



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-08-31

Ärendenummer
NV-03732-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Ds 2023:5, Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (KN2023/02524)

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket tillstyrker de föreslagna ändringarna i minerallagen (1991:45).

Naturvårdsverket ser därutöver skäl att flytta den prövning som krävs enligt miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden från koncessionsprövningen till miljöprövningen.

Skäl

De föreslagna ändringarna av minerallagen

Efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande (HFD 2022 not 20) står det klart att det är en förutsättning att en verksamhet som kan komma att påverka ett Natura 2000-område måste ha ett Natura 2000-tillstånd innan ett beslut om bearbetningskoncession enligt minerallagen kan meddelas. Detta har lett till att verksamhetsutövarna antingen söker Natura 2000-tillstånd i ett förhållandevis tidigt skede av prövningsprocessen, alternativt att tillstånd enligt miljöbalken söks parallellt med koncessionsprövningen.

Konsekvenserna av det första av dessa tillvägagångssätt blir att Natura 2000-tillstånd söks, och eventuellt meddelas, för en verksamhet där detaljprojektering sannolikt fortfarande pågår och där miljöeffekterna av verksamheten inte är fullt utredda. Parallella processer kan till exempelvis innebära en osäkerhet för parter och prövningsinstanserna vilken av instanserna som ska pröva 3 och 4 kap. miljöbalken eftersom miljödomstolen ska tillämpa dessa bestämmelser under förutsättning att dessa inte tidigare prövats genom ett koncessionsbeslut. Det kan även innebära svårigheter för de verksamhetsutövare som inte redan har rådighet över de aktuella markområdena.

Det följer av EU-rätten och svensk praxis att det vid något tillfälle av en tillståndsprövning ska göras en fullständig, exakt och slutlig bedömning av den samlade påverkan på berörda Natura 2000-områden. För att tillstånd ska kunna meddelas måste det var säkerställt bortom allt rimligt tvivel att en skada eller störning inte uppstår (se NJA 2013 s. 613). Det ställs således stora krav på det

underlag som ska ligga till grund för en sådan prövning. Naturvårdsverket delar den uppfattning som förs fram i promemorian, att det ofta saknas detaljerad kunskap om hur verksamheten slutligt kommer att utformas vid det tillfälle då en bearbetningskoncession meddelas. Det är därför svårt att i detta skede exakt veta vilken miljöpåverkan som följer med verksamheten. En påtaglig risk, vilket även konstateras i promemorian, är därmed att ett tidigt meddelat Natura 2000-tillstånd behöver omprövas när den slutliga miljöprövningen genomförs, vilket inte kan anses vara processekonomiskt.

Av ovanstående skäl tillstyrker Naturvårdsverket de föreslagna ändringarna i minerallagen, med innebörden att Natura 2000-tillstånd ska sökas först när prövningen enligt miljöbalken sker.

Prövningsunderlag samt flytt av hushållningsbestämmelserna till miljöprövningen

Under rubriken 11.9 *Konsekvenser för tillämpningen av riksintressesystemet* i promemorian framgår att det i dialogen förts fram synpunkter om att tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i sin helhet bör flyttas till miljöprövningen. Ett argument för den ståndpunkten är enligt promemorian att helhetsperspektivet i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna går förlorat om 4 kap. 8 § miljöbalken inte längre ska tillämpas i koncessionsärendet. Med anledning av detta vill Naturvårdsverket framföra följande.

Det är väsentligt att det underlag som ingår i en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen är av en sådan omfattning att det möjliggör en bedömning av verksamhetens påverkan i den omfattning som krävs enligt 3 kap. miljöbalken. En flytt av Natura 2000-prövningen och de höga krav på utredning som följer med den prövningen får således inte leda till att prövningsunderlaget i koncessionsärendet förminskas. Det framgår till exempel av 3 kap. 3 § miljöbalken att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Det kan inte uteslutas att vissa Natura 2000-områden utgör sådana mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. Det innebär att det underlag som ingår i en ansökan om bearbetningskoncession måste ha en sådan omfattning och detaljeringsgrad att det går att avgöra om den sökta verksamheten kan skada naturmiljön. Vidare krävs det enligt 3 kap. 6 § andra stycket att områden som är av riksintresse för naturvården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada naturmiljön. Avsaknaden av ett Natura 2000-tillstånd vid koncessionsprövningen får således inte leda till att det underlag som ingår i prövningen inte medger en adekvat prövning av hushållningsbestämmelserna.

Det kan också ifrågasättas om det i samtliga fall går att göra de bedömningar som krävs enligt 3 och 4 kap. miljöbalken gällande möjlig påverkan eller skada på naturvärden eller naturmiljön, innan ett nödvändigt Natura 2000-tillstånd är på plats. Även om utredningens uppdrag inte innefattade att utreda och lämna författningsförslag gällande prövningen av 3 och 4 kapitlet, vill Naturvårdsverket framhålla de slutsatser myndigheten drog i rapport 6759 *Förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken*¹ och även i regeringsuppdraget *Förslag till strategi för hantering av gruvavfall*² där Naturvårdsverket förordade att även prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken bör

¹ Förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken – Naturvårdsverkets Rapport 6759

² Förslag till strategi för hantering av gruvavfall (NV-03195-16)

flyttas till miljöprövningen. En sådan förändrad ordning har även föreslagits i SOU 2022:56 *En tryggad försörjning av metaller och mineral*.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand, miljöjuristen Sara Nordström och handläggaren Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:

lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se