfrågorna avgörs i den prövningen – som riksintressebedömningen.

Avslutande synpunkter

Föreningen beklagar att regeringen överförde utredningen av Natura-2000 prövningen från Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral på det vis som skedde. Att lyfta ur frågan ur sitt sammanhang och lämna direktiv som förhindrade utredaren att lämna lagförslag som tog bredare ansatser medförde klara problem. Förfarandet har motverkat en allsidig belysning av problematiken och möjligheten att identifiera långsiktigt hållbara legala lösningar.

Mycket av problematiken beror på att dubbelprövningen tar betydande resurser och tid. Naturskyddsföreningen förordar istället den lösning som Naturvårdsverket föreslagit, att minerallagsprövningarna inkorporeras i miljöbalken. En sådan reform skull kunna korta processerna och åstadkomma en mer allsidig och effektivare prövning. Dubbelprövningarna medför tidsspillan och en svåröverblickbar prövningsordning. Detta bör bli föremål för nya utredningsinsatser.

Om regeringen ändå överväger att gå vidare i frågan om en senarelagd tidpunkt för Natura 2000-prövningen bör regeringen utforma propositionen i huvudsak i enlighet med det förslag som lämnades i SOU 2022:56, att prövningen enligt 3 och 4 kapitlet miljöbalken i sin helhet utmönstras ur minerallagen och överförs till miljöbalksprövningen. Det vill säga samma ordning som gäller för annan miljöfarlig verksamhet.

Detta remissvar har utarbetats av chefsjurist Oscar Alarik med hjälp av Jonas Rudberg, sakkunnig gruvor, vid Naturskyddsföreningens rikskansli.

För Naturskyddsföreningen
Stockholm dag som ovan

Beatrice Rindevall
Ordförande

Louise Karlberg,
Chef skog och jordbruk