



VÄGLEDNING FÖR PRÖVNING AV GRUVVERKSAMHET

Dnr 04-2288/2012
2013-05-31



Omslagsbild: Luossavaara i vinterskrud.
Foto: Åsa Persson.

Sveriges geologiska undersökning, 2013
Layout: Jeanette Bergman Weihed
Tryck: Elanders Sverige AB

FÖRORD

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har haft regeringens uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket utarbeta en branschspecifik vägledning för prövning av gruvverksamhet. Avsikten är att vägledningen ska vara ett stöd för såväl företag som myndigheter verksamma inom området.

Arbetet är ett led i den nationella mineralstrategin, vars syfte är att stärka Sveriges position som Europas ledande gruv- och mineralnation. Det är ett arbete som fortgår och som innebär en kontinuerlig utveckling av förutsättningarna för gruv- och mineralverksamhet i Sverige. Det gör att en vägledning av det här slaget inte blir ett för alla tider färdigt dokument utan tvärtom behöver modifieras och byggas ut i takt med att mineralstrategin förverkligas.

Naturvårdsverket och SGU är överens om att fortsätta vägledningsarbetet både för att ta hänsyn till nya förutsättningar och för att fördjupa det arbete som nu har inletts. Liksom hittills kommer vi att eftersträva ett nära samarbete med näringslivet och med andra myndigheter.

Projektet har letts av en styrgrupp med representanter från Naturvårdsverket, SGU och näringslivet. Till styrgruppen har knutits en referensgrupp med deltagare från länsstyrelser och näringslivet. Den slutliga rapporten har huvudsakligen utarbetats av Joanna Lindahl (projektledare), Linda Ylivainio och Peter Åkerhammar från SGU samt Annika Månsson, Ingrid Backudd, Måns Cederberg och Ann-Marie Fällman från Naturvårdsverket.

Uppsala i maj 2013

Jan Magnusson
Generaldirektör

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Begrepp och definitioner	5
Sammanfattning	7
1. Prövningsprocessen: från prospektering till gruvdrift	9
2. Undersökningstillstånd och undersökningsarbete	11
2.1 Om undersökningstillstånd	11
2.2 Arbetsplaner och andra bestämmelser om undersökningsarbete	12
3. Provbrytning	14
3.1 Tillståndsplikt enligt miljöbalken	14
3.2 Att skilja mellan probrytning och utvinning	14
3.3 Beslut och överklagande	14
4. Natura 2000	15
4.1 Vad är Natura 2000	15
4.2 Prövningsunderlaget	16
4.3 När och av vem ska frågan om Natura 2000-tillstånd prövas	16
5. Bearbetningskoncession	18
5.1 Ärendets handläggning hos Bergsstaten	18
5.1.1 Inledande granskning	18
5.1.2 Remiss till länsstyrelse och kommun	18
5.1.3 Underrättelser och kungörelser	19
5.2 Ansökans innehåll	19
5.2.1 Ansökans form och antal	20
5.2.2 Material som kan omfattas av sekretess	20
5.3 Prövningens omfattning	20
5.3.1 Malmbevisning	21
5.3.2 Lämplig arrondering	21
5.3.3 Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken	22
5.3.4 Detaljplaner och områdesbestämmelser	26
5.4 Beslut och överklagande	26
5.4.1 Beslut om bearbetningskoncession	26
5.4.2 Att överklaga ett koncessionsbeslut	27
6. Tillstånd för gruvverksamhet enligt miljöbalken	28
6.1 Ärendets handläggning hos mark- och miljödomstolen	29
6.1.1 Komplettering	29
6.1.2 Kungörelse och remiss	29
6.1.3 Huvudförhandling	29
6.1.4 Dom	29
6.1.5 Överklagande	30
6.2 Prövningens omfattning	30
6.2.1 Samlad prövning	30
6.2.2 Praxis angående prövningens omfattning	31
6.2.3 Följdföretag	33
6.2.4 Ändringstillstånd	33

6.3 Ansökans innehåll	35
6.3.1 Miljöbalkens mål och allmänna hänsynsregler	35
6.3.2 Förslag till utformning av villkor	37
6.3.3 Industriutsläppsdirektivet (IED)	38
6.3.4 Miljökvalitetsnormer för luft	39
6.3.5 Vattenfrågor och miljökvalitetsnormer för vatten	39
6.3.6 Grundvattenpåverkan	43
6.3.7 Utvinningsavfall	44
6.3.8 Ekonomisk säkerhet	46
6.3.9 Dammsäkerhet	48
6.3.10 Artskydd	49
6.3.11 Verksamhetsutövarens egenkontroll	50
7. Markanvisning	51
7.1 Vilken mark eller vilket utrymme ska anvisas	51
7.2 Ansökan	51
7.3 Förfarandet	52
7.4 Markanvisningsprotokoll	52
7.5 Tillträde	52
8. Bygg- och marklov	53
9. Miljökonsekvensbeskrivning	54
9.1 Miljökonsekvensbeskrivning för prövning enligt miljöbalken	54
9.1.1 Samrådsförfarandet	54
9.1.2 Innehåll	56
9.1.3 Esbokonventionen	58
9.1.4 Kungörelse av en miljökonsekvensbeskrivning	58
9.1.5 Beslut om miljökonsekvensbeskrivning	58
9.2 Miljökonsekvensbeskrivning i ett ärende om bearbetningskoncession	60
9.2.1 Bakgrund och syfte	60
9.2.2 Samråd och beslut om miljökonsekvensbeskrivning.	61
9.2.3 Innehåll	61
9.2.4 Särskilt om rennärningen	62
10. Framgångsfaktorer för en lyckad prövningsprocess	64
11. Referenslista	65

BEGREPP OCH DEFINITIONER

Anrikningssand. Restprodukt som blir över efter att de värdefulla malmmineralen har separerats ut ur malmen i anrikningsverket. Anrikningssand är ett finkornigt material som främst utgörs av s.k. gråbergsmineral. I vissa fall används sanden för att återfylla gruvan. Resten måste deponeras och pumpas därför tillsammans med processvatten till invallade områden, s.k. sandmagasin. I sandmagasinet sedimenterar sanden, medan överskottsvattnet avleds vidare, i den mån det inte återanvänds i processen, till en klarningssjö för att sedan hamna i närmaste vattendrag.

Anrikningsverk. En anläggning där man förädlar finmald malm genom mekanisk eller kemisk behandling och framställer ett koncentrat (eller slig) av värdefulla malmmineral.

Arrondering (i gruvsammanhang). Utformning, storlek och läge av koncessionsområden i förhållande till varandra. (En dålig arrondering av koncessionsområden innebär att de olika rättighetsupplåtelseerna motverkar varandra på ett negativt sätt ur produktions- eller utvinningssynpunkt.)

Dagbrott. Gruvverksamhet som sker i dagen (ej under jord).

Gråberg. Ofyndigt berg (dvs. berg som inte är brytvärt) och som måste tas bort för att nå malmen. Brukar oftast läggas i upplag i gruvans närhet.

Jordägarmineral. Alla mineral och bergarter (t.ex. kvartsit, kalksten, grus och sand) som inte omfattas av minerallagen. Kan även kallas markägarmineral.

Koncessionsmineral. Särskilt utpekade mineraliska ämnen (metaller, vissa industrimineral och olja, gas och kol) som omfattas av minerallagen. Se också faktaruta på sidan 10.

Malm. En i naturen förekommande metallhaltig mineralkoncentration som är brytvärd ur ekonomisk synvinkel, där en eller flera metaller kan utvinnas. Malm är således, i den striktaste betydelsen, ett ekonomiskt begrepp. Ofta används dock termen malm i en bredare betydelse där nödvändigtvis inte alla ”malmer” måste vara ekonomiskt lönsamma att utvinna just i denna stund.

Prospektering. Letande efter ekonomiskt intressanta mineral (”malmer”) genom undersökningar av berggrunden.

Provbrytning. Görs för att få en bättre förståelse om materialets anrikningstekniska egenskaper inför en framtida kommersiell gruvdrift. Detta innebär att man tar bort jordlagret och frilägger berggrunden inom en liten del av en ytnära fyndighets centrala delar för att sedan ta ut mindre mängder material för anrikningsförsök.

Recipient. Ett grundvattenmagasin eller ytvattenområde som tar emot processvatten från gruvområdet (egentligen från klarningssjön): det ”mottagande” vattendraget.

Sovring. Grovsortering av krossad malm för att få bort gråberg t.ex. genom siktning och magnetisk separering.

SAMMANFATTNING

Från det att en verksamhetsutövare vill börja leta malm till att en gruva kan starta krävs en rad tillstånd. Prövningsprocessen skiljer sig från vad som gäller för annan industri genom att den också innehåller prövning enligt minerallagen och därmed involverar flera olika beslutsinstanser. Det är av stor vikt att verksamhetsutövare, länsstyrelser och övriga aktörer är väl införstådda med vad som provas i de olika stegen och vilket beslutsunderlag som krävs vid respektive prövning.

Den svenska minerallagen ska möjliggöra samhällets försörjning av nödvändiga metaller och mineral. Minerallagen innebär emellertid inte några undantag från miljölagstiftningen. Vid prövning av gruvverksamhet tillämpas reglerna i miljöbalken precis som för annan industriell verksamhet.

För att få söka efter värdefulla mineral (prospektera) krävs ett undersökningstillstånd enligt minerallagen samt en gällande arbetsplan. Ansökan om undersökningstillstånd görs hos Bergsstaten. Ett undersökningstillstånd innebär inte ett undantag från andra lagar och regler vilket gör att en del prospekteringsåtgärder även kan behöva andra tillstånd. Provbrytning är ett exempel på en undersökningsåtgärd som är tillståndspliktig enligt miljöbalken.

I de fall där undersökningsarbete leder fram till en brytvärd fyndighet kan verksamhetsutövaren ansöka om bearbetningskoncession hos Bergsstaten. Prövningen syftar bland annat till att bedöma om det är sannolikt att fyndigheten går att utvinna ekonomiskt och att avgöra om marken kan tas i anspråk för gruvdrift. Vid den grundläggande prövningen av markanvändningsfrågan tillämpas miljöbalkens s.k. hushållningsbestämmelser. För att kunna bedöma om gruvverksamhet kan bedrivas på platsen krävs en miljökonsekvensbeskrivning som tydligt belyser de motstående markanvändningar som är av allmänt intresse. Bergsstaten rekommenderar verksamhetsutövaren att samråda med berörda inför upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen. Inför sitt beslut om bearbetningskoncession ska Bergsstaten samråda med länsstyrelsen i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om hushållning med mark- och

vattenområden. I detta skede är det viktigt att såväl verksamhetsutövare som länsstyrelser är införstådda med att gruvdriften såsom den beskrivs i ansökan får sin fullständiga prövning enligt hushållningsbestämmelserna redan i koncessions-skedet. Det är också viktigt att det tydligt framgår i ansökningshandlingar, länsstyrelsens yttrande och koncessionsbeslutet vilket område och vilka verksamhetsdelar som har prövats.

Om en verksamhetsutövare ansöker om bearbetningskoncession i eller i närheten av ett s.k. Natura 2000-område kan ett särskilt tillstånd av länsstyrelsen krävas innan markanvändning får medges. En bedömning om sådant tillstånd krävs görs lämpligen i samband med Bergstatens samsrådsremiss till länsstyrelsen.

För att få påbörja gruvverksamhet krävs också ett miljöbalkstillstånd för att bedriva miljöfarlig verksamhet och oftast även vattenverksamhet. Innan ansökan kan göras hos mark- och miljödomstolen måste ett samråd genomföras som ett led i framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen. Samrådet ska leda till att problemställningar klargörs på ett tidigt stadium, alternativa lösningar övervägs, berörda ges möjlighet att påverka samt att en relevant avgränsning av sakfrågorna görs. Prövningen utgår från miljöbalkens allmänna hänsynsregler och huvudsyftet är att fastställa hur verksamheten ska bedrivas så att miljön och människors hälsa skyddas mot föroreningar och andra störningar.

När ett tillstånd enligt miljöbalken har meddelats är gruvverksamhetens utformning klar. För att påbörja gruvdrift krävs dock att marken som ska tas i anspråk först har anvisats enligt minerallagen. Verksamhetsutövaren ska därför återigen vända sig till Bergsstaten för en ansökan om markanvisning. Innan anläggningar och verksamhetsdelar får etableras krävs också en ansökan om bygglov hos kommunen.

En framgångsrik prövningsprocess inleds med ett väl genomfört samråd och kännetecknas av god samverkan samt kommunikation och tydlighet från alla berörda parter. Att upprätta tidsplaner för när de olika stegen i processen ska ske är också en god idé.

1. PRÖVNINGSPROCESSEN: FRÅN PROSPEKTERING TILL GRUVDRIFT

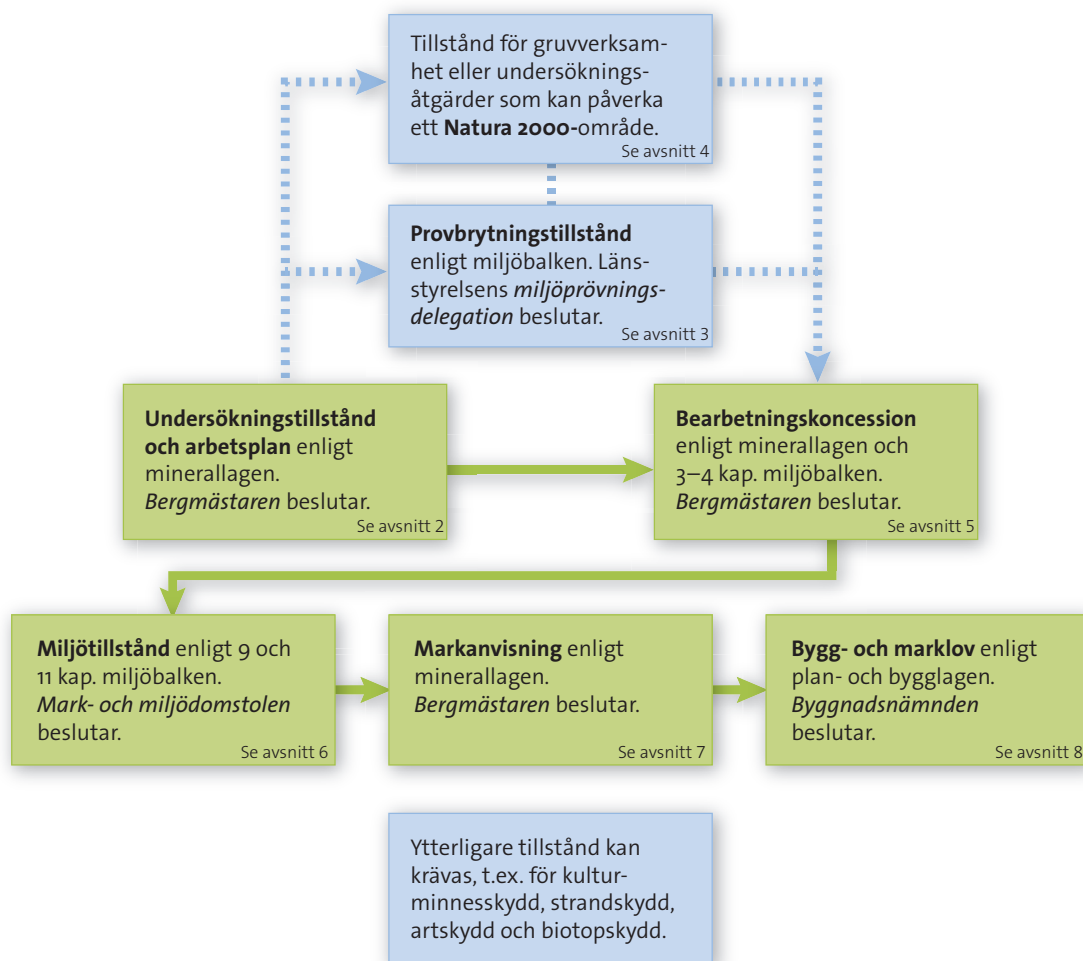
Prövning av gruvverksamhet är en omfattande process som involverar ett stort antal aktörer. Från det att en verksamhetsutövare vill börja leta malm till att en gruva kan starta krävs en rad olika tillstånd vilket illustreras i principschemat nedan.

Prövningsprocessen för gruvor skiljer sig ifrån annan industri genom minerallagen (1991:45). Syftet med den svenska minerallagen är att möjliggöra samhällets försörjning av nödvändiga metaller och mineral genom utvinning av särskilt utpekade naturresurser, så kallade koncessionsmineral¹. Mineraliska ämnen som inte är särskilt utpekade, till exempel kalksten, omfattas alltså inte av minerallagen utan är ett s.k. jordägarmineral.

Sveriges berggrund anses ha en unik geologisk potential, men trots detta är ekonomiskt bryt-

värda fyndigheter svåra att finna. Att hitta och utvinna dem kräver speciell kompetens, mycket kapital och tillgång till stora markområden. I de flesta fall är det inte möjligt för en enskild markägare att genomföra. Detta är anledningen till att den som har förutsättningar att undersöka eller bryta en mineralfyndighet kan beviljas tillstånd enligt minerallagen oavsett vem som äger marken. Minerallagen har också den viktiga funktionen att ifall det finns flera olika intressenter avgöra vem som ska ges företräde till fyndigheten och rätten att utvinna den.

Den förutsägbarhet i tillståndprocesserna som minerallagen ger är av stor betydelse för dem som verkar inom mineralsektorn. Minerallagsprövningen ger förutsättningar för att nå fram



¹ Definieras i 1 kap. 1 § minerallagen och beskrivs i en faktaruta på sida 12.

till gruvdriften genom att successivt bygga trygghet i projekten med ökade ekonomiska insatser och kunskapsuppbyggnad. Denna trygghet avser verksamhetsutövarens tillgång till mark, företräde framför konkurrenter och i koncessionsfasen även samhällets grundläggande ställningstagande till lämpligheten av gruvdrift på platsen.

Det är dock viktigt att poängtera att prövningen enligt minerallagen inte innebär några undantag från miljöregler. Vid prövningen av gruvverksamhet tillämpas reglerna i miljöbalken (1998:808) på samma sätt som vid annan miljöfarlig verksamhet. Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas när man bestämmer de försiktighetsmått,

begränsningar och villkor i övrigt som ska gälla för verksamheten.

Vid den tillståndsprövning som sker i mark- och miljödomstolen är det enda som särskiljer gruvor från andra miljöfarliga verksamheter att den grundläggande prövningen av markanvändningsfrågorna enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, dvs. hushållningsbestämmelserna, inte ska prövas på nytt, förutsatt att frågan prövats inom ramen för beslutet om bearbetningskoncession. Om nya verksamheter eller anläggningar tillkommer efter koncessionsprövningen ska dessa dock bedömas enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i tillståndsprövningen i mark- och miljödomstolen.

KONCESSIONSMINERAL SOM OMFATTAS AV MINERALLAGEN

Följande ämnen omfattas av minerallagen: antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel,

niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, uran, vanadin, vismut, wolfram, yttrium, zink och zirkonium, alunskiffer, andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit,

kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stenkol, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat, wollastonit, olja, gasformiga kolväten och diamant.

2. UNDERSÖKNINGSTILLSTÅND OCH UNDERSÖKNINGSARBETE

Att söka efter värdefulla mineral genom blockletning på marken är enligt allemansrätten tillåtet för alla även utan markägarens lov.² Normalt krävs det inte heller medgivande från markägaren för att gå över marker och mäta med olika instrument. Detta förutsätter emellertid att skada inte uppstår på omgivningen och att intrång inte görs. Markägaren själv, eller någon som har markägarens medgivande, får även genomföra undersökningar som innebär skada och intrång.

Undersökningsarbete (prospektering) får bedrivas inom ramen för ett undersökningstillstånd enligt minerallagen och görs oftast i flera steg som består t.ex. av att man tar mindre prover på hållar och mark, mäter med olika typer av instrument och så småningom, när ett intressant område ringats in, eventuellt genomför borrhningar.³ Om borrhningar sker görs det oftast inom en liten och begränsad del av undersökningstillståndet. Mark- och miljöpåverkan vid undersökningsarbete är i de flesta fall mycket liten.

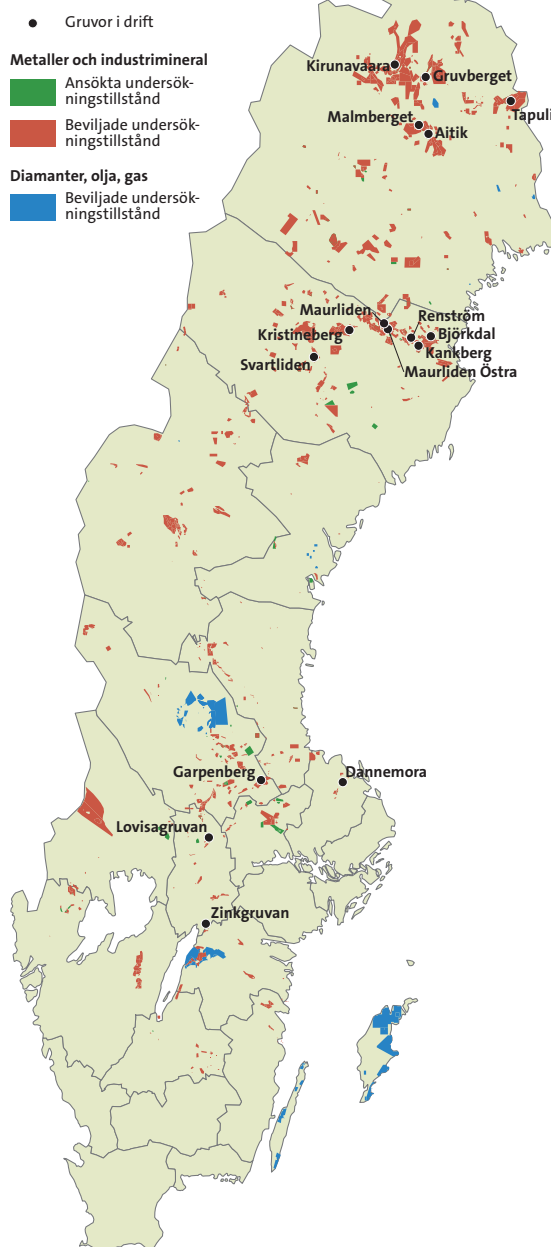
Att bedriva undersökningsarbete är en tids- och resurskrävande verksamhet som sällan ger utdelning. I Sverige meddelas det cirka 200 nya undersökningstillstånd per år – men det finns bara 16 gruvor i drift.⁴ Kartan till höger visar Sveriges aktiva metallgruvor och alla gällande samt sökta undersökningstillstånd våren 2013. Merparten av allt undersökningsarbete leder alltså inte fram till några brytvärda fynd men kan däremot ge geologisk kunskap som kan vara till nytta för samhället i framtiden. Enligt minerallagen ska den som bedriver undersökningsarbete lämna den insamlade informationen till Bergsstaten och uppgifterna blir efter fyra år offentliga för alla som vill ta del av dem.⁵

2.1 Om undersökningstillstånd

Ett undersökningstillstånd enligt minerallagen ger ensamrätt (även i förhållande till markägaren) att kartlägga berggrundsgeologin inom det aktuella området med syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, hur den i så fall är beskaffad, dess storlek och eventuella brytvärdhet. Ett undersöknings-

tillstånd ger också företräde till bearbetningskoncession av den eventuella fyndigheten. Det är viktigt att observera att ett undersökningstillstånd,

Gruvor och undersökningstillstånd februari 2013



² För mer information se Sveriges geologiska undersökning, 2011. Promemoria 15 december 2011 om Allemansrätten och mineralletning.

³ För mer information se SveMin, 2012. Vägledning vid prospektering i Sverige.

⁴ För mer information se skriften Bergverksstatistik som årligen ges ut av Sveriges geologiska undersökning (finns på webbplatsen www.sgu.se).

⁵ 14 kap. 3 § minerallagen

sitt namn till trots, inte ger någon rätt att direkt påbörja undersökningsarbete. För att bedriva undersökningsarbete krävs en arbetsplan.

Man behöver inte bedriva yrkesmässig prospekteringsverksamhet för att beviljas undersökningstillstånd. Även amatörgeologer kan söka tillstånd för att med den tryggheten undersöka möjligheterna att göra mer kostsamma undersökningar vid intressanta fynd. För dem som inte bedriver professionell verksamhet brukar dock områdena vara mindre till ytan.

Att ansöka om undersökningstillstånd görs hos Bergsstaten. Vad en ansökan om undersökningstillstånd ska innehålla är reglerat i 1 § mineralförordningen (1992:285). Länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig och sakägare inom området ska underrättas innan bergmästaren fattar beslut om undersökningstillstånd. I de fall ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska ansökan dessutom kungöras och kommunen ges möjlighet att yttra sig. Mer att läsa om undersökningstillstånd och vad som krävs av sökanden går att hitta på Bergsstatens webbplats.⁶

2.2 Arbetsplaner och andra bestämmelser om undersökningsarbete

Innan undersökningsarbete påbörjas ska det finnas en arbetsplan. Den som har beviljats undersökningstillstånd ska upprätta arbetsplanen och delge den till berörda markägare och nyttjanderätts-havare (sakägare). Dessa har sedan tre veckor på sig att framföra eventuella invändningar. Om en sakägare invänder mot arbetsplanen måste tillståndsinnehavaren försöka komma överens med sakägaren. I de fall där en överenskommelse inte går att nå kan tillståndshavaren begära att bergmästaren prövar frågan efter det att alla berörda parter fått komma till tals. Bergmästaren kan då besluta om att fastställa arbetsplanen. Beslutet om fastställelse ska förenas med de villkor som behövs.

Undersökningsarbete måste utföras så att minsta skada och intrång orsakas. Ett undersökningstillstånd är förenat med villkor om att tillståndshavaren, innan undersökningsarbeten påbörjas, ska ställa ekonomisk säkerhet avseende ersättning till mark- och sakägare för skada eller intrång som

» Innan undersökningsarbete påbörjas ska det finnas en gällande arbetsplan «

ändå kan uppstå.⁷ Hur stor säkerhet som ska ställas är inte reglerat. Säkerhet som inte kan godtas av mark- och sakägare som berörs av undersökningsarbeten ska på begäran av denne prövas till utformning och storlek av länsstyrelsen.⁸ Om tillståndshavaren och mark- eller sakägaren efter avslutade undersökningsarbeten inte är överens om storleken på ersättningen för skada eller intrång kan den som är missnöjd vända sig till Bergsstaten för att få saken prövad.

I minerallagen finns bestämmelser kring olika hinder mot undersökningsarbete.⁹ I ett avseende finns det ett absolut hinder, och det är i våra nationalparker. Det är inte tillåtet att utföra undersökningsarbete i en nationalpark eller ett område som har begärts ska reserveras till nationalpark av en statlig myndighet. Det finns inga undantag från denna regel. När det gäller övriga hinder nämnda i minerallagen är det fråga om områden där det krävs medgivande till undersökningsarbete från den som berörs eller av olika myndigheter.

För att påbörja undersökningsarbete är det oftast tillräckligt med ett undersökningstillstånd och en gällande arbetsplan. En del åtgärder kan dock behöva särskilda tillstånd eller prövningar eftersom ett undersökningstillstånd inte medger undantag från andra lagar och regler. Vilka prövningar som krävs beror på vilken typ av arbeten som ska utföras och förhållandena i det aktuella området. Det är tillståndsinnehavaren som är skyldig att ta reda på vad som krävs och se till att allt som krävs är uppfyllt innan arbetet påbörjas.

I Bergsstatens beslut om undersökningstillstånd finns påminnelser om några av de krav som gäller för undersökningsarbete:

- Undersökningsarbeten får utföras endast i enlighet med en arbetsplan som ska upprättas av tillståndshavaren och som ska delges markägare

⁶ www.bergsstaten.se

⁷ 2 kap. 10 § minerallagen och 3 kap. 3 § tredje stycket minerallagen

⁸ 17 kap. 2 § minerallagen

⁹ 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen

och innehavare av särskild rätt (t.ex. berörd sameby, nyttjanderättshavare eller rättighets-havare som är inskrivna i fastighetsregistrets inskrivningsdel).¹⁰

- Undersökningsarbete får inte äga rum i strid med föreskrifter för natur- eller kulturresevat. Tillstånd krävs också för arbeten som på ett betydande sätt påverkar miljön inom bl.a. så kallade Natura 2000-områden.¹¹
- För undersökningsarbetet krävs medgivande av bergmästaren eller länsstyrelsen om ett område med särskilda skyddsregler berörs enligt regler i 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen. Som exempel på sådana skyddade områden kan nämnas:
 - områden inom 200 meter från bostadsbygg-nad, kyrka, annan samlingslokal, hotell, in-dustriell anläggning eller skyddsobjekt enligt skyddslagen,
 - områden inom 30 meter från allmän väg, järnväg eller flygplats,
 - områden med detaljplaner eller områdes-bestämmelser och
 - områden som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken (s.k. obrutet fjäll).
- Att köra i terrängen med motordrivna fordon är förbjudet på barmark och – om det finns risk för skador – också på snötäckt jordbruksmark och skogsmark med plant- eller ungskog. Läns-styrelsen kan medge undantag. Bestämmelserna finns i terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594).

- Om undersökningsarbetet innebär verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt änd-ra naturmiljön ska anmälan för samråd göras hos länsstyrelsen. Sådan anmälan ska alltid göras om arbetet ska ske inom s.k. obrutet fjäll. Anmälan ska göras senast sex veckor i förväg och den ska vara skriftlig. Regler om detta finns i 12 kap. 6 § miljöbalken och i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.
- Det är förbjudet att utan länsstyrelsens tillstånd rubba, ändra eller skada en fornlämning. Reg-lerna finns i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
- Enligt 15 kap. 30 § miljöbalken är det förbjudet att skräpa ned utomhus på en plats som allmän-heten har tillträde eller insyn till.

I länsstyrelsernas yttranden över ansökan om undersökningstillstånd finns ofta särskilda upp-lysningar om områdesskydd eller annat som sökanden behöver känna till när arbetena planeras. Det kan exempelvis vara av särskilt intresse om ett område är aktuellt för ett kommande områdes-skydd som det inte är möjligt för prospektören att hitta information om på annat sätt. En vägledning kring vad som gäller för just prospektering i skyd-dade områden har getts ut av Sveriges geologiska undersökning.¹² Branschföreningen SveMin har därtill tagit fram en vägledning för god miljö-praxis vid prospektering som kan ge ytterligare information.¹³

¹⁰ 3 kap. 5 § minerallagen

¹¹ Avsnitt 4 i denna vägledning.

¹² Sveriges geologiska undersökning, 2005. Prospektering i skyddade områden.

¹³ SveMin, 2007. Vägledning för god miljöpraxis vid prospektering i skyddade områden.

3. PROVBRYTNING

Som ett delsteg på väg mot en gruva kan det ibland vara nödvändigt att provbryta en del av fyndigheten för att pröva hur materialet kommer att bete sig i en anrikningsprocess. Undersökningsarbete kan ha visat höga halter av olika metaller, men för att kunna avgöra om de går att utvinna ekonomiskt behöver man också kunskap om de tekniska förutsättningarna för vidareförädling.

Enligt minerallagen är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet.¹⁴ Provbrytning kan således ske inom ramen för ett undersökningstillstånd. Som för allt undersökningsarbete krävs det att det finns en gällande arbetsplan och medgivande från bergmästaren eller länsstyrelsen i de fall som regleras i 3 kap. 6 och 7 §§ mineralagen (se avsnitt 2.2). Eftersom samtliga bestämmelser i minerallagen är tillämpliga vid provbrytning finns också möjligheten för innehavaren av ett undersökningstillstånd att få tillgång till den mark som krävs för arbetena även om markägaren motsätter sig att det sker.

I de fall provbrytning sker är det frågan om ett betydligt större ingrepp i miljön än vad som är fallet med andra undersökningsåtgärder. Hur stor mängd material som behöver tas ut varierar med förhållandena men det rör sig ändå i de flesta fall om ett mindre dagbrott.

3.1 Tillståndsplikt enligt miljöbalken

Provbrytning är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken. Tillståndsplikten är föreskriven som en B-verksamhet¹⁵ vilket betyder att det är länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (MPD) som prövar ansökan. Även den efterföljande behandlingen av det utbrutna materialet är tillståndspliktigt.¹⁶

Tillståndsprövningen enligt miljöbalken är i förhållande till minerallagen en helt fristående prövning. För att verksamheten ska tillåtas krävs att bestämmelserna i miljöbalken är uppfyllda, inklusive hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken.

Inför ansökan om tillstånd för provbrytning ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas i enlighet med 6 kap. miljöbalken. Mer att läsa om miljökonsekvensbeskrivningar finns i avsnitt 9 i denna vägledning.

3.2 Att skilja mellan provbrytning och utvinning

Emellanåt kommer frågan upp om hur stora mängder material som kan tas ut vid en provbrytning. Det som avgör om verksamheten utgör en provbrytning eller en utvinning – för vilken det krävs en bearbetningskoncession – är dock inte mängden, utan syftet med brytningen. När det gäller de koncessionsmineral som utvinns under undersökningsarbetet får tillståndsinnehavaren enligt 3 kap. 4 § mineralagen använda dem endast för att undersöka deras beskaffenhet och lämplighet för teknisk bearbetning. Av samma bestämmelse framgår dock att de produkter som samtidigt framställs eller utvinns får tillgodogöras. Innebörden av detta är alltså att så länge syftet med provbrytningen är undersökning får tillståndsinnehavaren också sälja det som kommer ut av anrikningsförsöken.

Syftet med brytningen är avgörande när miljöprövningsdelegationen prövar ansökan enligt miljöbalken, särskilt i fall där bearbetningskoncession redan har beviljats. Regelbunden brytning under en längre tid, eller när en fyndighet helt bryts ut, är inte att betrakta som provbrytning utan en gruvverksamhet som kräver tillstånd av mark- och miljödomstolen.

Både länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som prövningsmyndighet och Bergsstaten som tillsynsmyndighet bör vara uppmärksamma på att sökanden har förstått bestämmelserna rätt och att syftet med provbrytningen ryms inom minerallagens definition av undersökning och inte bearbetning.

3.3 Beslut och överklagande

Miljöprövningsdelegationens beslut ifråga om provbrytning kan överklagas till mark- och miljödomstolen (MMD), vars avgörande i sin tur kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). För att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp målet till prövning krävs att domstolen lämnar prövningstillstånd vilket förklaras i avsnitt 6.1.5 i denna vägledning.

¹⁴ 1 kap. 3 § mineralagen

¹⁵ Punkt 13:50 i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁶ Punkten i föregående fotnot lyder i sin helhet "Provbrytning inklusive annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol än rostning och sintring".

4. NATURA 2000

Gruvverksamhet och omfattande undersöknings-åtgärder som t.ex. provbrytning i närheten av eller i ett skyddsvärt område kan komma att kräva ett särskilt tillstånd enligt miljöbalken, ett s.k. Natura 2000-tillstånd. Anledningen till denna särskilda tillståndsprövning är att man genom en konsekvensbedömning vill förvissa sig om att verksamheten eller åtgärden inte kan komma att på ett betydande sätt påverka miljön i området.

4.1 Vad är Natura 2000

Natura 2000 är ett nätverk av skyddsvärda områden som EUs medlemsstater ska bidra till att skapa enligt fågeldirektivet¹⁷ och art- och habitatdirektivet.¹⁸ Syftet med nätverket är att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden inom gemenskapen.¹⁹ Som medlem i EU har Sverige åtagit sig att se till att naturtyper och arter har gynnsam bevarandestatus, det vill säga att de finns kvar i en långsiktigt hållbar omfattning genom att vidta bevarandeåtgärder.

Bestämmelserna om Natura 2000 finns i 7 kap. miljöbalken. Vilka områden som har förtecknats som Natura 2000-områden framgår av Naturvårdsverkets kartverktyg.²⁰

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Även verksamheter eller åtgärder som vidtas utanför ett Natura 2000-område kan omfattas av bestämmelserna.²¹ Hjälp med att fastställa vad som kan utgöra en påverkan framgår av art- och naturtypsvisa vägledningar som Naturvårdsverket har tagit fram.²²

För att ett Natura 2000-tillstånd ska kunna lämnas måste det enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken stå klart att verksamheten eller åtgärden, ensam

eller tillsammans med andra, inte kan skada den eller de livsmiljöer som avses skyddas i området. Regeln säger också att en verksamhet eller åtgärd inte får medföra att den art eller de arter som ska skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arten eller arterna i området. Trots bestämmelsen kan Natura 2000-tillstånd medges enligt 7 kap. 29 § första stycket miljöbalken om det saknas alternativa lösningar och verksamheten måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och om åtgärder vidtas för att kompensera förlorade miljövärden så att syftet med att beskydda det berörda området ändå kan tillgodoses. Ett sådant medgivande kräver tillåtelse av regeringen.²³

För mer information om Natura 2000, se:

- Naturvårdsverkets webbplats,²⁴
- Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd om Natura 2000 i Sverige,²⁵
- förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.,
- länsstyrelsernas bevarandeplaner för respektive Natura 2000-område,
- EU-kommissionens officiella vägledning om skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden,²⁶
- EU-kommissionens dokument om konsekvensbedömningar av planer och projekt som på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områden.²⁷

I juli 2010 publicerade EU-kommissionen en branschspecifik vägledning med klargöranden kring vad som gäller för utvinningsindustrin (ej energiutvinning) i eller i närheten av Natura 2000-områden.²⁸ Gruvindustrins europe-

17 Rådets direktiv 79/409/EEG

18 Rådets direktiv 92/43/EEG

19 Sveriges ska som medlemsstat när det är lämpligt föreslå att listan över Natura 2000-områden anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning som sker av områdena. Listan ska därefter antas av kommissionen. Detta innebär att nya områden kan tillkomma, områdesgränser kan ändras och i vissa fall kan befintliga områden upphöra.

20 www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Natura-2000/

21 Prop. 2000/01:111 s. 40 och MÖD 2012:34

22 www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Natura-2000/

23 7 kap. 29 § andra stycket miljöbalken.

24 www.naturvardsverket.se

25 Naturvårdsverket, 2003. Handbok 2003:9 om Natura 2000 i Sverige – allmänna råd.

26 Europeiska kommissionen, 2000. Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden – Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG.

27 Oxford Brookes University Impacts Assessment Unit, 2001. Metodik för bedömningar enligt art. 6.3–6.4 i habitatdirektivet.

28 European Commission, 2010. Non-energy mineral extraction industries and Natura 2000 – A guidance document.

iska branschorganisation Euromines har därefter publicerat en vägledning till EU-kommissionens vägledning som ger ytterligare information och stöd.²⁹

4.2 Prövningsunderlaget

Om Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs behöver sökanden ta fram en ansökan med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Vilken omfattning underlaget ska ha varierar naturligtvis beroende på karaktären hos den berörda verksamheten eller åtgärden. I de fall det är fråga om mer omfattande projekt, t.ex. en ny gruva, är det i allmänhet nödvändigt att redan vid den inledande bedömningen av projektet beakta den avsedda fortsatta utvecklingen, alltså hela gruvans livscykel. Det omfattar även efterbehandlade områden, deponier av gräberg, dammar etc. för all framtid. Eftersom en gruva vanligen inte kan bedrivas utan ett antal verksamheter som hänger samman med bearbetning så bör dessa verksamheter och deras samlade konsekvenser redovisas i samband med prövningen om Natura 2000-tillstånd. Det innebär att det i vissa fall kan behövas en relativt omfattande konsekvensbedömning redan för denna prövning.³⁰ Beslutsunderlaget bör därför i princip vara lika omfattande som underlaget till ansökan om tillstånd enligt miljöbalken när det gäller de delar av verksamheten som kan påverka miljön i Natura 2000-området.³¹

Uppgifter som alltid bör framgå av miljökonsekvensbeskrivningen är den planerade verksamhetens direkta och indirekta påverkan på naturområdet och konsekvensen av detta samt verksamhetens eller åtgärdens påverkan på de livsmiljöer och arter som skyddas i området.

Konkret ledning om vad som ska belysas i miljökonsekvensbeskrivningen kan hämtas i länsstyrelsernas bevarandeplaner för respektive Natura 2000-område.³² Dessa planer ska konkretisera bevarandesyftet och ta fram bevarandemål för gynnsam bevarandestatus. Beskrivningarna ska vara till hjälp för prövningen av tillstånd. Ansökan bör alltid innehålla förslag till nödvändiga villkor, skyddsåtgärder och ett utförligt kontrollprogram.

» Det bör framgå av miljökonsekvensbeskrivningen hur den planerade verksamheten direkt och indirekt kommer att påverka naturområdet och de livsmiljöer och arter som ska skyddas «

4.3 När och av vem ska frågan om Natura 2000-tillstånd prövas

Av 4 kap. 8 § miljöbalken framgår det att användning av mark och vatten som kan påverka ett Natura 2000-område, och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Bestämmelsen utgår alltså från att verksamheter och åtgärder i eller i närheten av Natura 2000-områden ska konsekvensbedömas enligt en särskild prövning där man förvissar sig om att verksamheten eller åtgärden inte kan skada eller på ett betydande sätt störa de skyddade intressena. Regeln infördes för att kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet skulle bli gällande även i samband med prövning av markanvändningsfrågor som sker enligt andra lagar än miljöbalken. I förarbetena framhålls att hänsyn till de olika skydds- och bevarandeområdena ska finnas med redan på ett tidigt planeringsstadium.³³ Detta gäller särskilt med hänsyn till art- och habitatdirektivets krav på att konsekvensbedömningen ska omfatta hur den planerade verksamheten i kombination med andra planer och projekt kan påverka ett skydds- eller bevarandeområde.

För den prövningsmyndighet som ska bedöma om en verksamhet eller åtgärd kan komma i konflikt med bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken gäller det att i första ledet klargöra om den aktuella bestämmelsen över huvud taget är tillämplig.³⁴ Markanvändning får medges utan en Natura 2000-tillståndsprövning om det är möjligt att konstatera att de verksamheter eller åtgärder som kan

²⁹ Euromines, 2011. Natura 2000: A Guide to the Guide.

³⁰ Prop. 2000/01:111 s. 66.

³¹ MÖD 2003:95.

³² Se även avsnitt 6.3 och 9.1.2.

³³ Prop. 2000/01:111

³⁴ Naturvårdsverket, 2003. Handbok 2003:9 om Natura 2000 i Sverige – allmänna råd

förutses i markanvändningen inte på ett betydande sätt påverkar miljön i det skyddade området. Avgörande vid bedömningen är om användningen av mark och vatten på något sätt kan påverka ett sådant område som skyddet avser. Bestämmelsen omfattar inte bara markanvändning inom de utpekade områdena utan också åtgärder utanför som kan påverka de livsmiljöer som skyddet avser. Om ett Natura 2000-tillstånd krävs ska detta ärende avgöras innan markanvändning får medges vid prövning enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

För undersökningsåtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt prövas frågan om Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 29 b § första stycket miljöbalken av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns.

För gruvverksamhet görs prövningen av markanvändning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken vid Bergsstaten i samband med ärendet om bearbetningskoncession enligt minerallagen (se avsnitt 5.3.3). Inom ramen för denna prövning ska länsstyrelsen genom en samrådsremiss ta ställning enligt 4 kap. 8 § miljöbalken till huruvida den ansökta verksamheten på ett betydande sätt påverkar miljön i ett Natura 2000-område. Om så är fallet krävs ett Natura 2000-tillstånd, vilket enligt 7 kap. 29 b § första stycket miljöbalken prövas av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns. Tillståndsärendet ska då avgöras innan länsstyrelsen får lämna sitt yttrande till bergmästaren om yttrandet innebär att man medger markanvändning. Prövningen enligt minerallagen får alltså avvakta länsstyrelsens tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken.³⁵ I dessa fall är

det viktigt att sökanden, bergmästaren och länsstyrelsen har en tät kommunikation och ett nära samarbete för att få till ett så effektivt prövningsförfarande som möjligt. Om sökanden önskar är det möjligt att ansöka om Natura 2000-tillstånd direkt hos länsstyrelsen utan att först ansöka om bearbetningskoncession. När ansökan görs är det viktigt att konsekvenserna av den verksamhet ansökan avser är tillräckligt belysta för att frågan om Natura 2000-tillstånd ska kunna prövas.

Det finns inget vägledande avgörande som klarlagt hur frågan om Natura 2000 ska hanteras i ärenden om gruvverksamhet.

Om en bearbetningskoncession redan har beviljats utan att länsstyrelsen har avgjort frågan, exempelvis i fall där verksamheten har förändrats så att påverkan på Natura 2000-området i efterhand blivit betydande eller då det rör sig om en äldre bearbetningskoncession som beviljats innan bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken infördes, så prövas tillståndsfrågan i stället av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 29 b § andra stycket miljöbalken i samband med ansökan om miljöstillstånd för gruvverksamhet (se avsnitt 6).

Det finns formellt inget hinder mot att ansökan om miljöbalkstillstånd för gruvverksamhet görs parallellt med eller innan ansökan om bearbetningskoncession – i sådant fall prövas frågan om Natura 2000-tillstånd av mark- och miljödomstolen. Detta förutsätter dock att sökanden har rådighet över det vatten som finns inom det område ansökan avser. Frågan om Natura 2000-tillstånd måste även i dessa fall avgöras innan länsstyrelsen medger markanvändning och bergmästaren fattar beslut om bearbetningskoncession.

35 Prop. 2000/01:111 s. 45 ff. och 65 ff.

5. BEARBETNINGSKONCESSION

För att få påbörja en gruvverksamhet krävs en bearbetningskoncession enligt minerallagen. Genom beslutet om koncession avgörs vem som har rätt att utvinna de mineral som finns i området.

Koncessionen ger dock inte någon rätt att påbörja verksamheten, för det krävs tillstånd enligt miljöbalken (se avsnitt 6). Tillstånd för bearbetning söks hos Bergsstaten och prövningsförfarandet följer oftast principschemat nedan.

5.1 Ärendets handläggning hos Bergsstaten

5.1.1 Inledande granskning

Bergsstatens granskning av en ansökan om bearbetningskoncession inleds med kontroll av de formella förutsättningarna och att ansökan innehåller alla de delar som ska finnas med enligt 17 och 18 §§ i mineralförordningen (se avsnitt 5.2). Handläggningen hos Bergsstaten syftar till att belysa sökandens förutsättningar att ekonomiskt tillgodogöra sig en viss fyndighet på ett sätt som inte är olämpligt i förhållande till andra intressen, t.ex. skyddsvärd natur, kommunikationsleder eller rennäring. Huvuddelen i ansökan utgörs därför av en s.k. malmbevisning (se avsnitt 5.3.1) och en miljökonsekvensbeskrivning (se avsnitt 9.2).

Att en ansökan innehåller alla nödvändiga handlingar är viktigt bland annat på grund av att det redan när ansökan lämnas in uppstår rättsliga konsekvenser av just det faktum att ansökan har lämnats in. Den som har ansökt om bearbetningskoncession får till exempel automatiskt ett skyddsområde om 1000 meter runt det område man ansökt om koncession för. Skyddet innebär förbud mot att bevilja ansökningar om undersökningstillstånd inom det aktuella skyddsområdet.

En ansökningsavgift på 80 000 kronor för varje koncessionsområde ska betalas i samband med att ansökan ges in.

5.1.2 Remiss till länsstyrelse och kommun

Innan beslut fattas ska Bergsstaten samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger i fråga om tillämpningen av 3, 4 och 6 kapitlet miljöbalken, dvs. bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden samt miljökonsekvensbeskrivning.³⁶ Samrådet genomförs inledningsvis genom en remiss. Det finns inga bestämmelser om att Bergsstaten ska inhämta yttranden från andra statliga instanser. Däremot finns förarbetsuttalanden där det för-



36 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen

utsätts att länsstyrelsen inhämtar det underlag som behövs för att bedöma tillämpningen av hushållningsbestämmelserna.³⁷

Länsstyrelsen ska inför sitt yttrande inhämta kommunens synpunkter i de fall det aktuella området inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. I de senare fallen ska Bergsstaten sända remissen direkt till kommunen.

För att undvika att länsstyrelsen i en första remissomgång inte godtar beslutsunderlaget bör sökanden kommunicera och föra en kontinuerlig dialog med denna innan ansökan lämnas in. Det är i första hand innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen som kan bli föremål för flera remissvändor innan länsstyrelsen lämnar sitt slutliga yttrande. Ett tidigt och väl genomfört samråd med länsstyrelsen hjälper den sökande att utforma miljökonsekvensbeskrivningen med rätt inriktning från början. Mer vägledning om samråd finns i avsnitt 9.

5.1.3 Underrättelser och kungörelser

Bergsstaten ska sända meddelanden om ansökan och om miljökonsekvensbeskrivningen till berörda fastighetsägare, nyttjanderättshavare, servitutshavare, industrier samt innehavare av mineralrättigheter med företrädesrätt. Ansökan ska även kungöras i ortstidningar samt i Post- och Inrikes Tidningar.

I både meddelande och kungörelse ska det anges att invändningar mot ansökan ska göras skriftligt hos bergmästaren inom en tid som ska vara minst fyra veckor efter det att kungörelsen införts. På samma sätt anges att invändningarna mot miljökonsekvensbeskrivningen ska göras hos länsstyrelsen inom samma tid.

Den föreskrivna ordningen syftar till att säkerställa att länsstyrelsen har tillgång till alla synpunkter eller invändningar gällande miljökonsekvensbeskrivningen inför sitt ställningstagande. Ordningen kan förefalla svårbegriplig för allmänheten och det är därför lämpligt att Bergsstaten och länsstyrelsen kontrollerar vilka synpunkter som har inkommit till respektive myndighet innan beredningen av ärendet fortsätter för det fall att någon skulle ha skickat sin skrivelse till fel myndighet.

I de fall då länsstyrelsens synpunkter leder till större förändringar i underlaget eller att ansökan

revideras bör Bergsstaten överväga att ytterligare kommunicera med dem som berörs och att kungöra ansökan på nytt.

5.2 Ansökans innehåll

I 17 och 18 §§ mineralförordningen finns bestämmelser om vad en ansökan om bearbetningskoncession ska innehålla och vilka ytterligare uppgifter som ska bifogas till ansökan. Av särskild betydelse är den s.k. malmbevisningen och miljökonsekvensbeskrivningen.

En ansökan ska innehålla följande:³⁸

- sökandens namn, hemvist och adress samt kontaktperson om sökanden är en juridisk person,
- det eller de koncessionsmineral ansökan avser,
- det område och den tid som avses med ansökan,
- de fastigheter som berörs av ansökan samt fastighetsägarnas och andra, för sökanden kända, sakägars namn och adress,
- huruvida det inom eller omedelbart intill området finns områden som omfattas av bestämmelserna om hinder mot bearbetning i 5 kap. 10 § minerallagen eller särskilda bestämmelser om medgivande av regeringen enligt 17 kap. 3 § minerallagen,
- huruvida det finns företrädesrätt enligt 4 kap. 3 § minerallagen om flera har ansökt om koncession för samma område,
- huruvida det finns en befintlig bearbetningskoncession för ett annat mineral enligt sådant förhållande som nämns i 4 kap. 4 § minerallagen,
- den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen samt de åtgärder som, enligt sökandens uppfattning, behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt,
- sökandens plan för verksamheten och, om ansökningen avser olja eller gasformiga kolväten, en utredning om sökandens tekniska och ekonomiska möjligheter att fullfölja planen,
- undersökningstillstånd som sökanden har eller har haft inom området,
- de huvudsakliga villkor som enligt sökandens uppfattning bör gälla för verksamheten, och
- den benämning sökanden föreslår på koncessionsområdet.

³⁷ Prop. 1988/89:92 s. 64 och prop. 1992/93:32 s. 104

³⁸ Undantag kan medges för områden som redan omfattas av s.k. utmål enligt äldre bestämmelser.

Tillsammans med en ansökan ska också lämnas:

- en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken,³⁹
- karta och beskrivning över det område som avses med ansökan,⁴⁰
- en malmbevisning⁴¹ och
- ett arbetsprogram för den planerade verksamheten.

5.2.1 Ansökans form och antal

Ansökan ska vara skriftlig. Det finns ett krav på att sökanden ska ge in det antal exemplar av ansökan som bergmästaren bestämmer. Skälet till detta är att det ofta rör sig om omfattande material och att flera exemplar behövs för remissförfarandet. Det kan vara lämpligt att sökanden vänder sig till Bergsstaten för besked om antalet. Ett exemplar i digital form underlättar Bergsstatens hantering och kan oftast innebära att ett mindre antal utskrivna exemplar behöver lämnas in.

Det är tillåtet att ge in en gemensam ansökan för flera områden om de ligger i närheten av varandra. Ansökningsavgiften är dock 80 000 kronor per område och reduceras alltså inte av om en eller flera ansökningar ges in.

5.2.2 Material som kan omfattas av sekretess

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) innehåller bestämmelser som gör att vissa delar av ansökan kan omfattas av sekretess.⁴² Om sökanden anser att så är fallet bör det anges redan i ansökan. I annat fall kontrollerar i normalfallet Bergsstatens handläggare detta med sökanden och sätter i förekommande fall sekretessmarkering på uppgifterna i akten. För att uppgifterna inte ska lämnas ut av misstag är det lämpligt att sökanden utesluter de uppgifter som omfattas av sekretess i kopiaakterna och också låter materialet vara separerat från det övriga materialet i den digitala versionen av ansökan.

Vad som kan omfattas av sekretess är tekniska och ekonomiska uppgifter, dvs. affärshemlig-

heter, som sökanden ingett för att ärendet ska kunna prövas.

Bergsstaten har under senare år beslutat att inte lämna ut den del av ansökan som innehåller malmbevisningen och annan teknisk beskrivning. I ett fall har beslutet prövats av kammarrätt och då inte ändrats.⁴³

5.3 Prövningens omfattning

Förutsättningarna för att få en ansökan om bearbetningskoncession beviljad anges i 4 kap. 2 § minerallagen. Dessa är:

- En fyndighet som sannolikt kan tillgodos göras ekonomiskt ska ha blivit påträffad. Detta kallas malmbevisning och ställer stora krav på sökanden att redovisa detaljerade uppgifter om undersökningsresultaten i området och de ekonomiska förutsättningarna för utvinning och bearbetning av fyndigheten (se avsnitt 5.3.1).
- Fyndighetens belägenhet och art ska göra att det inte är olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Detta är inte fråga om någon lokaliseringsprövning i den mening som gäller enligt miljöbalken, utan snarare en arronderingsfråga (se avsnitt 5.3.2). Det är olämpligt att en sökande beviljas koncession för ett område som ansluter till ett annat där någon annan redan har en pågående verksamhet. Det finns således i detta avseende ett rationellt företags- och samhällsekonomiskt synsätt i minerallagen där meningen är att den som har de bästa förutsättningarna för gruvdrift också ska få bedriva verksamhet.
- Gruvdrift på platsen får inte stå i strid med bestämmelserna i 3 och 4 kapitlet miljöbalken (se avsnitt 5.3.3).
- Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (se avsnitt 5.3.4). Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motarbetas får mindre avvikelser emellertid göras.

Av betydelse för vem som kan beviljas en koncession är också bestämmelsen i 4 kap. 3 § minerallagen.

39 Se avsnitt 9.2.

40 Det begärda koncessionsområdet ska tydligt framgå inklusive de ställen där det eller de koncessionsmineral som avses med ansökan har påträffats samt övriga förhållanden som sökanden känner till som är av betydelse vid en bedömning av fyndighetens storlek, läge och sträckning. Dessutom ska belägenheten av de områden där bestämmelserna i 4 kap. 4 §, 5 kap. 10 § eller 17 kap. 3 § minerallagen kan bli tillämpliga framgå.

41 Se avsnitt 5.3.1.

42 30 kap 23 § offentlighets- och sekretesslagen, p.52 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen

43 Kammarrätten i Sundsvall 2011 (avgörande den 21 mars 2011 i mål nr 2435-10)

Där föreskrivs att om flera ansökt om koncession för samma område ska den ha företräde som har undersökningstillstånd för något av de mineral som omfattas av ansökan. Företrädesregeln gäller bara den som kan komma ifråga enligt bestämmelserna i 2 §.

5.3.1 Malmbevisning

Enligt 4 kap. 2 § 1 punkten minerallagen, är en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska meddelas att ”en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad”. År 1976 utfärdade dåvarande Statens industriverk⁴⁴ riktlinjer för erhållande av utmål (äldre begrepp för bearbetningskoncession).

Riktlinjerna är av allmän karaktär då det inte är möjligt att göra dem detaljerade på grund av olika malmers varierande utformning, egenskap och placering. I stället överlämnar man åt förrättningsmännen (dvs. bergmästaren) att i varje enskilt fall göra de detaljbedömningar som krävs för att tillgodose syftena med malmbevisningen.

I riktlinjerna skiljer man på tre olika situationer: 1) Utmål beläget avses från tidigare lagda utmål, 2) Utmål i närheten av tidigare utmålsbelagda fyndigheter och 3) Utvidgning av utmål. I den första situationen är det fråga om mineralfyndigheter där bearbetning och utvinning fram till anrikning kräver anläggning av de kringanläggningar som behövs för att bedriva gruvsdrift. För situationerna två och tre är kraven något enklare och anpassade till rådande situation. För att en fyndighet ska anses vara ekonomiskt utvinningsbar, dvs. att betrakta som malm, krävs enligt riktlinjerna att det bär sig att starta en gruva med eventuell anrikningsverksamhet inom 25 år från det att ett beslut om koncession meddelas.

Riktlinjerna innehåller också uppgifter om hur det ska gå till att bedöma själva mineralfyndigheten och vilka kriterier som ska tillämpas, dvs. hur stor kännedom om en fyndighet som ska krävas och vilka uppgifter som är relevanta.

Det finns internationella normer för att beskriva malmreserver och mineraltillgångar, så kallade klassificeringssystem. De vanligaste systemen är den australiensiska JORC-koden och den kanadensiska NI 43-101. Dessa system ingår, tillsammans med andra, i ett internationellt arbete

» *Bergsstaten kräver att sökanden ska ha kännedom om fyndighetens omfattning och halt som minst motsvarar en indikerad mineraltillgång* «

för standardisering av klassificeringssystem inom CRIRSCO. Organisationen har tagit fram en mall (the international template) som rekommenderas för länder som inte redan har etablerade system för redovisning av mineraltillgångar. Branschföreningen SveMin har tillsammans med sina systerorganisationer i Finland och Norge anpassat hur man värderar mineraltillgångar och mineralreserver efter CRIRSCO-mallen i sin så kallade FRB-standard.⁴⁵ Av standarden framgår att kategorisering av mineraltillgångar och mineralreserver ska redovisas med uppdelning i *antagen*, *indikerad* och *känd* avseende mineraltillgångar samt *sannolik* och *bevisad* avseende mineralreserver. Bergsstaten kräver i en ansökan om bearbetningskoncession att sökanden ska ha kännedom om fyndighetens omfattning och halt som minst motsvarar FRB-standardens benämning ”indikerad” mineraltillgång.

För att Bergsstaten ska kunna bedöma mineralfyndighetens ekonomiska värde krävs att ett omfattande underlag lämnas in. Den sökande ska kunna redovisa de resultat som undersökningsarbetet har lett till samt presentera övrigt bevismaterial. Det ska finnas en karta över området med borrhål markerade. Den del av borrhållarna som utgör mineraltillgång ska ha analyserats liksom de hållar där mineraltillgången går i dagen.

Analysprotokoll, mättningsresultat, geologiska och geofysiska kartor samt tekniska och ekonomiska utredningar ska vara undertecknade av en för arbetets utförande huvudsakligen ansvarig, sakkunnig person.

5.3.2 Lämplig arrondering

I 4 kap. 2 § första stycket 2 punkten minerallagen anges att fyndighetens belägenhet och art inte får göra att det är olämpligt att sökanden beviljas en begärd koncession.

⁴⁴ Statens industriverk var ett statligt verk under Industridepartementet. 1991 slogs verket ihop med Statens energiverk och Styrelsen för teknisk utveckling till Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). 2009 avvecklades NUTEK och verksamheten gick över till nuvarande Tillväxtverket samt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

⁴⁵ SveMin m.fl., 2012. Rekommenderade regler för publik information i Sverige, Finland och Norge om prospekteringsresultat, undersökningar, lönsamhetsstudier och värderingar av mineraltillgångar och mineralreserver.

När det gäller belägenheten handlar det om behovet av att undvika olämplig arrondering av koncessionsområdena. Utan denna bestämmelse skulle brytningsområdena kunna komma att delas upp på flera aktörer och de skulle kunna låsa varandra och därmed hindra en rationell gruvdrift. Bestämmelsen innebär inte att koncessionsansökningar som avser områden i närheten av befintliga koncessionsområden ska avslås med automatik, utan prövning måste göras i varje enskilt fall. Vägningen får då göras mellan den befintliga koncessionshavarens intressen och den nya potentiella exploatörens. Passivitet från den som redan har intressen i området kan innebära att en ny sökande i närområdet ges företräde.⁴⁶

Fyndighetens art syftar på att vissa mineral kan ha särskild betydelse, t.ex. från försvars- och utrikespolitisk synpunkt. Det kan från nationell synpunkt vara angeläget att en fyndighet bearbetas av en viss exploatör.⁴⁷

5.3.3 Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken

Av 4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen framgår att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession. Bergmästaren ska enligt 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen samråda med länsstyrelsen om tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken.⁴⁸ Om bergmästaren vill frånga vad länsstyrelsen föreslår vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken ska ärendet hänskjutas till regeringen.⁴⁹

3 kap. miljöbalken om grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden

De grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ska hjälpa fram väl genomtänkta avvägningar mellan olika behov av att använda marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. I hushållningsbestämmelserna anges vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas vid sådana avvägningar för att en god hushållning med mark- och vattenområden ska uppnås. Syftet med bestämmelserna är att redovisa vilka intressen som har särskild

betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges företräde framför andra intressen när frågan om mark- och vattenanvändning ska avgöras.

Länsstyrelserna samordnar statens intressen i frågor som rör användning av mark- och vattenområden. Kunskapsmaterialet beträffande mark- och vattenområden av riksintresse kommer till uttryck i den kommunala översiktsplaneringen. I 3 kap. 1 § miljöbalken finns en grundläggande bestämmelse till stöd för de avvägningar som ska göras. I denna anges att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt de behov som finns. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Utgångspunkt för bedömningen bör vara miljöbalkens övergripande mål i 1 kap. 1 § första stycket att främja en hållbar utveckling.⁵⁰ De av riksdagen antagna 16 miljö kvalitetsmålen ska ge ledning vid bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär.⁵¹

De grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken omfattar följande områdestyper:

- stora, sammanhängande och opåverkade områden (2 §), eller
- ekologiskt känsliga områden (3 §).
- områden med jord- och skogsbruk av nationell betydelse (4 §),
- områden som har betydelse för rennärings⁵², yrkesfiske och vattenbruk (5 §),
- områden som har betydelse för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv (6 §),
- områden som innehåller fyndigheter av värdefulla ämnen eller material (7 §),
- områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion eller distribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering (8 §), samt
- områden som har betydelse för totalförsvaret (9 §).

Enligt 3 kap. miljöbalken är områden som benämns i 5–9 §§ av riksintresse. Det har betydelse

46 Delin, 1996. Minerallagen med kontinentalsockeln, s. 96.

47 Aa.

48 Prop. 1988:89:92 s. 63 f.

49 8 kap. 2 § minerallagen

50 Prop. 1997/98:45 del II s. 28 f.

51 Prop. 1997/98:45 del II s. 8 och prop. 2004/05:150 s. 375.

52 Se faktaruta om riksintresse för rennärings på sidan 23.

om ett område enligt miljöbalken är av riksintresse eller inte eftersom dessa ska skyddas mot andra åtgärder. I förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. anges vilka statliga myndigheter som var och en inom sitt verksamhetsområde ska ha uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska lämna uppgifter om och peka ut områden som de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. 5–9 §§ miljöbalken.⁵³ Utpekandena är inte juridiskt bindande.

Sveriges geologiska undersökning ska lämna uppgifter i fråga om områden som innehåller fyndigheter av värdefulla ämnen eller material som är av riksintresse. En fyndighet ska vara väldokumenterad för att kunna ges skydd.⁵⁴ Fyndighetens sträckning preciseras och utpekas som riksintresseområde. Avgränsningen görs utifrån ett långsiktigt perspektiv, normalt 50–100 år.⁵⁵

Ett område kan vara av riksintresse för flera olika ändamål samtidigt. I 3 kap. 10 § miljöbalken

» Ett område kan vara av riksintresse för flera olika ändamål samtidigt «

anges att om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Totalförsvarets intressen ges alltid företräde. Beslut enligt bestämmelsen får inte strida mot 4 kap. miljöbalken.

I förarbetena anges att en bedömning enligt bestämmelsen ska innefatta ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Vid bedömning av vilket riksintresse som har företräde har Sveriges internationella åtaganden betydelse.⁵⁶ Detta kan innebära att områden som Sverige genom konventioner har åtagit sig att skydda har företräde, t.ex. objekt som utsetts till världsarv.

RIKSINTRESSE FÖR RENNÄRING

Ungefär 50 procent av Sveriges yta utgör renskötselområde. Rennäringen är av allmänt intresse och de markområden som är av betydelse för näringen har ett särskilt skydd i 3 kap. 5 § miljöbalken. För de enskilda renskötsel företagen, företrädda av samebyarna, är rennäringen även av enskilt intresse. Rennäringen som allmänt intresse prövas genom den tillämpning av hushållningsbestämmelserna som sker i koncessionsprövningen. För de fall där koncessionsprövningen lett till att rennäringen får tåla inskränkningar i sin verksamhet för att ge plats åt gruvdrift kan ändå vissa frågor återstå vid prövningen enligt 9 kap. miljöbalken.

I ärenden om bearbetningskoncession ska länsstyrelsen yttra sig till Bergsstaten gällande hur en planerad gruvverksamhet skulle komma att förhålla sig till

rennäringens markanvändning. Det är inte ovanligt att ingående förhandlingar eller diskussioner pågår mellan sökandebolaget och berörd sameby i detta skede. För länsstyrelsernas del är det viktigt att ha i åtanke att det är områdets funktionella användning som ska bedömas och inte den enskilda samebyns inställning vid den aktuella tidpunkten. Det kan vara svårt att skilja dessa frågor åt men en allmän medvetenhet om de skilda aspekterna är nödvändig för att en relevant bedömning ska kunna göras.

I beslut om bearbetningskoncession uppställs ofta krav på att koncessionshavaren ska hålla årliga samråd med berörd sameby. Villkoret innehåller också krav på rapportering till Bergsstaten så att en uppföljning kan ske. Både rennäring och gruvdrift är verk-

samheter som till sin karaktär inte kan vara i detalj förutbestämbara, utan en flexibilitet måste vara inbyggd i regelverket. I Bergsstatens villkor ligger en grundläggande utgångspunkt om att koncessionshavaren i möjligaste mån ska anpassa sin verksamhet och vidta andra åtgärder för att underlätta för rennäringen i den mån det behövs. Villkoret kan verka allmänt hållet men ska ses mot bakgrund av möjligheten för Bergsstaten att föreskriva nya villkor i enlighet med bestämmelsen i 4 kap. 5 § minerallagen. Det innebär att om Bergsstaten uppmärksammas på missförhållanden och det finns möjlighet att föreskriva villkor till skydd för rennäringen (såsom allmänt intresse eller enskild rätt) så kan det ske även efter det att koncessionen meddelats och gruvverksamheten påbörjats.

53 2 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

54 Prop. 1985/86:3 s. 166.

55 Miljödepartementet, 2009. Statens offentliga utredning (SOU) 2009:45 om Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar s. 119

56 Prop. 1997/98:45 del II s. 35.

4 kap. miljöbalken om särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet

I 4 kap. miljöbalken anges geografiska områden som är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Syftet med bestämmelserna är att skydda dessa värden mot ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden.⁵⁷

Av 4 kap. 1 § miljöbalken framgår att de områden som anges i 2–8 §§ i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Områdena delas in i:

- primära rekreationsområden (2 §),
- obrutna kustområden (3 §),
- högeexploaterade kustområden (4 §),
- obrutna fjällområden (5 §),
- vissa utpekade nationalälvar (6 §),
- nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunns-viken–Djurgården (7 §) och
- särskilda skydds- och bevarandeområden, t.ex. Natura 2000 (8 §).

Ingrepp i miljön får göras endast om det inte möter hinder enligt bestämmelserna i 2–8 §§ miljöbalken och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Av 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken framgår dock att om det finns särskilda skäl så utgör bestämmelserna i 2–6 §§ inte något hinder för anläggningar för utvinning av fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Detta undantag omfattar dock inte bestämmelsen om nationalstadsparken i 7 § eller bestämmelsen om Natura 2000-områden i 8 §.

Av 4 kap. 8 § miljöbalken framgår det att verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område får komma till stånd endast om ett särskilt tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har lämnats (läs mer i avsnitt 4). För planerad gruvverksamhet i eller i närheten av ett Natura 2000-område gäller att i ett tidigt skede analysera verksamhetens påverkan på området för att kunna inhämta länsstyrelsens ställningstagande om ett särskilt Natura 2000-tillstånd krävs eller inte.

Länsstyrelsens bedömning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen ska vid tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken enligt 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. i yttrandet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen.

Av 3 § i samma förordning framgår att länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de myndigheter som enligt förordningen är ansvariga för respektive riksintresse. Om det inte finns underlag från myndigheterna ska arbetet grundas på det underlag som länsstyrelsen bedömer lämpligt. Vid behov kan länsstyrelsen med stöd av 13 § förvaltningslagen (1986:223) inhämta yttrande från andra myndigheter genom remiss.

Av 4 kap. 5 § minerallagen framgår att en koncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt eller som behövs för att naturtillgångarna ska utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt. Eftersom 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i bedömningen av om bearbetningskoncession ska meddelas kan villkor ställas för att tillgodose syftet med bestämmelserna i dessa kapitel. Vid konflikt mellan olika intressen bör i första hand undersökas om denna kan lösas med hjälp av villkor i koncessionen. Villkoren får inte ta sikte på annat än att motverka och kompensera negativ inverkan på motstående intressen av den planerade verksamheten.⁵⁸

I de fall ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål och företräde ges åt ett ändamål kan detta innebära påtaglig skada på eller försvåra bedrivandet av andra riksintressen.⁵⁹ I dessa fall finns en möjlighet att besluta om särskild undersökning av berört område, särskilda åtgärder för att

⁵⁷ Prop. 1997/98:45 del II s. 35 f.

⁵⁸ Prop. 1988/89:92 s. 100.

⁵⁹ Högsta förvaltningsrätten 2012 ref. 27

**» Länsstyrelsen behöver i sitt
yttrande till bergmästaren
ta ställning till om
gruvverksamhet kan bedrivas
på ansökt plats i förhållande till
3 och 4 kap. miljöbalken «**

bevara berört område och särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför (jämför 16 kap. 9 § miljöbalken). Om länsstyrelsen bedömer att det är lämpligt att besluta om t.ex. kompensationsåtgärder torde villkor kunna föreslås i samrådet med bergmästaren.

I förarbetena till minerallagen betonas att det är viktigt att den avvägning som görs i koncessionsärendet enligt 3 och 4 kap. miljöbalken är allsidig och övergripande. Det är viktigt att det finns ett ordentligt beslutsunderlag och att miljöaspekterna får en grundlig belysning och beaktas i beslutet.⁶⁰ Länsstyrelsen behöver i sitt yttrande till bergmästaren kunna ta ställning till om gruvverksamhet kan bedrivas på ansökt plats i förhållande till 3 och 4 kap. miljöbalken. När det gäller krav på underlaget, se avsnitt 9 om miljökonsekvensbeskrivningar.

**Om prövningens betydelse för
efterkommande prövningar**

Av 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen framgår att om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar ska 3 och 4 kap. miljöbalken endast tillämpas vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

Vid minerallagens tillkomst beslutades att bestämmelserna i den då gällande lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. skulle tillämpas i ett ärende om koncession. Frågan om den prövning som genomfördes i koncessionsärendet skulle vara bindande för kommande prövningar enligt andra bestämmelser var däremot kontroversiell och togs upp till särskild behandling.⁶¹ I förarbetena till minerallagen framhölls de särskilda förutsättningarna för prospektering och gruvdrift

och behovet av att kunna bygga upp malmreserver utan att de gjorda investeringarna plötsligt skulle kunna gå till spillo genom ett avslag i en senare prövning på grund av de intresseavvägningar som skulle göras enligt lagen om hushållning med naturresurser m.m.

I förarbetena betonas också att syftet med att endast pröva 3 och 4 kap. miljöbalken i koncessionsärendet (och inte i senare tillståndsprövningar) är föranlett av mineralnäringens speciella situation. Prospekteringsverksamhet är en i tiden utdragen process som kräver avsevärda investeringar. Om en meddelad koncession inte blir bindande i markanvändningsfrågan och en osäkerhet kvarstår om fyndigheten får bearbetas eller inte ökar skadeverkningarna för den enskilde prospektören. De ekonomiska skadorna vid ett avslag på ett senare stadium blir av betydligt större omfattning.⁶²

Av förarbetena till minerallagen framgår även att om ytterligare mark- eller vattenområden senare behöver tas i anspråk för verksamheten blir det fråga om en ny verksamhet. En förnyad intresseavvägning med tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken får då göras beträffande det begärda områdets användning. Om man vill utöka sin verksamhet inom det ursprungliga området på ett sådant sätt att omgivningen påverkas kan detta bara ske inom ramen för de villkor som ställts upp i tillståndet till skydd för de motstående intressena. Vill man gå utöver dessa villkor måste villkoren ändras. I ett ärende om ändring av villkoren ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Det är viktigt att notera att den bindande verkan som prövningen enligt minerallagen får endast gäller den verksamhet som prövats i ärendet, dvs. en verksamhet förlagd till ett visst område och med en viss medgiven inverkan på motstående intressen.⁶³

När det gäller vilken omfattning av verksamheten som ska anses vara prövad i koncessionsärendet i förhållandena till hushållningsbestämmelserna gjordes följande uttalande i specialmotiveringen till lagändringen:

”Vad som avgörs i koncessionsbeslutet enligt minerallagen torde normalt vara dels tillåtligheten av mineralutvinning av viss inriktning och om-

60 Prop. 1991/92:161.

61 Prop. 1991/92:161.

62 Prop. 1991/92:161 s. 6 ff.

63 Prop. 1991/92:161 s. 10

fattning, dels vissa mer övergripande villkor om hänsyn till allmänna intressen som skall uppfyllas i den fortsatta projekteringen. Den prövning som skall göras enligt annan lagstiftning torde normalt aktualiseras i ett senare skede av koncessionens giltighetstid och avse mer detaljerade frågor. Det nya tredje stycket innebär att någon omprövning därvid inte skall göras av företaget med tillämpning av 2 och 3 kap. lagen om hushållning med naturresurser m.m. Däremot är det avsett att de övergripande villkor till skydd för motstående intressen som uppställs i det ursprungliga koncessionsbeslutet skall kunna ges en mer preciserad utformning. Dessa mer preciserade villkor måste dock ligga inom ramen för de ursprungligen uppställda villkoren”.

Förarbetsuttalandet när det gäller vilken omfattning Bergstatens prövning i koncessionsärenden ska ha i förhållande till hushållningsbestämmelserna bör tolkas så att gruvdriften såsom den beskrivits i ansökan kan få sin fullständiga prövning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken redan i koncessionsskedet.⁶⁴ Med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmineral.⁶⁵ Att det tydligt framgår vilket område och vilka verksamhetsdelar som har prövats enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i koncessionsprövningen är av avgörande vikt. Prövningens omfattning bör därför framgå både av ansökningshandlingarna, länsstyrelsens yttrande och koncessionsbeslutet. Detta för att det i efterföljande tillståndsprövning hos mark- och miljödomstolen ska stå klart vilket område och vilka verksamhetsdelar som inte har prövats och som därför då ska bedömas enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ska i sitt yttrande till Bergsstaten ta ställning till inom vilket område gruvdrift får bedrivas i förhållande till 3 och 4 kap. miljöbalken.

5.3.4 Detaljplaner och områdesbestämmelser

En ansökan om bearbetningskoncession ska också prövas i förhållande till gällande detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Om syftet med detaljplanen eller bestämmelserna inte motverkas får mindre avvikelser göras.⁶⁶

Det förekommer att kommunen väljer att planlägga gruvområden som gruvindustri, särskilt i tätortsnära områden, men det är också vanligt att gruvor inte omfattas av detaljplan. Gruvdrift under jord kan många gånger utföras utan att markanvändningen ovan jord påverkas nämnvärt.

5.4 Beslut och överklagande

5.4.1 Beslut om bearbetningskoncession

Bergmästaren är i normalfallet beslutsinstans för ärenden om bearbetningskoncession.⁶⁷ Bergmästaren ska dock hänskjuta ärendet till regeringen i följande fall:

- Om frågan om koncession bedöms vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt. Något exempel på när detta skett finns inte. Det kan dock antas att om frågan skulle gälla ett kontroversiellt ämne, så skulle en sådan hänskjutning bli aktuell.
- Om bergmästaren finner skäl att frånga vad länsstyrelsen föreslagit vid tillämpningen av 3 och 4 kapitlet miljöbalken. Det är således inte möjligt för bergmästaren att besluta om att bevilja en koncession mot länsstyrelsens inrådan.

Om ett ärende hänskjuts till regeringen ska bergmästaren utreda ärendet och bifoga ett eget yttrande.⁶⁸

Det saknas närmare reglering om koncessionsbeslutens innehåll. Följande punkter bör dock finnas med:

- Koncessionsinnehavaren. Denna får inte vara någon annan än den som innehar undersökningstillstånd för samma område. Om det ovanliga skulle inträffa att ingen har undersökningstillstånd finns företrädesbestämmelser i 4 kap. minerallagen.
- De koncessionsmineral som omfattas av beslutet. Vilka ämnen som ska utvinnas har ett antal rättsverkningar, t.ex. ska beräkningen av mineralersättningen till mark- och sakägare utgå från dessa. Sökanden måste också ha kunnat visa att ämnena finns inom området.

64 Prop. 1991/92:161 s. 8 och s. 10

65 1 kap. 3 § minerallagen

66 4 kap. 2 § sista stycket minerallagen

67 8 kap. 1 § första stycket minerallagen

68 8 kap. 4 § minerallagen.

» Det är inte möjligt för bergmästaren att besluta om att bevilja en koncession mot länsstyrelsens inrådan «

- Giltighetstid. Normalt är den 25 år med möjlighet till förlängning men sökanden kan begära annan tidsperiod.
- Koncessionsområdet. Detta ska anges i koordinater i rikets system SWEREF 99 TM och visas på en karta utskriven på arkivpapper (100 g). Kartan ska upprättas i skala delbart med 100, innehålla en nordpil, koordinatreferenser, fastighetsgränser med registerbeteckning, anvisad mark, vägar och övrigt av betydelse. Dessutom bör det av kartan framgå namn på koncessionsområdet, kommun, län, skala, datum för upprättande och namn på den person som upprättat kartan.
- Villkor. Övervägandena om vilka villkor som bör föreskrivas gäller i första hand tillämpningen av 3 och 4 kapitlet miljöbalken. Villkoren kan vara en förutsättning för att koncessionen ska kunna meddelas. Villkor får också föreskrivas för att tillvarata allmänna intressen eller enskilds rätt⁶⁹.
- Krav på ekonomisk säkerhet. När en bearbetningskoncession upphör kan koncessionshavaren enligt 13 kap. 4 § minerallagen åläggas att utföra efterarbete och ta bort kvarstående anläggningar. Den säkerhet som koncessionshavaren ställer, kan, om koncessionshavaren inte fullgör sina skyldigheter, i sista hand, tas i anspråk av bergmästaren för detta ändamål.
- Uppgift om fastigheter och innehav (andelar).
- Godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen.
- Vad koncessionsprövningen har omfattat.

Ett koncessionsbeslut beskriver mineralfyndigheten, med mängder och halter av de viktigaste koncessionsmineralen. Tillräcklig mängd mineral ska ha påvisats för att möjliggöra gruvbrytning. I Bergsstatens prövning ingår detta, även om det inte framgår på annat sätt än genom de slutliga bedömningar som görs i ärendet.

Av beslutsmotiveringen bör länsstyrelsens ställningstagande tydligt framgå och även om det finns förbehåll med krav på villkor för att verksamheten ska kunna godtas. I koncessionsprövningen är 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. tillämplig och det ska alltså av koncessionsbeslutet kunna utläsas om det är förenligt med hushållningsbestämmelser och med kommunens översiktsplan (och eventuell regionplan).

En kopia av beslutet om bearbetningskoncession ska sändas till länsstyrelsen, Lantmäteriet och kommunen. Berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare ska delges beslutet.⁷⁰ Detta sker numera regelmässigt genom tillämpning av bestämmelserna om kungörelsedelgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). De berörda får även beslutet sänt till sig med vanlig post. Bergsstaten publicerar sina kungörelser med t.ex. beslut på sin webbplats.⁷¹

5.4.2 Att överklaga ett koncessionsbeslut

Bergmästarens beslut om bearbetningskoncession kan överklagas till regeringen. Regeringen har i sin hittillsvarande praxis varit välvillig då det gäller kretsen klagoberättigade och även tagit upp överklaganden från personer som inte direkt berörs av koncessionsområdet.

Den kommun där koncessionsområdet är beläget har klagorätt i fråga om bergmästarens beslut om bearbetningskoncession. Sådana ideella föreningar och juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har också klagorätt.⁷²

Det finns också en möjlighet till rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 1 § i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild person ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § i samma lag ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

69 4 kap. 5 § minerallagen

70 22 § mineralförordningen

71 www.bergsstaten.se

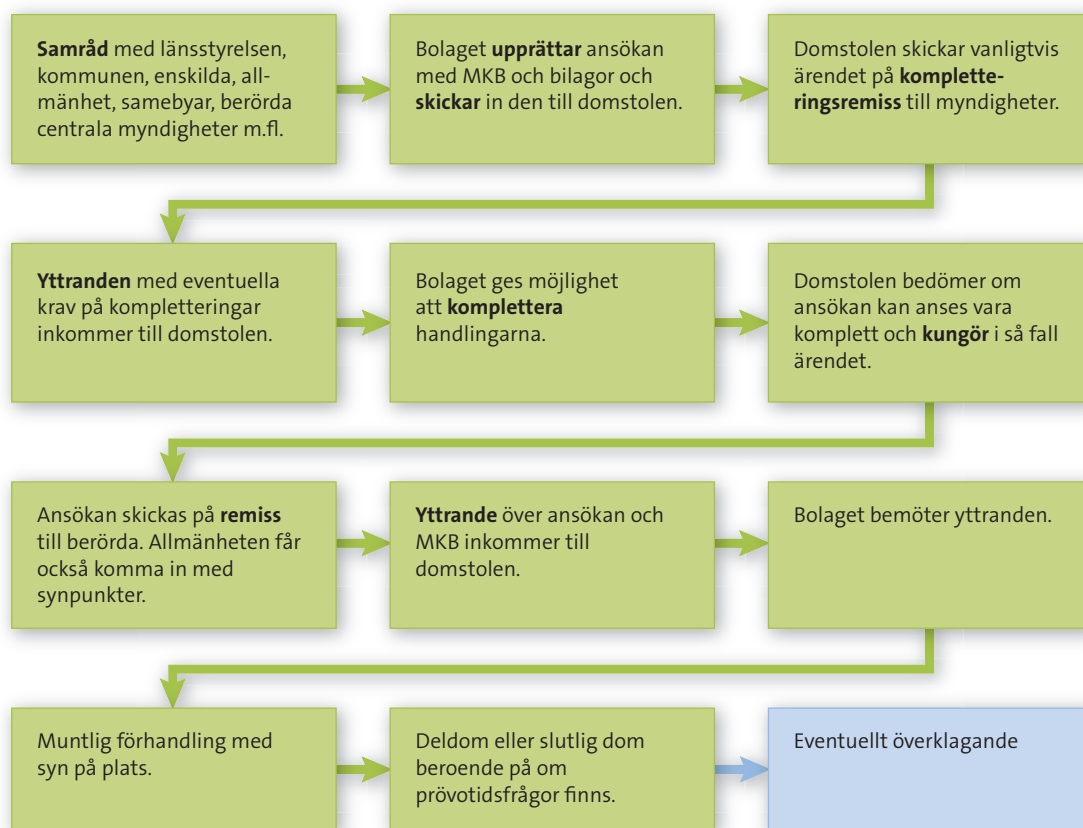
72 16 kap. 4–4a §§ minerallagen

6. TILLSTÅND FÖR GRUVVERKSAMHET ENLIGT MILJÖBALKEN

Enligt miljöbalken är gruvverksamhet klassad som miljöfarlig verksamhet och innan en sådan kan starta krävs tillstånd enligt 9 kap. om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Att bedriva gruvverksamhet innebär också oftast att tillstånd krävs enligt miljöbalkens 11 kap. om vattenverksamhet. Tillstånd enligt 9 kap. krävs t.ex. för själva brytningen och anrikningen.⁷³ Tillstånd enligt 11 kap. krävs t.ex. för bortledning av grundvatten.⁷⁴ Även när en befintlig gruvverksamhet ändras kan nytt tillstånd behövas. Tillstånd söks hos mark- och miljödomstolen. Prövningsförfarandet för en gruvverksamhet följer oftast principalschemat nedan.

Innan ansökan görs och en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättas ska alltså den som avser att bedriva gruvverksamhet samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda

som kan antas bli särskilt berörda.⁷⁵ Eftersom en gruvverksamhet alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan innebär det att sökanden även ska samråda med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.⁷⁶ Sökanden upprättar ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen med beaktande av vad som framkommit vid samrådet. Till ansökan ska det utöver en miljökonsekvensbeskrivning bifogas bl.a. en avfallshanteringsplan inklusive en efterbehandlingsplan, bearbetningskoncession om sådan finns och därtill en beskrivning av vad som är prövat enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i koncessionsärendet. I vissa fall ska även en säkerhetsrapport enligt den s.k. Sevesolagstiftningen medfölja.⁷⁷ Ytterligare vägledning kring ansökans innehåll finns i avsnitt 6.3.



73 I bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges vilka verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken.

74 11 kap. 2 § miljöbalken definierar vad som avses med vattenverksamhet.

75 Ett principalschema över samrådsprocessen finns i avsnitt 9.1.1.

76 3 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

77 Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Ansökan med bilagor ska enligt 22 kap. 2 § miljöbalken lämnas in till mark- och miljödomstolen i det antal som den finner behövt. Det kan vara lämpligt att sökanden vänder sig direkt till aktuell mark- och miljödomstol för besked om exakt antal. Sökanden bör bifoga ett exemplar i digital form vilket underlättar för domstolens hantering och även kan innebära att ett mindre antal exemplar på papper behöver lämnas in.

6.1 Ärendets handläggning hos mark- och miljödomstolen

6.1.1 Komplettering

När ansökan kommer in till domstolen sänder den vanligtvis ut ansökan med bilagor inklusive miljökonsekvensbeskrivningen till centrala, regionala och lokala myndigheter för önskemål om komplettering.

När kompletteringsyttrandena kommer in till domstolen skickar den över yttrandena till sökanden för behövliga kompletteringar. Domstolen kan även förelägga sökanden att komplettera ansökan enligt det yttranden som kommit in eller efter vad domstolen anser nödvändigt.

Sökanden kompletterar ansökan eller motiverar varför begärda kompletteringar inte är t.ex. nödvändiga, relevanta eller rimliga att kräva. Om sökanden inte kommer överens med remissmyndigheterna om vilka kompletteringar som behövs kan sökanden eller remissmyndigheterna begära att domstolen beslutar om vilka kompletteringar som behövs och därmed förelägger sökanden att komma in med dem. Ett sådant föreläggande kan inte överklagas särskilt. Det finns också en möjlighet att domstolen håller muntlig förberedelse i målet och då reder ut vilka kompletteringar som är nödvändiga.

6.1.2 Kungörelse och remiss

När domstolen anser att ansökningshandlingarna är kompletta och kan ligga till grund för fortsatt handläggning, tar domstolen upp ansökan till prövning och kungör ansökan med bilagor i ortstidning, i enlighet med 22 kap. 3 § miljöbalken.

Samtidigt med kungörelsen skickas ansökan med bilagor inklusive miljökonsekvensbeskrivningen till remissinstanserna för yttrande, i enlighet med 22 kap 4 § miljöbalken. Något som blivit vanligare är att domstolen använder sig av tidplaner för att parterna och domstolen bättre ska kunna planera sina resurser.

En lokal aktförvarare utses, där intresserade kan ta del av handlingarna i målet. Handlingarna finns också tillgängliga hos domstolen. Den som har synpunkter kan yttra sig skriftligt till mark- och miljödomstolen inom den tid som angetts i kungörelsen. De inkomna yttrandena skickas till sökanden som får tillfälle att bemöta det som framförts.

6.1.3 Huvudförhandling

Domstolen bestämmer i samråd med sökanden och remissmyndigheterna tid och plats för huvudförhandling. Huvudförhandlingen hålls normalt när den skriftliga beredningen av målet är klar. Om domstolen bedömer att det är uppenbart onödigt med huvudförhandling behöver sådan förhandling inte hållas. Om någon part begär det ska dock förhandling hållas.

Besked om tid och plats för huvudförhandling ska i god tid lämnas parterna genom kallelse.

Vid huvudförhandlingen ska ansökan med dess bilagor, inklusive miljökonsekvensbeskrivningen, presenteras muntligen inför domstolen. Rättegångsbalkens (1942:740) regler om tvistemål tillämpas i processuella frågor om inte särreglering finns i miljöbalken eller lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

6.1.4 Dom

Dom i målet ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och övriga omständigheter. Som huvudregel ska domen meddelas inom två månader efter det att huvudförhandlingen avslutats. Om det finns synnerliga skäl får dom meddelas efter längre tid än två månader i enlighet med 22 kap. 21 § miljöbalken. Vad en dom ska innehålla regleras i 22 kap. 25 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen får skjuta upp avgörandet om bl.a. villkor till dess erfarenheter har vunnits av verksamhetens inverkan.⁷⁸ Detta brukar kallas *prövotidsförfarande*. För att domstolen ska få skjuta upp en sådan fråga krävs att verkningarna av verksamheten, när tillstånd meddelas, inte kan förutses med tillräcklig säkerhet för att villkor ska kunna fastställas slutligt.

När det finns skäl för det får domstolen enligt 22 kap. 28 § miljöbalken bestämma att tillståndet får tas i anspråk även om domen inte vunnit laga kraft, s.k. *verkställighetsförordnande*. Det innebär att verksamheten får starta även om tillståndet överklagats av någon.

⁷⁸ 22 kap. 27 § första stycket miljöbalken

Skäl för verkställighetsförordnande kan t.ex. vara att arbeten måste utföras före en snabbt analkande vinter.⁷⁹ Verkställighetsförordnande ges numera oftast på begäran av sökanden när denne anger att det är angeläget att snabbt komma i gång med verksamheten. Under miljöskyddslagens tid förordnade koncessionsnämnden som regel inte om omedelbar verkställighet om en remissmyndighet eller en sakägare bestred tillåtligheten av verksamheten, såvida inte bestridandet framstod som klart obefogat. Något skäl till varför bestämmelsen om verkställighetsförordnandet skulle tillämpas mindre restriktivt enligt miljöbalken finns inte enligt kommentaren till miljöbalken utan utgångspunkten är fortfarande att ett ianspråktagande får ske först när tillståndsbeslutet har vunnit laga kraft.⁸⁰ Det är därför viktigt att en begäran om verkställighetsförordnande tydligt motiveras av sökanden.

Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för den skada som kan uppstå om verksamheten startar och överinstansen senare inte bedömer verksamheten som tillätlig och upphäver tillståndet.

Om det är angeläget för verksamhetens snara genomförande kan domstolen på yrkande från sökanden pröva om verksamheten är tillätlig och bevilja tillstånd för de arbeten som behöver utföras för att verksamheten ska kunna bedrivas, s.k. *byggnadsdom*. Viktigt att notera är dock att för att tillåtligheten ska kunna avgöras krävas att prövningsunderlaget är komplett.

6.1.5 Överklagande

Domar som meddelats av mark- och miljödomstolen (MMD) överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). För att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp målet till prövning krävs att de beviljar prövningstillstånd, vilket kan ges om det:

1. kan finnas anledning att ändra mark- och miljödomstolens avgörande,
2. behövs för att Mark- och miljööverdomstolen bättre ska kunna bedöma om mark- och miljödomstolen dömt rätt,
3. är viktigt att Mark- och miljööverdomstolen prövar målet för att mark- och miljödomstolarna ska få vägledning inför framtida bedömningar av liknande frågor,

4. annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

För att avgöra om prövningstillstånd ska ges går Mark- och miljööverdomstolen igenom alla handlingar i målet och föredrar sedan målet muntligt för tre domare. Domarna prövar därefter om det finns skäl att bevilja prövningstillstånd.

En dom som meddelats av Mark- och miljööverdomstolen i ett mål som inletts i en mark- och miljödomstol kan överklagas till Högsta domstolen (HD). Även för att Högsta domstolen ska pröva målet krävs prövningstillstånd. Detta ges endast om:

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen, eller
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att domvilla förekommit eller att målets utgång i Mark- och miljööverdomstolen uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Vilka som har rätt att överklaga en dom framgår av 16 kap. 12 § miljöbalken.

6.2 Prövningens omfattning

Det är inte ovanligt att frågor som rör prövningens omfattning uppkommer och att det råder delade meningar om vilken avgränsning av ansökan som är den rätta. Varje prövning har sina förutsättningar och domstolen gör sin egen bedömning i varje enskilt fall. Det är domstolen som slutligt avgör om avgränsningen är lämplig. Mark- och miljööverdomstolen har de senaste åren meddelat en rad domar för att ge vägledning om efter vilka kriterier bedömningen bör göras. En för snävt avgränsad ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan innebära att ansökan avslås eller avvisas.

6.2.1 Samlad prövning

En av de bärande principerna för miljöbalken är principen om en integrerad miljöprövning. Prövningen enligt miljöbalken ska enligt denna princip omfatta hela verksamheten.⁸¹ Lagstiftaren ansåg att det inte var tillfredsställande att en verksamhet drevs med stöd av ett flertal tillstånd som var svåra

⁷⁹ Prop. 1997/98:45 del II s. 247.

⁸⁰ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (version den 1 januari 2012 t.o.m. supplement 11, Zetee) kommentaren till 22 kap. 28 §.

⁸¹ Prop. 1997/98:45, del I, s. 169.

» De miljömässiga, tekniska
och geografiska samband
som finns mellan de olika
verksamhetsdelarna är
avgörande för bedömningen av
vad som ska prövas «

att överblicka och inte gav någon helhetsbild. En uppdelning försvårar prövningen samt efterföljande tillsyn och kontroll, för såväl verksamhetsutövare som myndigheter⁸². Huvudprincipen vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken är således att en verksamhet i sin helhet prövas vid ett och samma tillfälle och regleras i ett tillstånd.

I miljöbalkskommentaren⁸³ anges bl.a.:

”Miljöbalken gäller således för samtliga störningar och olägenheter som en verksamhet ger upphov till, oavsett om verksamheten definitionsmässigt är en vattenverksamhet eller en miljöfarlig verksamhet eller bådaddera. Hänsynsreglerna ska tillämpas på alla de störningar och olägenheter som verksamheten ger upphov till. För att tillståndsmyndigheten skall få en klar bild av störningarna måste ansökan ha en lämplig omfattning för att prövningen skall bli ändamålsenlig. Man kan säga att det är miljöbalkens hänsynsregler som styr både ansökans innehåll och prövningens omfattning.” Även andra regler ställer krav på ansökans innehåll (se avsnitt 6.3 nedan).

När det t.ex. gäller miljöpåverkan från äldre verksamhetsdelar på ett befintligt verksamhetsområde, såsom äldre avfall, dammar eller andra anläggningar kan – vid en förnyad tillståndsprövning – denna ofta inte separeras från den miljöpåverkan som härrör från nya verksamhetsdelar. Hur gränsdragningen ska göras exempelvis när ett gruvbolag med en befintlig verksamhet ansöker om fortsatt och utökad verksamhet i förhållande till dessa äldre verksamhetsdelar får bedömas i varje enskilt fall. De miljömässiga, tekniska och geografiska samband som finns mellan de olika verksamhets-

delarna är avgörande för bedömningen. Finns sådana samband mellan de olika delarna att dessa får anses utgöra en verksamhet, ska de normalt ingå i den samlade prövningen av verksamheten.

6.2.2 Praxis angående prövningens omfattning

Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att hur än verksamhetsutövaren väljer att avgränsa sin tillståndsansökan måste resultatet av tillståndsmyndighetens samlade prövning täcka alla centrala frågor så att det finns förutsättningar att föreskriva villkor som är relevanta från miljösynpunkt. Oavsett om prövningsplikten följer av 9 kap. eller 11 kap. miljöbalken eller båda, ska prövningen resultera i de villkor eller föreskrifter som krävs enligt miljöbalkens hänsynsregler.⁸⁴

Prövningens avgränsning är enligt Mark- och miljööverdomstolen således av central betydelse för en ändamålsenlig prövning i enlighet med miljöbalkens syfte.⁸⁵ Visserligen är det sökanden som genom sin ansökan anger ramarna för prövningen men ytterst åligger det tillståndsmyndigheten att ta ställning till om den kan ligga till grund för prövningen.⁸⁶

Mark- och miljööverdomstolen har vidare uttalat att en förutsättning för att prövningen ska kunna omfatta något annat än vad ansökan gäller är att sökanden utvidgar eller ändrar ansökan. Tillståndsmyndigheten bör om det behövs för prövningen begära att sökanden kompletterar ansökan och om den inte kompletteras kan den avvisas eller avslås.⁸⁷

I rättsfallet MÖD 2006:6 hade dåvarande miljödomstolen i Umeå lämnat tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken för anläggning av dammar för efterklarningsmagasinet Nya Sjön i Skellefteå kommun. Tillståndsdomen överklagades till dåvarande Miljööverdomstolen som menade att den prövningsordning som i första hand borde ha tillämpats och som enklast ger förutsättningar för en samordnad reglering (som även omfattar utsläpp av föroreningar till vatten från anrikningsverket, så kallad miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, vilket miljödomstolen inte hade prövat) utgår från

82 Prop. 1997/98:45, del II, s. 112.

83 Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (version den 1 januari 2013 t.o.m. supplement 12, Zeteo) kommentaren till 22 kap. 1 §

84 MÖD 2006:6 och MÖD 2006:57

85 Avgränsningsfrågan bör hanteras tidigt i samrådsprocessen för att detta inte ska bli en avgörande fråga sent i prövningsprocessen, se avsnitt 9.1.1 och 10.

86 MÖD 2006:6 och MÖD 2006:57

87 MÖD 2006:6 och MÖD 2006:57

anrikningsverket som huvudsaklig verksamhet på platsen, dvs. en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Sandmagasin, klarningsmagasin och efterklarningsmagasin utgjorde enligt Miljööverdomstolen skyddsåtgärder för den miljöfarliga verksamheten. Därmed borde ändringar och utbyggnader av magasinen ha prövats inom ramen för ett samlat tillstånd till all verksamhet som är nödvändig för anrikningsverket.⁸⁸

Miljööverdomstolen bedömde att det fanns förutsättningar att förelägga sökanden att ändra utformningen av ansökan, vilket skulle innebära att målet återförvisades till miljödomstolen för fortsatt prövning. Detta skulle dock få negativa effekter för bolaget som inte stod i rimlig proportion till nyttan av en utvidgad prövning. Miljööverdomstolen fastställde därför miljödomstolens dom i den delen.

I rättsfallet MÖD 2006:54 hade samma miljödomstol avslagit en ansökan om tillstånd till anläggande av nytt sandmagasin och deponering av anrikningssand i Skellefteå kommun. Miljödomstolen ansåg att lokaliseringen av sandmagasinet med damm inte kunde godtas med hänsyn till olägenheter för närboende. Bolaget överklagade domen till dåvarande Miljööverdomstolen. För att reglera utsläpp till vatten (flöde och föroreningshalter) fann Miljööverdomstolen att det av miljömässiga och produktionstekniska skäl var nödvändigt med en samordning av prövningen av anrikningsverket och sandmagasinet.

Bolagets ansökan berörde dock endast utsläpp till vatten från sandmagasinet och inte från anrikningsverket. Bolaget hade vid prövningen hos Miljööverdomstolen emellertid åtagit sig att ansöka om omprövning av samtliga villkor för utsläpp till vatten från anrikningsverket i så god tid att miljödomstolen vid en återförvisning av målet samtidigt skulle kunna pröva utsläppen till vatten från anrikningsverket och sandmagasinet. Miljööverdomstolen fann därför att en ändamålsenlig prövning och reglering av miljöpåverkan kunde göras trots att tillståndsansökan inte omfattade anrikningsverket. Miljööverdomstolen fann även att den ansökt lokaliseringsplan av sandmagasinet var lämplig och förklarade verksamheten tillåtlig. Målet visades åter till miljödomstolen för meddelande av tillstånd och nödvändiga villkor.

I målet MÖD 2011:51 gällande Gruvberget i Svappavaara slog Mark- och miljööverdomstolen fast att Gruvberget tillsammans med övriga verksamhetsdelar, dvs. anläggningar för bl.a. avfallshantering, krossning, sovring och anrikning, ska betraktas som en verksamhet som borde ha prövats och reglerats i ett sammanhang. Ansökan som hade prövats av mark- och miljödomstolen avsåg dock enbart Gruvberget. Mark- och miljööverdomstolen fann att avgränsningen av ansökan var felaktig i flera avseenden, bl.a. konstaterade domstolen att vattnet som skulle pumpas upp från det nya dagbrottet skulle ledas till det befintliga recipientmagasinet. All tillförsel av vatten dit från bolagets samlade verksamhet på platsen och den påverkan som den tillförseln skulle komma att få behövde därför prövas och regleras i ett sammanhang. Även när det gäller buller och utsläpp till luft visade utredningen i målet att det fanns ett sådant samband mellan befintlig och ny verksamhet att det behövdes en gemensam bedömning och reglering. Mark- och miljööverdomstolen fann även att frågan om tillstånd till deponering av gråberg från dagbrottet inte hade prövats och reglerats och att avgränsningen var felaktig även i det avseendet. Den befintliga verksamheten och den tillkommande brytningen i Gruvberget hade sådana tekniska, miljömässiga och geografiska samband att de tillsammans utgjorde en integrerad verksamhet. Mark- och miljööverdomstolen undanröjde därför mark- och miljödomstolens dom och avvisade bolagets ansökan. Högsta domstolen beviljade inte prövningstillstånd och Mark- och miljööverdomstolens dom står därmed fast. Avgörandet ligger i linje med hur prövningen normalt går till i gruvbranschen. Flera av landets gruvor drivs med stöd av ett tillstånd som omfattar verksamheten i sin helhet, dvs. brytning, krossning, sovring, anrikning och avfallshantering. Bolaget har härefter gett in en samlad ansökan för hela verksamheten och mark- och miljödomstolen har i det målet beviljat ett tidsbegränsat tillstånd till brytning i Gruvberget.

När det gäller andra branscher än gruvbranschen har Mark- och miljööverdomstolen avgjort flera mål där bl.a. frågan uppkommit om vilka samband som funnits mellan olika delverksamheter. Mark- och miljööverdomstolen har exempelvis i mål som gällt

⁸⁸ Det skulle då kunna ske antingen genom nytt tillstånd till anrikningsverket, ändringstillstånd med koppling till huvudtillståndet, ändring av villkor för tillståndet eller som anmälan beroende på bland annat ändringarnas art och omfattning, se MÖD 2006:6.

kemisk industri godtagit att enskilda fabriker inom industriområdet tillståndsprövas separat.⁸⁹ Domstolen har även i andra fall uttalat att en verksamhet kan bestå av många olika delverksamheter som kan ha sådana tekniska och miljömässiga samband att de tillsammans utgör en verksamhet som ska prövas och regleras i ett sammanhang.⁹⁰ Mark- och miljööverdomstolen prövade i ett annat mål som gällde en befintlig skogsindustri om ansökans avgränsning i det fallet möjliggjorde en relevant prövning.⁹¹ Domstolen fann att sambanden mellan verksamhetsdelarna i det aktuella fallet inte var så starka och att det därför var möjligt att tillståndspröva och reglera dem var för sig. Det förefaller som att domstolen ansett att det var avgörande att det var fråga om en befintlig verksamhet. Mark- och miljööverdomstolen uttalade att när det gäller helt nya projekt kan det vara nödvändigt med en vid prövningsram för att tillåtligheten av verksamheten som helhet ska kunna bedömas.

En slutsats man kan dra av Mark- och miljööverdomstolens praxis om prövningens omfattning är att tekniska, miljömässiga och geografiska samband måste bedömas från fall till fall. En annan slutsats är att en verksamhetsutövare sannolikt har mycket att vinna på att lämna in en ansökan som inte är för snävt avgränsad.

6.2.3 Följdföretag

Vid prövningen enligt miljöbalken ska enligt 16 kap. 7 § hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Det kan t.ex. vara fråga om transporter och vägdragning.

Från ett avgörande i Högsta domstolen framgår att följd företag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten ska beaktas vid bedömningen om den ansökta verksamheten ska bedömas tillätlig och på vilka villkor detta i så fall ska få ske.⁹² Högsta domstolen uttalar i domen att frågan om omedelbart samband finns får avgöras genom en sammanvägning av omständigheter som transporternas karaktär och omfattning, var transporterna befinner sig i förhål-

lande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet. Härtill kommer att transporterna till och från en anläggning kan utgöra den helt dominerande trafikmängden i anläggningens närområde medan transporterna, när de rör sig längre bort i Sverige eller utomlands, kan utgöra en försvinnande liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna. Vid tillståndsprövning och fastställande av villkor för en miljöfarlig verksamhet kan en rimlig avgränsning vara att kräva av den sökanden att denne redovisar miljökonsekvenser av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde. Det är däremot inte rimligt att kräva att den som har ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i tillståndsärendet ska redovisa och ansvara för miljökonsekvenserna för långväga transporter när dessa rör sig på stort avstånd från anläggningarna i fråga och där endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.

Vid en nyetablering av en gruva får det mot bakgrund av Högsta domstolens dom anses att transporter och åtgärder på vägnätet har ett sådant omedelbart samband med verksamheten att de utgör sådana följd företag som ska beaktas vid prövningen. Dessa följd företag kan även villkorsregleras, i den mån tillståndshavaren har faktiska och rättsliga möjligheter att bestämma över förhållandena.⁹³ Det s.k. närområdet som ska omfattas kan vara mycket vidsträckt när det gäller verksamheter som är lokaliserade i glesbygd eftersom transporterna då sannolikt blir den helt dominerande trafikmängden.

6.2.4 Ändringstillstånd

År 2005 infördes en möjlighet till en mindre omfattande prövning vid ändring och utökning av befintliga miljöfarliga verksamheter. Den restriktiva hållningen till ändringstillstånd som dittills gällt enligt miljöbalken, hade visat sig vara alltför långtgående. Det framhölls i förarbetena att den miljömässiga nyttan av en fullständig prövning av en verksamhet inte alltid uppväger den tid en sådan prövning tar och det arbete som läggs ner av

89 T.ex. MÖD 2007:20 och MÖD avgörande den 30 april 2012 i mål nr M 4117-11

90 T.ex. MÖD 2010:17 och MÖD 2010:19. Dessa fall avsåg visserligen ansvar för efterbehandling enligt 10 kap. miljöbalken, men belyste ändå frågan om vad som ska anses utgöra en verksamhet.

91 MÖD avgörande den 1 juni 2012 i mål nr M 1088-12

92 Högsta domstolen referat NJA 2004 s. 421

93 T.ex. MÖD 2005:10 och MÖD 2009:46.

*» Som förutsättning för ett
ändringstillstånd gäller att det
ska vara fråga om en begränsad
och väl avgränsad ändring av
verksamheten «*

verksamhetsutövare och myndigheter.⁹⁴ I 16 kap. 2 § miljöbalken anges att tillståndet får begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd) vid ändring av en miljöfarlig verksamhet.

I förarbetena anges att det är en lämplighetsfråga i vilka fall en begränsad prövning ska kunna göras.⁹⁵ Förutom ändringens omfattning och miljöpåverkan samt dess betydelse för verksamheten som helhet har ett antal andra faktorer betydelse. Sådana är exempelvis hur lång tid som förflutit sedan grundtillståndet meddelades, om flera ändringstillstånd eller förelägganden meddelats, hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i branschen, vilka förändringar som skett i företaget och dess omgivning sedan grundtillståndet samt omfattningen av de miljöstörningar som förekommer. I många fall kommer en verksamhet att ändras på ett så betydande sätt att det i praktiken ofta inte är möjligt eller lämpligt att överhuvudtaget avgränsa tillståndet till enbart den avsedda ändringen. I sådana fall ger det sig självt att tillståndet bör avse hela verksamheten så som den ser ut efter ändringen.

Ändringstillstånd är inte lämpligt om grundtillståndet är beviljat med stöd av miljöskyddslagen (1969:387) eftersom verksamheten då inte har prövats i sin helhet enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.⁹⁶ Prövningens omfattning bör alltid bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen. Verksamhetsdelar som har ett miljömässigt samband med ändringen måste prövas i sitt sammanhang. Vid prövning av en ansökan om till-

stånd till en ändring måste verksamhetsutövaren tillhandahålla det underlag som behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna ta ställning till om ändringen kan tillåtas.⁹⁷

Möjligheten att en begränsad prövning förkortar prövningstiden är störst vid mindre och väl avgränsade ändringar av en verksamhet.⁹⁸

Ändringen kan göra det nödvändigt att ändra villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen. Detta gäller i fråga om villkor som har ett sådant samband med ändringen att de villkor som bör gälla för ändringen inte kan ses isolerat från de tidigare villkoren och vice versa.⁹⁹ Av den anledningen finns en möjlighet i 24 kap. 5 § andra stycket miljöbalken att förena ändringstillstånd med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen. Som exempel på detta anges följande:

Ändringen av verksamheten innebär en miljöpåverkan i form av t.ex. utsläpp eller buller som redan regleras i det tillstånd som gäller för verksamheten i dess helhet. Då finns ett sådant samband mellan ändringen och det gällande villkoret att tillståndsmyndigheten i ändringstillståndet kan meddela ett nytt buller- eller utsläppsvillkor som gäller verksamheten i dess helhet.¹⁰⁰

Ett sådant nytt villkor ersätter villkoret i det ursprungliga tillståndet, om ändringstillståndet tas i anspråk. Eftersom tillståndsmyndigheten vid sin prövning ska tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, t.ex. kravet på bästa möjliga teknik, kan det nya villkoret innebära en skärpning mot vad som tidigare gällt.¹⁰¹ Ändringen av verksamheten kan också innebära en ny påverkan på miljön som behöver regleras genom villkor.

För befintliga gruvverksamheter finns alltså en möjlighet att få en kortare handläggningstid hos mark- och miljödomstolen genom att ansöka om

94 Prop. 2004/05:129, s. 62

95 Aa, s. 62–63

96 Regeringen har uttalat att det är ett problem att det finns verksamheter vars tillstånd i sin helhet inte prövats enligt miljöbalkens hänsynsregler. Om inte äldre tillstånd och villkor anpassas till miljöbalken får inte balken den miljöpolitiska effekt som lagstiftaren avsett. Fortsatta olikheter i kravnivåerna mellan äldre och nyare tillstånd innebär också en oönskad fortsatt snedvridning av konkurrensen. Det behöver säkerställas att de rättsligt bindande krav som gäller för en verksamhet uppdateras så att de motsvarar de krav som följer av hänsynsreglerna i miljöbalken. Aa, s. 64–65.

97 Aa, s. 63

98 Aa, s. 63

99 Aa, s. 63

100 Aa, s. 63

101 Aa, s. 63

ändringstillstånd. Som förutsättning för ett sådant tillstånd gäller att det ska vara fråga om en begränsad och väl avgränsad ändring av verksamheten. Det är också lämpligt att grundtillståndet för verksamheten är meddelat enligt miljöbalken.

6.3 Ansökans innehåll

Det är viktigt att sökanden lämnar ett tillräckligt prövningsunderlag som gör det möjligt för domstolen att ta ställning till verksamhetens tillåtlighet och att fastställa rättssäkra och ändamålsenliga villkor. Sökanden behöver redogöra utförligt för verksamheten och dess miljöpåverkan samt för vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som är lämpliga.

Den som söker tillstånd ska visa att miljöbalkens allmänna hänsynsregler och övriga bestämmelser följs. Verksamheten måste beskrivas i sin helhet för att det ska gå att visa att den klarar de krav som finns t.ex. när det gäller miljökvalitetsnormer för vatten (se avsnitt 6.3.5) och bestämmelserna i förordningen om utvinningsavfall (se avsnitt 6.3.7). Att det är ett omfattande underlag som krävs av verksamhetsutövaren för att visa detta och att de allmänna hänsynsreglerna följs framgår av förarbetena.¹⁰² Bevisbördan för att de förpliktelser som gäller iakttagas ligger på bolaget enligt 2 kap. 1 § miljöbalken.

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig och i 22 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om vad den ska innehålla:

- ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användning av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,
- uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,
- en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4–6 §§,
- förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs

för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,

- förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
- i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns en skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
- en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och
- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–7.

I mål om vattenverksamhet ska ansökan dessutom innehålla

- uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller inte och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och
- uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

Nedan följer en genomgång av ytterligare krav på ansökans innehåll som ställs i miljölagstiftningen.

6.3.1 Miljöbalkens mål och allmänna hänsynsregler

I miljöbalkens inledande paragraf fastställs målet med lagstiftningen, nämligen att främja en hållbar utveckling för nuvarande och kommande generationer. Det slås också fast att miljöbalken ska tillämpas så att bl.a. miljön och människors hälsa skyddas mot föroreningar och andra störningar, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, den biologiska mångfalden bevaras och hushållning med råvaror, material och energi främjas. Naturen ska skyddas inte bara som livsmiljö för människan utan också för att den anses ha ett eget värde.

Miljöbalkens andra kapitel innehåller allmänna hänsynsregler med grundläggande miljökrav som

¹⁰² Prop. 1997/98:45, del I, s. 212, s. 218

är tillämpliga på alla slags verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön. Sökanden måste i en ansökan om tillstånd beskriva hur verksamheten uppfyller de allmänna hänsynsreglerna.

Enligt kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda miljön mot skada eller olägenhet. Detta kan t.ex. innebära att verksamhetsutövaren måste göra egna utredningar och undersökningar eller att relevant kunskap måste inhämtas från utlandet om inte kunskapen finns i landet eller hos företaget. Verksamhetsutövaren måste även kunna tillgodogöra sig den kunskap som har inhämtats.

Av försiktighetsprincipen, 2 kap. 3 § miljöbalken, följer att den som bedriver eller ska bedriva verksamhet är skyldig att vidta försiktighetsmått för att förebygga skada eller olägenhet för miljön. I uttrycket ”skada och olägenhet för miljön” ingår utarmning av värdefulla natur- och kulturmiljöer, påverkan på skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken eller på den biologiska mångfalden. Även misshushållning med naturresurser, energi eller material räknas dit.¹⁰³ Kravet på bästa möjliga teknik ingår i försiktighetsprincipen. Tekniken ska ha utvecklats i sådan utsträckning att den är industriellt möjlig att använda i branschen, inte bara från teknisk utan också från ekonomisk synpunkt. Tekniken ska också vara tillgänglig och inte endast förekomma på experimentstadiet. Den behöver dock inte finnas i Sverige.¹⁰⁴

Produktvalsprincipen i 2 kap. 4 § miljöbalken innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva verksamhet ska undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter som kan medföra risker för hälsa och miljö, om de kan ersättas med mindre farliga produkter. Produktvalsprincipen kan läggas till grund för villkor vid en yrkesmässig verksamhet och på detta sätt preciseras närmare i det enskilda fallet.¹⁰⁵

Av hushållnings- och kretsloppsprinciperna i 2 kap. 5 § miljöbalken följer att alla som bedriver verksamhet ska hushålla med råvaror och energi och utnyttja möjligheterna till återvinning. Råvaror och energi ska alltså användas så effektivt

» Sökanden måste i en ansökan om tillstånd beskriva hur verksamheten uppfyller de allmänna hänsynsreglerna «

som möjligt och förbrukningen minimeras. Dessutom ska det material som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning utan att naturen skadas. Mark- och miljööverdomstolen har i ett antal avgöranden fastställt villkor om energihushållning där verksamhetsutövare ålagts att årligen till tillsynsmyndigheten redovisa en energihushållningsplan. Tillsynsmyndigheten bemyndigades att därefter föreskriva de villkor om energihushållning som kunde aktualiseras av planen – villkor som enligt domstolen kunde vara mer långtgående än vad som är lönsamt från enbart företagsekonomiska utgångspunkter.¹⁰⁶

Lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken anger att för en verksamhet ska den plats väljas som är mest lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för hälsa och miljö. Bestämmelsen har störst betydelse när en verksamhet ännu inte påbörjats eller en anläggning planeras, men kan också tillämpas när en befintlig verksamhet ändras eller ett tillstånd omprövas. Vid prövning av gruvverksamhet är mineralfyndigheten avgörande för verksamhetens placering. Lokaliseringsalternativ för kringanläggningarna ska redovisas i ansökan. Även verksamhetens följdverksamheter kan få betydelse vid bedömningen av om lokaliseringen kan anses lämplig och verksamheten således kan tillåtas. Miljööverdomstolen har t.ex. konstaterat att vid lokaliseringsprövningen ska en allsidig bedömning göras av den föreslagna platsens lämplighet, varvid även transporternas inverkan på omgivningen ska beaktas.¹⁰⁷

De krav som ställs i de allmänna hänsynsreglerna modereras något av den s.k. skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse gäller de allmänna hänsynsreglerna i den

¹⁰³ Prop. 1997/98:45, del II, s. 15

¹⁰⁴ Prop. 1997/98:45, del I, s. 216–217

¹⁰⁵ I Högsta domstolen referat NJA 2006 s. 310 och Högsta domstolen referat NJA 2010 s. 516 tas frågan om utformning av kemikalievillkor upp.

¹⁰⁶ T.ex. MÖD 2009:17

¹⁰⁷ MÖD avgörande den 15 maj 2003 i mål nr M 2524-03

utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska nyttan med försiktighetsmått vägas mot kostnaderna för sådana åtgärder. Bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt ska utgå från branschförhållanden och inte från den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga.¹⁰⁸ I 2 kap. 7 § andra och tredje styckena miljöbalken regleras den avvägning som ska göras för att en miljökvalitetsnorm som är en s.k. gränsvärdesnorm ska följas.

I 2 kap. 8 § miljöbalken föreskrivs att det åligger alla som bedriver eller har bedrivit verksamhet att avhjälpa skada eller olägenhet i skäligen omfattning. Av den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken följer att en verksamhet som kan befaras leda till skada eller olägenhet av väsentlig betydelse även om skyddsåtgärder har vidtagits får bedrivas endast om regeringen bedömer att det finns särskilda skäl. En verksamhet får inte bedrivas om den medför en risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden förstörda eller miljön försämrats avsevärt.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler har betydelse bl.a. vid tillståndsprövning och prövning av dispens i samband med gruvverksamhet. Det är enligt 2 kap. 1 § miljöbalken den som bedriver verksamhet som har bevisbördan för att kraven som uppställs i andra kapitlet iakttas. Verksamhetsutövaren måste alltså i sin ansökan om tillstånd eller dispens visa att denne kan bedriva sin verksamhet på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till de allmänna hänsynsreglerna.

6.3.2 Förslag till utformning av villkor

En tillståndsprövning ska bland annat leda till att domstolen föreskriver villkor som uppfyller miljöbalkens krav. För detta behöver sökanden redovisa förslag till villkor, skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som kan ligga till grund för villkor med begränsningsvärden, eller andra villkor som uppnår samma syfte. För att kunna ge förslag till villkor bör sökanden titta på praxis från Mark- och miljööverdomstolen.¹⁰⁹ Sökanden ska även redovisa hur villkoren kan kontrolleras.¹¹⁰ Sökanden har ansvar för att redovisa ett tillräckligt prövningsunderlag, vad gäller både kvalitet och omfattning, som gör det möjligt för domstolen att fastställa rättssäkra och ändamålsenliga villkor. När villkor

fastställs ska hänsyn tas både till vad som kan anses vara bästa möjliga teknik och hur miljön påverkas av utsläppen. Det kan till exempel innebära att verksamhetsutövaren måste minska på utsläppen eller att krav ställs på reningsutrustning och dess skötsel. Om verksamheten redan är i drift bör utsläppsdata och recipientdata över en längre tid redovisas som grund för villkorsformuleringen.

Rättssäkra och realistiska villkor

Villkor ska vara rättssäkra och utformade så att det inte råder någon tvekan om vad som krävs av verksamhetsutövaren. Det ska gå att objektivt fastställa när en överträdelse har skett. Villkoren ska vara precist utformade, ändamålsenliga samt möjliga att följa upp och utöva tillsyn över. En verksamhetsutövare ska ha en faktisk och rättslig möjlighet att följa villkoren.

Begränsningsvärden ger flexibilitet

De krav som ställs på en verksamhetsutövare i fråga om skyddsåtgärder och begränsningar kan formuleras på olika sätt i villkor. De kan uttryckas som krav på att en viss teknik ska tillämpas samtidigt som det ställs krav på underhåll och drift. Men i många fall är det i stället mer lämpligt att använda begränsningsvärden som ger uttryck för vad skyddsåtgärder ska klara i form av minskade utsläpp, utan att precisera vilken åtgärd som ska vidtas i villkoret. Det ger önskvärd flexibilitet och lägger inte hinder för teknikutvecklingen.

Om det är svårt att mäta utsläppen från en verksamhet kan villkoret i stället uttryckas som krav på reningsutrustning och dess skötsel. En lämplig utgångspunkt för detta bör vara att utsläppet inte skulle begränsas i större utsträckning genom ett kvantitativt begränsningsvärde.

Utformning av villkor med begränsningsvärde

Grunden för vilka krav som kan ställas i villkor är miljöbalkens allmänna hänsynsregler och den aktuella verksamheten. Villkoren måste utformas efter vad som bedöms lämpligt från fall till fall.

Begränsningsvärden kan i vissa fall behöva formuleras så att de ger verksamhetsutövaren ett visst handlingsutrymme innan de blir straffsanktionerade. Till exempel en bullernivå som får överskridas ett antal nätter per år.

¹⁰⁸ Prop. 1997/98:45, del I, s. 232

¹⁰⁹ Kan bl.a. göras på webbplatsen www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/

¹¹⁰ 22 kap. 1 § 4 och 5 punkten miljöbalken



Domar med exempel på utformning av begränsningsvärden:

För begränsningsvärden i form av månadsmedelvärden se t.ex. MÖD 2012:10 och MÖD 2011:18 och 21

För begränsningsvärden i form av månadsmedelvärden och produktionsrelaterade begränsningsvärden se MÖD 2012:21

Begränsningsvärden för buller se MÖD 2009:2

För utsläpp av metaller till vatten se MÖD 2009:9

För utsläpp från krematorium se MÖD 2009:19

Begränsningsvärden för kväve- och svaveldioxid se MÖD 2009:25

För utsläpp vid tillverkning av sulfatmassa se MÖD 2009:41

För utsläpp av organisk substans se MÖD 2009:49

I ett villkor med begränsningsvärde ska den beslutande myndigheten ange hur villkoret ska kontrolleras. Hur noggrant kontrollen ska anges är dock en avvägningsfråga. Av praktiska skäl kan det enligt Mark- och miljööverdomstolen vara lämpligt att överlämna detaljerna i kontrollen till det kontrollprogram som gäller för verksamheten. Verksamhetsutövaren bör föreslå villkor som uppfyller kraven på villkorsutformning. Se domar nedan med exempel på utformning av begränsningsvärden.

6.3.3 Industriutsläppsdirektivet (IED)

Sökanden måste i en ansökan om tillstånd visa att det krav som ställs på verksamheten som en följd av det svenska genomförandet av det s.k. industriutsläppsdirektivet (IED) efterlevs.¹¹¹ Industriutsläppsdirektivet ställer krav på användning av bästa *tillgängliga* teknik.

Industriutsläppsdirektivet gäller inte för själva malmbrytningen utan på vissa anläggningar för vidareförädling av malmkoncentrat. Inom svensk gruvindustri berörs för närvarande t.ex. LKABs pelletsverk.

Utsläpp från en IED-anläggning får under normala driftsförhållanden, som huvudregel, inte vara större än vad som anges i BAT(best available technique)-slutsatser med utsläppsvärden. BAT-slutsatserna ska tillämpas senast fyra år efter deras offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). I Sverige kommer dessa BAT-slutsatser att genomföras i en förordning.

En av de branscher som är först med att få BAT-slutsatser beslutade enligt industriutsläpps-

direktivet är järn- och stålbranschen. BAT-slutsatser gällande järn- och ståltillverkning offentliggjordes den 8 mars 2012.¹¹² De ska följaktligen tillämpas senast den 8 mars 2016.

En tillståndsansökan som omfattar en IED-anläggning måste innehålla en beskrivning av hur verksamheten uppfyller de krav som ställs i publicerade och gällande BAT-slutsatser.

BAT-slutsatser kommer framöver att gälla parallellt med verksamhetens tillståndsvillkor (beslutade i enlighet med 2 kap. miljöbalken). På samma sätt som tidigare har man alltså att utgå från vad som är att anse som bästa *möjliga* teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken, varefter en rimlighetsbedömning enligt 2 kap. 7 § avgör den slutliga kravnivån.

BAT-slutsatser med utsläppsvärden anges normalt som intervall. Den nedre nivån i ett intervall indikerar vad de verksamheter med lägst utsläpp inom respektive bransch för aktuell utsläppsparameter klarar av. Den övre nivån är den som avses i art. 15.3 industriutsläppsdirektivet, dvs. sämre än så får det inte vara utan att dispens har beviljats. Bästa *möjliga* teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör följaktligen normalt ligga i närheten av det nedre värdet i intervallet.

BAT-slutsatser anger vad som gäller under normala driftsförhållanden. Dessutom uttrycks utsläppsvärdena ofta för korta tidsperioder, t.ex. som dygnsmedelvärden, och gärna som halter (mg/l). Orsaken till detta är att många medlemsstater genom sina myndigheter kontrollerar villkorsefterlevnaden på plats.

¹¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU

¹¹² EUT (Europeiska unionens officiella tidning), 2012. L 70 utgiven 8 mars 2012, s. 63

**» En tillståndsansökan
som omfattar en
IED-anläggning måste
innehålla en beskrivning av hur
verksamheten uppfyller de krav
som ställs i publicerade och
gällande BAT-slutsatser «**

I Sverige finns ett system som bygger på egenkontroll. I tillstånden uttrycks villkoren därför ofta som medelvärden under längre tidsperioder (t.ex. månadsmedelvärden kombinerat med ett villkor om maximalt utsläpp per år). Därmed skiljer vi inte heller på normala och onormala driftsförhållanden, utan bygger in flexibilitet i villkoren, t.ex. genom att tio av tolv månadsmedelvärden ska klaras.

Tillståndsvillkor och BAT-slutsatser gäller och ska uppfyllas parallellt. Om en BAT-slutsats som publicerats inte kan följas av en befintlig verksamhet måste det övervägas om verksamheten innan BAT-slutsatsen träder i kraft behöver ändras och om detta i så fall kräver tillståndsprövning eller anmälan, eller om en dispensansökan från kraven i industriutsläppsdirektivet ska göras.

6.3.4 Miljökvalitetsnormer för luft

Miljökvalitetsnormerna för utomhusluft finns angivna i luftkvalitetsförordningen (2010:477). Normerna anger den högsta halt som inte får eller inte bör överskridas. De miljökvalitetsnormer som visat sig vara svårast att följa är normerna för partiklar (PM₁₀) och kvävedioxid. Dessa normer får inte överskridas och skulle ha klarats före år 2005 respektive 2006. Vägtrafiken är huvudorsaken till de överskridanden som rapporterats och de sker längs ett antal hårt trafikerade vägar i ett antal större tätorter (åtgärdsprogram för utomhusluft finns framtagna efter beslut av Naturvårdsverket för vissa kommuner, län och regioner¹¹³).

Om vägen har dubbelsidig bebyggelse försämras förutsättningarna för utspädning och halterna blir därmed högre längs med vägen. Vanligtvis bidrar inte ”skorstensutsläpp” från prövningspliktiga verksamheter i någon högre grad till de över-

skridna halterna på kritiskt vägnät, däremot har i några fall transporterna till och från verksamheten bedömts vara motiverade att reglera för att normerna ska kunna följas.

Vad gäller gruvverksamhet skulle kraftig dämning från verksamheten teoretiskt även kunna höja halterna av partiklar (PM₁₀) i närområdet. Normerna för utomhusluft ska tillämpas där allmänheten vistas, t.ex. vid bostäder, skolor, vårdinrättningar och längs med gång- och cykelbanor, men inte på arbetsplatser dit allmänheten inte har tillträde. Mer information om normerna finns i Naturvårdsverkets handbok Luftguiden.¹¹⁴

6.3.5 Vattenfrågor och miljökvalitetsnormer för vatten

De allra flesta gruvverksamheter kommer att beröra vattensystem. Ofta utgör delar av verksamheten tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Detta gäller t.ex. byggande i vatten, dikning eller omledning av vattendrag eller bortledning eller infiltration av grundvatten. Större yt- eller grundvattenförekomster omfattas av speciella regler som följer av det s.k. ramdirektivet för vatten.¹¹⁵ Det bör beaktas att även övriga mindre vattendrag, sjöar eller grundvattenmagasin omfattas av miljöbalkens regler. Detta betyder att alla yt- och grundvatten som kan påverkas av verksamheten ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen. Detta gäller oavsett om de utgör vattenförekomster som ingår i vattenförvaltningsarbetet eller inte.

Nedan följer en beskrivning av de olika typer av miljökvalitetsnormer som gäller för vattenförekomster inom vattenförvaltningen.

Gruvverksamhet och miljökvalitetsnormer för vatten

Ramdirektivet för vatten är huvudsakligen införlivat i svensk lagstiftning genom 5 kap. miljöbalken och förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen). I december 2009 beslutade Sveriges vattenmyndigheter om föreskrifter om miljökvalitetsnormer för vattenförekomster i landet.

En miljökonsekvensbeskrivning ska alltid innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, mins-

¹¹³ www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Miljokvalitetsnormer/Miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/Atgardsprogram-for-luft/

¹¹⁴ Naturvårdsverket, 2011. Handbok 2011:1 Luftguiden – om miljökvalitetsnormer för utomhusluft.

¹¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG

kas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs.¹¹⁶ Denna bestämmelse gäller oavsett vilken slags miljökvalitetsnorm det handlar om – gränsvärdesnorm eller annan slags norm.

Baskravet beträffande miljökvalitetsnormerna är att den aktuella vattenstatusen inte får försämrats från den aktuella nivån. Därutöver gäller att miljö-kvalitetsnormerna har en framåtsyftande karaktär. Trots att de är formulerade som så att en viss miljö-kvalitet ska vara uppfylld först vid en framtida tidpunkt är det nödvändigt att under tiden fram till denna tidpunkt ställa krav på miljöpåverkande verksamheter och föreskriva åtgärder som innebär att den önskade miljökvaliteten faktiskt kan uppfyllas vid den framtida tidpunkten. Miljö-kvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken och verksamhetsutövarens beskrivning om påverkan på aktuella miljö-kvalitetsnormer är därför en viktig del av den tillståndsprövande myndighetens beslutsunderlag.

I en ansökan om tillstånd till gruvverksamhet bör en beskrivning göras av hur verksamheten i sin helhet och effekterna av denna påverkar recipienten utifrån aktuella bestämmelser om miljö-kvalitetsnormer för vatten. Beskrivningen behöver göras för samtliga delar i den planerade verksamheten inklusive eventuella äldre avfallsupplag som finns inom verksamhetsområdet.

Beskrivningen bör bland annat innehålla:

- kartor som tydligt visar vilka yt- och grundvattenförekomster som påverkas av verksamheten och var respektive tillflöde sker från gruvområdet,
- utdrag ur databasen VISS¹¹⁷ som redovisar basfakta om vattenförekomsternas status, miljö-kvalitetsnormer, påverkanssituation med mera.
- vilken inverkan den sökta verksamheten har på möjligheten att följa de beslutade miljö-kvalitetsnormerna för vattenförekomsterna inklusive icke-försämringskravet enligt 4 kap. 2 och 4 §§ vattenförvaltningsförordningen,

- vilka åtgärder som bolaget planerar för att undvika att verksamheten medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm inte följs och en redovisning av vilka kostnader de aktuella åtgärderna skulle medföra.

Vattenmyndigheterna har utfört tillståndsbeskrivning eller statusklassificering av Sveriges vattenförekomster. Verksamhetsutövaren behöver i miljökonsekvensbeskrivningen jämföra uppgifter om verksamhetens utsläpp, fysiska ingrepp och eventuell annan befintlig och planerad påverkan med den statusklassificering som vattenmyndigheten har gjort för den aktuella vattenförekomsten och det underlag denna bygger på. Syftet är att klargöra hur verksamheten bidrar till påverkan och att klargöra förutsättningarna för att följa icke-försämringskravet och fastställda miljö-kvalitetsnormer. En sådan jämförelse måste utgå ifrån gällande föreskrifter och riktlinjer, som i första hand går att hitta i följande dokument:

- 5 kap. 2 § och 2 kap. 7 § miljöbalken.
- Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen).
- Gällande beslut om yt- och grundvattenstatus och miljö-kvalitetsnormer enligt vattenmyndighetens föreskrifter.
- Gällande åtgärdsprogram och förvaltningsplan för vattendistriktet.
- Direktivet om miljö-kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område, särskilt bilaga 1¹¹⁸. Gäller i huvudsak halter för prioriterade farliga ämnen som utgör den viktigaste grunden för att klassificera kemisk ytvattenstatus.
- Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö-kvalitetsnormer avseende ytvatten.¹¹⁹
- Naturvårdsverkets handbok om hur kvalitetskrav i ytvattenförekomster kan bestämmas och följas upp.¹²⁰

116 6 kap. 7 § miljöbalken

117 www.viss.lansstyrelsen.se

118 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG

119 Naturvårdsverket, 2008. NFS 2008:1 Föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö-kvalitetsnormer för ytvatten. Observera att denna föreskrift sedan 1 juli 2011 räknas som en föreskrift från Havs- och vattenmyndigheten (www.havochvatten.se) och inom kort kommer att ersättas av en ny föreskrift.

120 Naturvårdsverket, 2007. Handbok 2007:4 om Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszonen. Observera att denna handbok sedan 1 juli 2011 räknas som en handbok från Havs- och vattenmyndigheten (www.havochvatten.se).

- Naturvårdsverkets rapport med förslag till gränsvärden för särskilda förorenande ämnen.¹²¹ Rapporten är avsedd som ett stöd till vattenmyndigheterna i deras arbete med klassificering av ekologisk status och fastställande av miljökvalitetsnormer.
- Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om statusklassificering och miljökvalitetsnormer för grundvatten, särskilt bilaga 1.¹²²
- Sveriges geologiska undersöknings rapport med bedömningsgrunder för grundvatten.¹²³
- Databasen VISS.

Naturvårdsverkets bedömningsgrunder för miljö-kvalitet i sjöar och vattendrag från 1999 har ersatts och bör inte tillämpas annat än som stöd eller komplement där det saknas information i nyare rapporter m.m. Detsamma gäller för Naturvårds-verket bedömningsgrunder för grundvatten från samma år.

Verksamheter och åtgärder som kan försämra status och förhindra att normer följs

Enligt ovan ska miljökonsekvensbeskrivningen således innehålla en redogörelse för verksamhetens inverkan på yt- och grundvattenstatus i alla relevanta avseenden, både för vattenförekomster inom vattenförvaltningen och för annat yt- och grundvatten. Den ska också beskriva de försiktighetsmått som behövs för att verksamheten inte ska kunna bidra till att status försämras och att miljö-kvalitetsnormerna inte uppnås.

Enligt ramdirektivets artikel 4.7, genomförd i svensk rätt genom 4 kap. 11 § vattenförvaltnings-förordningen, får nya verksamheter och åtgärder som kan försämra status och förhindra att beslutade miljökvalitetsnormer kan följas inte medges om de inte uppfyller de kriterier som anges i denna bestämmelse. Dessa kriterier kan i korthet beskrivas som:

- det är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att åstadkomma samma nytta på något annat, miljömässigt betydligt bättre sätt,
- alla genomförbara åtgärder har vidtagits för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens kvalitet,

- den nya verksamheten eller åtgärden utgör ett allmänintresse av stor vikt,
- fördelarna med verksamheten för människors hälsa eller säkerhet eller en hållbar utveckling väger tyngre än fördelarna av att följa miljö-kvalitetsnormerna.

Enligt vattenförvaltningsförordningen är det vattenmyndigheten som ska ansvara för denna bedömning och som har rätt att besluta om eventuella undantag från gällande miljökvalitetsnormer för sådana nya verksamheter och åtgärder. Ett sådant undantag kan exempelvis vara en förutsättning för att kunna få tillstånd att ta i anspråk en vattenförekomst för ett sandmagasin eller liknande. I dagsläget saknas dock specifika bestämmelser om hur denna process är avsedd att genomföras.

Nedan följer en beskrivning av de olika typer av miljökvalitetsnormer som finns för ytvatten och grundvatten.

Kemisk ytvattenstatus – gränsvärdesnormer

Den övergripande miljökvalitetsnormen för kemisk ytvattenstatus är ett samlingsbegrepp som innefattar gränsvärden för en rad olika ämnen, av vilka de flesta utgör prioriterade och prioriterade farliga ämnen enligt bilaga I i direktivet om miljö-kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område.¹²⁴ De tungmetaller som ingår i direktivet är bly, kadmium, kvicksilver och nickel. Vattenmyndigheterna har fastställt miljökvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus som i de flesta fall är formulerade som ”god kemisk ytvattenstatus med undantag för kvicksilver”. Att kvicksilver generellt sett är undantaget beror huvudsakligen på atmosfärisk deposition som inte kan åtgärdas inom nationsgränserna. Undantaget utgör däremot inte skäl för att låta bli att begränsa utsläpp och läckage där så är möjligt. Även andra ämnen kan lokalt sett omfattas av undantag från kravet om god kemisk ytvattenstatus.

Enligt 4 kap. 8 b § i vattenförvaltningsförordningen utgör miljökvalitetsnormerna för kemisk status gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. För gränsvärdesnormer gäller enligt 2 kap. 7 § andra och tredje stycket särskilda hänsynsregler. Krav på åtgärder får vara mer

121 Naturvårdsverket, 2008. Rapport 5799 Förslag till gränsvärden för särskilda förorenande ämnen.

122 Sveriges geologiska undersökning, 2008. SGU-FS 2008:2 Föreskrifter om statusklassificering och miljökvalitetsnormer för grundvatten.

123 Sveriges geologiska undersökning, 2013. Rapport 2013:1 Bedömningsgrunder för grundvatten.

124 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG.

långtgående än vad som annars skulle anses vara rimligt. I normalfallet bör det finnas ett åtgärdsprogram som anger vilken typ av åtgärdsbehov som finns. Detta gäller särskilt i de fall då det finns olika källor till påverkan.

I samband med t.ex. en tillståndsansökan, där verksamheten skulle innebära ökande utsläpp som på ett inte obetydligt sätt bidrar till att en gränsvärdesnorm inte kan följas gäller särskilda krav för att tillstånd ska kunna medges. En sådan verksamhet eller åtgärd måste antingen vara förenlig med ett åtgärdsprogram, förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompensationsåtgärder för att följa normen, eller ge förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område. Det är därför viktigt att det i miljökonsekvensbeskrivningen tydligt redovisas vilka risker som finns för att utsläpp av ämnen som omfattas av gränsvärdesnormer kommer att öka och vilka åtgärder som planeras för att undvika en ökning. Utsläppen måste inte ske direkt i en utpekad vattenförekomst för att bestämmelsen ska gälla. Avgörandet är om en vattenförekomst riskerar att påverkas.

Ekologisk ytvattenstatus – en norm som följer av Sveriges EU-medlemskap

Även normen för ekologisk ytvattenstatus består av en rad olika underliggande kategorier, s.k. kvalitetsfaktorer och parametrar. Den för statusen mest betydelsefulla kvalitetsfaktorn för biologi innehåller en rad olika biologiska parametrar. De näst mest betydelsefulla kvalitetsfaktorerna är de s.k. fysikalisk-kemiska. Den är i sin tur indelad i två huvudkategorier: allmänna vattenkemiska och fysikaliska parametrar samt gruppen särskilda förorenande ämnen. Den tredje kategorin kvalitetsfaktorer omfattar en rad olika parametrar för att bedöma graden av hydromorfologisk (fysisk) påverkan, t.ex. förekomst av artificiella vandringshinder, förändrad hydrologisk regim, förändrade strukturer i vattnet och vid stränder.

Gruvverksamhet innebär som regel utsläpp av ämnen som kan utgöra särskilda förorenande ämnen, t.ex. arsenik och metaller. Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsländerna själva ta fram och tillämpa miljökvalitetsnormer för särskilda förorenande ämnen enligt en angiven metod och utifrån vilka ämnen som kan utgöra riskfaktorer. Ämnena är inte på förhand väl definierade, även

» Miljökonsekvensbeskrivningen ska tydligt redovisa vilka risker som finns för att utsläpp av ämnen som omfattas av gränsvärdesnormer kommer att öka och vilka åtgärder som planeras för att undvika detta «

om en indikativ lista över grupper av ämnen anges i ramdirektivets bilaga VIII. Dessa normer ska tillämpas i de vattenförekomster där ämnena utgör eller kan utgöra ett miljöproblem.

I Sverige har hittills inga eller mycket få normer för särskilda förorenande ämnen beslutats i enskilda fall. Däremot kan det finnas vissa uppgifter i databasen VISS om förekomst av sådana ämnen och en bedömning av påverkan i relation till Naturvårdsverkets rapport¹²⁵ med förslag till gränsvärden för särskilda förorenande ämnen. I denna rapport finns ett antal förslag till ”gränsvärden” eller snarare klassgränser enligt ramdirektivets metod. Värdena avses representera gränsen mellan god och måttlig status vid en statusklassificering eller en normsättning. I och med att värdena är framtagna utifrån ett riskbedömningsperspektiv har de ett värde i sig, trots att de ännu inte har tillämpats vid normsättningen för enskilda vattenförekomster.

Miljökvalitetsnormerna för ekologisk status är inte gränsvärdesnormer, utan normer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 punkten miljöbalken, dvs. krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.¹²⁶

Vid tillämpning av normer för ekologisk status gäller enligt svensk rätt miljöbalkens normala hänsynsregler, bland annat tillämpning av bästa möjliga teknik utifrån vad som är rimligt med hänsyn till nytta och kostnader. Normerna preciserar vilken miljökvalitet som ska vara utgångspunkten som en del av nyttobedömningen.

Kemisk grundvattenstatus – riktvärdesnormer

Miljökvalitetsnormerna för kemisk grundvattenstatus är riktvärdesnormer som inte bör överskridas. God kemisk grundvattenstatus kan under vissa förutsättningar anses finnas trots att

125 Naturvårdsverket, 2008. Rapport 5799 Förslag till gränsvärden för särskilda förorenande ämnen.

126 Prop. 2009/10:184 s. 40.

miljökvalitetsnormerna överskrider i enskilda mät-punkter. Då det rör sig om en riktvärdesnorm ska miljöbalkens hänsynsregler tillämpas i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem.

Både för grundvattenförekomster som av vattenmyndigheten bedömts vara i riskzonen ("at risk") att inte kunna följa god kemisk grundvatten-status i utsatt tid, och för övriga vattenförekomster gäller ickeförsämringskravet. Detta innebär att man inför en tillståndsansökan bör ha en samlad bild över samtliga grundvattenförekomster som kan komma att påverkas.

Kvantitativ grundvattenstatus

Några preciserade kvalitetskrav i form av miljö-kvalitetsnormer finns inte för kvantitativ grundvattenstatus. God kvantitativ status ska emellertid uppnås till respektive målår och även här gäller ickeförsämringskravet. God kvantitativ status bedöms utifrån flera parametrar som har att göra med balans mellan uttag och grundvattenbildning, inträngning av salt grundvatten eller föroreningar till följd av långsiktiga förändringar i flödesriktningen samt grundvattennivåernas påverkan på förbundna ytvattensystem och grundvattenberoende ekosystem.

6.3.6 Grundvattenpåverkan

Det finns flera aspekter i anslutning till gruvverksamheter som kan innebära en påverkan på grundvattnet. Vid prövning av gruvverksamhet ska all påverkan på vattensystem beskrivas i en miljökonsekvensbeskrivning tillsammans med föreslagna åtgärder för att minimera effekterna. Påverkan på grundvatten kan leda till miljöproblem i omgivningen, t.ex. minskad vattentillgång och sämre vattenkvalitet, sättningar på byggnader och anläggningar eller effekter i anslutna grundvattenberoende ekosystem. Problemställningen kan delas in i kvantitativ och kvalitativ påverkan och nedan ges några exempel.

Kvantitativ påverkan

Grundvattennivån kan sänkas antingen som en effekt av direkt bortledning av grundvatten – t.ex. genom pumpning – eller genom minskad grundvattenbildning till följd av att hårdgjorda ytor minskar infiltrationskapaciteten. Det kan finnas risk att gruvorter m.m. kortsluter tidigare separata grundvattenmagasin med nya grundvattennivåer som följd. En grundvattennivåsänkning behöver inte utgöra ett miljöproblem. Det är viktigt att

sätta detta i relation till omgivande faktorer. Det är lämpligt att utföra brunnsinventeringar och naturresursinventeringar i god tid innan vattenbortledningen påbörjas.

Det kan även finnas risk för förhöjda grundvattennivåer, t.ex. i anslutning till anlagda dammar och sandmagasin, som leder till högre grundvattennivåer än normalt. Områden nedströms dammarna kan också komma att påverkas. En förhöjning av grundvattennivån behöver inte heller tvunget utgöra ett miljöproblem. Det måste sättas i relation till omgivande faktorer som höga naturvärden och naturtyper som kan vara beroende av väl-dränerade rotzoner osv. En del byggnads-konstruktioner som dräneringar runt byggnader och vägar kan vara känsliga för höga nivåer och ökade flödesmängder. Även ur detta avseende är det lämpligt att utföras naturtypsinventeringar och anläggningskontroller i god tid.

I gruvor där man bryter sulfidhaltiga malmer är det vanligt att man deponerar anriknings-sand under full vattenmättnad i ett sandmagasin. I dessa fall är det viktigt att ha en genomtänkt strategi för att kunna hålla sandmagasinets svavelhaltiga delar vattenmättade över tid för att förhindra att materialet börjar oxidera och ut-söndra svavelsyra.

Vid prövning av gruvverksamhet krävs ett genomgripande beslutsunderlag relaterat till områ-dets vattenbalans. Beslutsunderlaget bör innehålla:

- En analys av områdets hydrologi. Detta är vik-tigt då man vill begränsa inläckage till djupa gruvschakt genom avskärande diken. En klok dränering av ytvatten och ytligt grundvatten ger miljövinster gentemot att pumpa upp stora mängder vatten.
- Välgrundade bedömningar över grundvatten-bildning och grundvattenströmning, samt en bedömning över påverkan på förbundna ytvat-tensystem.
- Klimatscenarier för gruvans livslängd och efter avslutad drift.
- Relevanta bedömningar av hydraulisk konduk-tivitet.
- Beskrivning av ytliga grundvattenmagasin i lösa jordlager ovan berg.
- En undersökning av sprickzoner i berg. Detta är viktigt för att kunna bedöma läckage till gruvan och för att kunna förutse avsänkingsförlopp och avsänkingsriktningar i överlagrande jor-dar. Sprickzoner under planerade sandmagasin

och dammar bör vara väl karterade då de kan ge stora effekter på vattenbalanser och grundvattennivåer i magasin och dammvallar.

- Sättningsriskutredningar bör utföras om området innehåller täta ytliga jordlager. De ska inkludera dokumenterade grundundersökningar, gärna med sättningskontroll inklusive precisionsavvägning.
- Läckageberäkningar för dammvallar är viktiga som underlag för vattenbalansanalyser och bedömning av okontrollerat läckage.

Kvalitativ påverkan

Grundvattenkvaliteten kan komma att påverkas genom spill och annan direkt påverkan från verksamheten, samt inte minst genom utlakning från t.ex. gråbergsupplag och sandmagasin. Det är viktigt att göra en bedömning av riskerna för spridning till både yt- och grundvatten samt beskriva hur dessa ska minimeras. Kontrollprogram ska upprättas i mycket god tid för att få ett underlag till att bestämma bakgrundshalter vid opåverkade förhållanden, utforma skyddsåtgärder och följa upp effekterna.

Den kvalitetskontroll och de kontrollparametrar som planeras för ytvattenrecipienter är sannolikt även relevanta för grundvatten inom gruvområdet. Kvalitetsfaktorer som särskilt kan nämnas är:

- tungmetaller,
- kemikalierester från sprängning, kväve m.m.,
- temperaturförändringar,
- pH,
- konduktivitet,
- arsenik och andra metaller.

En särskild fråga som bör undersökas inför en gruvetablering är om det finns grundvattenberoende ekosystem i områdets närområde. Ekosystemen delas in i terrestra respektive akvatiska system. Bedömningsgrunder för påverkan på ekosystemen finns ännu inte framtagna. Vattenmyndigheterna har börjat arbeta med grundvattennivårelaterad påverkan på olika naturtyper och en förteckning över de högst värderade och mest känsliga naturtyperna finns framtagna. Till viss del kan grundvattenpåverkan på de akvatiska ekosystemen relateras till vattenförvaltningens

kemiska och ekologiska kvalitetsfaktorer för ytvatten.

En stor fråga vid tillståndsprövning av gruvverksamhet är behovet av processvatten av rätt kvalitet och tillräcklig volym. Ofta sker vattenförsörjning genom ett inriktat system av delprocesser där grundvatten har en viktig roll avseende transport och påverkan, uppehållstider och vattenbalanser vid alla ingående dammar och transportdiken. Det är viktigt att bedöma vattenkvaliteten vid de olika processtegen liksom blandningsförhållanden och uppehållstider som styr den slutliga volymen och kvaliteten. Tidigare erfarenheter har visat att reningsverk bör vara skilda från processverk så att vattenrening kan fortgå effektivt även efter att gruvan tas ur drift.

6.3.7 Utvinningsavfall

Förordningen (2008:722) om utvinningsavfall (utvinningsavfallsförordningen) innehåller bestämmelser om hantering av utvinningsavfall som tillägg till bestämmelserna i miljöbalken och andra förordningar. Förordningen är under revidering och den ändrade förordningen planeras i nuläget att gälla från och med juli 2013.

En ansökan om tillstånd för en avfallsanläggning ska enligt 9 och 11 kap. miljöbalken innehålla ett antal uppgifter utöver vad som framgår av 22 kap. 1 § miljöbalken.¹²⁷ Ansökan ska bl.a. beskriva platsen för anläggningen och alla alternativa lokaliseringar, återge avfallshanteringsplanen, lämna uppgift om ekonomisk säkerhet¹²⁸ och redovisa hur det säkerställs att bestämmelserna i förordningen följs. Vid val av plats för en avfallsanläggning gäller att området på och omkring platsen ska vara lämpligt med hänsyn till geologiska, hydrologiska, seismiska, geotekniska och hydrogeologiska förhållanden. Dessutom ska hänsyn tas till risken för översvämningar, sättningar, jordskred, snöskred och erosion. Vidare ska man också beakta förekomsten av grundvatten, ytvatten, kustvatten, skydd av kultur- och naturvärden samt förekomsten av skyddade områden vid val av lämplig plats.

En avfallshanteringsplan behöver även ingå i en ansökan om tillstånd som gäller all verksamhet som ger upphov till eller hanterar utvinningsavfall. Avfallshanteringsplanen behöver finnas med i ansökan om tillstånd för att tillståndsmyndigheten

¹²⁷ 37 § utvinningsavfallsförordningen

¹²⁸ Se avsnitt 6.3.8 om ekonomisk säkerhet.

**» Frågan hur avfallet ska
hanteras bör finnas med redan
i etableringsskedet av en
gruvverksamhet «**

ska kunna godkänna den och för att tillsynsmyndigheten ska kunna övervaka att den följs. Det framgår av regeringens svar till EU-kommissionen om genomförandet av art 5.6 i utvinningsavfallsdirektivet¹²⁹ att regeringen förutsätter att en avfallshanteringsplan alltid ingår i en ansökan om tillstånd om hantering av utvinningsavfall.¹³⁰

Det är centralt i utvinningsavfallsförordningen att den som driver en verksamhet som ger upphov till eller hanterar utvinningsavfall ska ha en avfallshanteringsplan.¹³¹ Utvinningsavfall definieras som avfall från prospektering, utvinning eller bearbetning, avfall från lagring av en mineraltillgång och avfall från driften av en bergtäkt.¹³²

Frågan hur avfallet ska hanteras bör finnas med redan i etableringsskedet av en gruvverksamhet. Mängden utvinningsavfall och avfallets skadlighet ska minskas eller förebyggas redan när metoderna för utvinning och bearbetning väljs. En avfallshanteringsplan behöver därför påbörjas mycket tidigt vid en gruvans tillkomst och information om egenskaperna hos det utvinningsavfall som kan uppkomma behöver också samlas in tidigt. Det är därför väsentligt att inte enbart samla information om värdemineral vid de undersökningar som föregår en gruvetablering utan även om egenskaper som påverkar utvinningsavfallets skadlighet. Det gäller såväl innehållet i det avfall som uppstår som de förändringar som avfallet kan genomgå när dess yta förstöras och det utsätts för förhållanden ovan jord.

En avfallshanteringsplan är alltså en plan för hur en verksamhet ska minimera, behandla, återvinna och bortskaffa utvinningsavfall och hantera risker för olyckshändelser.¹³³ Planen ska beskriva hanteringen av avfall, allt från förebyggande insatser innan avfallet uppstår till en eventuell övervakning av en avslutad avfallsanläggning. Syftet med planen är att förebygga eller minska avfallsproduk-

tionen och avfallets skadlighet, att främja återvinning av utvinningsavfall genom materialutnyttjande, återanvändning eller återinsamling, och att se till att bortskaffandet av utvinningsavfall sker på ett sätt som är säkert på kort och lång sikt. I det ingår även åtgärder för att så långt möjligt undvika förorening av luft, ytvatten eller grundvatten samt mark vid hantering av utvinningsavfallet.

Vad en avfallshanteringsplan ska innehålla finns reglerat i 35 § utvinningsavfallsförordningen. Bestämmelsen omfattar både preciseringsuppgifter som ska ingå i planen och krav på redogörelse för hur verksamhetsutövaren i övrigt kommer att följa bestämmelserna i 15–18, 25–29 och 31 §§. Om avfallshanteringsplanen avser en avfallsanläggning som inte är en riskanläggning ska den även innehålla uppgifter om skälen till den bedömningen.¹³⁴

Det är viktigt att avfallshanteringsplanen ger tillräckliga upplysningar för att såväl tillståndsmyndigheten som tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma huruvida verksamhetsutövaren kan uppfylla syftena med avfallshanteringsplanen.

EU-kommissionen har beslutat om ytterligare bestämmelser för att genomföra utvinningsavfallsdirektivet¹³⁵ och fyra av dessa beslut beskrivs nedan. Besluten ska tillämpas i Sverige och omfattar bland annat bestämmelser om sådan information som behöver ingå i avfallshanteringsplanen och som är nödvändig för att bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen ska kunna följas. Besluten är dock ännu inte genomförda i svensk lagstiftning och därför hänvisar vi direkt till EU-kommissionens beslut. De svenska bestämmelserna ska dock tolkas med ledning av direktivet och kommissionens beslut.

Kommissionens beslut 2009/337/EG om kriterier för klassificering av en avfallsanläggning innehåller metodik och kriterier för bedömningen av om en anläggning är en riskanläggning enligt definitionen i 5 § andra stycket utvinningsavfallsförordningen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller bestämmelser om förebyggande och hantering av allvar-

129 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG

130 Miljödepartementets yttrande till EU-kommissionen 2011-11-30, M2011/3185/R

131 34 § utvinningsavfallsförordningen

132 3 § utvinningsavfallsförordningen

133 3 § utvinningsavfallsförordningen

134 35 § andra stycket utvinningsavfallsförordningen

135 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG

liga olyckor i utvinningsavfallsförordningen. De har mer information om riskanläggningar på sin webbplats.¹³⁶

Kommissionens beslut (2009/335/EG) handlar om tekniska riktlinjer för upprättande av den ekonomiska säkerheten¹³⁷ och föreskriver vilket underlag som beräkningen av den ekonomiska säkerheten ska baseras på. De punkter som den ekonomiska säkerhetens storlek ska beräknas på framgår ur artikel 1 i beslutet. I artikel 1(1) b–f i beslutet förtydligas vad efterbehandlingen omfattar och ska uppnå. Avfallshanteringsplanen ska enligt 35 § punkt 8 innehålla en redogörelse för hur efterbehandlingen av området som påverkats av avfallsanläggningen, inklusive själva avfallsanläggningen, kommer att göras enligt 29 §. Detta görs i en s.k. efterbehandlingsplan. Det behöver framgå av avfallshanteringsplanen att efterbehandlingen av avfallsanläggningen uppfyller kraven i artikel 1 (1) b–f i beslutet.

Kommissionens beslut 2009/359/EG innehåller komplettering av definitionen av vad som är inert avfall och därmed omfattas av lättnader i tillämpningen av förordningen. I beslutet anges ett antal kriterier som avfallet ska uppfylla för att anses vara inert. Informationen för att bedöma avfallets egenskaper enligt dessa kriterier tas fram enligt karaktäriseringsbeslutet nedan.

Kommissionens beslut 2009/360/EG innehåller komplettering av de tekniska kraven för karaktärisering av avfallet. Informationen som tas fram enligt det beslutet ska inarbetas i avfallshanteringsplanen. Även underlaget till bedömningen av om avfallet är inert tas fram inom karaktäriseringen enligt detta beslut. Det framgår även av beslutet att informationen om avfallens egenskaper kan komma från redan befintlig information om den bedöms ha tillräckligt kvalitet och vara representativ. Nya eller kompletterande undersökningar ska utföras på prover som är representativa och ska vara uttagna enligt en provtagningsplan.

Den europeiska standardiseringsorganisationen (CEN) har inom kommittén CEN/TC 292 tagit fram ett antal hjälpdokument för provtagning och karaktärisering av utvinningsavfall utifrån ett mandat från Europeiska kommissionen¹³⁸:

- Overall guidance document for characterization of waste from extractive industries (CEN/TR 16376:2012)
- Sampling of waste from extractive industries (CEN/TR 16365:2012)
- Kinetic testing for assessing acid generation potential of sulfidic waste from extractive industries (CEN/TR 16363:2012)
- Sampling and analysis of weak acid dissociable cyanides discharged into tailings ponds (CEN/TS 16229:2011)

Målgruppen för dokumenten är alla som på olika sätt kommer i kontakt med hantering av utvinningsavfall som myndigheter, lagstiftare, de som ger upphov till utvinningsavfall, konsulter och laboratorier. Dokumenten går att finna på CENs webbplats.¹³⁹

6.3.8 Ekonomisk säkerhet

Huvudsyftet med kravet på ekonomisk säkerhet enligt miljöbalken är att samhället ska skyddas från risken att behöva stå för kostnaden för avhjälpande i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren gått i konkurs eller av annan anledning inte fullföljer sina skyldigheter enligt miljöbalken. I sådana situationer ska en ställd säkerhet finnas tillgänglig och kunna tas i anspråk. Den ekonomiska säkerheten ska beräknas så att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga för att efterbehandla området i enlighet med vad som beskrivs i avfallshanteringsplanen samt för andra återställningsåtgärder som verksamheten kan motivera.

Enligt 15 kap. 34 § miljöbalken får tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken. I artikel 14 i direktivet om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador¹⁴⁰, som anses genomförd genom bestämmelserna i 15 kap. 34 § miljöbalken och 16 kap. 3 § miljöbalken, anges bl.a. att det innan verksamheten inleds ska krävas en ekonomisk säkerhet som säkerställer att tillräckliga medel finns tillgängliga för att efterbehandla det påverkade området i enlighet med vad som beskrivs i avfallshanteringsplanen.

¹³⁶ www.msb.se

¹³⁷ Se avsnitt 6.3.8 om ekonomisk säkerhet.

¹³⁸ European Commission, 2006. Mandate M/395.

¹³⁹ www.cen.eu

¹⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG

» Säkerheten ska beräknas så att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga för att efterbehandla området som det beskrivs i avfallshanteringsplanen samt för andra återställningsåtgärder som verksamheten kan motivera «

Säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.¹⁴¹ Säkerheten ska beräknas på grundval av antagandet att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att bedöma situationen och utföra de efterbehandlingsarbeten som behövs. Det är generellt sett förenat med betydligt lägre kostnader för en verksamhetsutövare att utföra arbeten med egna maskiner, eget material och egen personal jämfört med att anlita en oberoende aktör. Om situationen är sådan att verksamhetsutövaren hamnat på obestånd behöver en lämplig aktör anlitas för att utföra arbetet. Det ska därför säkerställas att beräkningarna görs så att kostnaderna för detta ingår.

Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten.¹⁴² Enligt Högsta domstolen ska tillståndsprövningen omfatta en bedömning av om säkerhet ska ställas, säkerhetens storlek och om säkerheten kan ställas efter hand (successivt) enligt plan. Tillståndsmyndigheten har enligt Högsta domstolen vid sin tillståndsgivning i allmänhet inte anledning att bestämma vilken form (t.ex. pant, bankgaranti eller moderbolagsborgen) säkerheten ska ha. Den frågan bör i stället normalt lämnas öppen så att tillståndshavaren kan välja form när denne genom tillståndsvillkoren har fått klart för sig hur stor säkerheten ska vara och när den ska ställas. Detta leder enligt Högsta domstolen till slutsatsen att prövningen av om säkerhetens form är godtagbar ska ske i samband med prövningen av om säkerheten är betryggande.¹⁴³

En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål och ska finnas på plats innan verksamheten inleds. Mark- och miljödomstolen har i flera avgöranden prövat vilken form av säkerhet som kan godtas i samband med gruvdrift. I ett antal fall har frågan bedömts i samband med tillståndsprövningen, och villkor om att säkerhet ska ställas i form av garanti från bank eller annat kreditinstitut har vanligen ställts.¹⁴⁴ Säkerhet i form av moderbolagsborgen har inte godtagits. Högsta domstolen har dock konstaterat att lagstiftaren godtagit moderbolagsborgen som en i sig möjlig form av säkerhet, även om den är svårbedömd.¹⁴⁵ En särskild bedömningssvårighet när det gäller moderbolagsborgen är att moderbolagets betalningsförmåga i princip ska bestämmas med utgångspunkt i att dotterbolaget saknar förmåga att bekosta återställningsåtgärderna. Det innebär bl.a. att dotterbolagets aktier ska betraktas som en tillgång utan värde. De svårigheter som i och för sig kan vara förenade med bedömningen av en moderbolagsborgen bör dock inte leda till att denna form av säkerhet generellt utesluts redan vid tillståndsprövningen. I stället är det sökandens uppgift att vid prövningen enligt 16 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken visa att den ställda säkerheten är tillräcklig och även i övrigt godtagbar samt tillhandahålla den utredning som behövs.¹⁴⁶

Mark- och miljööverdomstolen avgjorde efter Högsta domstolens avgörande¹⁴⁷ ett mål gällande godkännande av ekonomisk säkerhet.¹⁴⁸ Mark- och miljööverdomstolen bedömde att moderbolagsborgen inte i sig är betryggande när det gäller ett mycket stort åtagande (660 miljoner kronor) på mycket lång sikt och fann, särskilt mot bakgrund av att moderbolagets tillgångar utgjordes huvudsakligen av aktier i dotterbolaget, att moderbolagsborgen inte kunde godtas som säkerhet i det aktuella fallet. Inte heller moderbolagsborgen kompletterad med bankgaranti eller spärmedel vid viss skuldsättningsgrad kunde godtas, eftersom det skulle innebära att säkerhet ska anskaffas först i en situation där risken för att bolaget inte kan fullgöra sina förpliktelser har ökat betydligt.

¹⁴¹ 16 kap. 3 § miljöbalken

¹⁴² 16 kap. 3 § miljöbalken

¹⁴³ Högsta domstolen referat NJA 2011 s. 296

¹⁴⁴ T.ex. MÖD avgörande den 24 november 2008 i mål nr M 617-08

¹⁴⁵ Prop. 2006/07:95 s. 109

¹⁴⁶ Prop. 2006/07:95 s. 108 f och Högsta domstolen referat NJA 2011 s. 296.

¹⁴⁷ Högsta domstolen referat NJA 2011 s. 296

¹⁴⁸ MÖD 2012:3

6.3.9 Dammsäkerhet

Det finns inte någon särskild lag om dammsäkerhet i Sverige. Istället är flera olika författningar tillämpliga på området. Två lagstiftningar är grundläggande för dammsäkerheten: miljöbalken och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Miljöbalkens 11 kap. om vattenverksamhet innehåller bestämmelser om tillståndsprövning av dammar, samt annan reglering om hur verksamhet vid dammar ska bedrivas. Samtliga dammar omfattas av vissa av miljöbalkens övriga bestämmelser, t.ex. 26 kap. om verksamhetsutövarens kontroll av sin verksamhet. Dammägare som bedriver yrkesmässig verksamhet omfattas även av förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll. De dammar som beslutas vara farlig verksamhet¹⁴⁹ omfattas dessutom av vissa bestämmelser i lagen om skydd mot olyckor.

I tillägg till ovanstående är gruvdammar särskilt reglerade i förordningen (2008:722) om utvinningsavfall (utvinningsavfallsförordningen). Om en damm enligt förordningens definition i 5 § andra stycket utgör en s.k. riskanläggning, omfattas den av särskilda krav. För att utgöra en riskanläggning ska dammen vid en riskbedömning ge grund för antagandet att en allvarlig olycka skulle kunna inträffa om ett upplag kollapsar, en fördämning rämnar eller till följd av någon annan brist i anläggningen eller felaktig drift av den. Dammens nuvarande och framtida storlek, lokalisering samt miljöpåverkan ska beaktas vid bedömningen. En damm kan också bedömas som en riskanläggning om den innehåller avfall över en viss mängd som klassificeras som farligt enligt avfallsförordningen (2011:927) eller innehåller ämnen eller beredningar som klassificeras som farliga enligt Kemikalieinspektionen.¹⁵⁰

De krav som ställs på riskanläggningar i utvinningsavfallsförordningen omfattar att verksamhetsutövaren ska se till att det för dammen finns en strategi för att förebygga allvarliga olyckor, ett säkerhetsledningssystem som genomför strategin och en intern beredskapsplan som specificerar de åtgärder som ska vidtas i händelse av en olycka.¹⁵¹

Vad ett säkerhetsledningssystem ska omfatta framgår av 21 § utvinningsavfallsförordningen, och vad en intern beredskapsplan ska innehålla framgår av 24 § i samma förordning. Det är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor om bestämmelser om förebyggande och hantering av allvarliga olyckor i utvinningsavfallsförordningen. MSB har mer information om riskanläggningar på sin webbplats.¹⁵²

Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) ska det statliga affärsverket Svenska Kraftnät ge tillsynsvägledning i frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken. Förutom att inom rollen som tillsynsvägledande myndighet utveckla metoder för tillsyn och egenkontroll av dammsäkerhet ska Svenska Kraftnät enligt sin instruktion främja dammsäkerheten i landet genom att bl.a. följa klimatförändringarnas påverkan, medverka till utvecklingen av dammsäkerhet och verka för att möjligheterna att minska skador till följd av höga flöden utvecklas och tas till vara. Svenska Kraftnät har i samverkan med branschen utvecklat riktlinjer och vägledningar avseende dammsäkerhet och medverkat i utvecklingen av samordnad beredskapsplanering för dammbrott. Mer information om dammsäkerhet finns att hämta på Svenska Kraftnäts webbplats.¹⁵³

Gruvindustrin i Sverige har på eget initiativ genom branschorganisationen SveMin utarbetat riktlinjer för dammsäkerhetsarbete som ett komplement till den dammsäkerhetspolicy¹⁵⁴ som branschen följer sen 2005. Riktlinjerna, GruvRIDAS, är framtagna med utgångspunkt i kraftföretagens riktlinjer för dammsäkerhet RIDAS. De innehåller allmänt hållna krav för dammsäkerhetsarbetet. För tillämpningen av riktlinjerna finns särskilda tillämpningsvägledningar som vid behov uppdateras med hänsyn till resultat av fortlöpande utvecklingsarbete. Riktlinjerna GruvRIDAS och RIDAS får man tillgång till genom att lösa en licens på Svensk Energis webbplats.¹⁵⁵ I tillägg till GruvRIDAS och RIDAS har Svenska Kraftnät,

149 Länsstyrelsen beslutar efter samråd med kommunen om vilka anläggningar som är farlig verksamhet. Dammar där det bedöms att ett dammbrott kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljö är efter beslut från länsstyrelsen sådan farlig verksamhet som avses i lagen.

150 5 § andra stycket 3 punkten utvinningsavfallsförordningen.

151 19 § utvinningsavfallsförordningen

152 www.msb.se

153 www.svk.se

154 www.sveamin.se/etiska_regler_sv

155 www.svenskenergi.se

Svensk Energi och SveMin tillsammans också tagit fram riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar.¹⁵⁶

6.3.10 Artskydd

Art- och habitatdirektivet¹⁵⁷ och fågeldirektivet¹⁵⁸ anger ramarna för EUs naturvårdspolitik. Syftet med art- och habitatdirektivet är att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter, medan fågeldirektivet ska ge skydd för naturligt förekommande och vilt levande fågelarter inom EU.

Direktiven har genomförts i svensk lagstiftning i olika författningar, bland annat i miljöbalken, artskyddsförordningen (2007:845) och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* syftar till att värna om den biologiska mångfalden.

Artskyddsförordningen innehåller bland annat bestämmelser om fridlysning för djur- och växtarter. I 4 § anges t.ex. att i fråga om vilda fåglar och i fråga om sådana vilt levande djurarter som i bilaga 1 till förordningen har markerats med N eller n är det förbjudet att

1. avsiktligt fånga eller döda djur,
2. avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,
3. avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, och
4. skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatsar.

Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren.

I fråga om sådana växtarter som i bilaga 1 till förordningen har markerats med N föreskrivs i 7 § att det är förbjudet att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen. Förbudet gäller alla stadier i växternas biologiska cykel.

Länsstyrelsen får enligt 14 § artskyddsförordningen i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i bland annat 4 och 7 §§. En sådan dispens får ges endast om

1. det inte finns någon annan lämplig lösning,

2. om dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, och
3. dispensen behövs
 - a för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter,
 - b för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom,
 - c av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt över-skuggande allmänintresse,
 - d för forsknings- eller utbildningsändamål,
 - e för återinplantering eller återinförsel av arten eller för den uppfödning av en djurart eller den artificiella förökning av en växtart som krävs för detta, eller
 - f för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i liten omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar i en liten mängd.

Om prövning av en ansökan om tillstånd för att bedriva gruvverksamhet pågår hos mark- och miljödomstol, får domstolen även pröva frågan om dispens från artskyddsförordningen i samma mål.

En artförekomst kan dock leda till förändringar av ett projekt eller att ett projekt stoppas om det finns andra lämpliga sätt att nå syftet med projektet och dess påverkan på arten försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd. Dispenser kan endast lämnas om förutsättningarna för dispens för arten i fråga är uppfyllda. Det kan därför orsaka stora problem om dispens inte söks förrän i ett sent stadium av ett projekt. Av den anledningen bör artskyddsfrågan komma in i ett tidigt skede i större projekt såsom gruvverksamhet, och dispens bör sökas tidigt, innan andra alternativ är bortvalda. Att vänta med dispensfrågan till mark- och miljödomstolens tillståndsprövning är därför oftast inte lämpligt.

En dispens enligt artskyddsförordningen får enligt 16 kap. 2 § miljöbalken ges för begränsad tid och får förenas med villkor. Den myndighet som prövar dispensen får med stöd av 16 kap. 9 § miljöbalken besluta om krav på kompensationsåtgärder, dvs. åtgärder för att motverka eller kompensera den skada eller det intrång som den

¹⁵⁶ SveMin m.fl., 2007. Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar.

¹⁵⁷ Rådets direktiv 92/43/EEG

¹⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG

» Att vänta med dispensfrågan
till mark- och miljödomstolens
tillståndsprövning är
oftast inte lämpligt «

tillåtna verksamheten kan innebära, t.ex. när det gäller artskydd.

En *rödlistad art* är en art som enligt den internationella naturvårdsunionens (IUCN) kriterier inte bedöms ha långsiktigt livskraftig population i Sverige utan som löper risk att försvinna från landet. I Sverige ansvarar ArtDatabanken för att regelbundet uppdatera listan med rödlistade arter.¹⁵⁹ I miljökonsekvensbeskrivningen bör det, förutom artskyddsfrågor, även redovisas t.ex. antalet påverkade rödlistade växt- och djurarter. Mer information finns i Naturvårdsverket handbok om artskyddsförordningen.¹⁶⁰

6.3.11 Verksamhetsutövarens egenkontroll

Miljöbalkens grundläggande bestämmelse om egenkontroll i 26 kap. 19 § har sin utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel. Verksamhetsutövaren ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att mot-

verka eller förebygga olägenheter för människors hälsa och påverkan på miljön. Sökanden ska i ansökan lämna en översiktlig beskrivning för hur arbetet med egenkontroll kommer att byggas upp och hur den kommer att utföras. Enligt 22 kap. 1 § 5 p. miljöbalken ska en ansökan innehålla förslag till övervakning och kontroll av verksamheten. Det innebär bland annat att beskriva:

- hur den organisatoriska ansvarsfördelningen kommer att se ut,
- hur rutiner för verksamhetens drift och kontroll kommer att byggas upp och hur verksamheten fortlöpande ska kontrolleras för att säkerställa efterlevnaden av föreslagna villkor och motverka eller förebygga påverkan på hälsa och miljö.

Egenkontrollen är ett centralt verktyg för att miljöbalken ska få genomslag. En förutsättning för att kunna säkerställa att tillståndsbeslut och villkor efterlevs är att verksamhetsutövaren utvecklar en systematisk egenkontroll. Denna ska utformas med utgångspunkt ifrån 26 kap. 19 § miljöbalken, som medför ett vidare ansvar för verksamhetsutövaren utöver kontroll av villkors efterlevnad. Mer att läsa om egenkontroll finns i Naturvårdsverkets handbok.¹⁶¹

¹⁵⁹ www.artdatabanken.se

¹⁶⁰ Naturvårdsverket, 2009. Handbok 2009:2 Artskyddsförordningen – Del 1 och fridlysning och dispenser

¹⁶¹ Naturvårdsverket, 2001. Handbok 2001:3 Egenkontroll – en fortlöpande process.

7. MARKANVISNING

Bergmästaren beslutar efter ansökan av tillståndsinnehavaren om markanvisning. Genom markanvisningen knyts rätten att utvinna mineral till rätten att nyttja den mark eller det utrymme som krävs för verksamheten. Ett beslut om markanvisning krävs även om innehavaren av koncessionen själv äger marken som behövs för gruvdriften.

7.1 Vilken mark eller vilket utrymme ska anvisas

För att mark ska få tas i anspråk för bearbetning måste den ha anvisats enligt minerallagen.¹⁶²

- om gruvverksamheten sker i dagen inom koncessionsområdet och
- om den sker i dagen eller under jord utanför koncessionsområdet.

Omvänt kan alltså sägas att den enda mark som får tas i anspråk utan markanvisning är där gruvverksamheten ska utföras under jord inom koncessionsområdet.

Vid markanvisningsförrättningen bestäms dels den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av en mineralfyndighet, dels den mark inom eller utom koncessionsområdet som får tas i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen.¹⁶³ Detta innebär att markanvisningsförrättningen ska säkerställa markanvändningen för all verksamhet som hör samman med gruvdriften. För att avgöra om markanvisning krävs för verksamheter som inte ligger i direkt anslutning till en gruva bör sannolikt den väsentligaste frågan vara hur nära sambandet mellan en viss gruva och förädlingsverksamheten är.

Markanvisning får inte avse mark eller annat utrymme inom sådant område där det enligt 3 kap. 6–7 §§ minerallagen finns hinder mot undersökningsarbete.¹⁶⁴

I normalfallet är det genom tillståndet enligt miljöbalkens 9 kap. som det avgörs vilken mark som behöver tas i anspråk för gruvdriften och därmed sammanhängande ändamål. Det gäller

frågan om vilka platser olika verksamhetsdelar ska förläggas till, men även vad som krävs för att klara villkor om t.ex. buller, damning och vibrationer.

Frågan om vilken påverkan som ska utgöra ett ianspråktagande av mark för gruvdrift och därmed sammanhängande verksamheter har prövats i några ärenden hos Bergsstaten. I ett fall hade gruvinnehavaren på egen mark satt upp ett stängsel som inhägnade ett större område än det som anvisats. En klagande privatperson ansåg att åtgärden innebar att marken togs i anspråk för gruvdrift (eller därmed sammanhängande verksamhet) och att markanvisning därför krävdes. Bergsstaten fann i sitt beslut (som inte ändrades efter överklagande) att instängslingen i sig inte innebar ett sådant ianspråktagande.¹⁶⁵

7.2 Ansökan

En ansökan om markanvisning ska enligt mineralförordningen innehålla följande uppgifter:¹⁶⁶

- sökandens namn, hemvist och adress,
- en beskrivning av den mark eller det utrymme inom och utom koncessionsområdet som sökanden vill ta i anspråk,
- vilka fastigheter som berörs av ansökan samt fastighetsägarnas och övriga sakägares namn och adress,
- tvister om ersättningar som ska prövas vid markanvisningsförrättningen,
- om ansökan omfattas av mark där ett särskilt medgivande till arbetena krävs enligt 3 kap. 6 eller 7 §§ minerallagen,
- vilka överenskommelser som träffats med markägare och innehavare av särskild rätt. Kopia av avtalen ska bifogas,
- förslag om aktförvarare enligt 32 § minerallagen och om sammanträdeslokal om sådan behövs vid förrättningen.

För markanvisningsförrättningen betalas ingen ansökningsavgift i förväg, utan kostnaderna ska ersättas i efterhand. Avgiften är 80 000 kronor om sammanträde krävs och 40 000 kronor i andra

¹⁶² 5 kap. 1 § minerallagen

¹⁶³ 9 kap. 1 § minerallagen

¹⁶⁴ 9 kap. 2 § andra stycket minerallagen

¹⁶⁵ Bergsstaten, 2010: Beslut den 5 februari 2010. Diarienummer BS 41-1650 och BS 1651-09

¹⁶⁶ 30–31 §§ mineralförordningen

fall. Därutöver ska sökanden betala vissa andra ersättningar¹⁶⁷.

7.3 Förfarandet

Sammanträde ska hållas om det finns motstridiga intressen i ärende. Kan sökanden, dvs. koncessionshavaren, visa att det finns överenskommelser med samtliga berörda sakägare behövs inget sammanträde. Tidsmässigt kan det skilja mycket mellan de olika förfarandena. Ibland kan inte samtliga frågor redas ut vid ett sammanträde, vilket innebär ytterligare tidsåtgång. Även syn på platsen kan behövas.

Kallelse till markanvisningssammanträde ska delges samtliga kända sakägare. Om tid och plats för ett nytt sammanträde tillkännages behöver ny delgivning inte ske för nästa sammanträde om den första kallelsen skett på rätt sätt.

En markanvisningsförrättning får inte avslutas förrän beslutet om bearbetningskoncession har vunnit laga kraft. Bergmästaren tar vanligtvis heller inte upp ett markanvisningsärende till slutligt avgörande förrän det finns en lagakraftvunnen dom enligt miljöbalken.

Ett beslut om markanvisning kan överklagas till mark- och miljödomstol.

7.4 Markanvisningsprotokoll

Ett protokoll ska föras av bergmästaren vid sammanträden och vid annan handläggning där beslut

meddelas som ska tas in i protokoll eller om det i övrigt behövs för att handläggningen ska kunna redovisas på ett tillfredsställande sätt.¹⁶⁸ Om sammanträde inte behövs ska således bergmästarens beslut även vid en enbart skriftlig handläggning ha formen av ett protokoll.

7.5 Tillträde

Tillträde till marken får ske först sedan beslutet om markanvisning vunnit laga kraft. Det är därför lämpligt att Bergsstaten delger beslutet genom kungörelsedelgivning för att laga kraft ska kunna inträda.

Bestämmelserna i minerallagen om hur beslut ska tillkännages antyder visserligen att avsikten varit att ett sammanträde skulle kunna ersätta delgivning på annat sätt.¹⁶⁹ Reglerna överensstämmer emellertid inte med delgivningslagen och bör därför inte tillämpas för delgivningen.

Det finns en möjlighet enligt minerallagen till tillträde innan beslutet om markanvisning vunnit laga kraft.¹⁷⁰ Bergmästaren kan på koncessionshavarens begäran besluta om sådant tillträde under förutsättning att koncessionsbeslutet vunnit laga kraft och att en säkerhet ställs för de ersättningar som kan motiveras av koncessionsbeslutet.

¹⁶⁷ 43 § mineralförordningen

¹⁶⁸ 37 § mineralförordningen. Innehållet regleras i 38–40 §§ samma förordning

¹⁶⁹ 9 kap. 24 § minerallagen

¹⁷⁰ 9 kap. 26 § minerallagen

8. BYGG- OCH MARKLOV

Som ett sista steg i prövningsprocessen behövs också så kallat bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) för att bygga nytt, bygga om, bygga till eller ändra användningen av en befintlig byggnad eller anläggning. Det är obligatoriskt att ansöka om bygglov även utanför områden som omfattas av detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Ett särskilt tillstånd, så kallat marklov, krävs enligt plan- och bygglagen för schaktningar eller fyllningar som avsevärt ändrar höjdläget inom ett detaljplanelagt område.

Bygg- och marklov söks hos kommunens byggnadsnämnd. Vägledning om bygglovsprocessen finns hos respektive byggnadsnämnd och hos Boverket.¹⁷¹

Om det är fråga om att anlägga en väg eller järnväg, är omfattningen av och åtgärdens påverkan på omgivningen avgörande för hur omfattande planeringsprocessen blir. De formella kraven på planläggningsprocessen finns i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Vid alla infrastrukturåtgärder ska miljölagstiftningen tillämpas. Grundläggande är att tillämpa miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap.) och övriga centrala bestämmelser i balken såsom hushållningsbestämmelser samt tillämpning av skyddsbestämmelser och miljökvalitets-

normer. Vidare ska de nationella miljökvalitetsmålen tillgodoses.

Ett väg- eller järnvägsprojekt som inte bedöms utgöra betydande miljöpåverkan omfattas inte av krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Istället ska planen innehålla uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön, vilket regleras i väglagen respektive lagen om byggande av järnväg. För projekt med betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas som ska godkännas av länsstyrelsen.

I de fall ingen formell väg- eller järnvägsplan behövs har det klarlagts att det är frågan om en liten åtgärd på befintlig väg- eller järnvägsanläggning, att åtgärden endast medför marginell ytterligare påverkan på omgivningen och att fastighetsägare skriftligt medgett att mark kan tas i anspråk. Om påverkan på omgivningen bedöms bli mer än marginell ytterligare påverkan på omgivningen, eller om projektören inte får åtkomst till marken frivilligt, ska projektet hanteras med väg- eller järnvägsplan. Vid tveksamhet om påverkan på omgivningen är det lämpligt att ha samråd med kommun och länsstyrelse.

Mer information om planläggningsprocessen för transportinfrastruktur finns hos Trafikverket.¹⁷²

171 www.boverket.se

172 www.trafikverket.se

9. MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING

Regler om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) finns i 6 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. När denna vägledning skrivs håller reglerna på att arbetas om.¹⁷³ Ändringarna planeras träda i kraft under 2013 men ingen proposition har ännu lagts eller beslutats. Vi har därför valt att inte beakta förslaget i denna vägledning.

Inledningsvis kan nämnas att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra på bland annat människor, växter, djur, mark, vatten, luft och resurshushållning med syftet att göra det möjligt att samlat bedöma effekterna.¹⁷⁴ Begreppet indirekta effekter kan beskrivas som effekter som orsakas av verksamheten eller åtgärden, men senare i tid eller längre bort i avstånd, och som rimligen kan förutses. I bedömningen ska, utöver den planerade verksamhetens direkta och indirekta effekter, också tidigare och pågående verksamheter samt verksamheter inom en överskådlig framtid inkluderas. Alla verksamheter inom det berörda området omfattas oavsett typ av verksamhet eller vem som utför den.

Det är den som ansöker om tillstånd som ska stå för kostnaden för framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning.¹⁷⁵

9.1 Miljökonsekvensbeskrivning för prövning enligt miljöbalken

Det är obligatoriskt för en verksamhetsutövare att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning i bl.a. följande fall:¹⁷⁶

- Vid ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en *miljöfarlig verksamhet* eller *vattenverk-*

samhet enligt 9, 11 samt 12 kap. miljöbalken, t.ex. gruvdrift, provbrytning, bortledande av grundvatten m.m.

- Vid regeringens *tillåtlighetsprövning* enligt 17 kap. miljöbalken. Sådan regeringsprövning är t.ex. obligatoriskt vid anläggningar för uranbrytning.
- Vid ansökan om tillstånd att få bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i *ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § miljöbalken, ett så kallat Natura 2000-område*.¹⁷⁷ Se vidare avsnitt 4.

Det kan även ställas krav på miljökonsekvensbeskrivningar i vissa andra fall, t.ex. följande:¹⁷⁸

- En ansökan om *tillstånd eller dispens enligt övriga bestämmelser i 7 kap. miljöbalken*¹⁷⁹ (eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap.) ska i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.¹⁸⁰
- Om en verksamhet eller åtgärd som inte kräver tillstånd eller anmälan kan komma att väsentligen ändra naturmiljön ska den *anmälas för samråd* hos tillsynsmyndigheten.¹⁸¹ Den som utför arbetet svarar för att samrådet sker.¹⁸² Begreppet naturmiljö bör omfatta t.ex. berggrund, jordlager, yt- och grundvatten, skilda naturmiljöer både på land och i vatten samt växter och djur. Begreppet bör även inkludera landskapsbilden och kulturlandskapet.¹⁸³

9.1.1 Samrådsförfarandet

En tillståndsansökan och processen med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning inleds med

173 Miljödepartementet, 2012. Promemoria Miljödepartementets promemoria Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser som skickades på remiss 2012-08-17

174 6 kap. 3 § miljöbalken

175 6 kap. 10 § miljöbalken

176 6 kap. 1 § första stycket miljöbalken

177 Naturvårdsverket ska enligt 15 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd föra en förteckning över alla områden som har avsatts som särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet eller som särskilt bevarandeområde enligt art- och habitatdirektivet, s.k. Natura 2000-områden. Förteckningen kungörs i Naturvårdsverkets författningssamling.

178 6 kap. 1 § andra stycket och 6 kap. 2 § miljöbalken

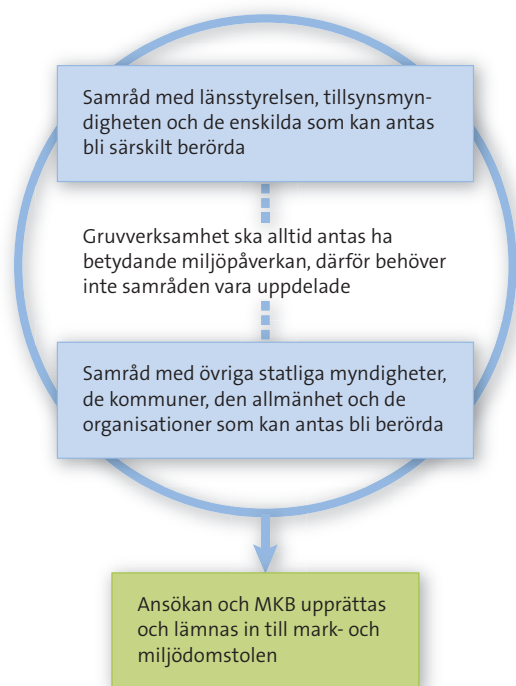
179 Dvs. andra skyddade områden än Natura 2000-områden.

180 23 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

181 12 kap. 6 § miljöbalken

182 Prop. 1997/98:45, del II, s. 150

183 Naturvårdsverket, 2001. NFS 2001:15 om Allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken



samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken. Syftet med att hålla samråd är att på ett tidigt stadium klargöra problemställningar, överväga alternativa lösningar, ge berörda möjlighet att påverka och att göra en relevant avgränsning av sakfrågorna.

Samrådsprocessen illustreras i en bild ovan. En väl utförd process ger förutsättningar till förankring hos allmänheten och andra aktörer och leder ofta till att projekten utvecklas så att de blir mer miljömässigt hållbara. Faktorer som har identifierats som viktiga i processen är att verksamhetsutövaren avsätter tillräckligt med tid, resurser och kompetens, att länsstyrelsen informerar och vägleder för att få en bra avgränsning och inriktning samt att det inte går för lång tid mellan samråd och tillståndsansökan. Samrådsfasen är synnerligen viktig för en väl genomförd prövning.¹⁸⁴ Samrådet är inte enbart ett tillfälle att informera utan bör ses som en möjlighet att få information om platsen från t.ex. närboende.

Det finns en skyldighet att samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av den planerade

» Länsstyrelsen ska under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen «

verksamheten. Det förutsätts alltid att kommunen berörs¹⁸⁵ och exempel på övriga enskilda som kan bli särskilt berörda är fastighetsägare, närboende, fiskerättsinnehavare, samebyar m.fl. För prövning av gruvverksamhet, provbrytning eller andra verksamheter och åtgärder som antas medföra betydande miljöpåverkan, är det obligatoriskt att samråd även ska ske med övriga statliga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer som kan antas bli berörda.¹⁸⁶ Det finns inget som hindrar att samrådet utökas med fler deltagare. Ofta kan det vara bra att ha ett brett samråd tidigt för att få fram olika synpunkter inför den fortsatta planeringen.

Länsstyrelsen har en viktig roll som samråds-part vid gruvprövningar eftersom myndigheten har kompetens i många relevanta frågor, såsom prövning, tillsyn, rennärning, natur- och kulturvård m.m. Länsstyrelsen ska under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen.¹⁸⁷

Samråd ska genomföras i god tid innan verksamhetsutövaren upprättar en miljökonsekvensbeskrivning, vilket i praktiken innebär att det ska ske så pass tidigt att det är möjligt att påverka innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och utformningen av projektet. Samrådet behandlar verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan. Verksamhetsutövaren ska före samrådet lämna uppgifter om detta till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som särskilt berörs. Samrådet ska också omfatta miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.¹⁸⁸

Formerna för samrådet är inte bestämda i miljöbalken eller förordningen om miljökon-

184 Länsstyrelsen i Västerbotten, 2012. Meddelande 3:2012 Tillsynsprojekt – Efterbehandling av sulfidmalmsgruvor, s. 112 ff

185 Prop. 1997/98:45, Del II, s. 59 f

186 6 kap. 4 § miljöbalken och 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar

187 6 kap. 5 § första stycket miljöbalken

188 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken

» Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är att få till ett så bra beslutsunderlag som möjligt ur miljösynpunkt «

sekvensbeskrivningar. Det kan många gånger vara lämpligt att tillfråga länsstyrelsen om detta. Omfattningen av informationen och samrådet måste anpassas till den planerade verksamhetens karaktär, omfattning och påverkan. När det gäller större verksamheter, till vilka gruvor typiskt sett får räknas, bör informationen lämnas vid särskilda informationsmöten. Det är lämpligt att representeranter för i vart fall länsstyrelsen deltar vid sådana möten. I andra fall kan det vara lämpligt med annonser i ortspressen, brev eller cirkulär till de närboende, utställning på bibliotek, i kommunhus eller annan lämplig lokal. Ett annat sätt kan vara att verksamhetsutövaren upprättar en webbplats där projektet och ansökningsunderlag presenteras och där närboende, allmänhet och organisationer kan lämna synpunkter.

Det bör finnas en av verksamhetsutövaren utsedd kontaktperson som kan ta emot synpunkter och svara på frågor från enskilda, myndigheter och organisationer. Synpunkterna bör kunna lämnas muntligen, t.ex. i samband med informationsmöten eller samrådsmöten, per telefon till kontaktpersonen eller skriftligen via e-post, webbplats eller traditionell postgång. En sista tidpunkt för att lämna synpunkter bör fastställas.

Verksamhetsutövaren ska skriftligen redogöra för samrådet. Samrådsredogörelsen bör innehålla en förteckning över deltagare, en redovisning av

hur urvalet av samrådsdeltagare har gjorts, mötesprotokoll där synpunkter som framförts och diskussioner som skett tydligt framgår, en sammanställning av synpunkter som inkommit på annat sätt än genom samrådsmöten, en sammanfattning med klargörande av problemställningar samt eventuella åtaganden som sökanden gjort utifrån vad som framkommit under samråden. Samrådsredogörelsen ska inges till prövningsmyndigheten tillsammans med ansökan.¹⁸⁹

9.1.2 Innehåll

När samrådsfasen är avslutad ska sökanden upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är att ur miljösynpunkt få till ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Miljökonsekvensbeskrivningen ska medverka till att kunskapsluckor upptäcks, samt till ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågor i det enskilda ärendet. Vidare ska miljökonsekvensbeskrivningen bidra till att en viss verksamhet, om den får komma till stånd, får så liten negativ miljöpåverkan som möjligt. Allmänhetens medverkan och möjlighet att påverka innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och den planerade verksamheten i ett tidigt skede är en viktig del i sammanhanget.¹⁹⁰ Miljökonsekvensbeskrivningen bör fungera som ett verktyg för att finna bästa möjliga plats och sätt att bedriva den planerade verksamheten eller åtgärden på.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska kunna läsas som ett fristående dokument och ska innehålla vad som anges i 6 kap 7 § miljöbalken i den uträkning det behövs för att uppfylla miljökonsekvensbeskrivningens syfte med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. En miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter



Rättsfallet MÖD 2003:88 ger vägledning om bristande tidigt samråd vid tillståndsansökan.

189 22 kap. 1 § första stycket 3 punkten miljöbalken

190 Prop. 1997/98:45, del II s. 56

eller åtgärder med betydande miljöpåverkan¹⁹¹, t.ex. gruvverksamhet och provbrytning, ska alltid innehålla vad som anges i 6 kap. 7 § miljöbalken, dvs. följande.

- En beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om val av plats, utformning och omfattning. Även verksamheter eller åtgärder som inte ingår i tillståndsansökan ska beskrivas om de har ett samband med den sökta verksamheten eller dess effekter (kumulativa effekter).
- En beskrivning av planerade skyddsåtgärder
- Hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. En beskrivning av relevanta miljö kvalitetsnormer ska också ingå.
- Uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra, exempelvis:
 - transporter,
 - buller,
 - partiklar,
 - efterbehandling,
 - » ekonomisk säkerhet
 - » hur eventuella försiktighetsmått och skyddsåtgärder ska kunna upprätthållas för all framtid om så krävs,
 - påverkan på naturen,
 - rennäringen,¹⁹²
 - markundersökningar,
 - naturvärdesinventering,
 - förenlighet med artskyddsförordningen (2007:845),¹⁹³
 - » vilka arter som kan påverkas direkt eller indirekt av verksamheten,
 - » de skyddade arternas bevarandestatus,
 - » en noggrann beskrivning av hur verksamheten kan påverka arterna och deras fortplantnings- och viloplats,

- » vilka förebyggande åtgärder som kan vidtas för att mildra effekten av åtgärden,
- » förutsättningarna för eventuell dispens från artskyddsförordningen.

- Redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar¹⁹⁴ med motivering varför ett visst alternativ har valts. I undantagsfall, t.ex. om en speciell fyndighet bara finns på en plats, behöver enligt lagmotiven en alternativ plats inte anges.¹⁹⁵ Från kravet på redovisning av alternativa utformningar görs inga undantag.
 - Kravet på en redovisning av alternativ måste ses i samband med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.¹⁹⁶ En sökande ska enligt 2 kap. 1 § miljöbalken visa att de förpliktelser som följer av kapitlet efterlevs. Det gäller bl.a. skyldigheten enligt 2 kap. 6 § miljöbalken att, för en verksamhet som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde, välja en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. I de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.¹⁹⁷
- Nollalternativ, dvs. en beskrivning av konsekvenserna av att den ansökta verksamheten eller ändringen inte kommer till stånd.
- En icke-teknisk sammanfattning av punkterna ovan. Personer utan specialistkompetens ska kunna förstå vad verksamheten betyder i förhållande till miljön.

Frågan om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll hänger ofta ihop med frågan om ansökan är lämpligt avgränsad.¹⁹⁸ Det är den sökande som bestämmer ansökans omfattning men det är viktigt att miljökonsekvensbeskrivningen omfattar alla omständigheter som kan påverka människors hälsa eller miljön så att tillståndsmyndigheten som

191 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar

192 Jordbruksverket, 2005. MKB för renskötsel vid gruvetableringar – bättre integrerad markanvändning.

193 Regeringsrätten 2005 ref. 44, Regeringsrätten 2009 ref. 89 och MÖD avgörande den 29 maj 2012 i mål nr M 7639-11. Se även avsnitt 6.3.10 om artskydd.

194 Högsta domstolen referat NJA 2009 s. 321, domstolen fann att det förelåg hinder mot prövning av en ansökan om tillstånd att anlägga bl.a. en damm, eftersom miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyllde kravet på en redovisning av alternativa utformningar av dammen.

195 Prop. 1997/98:45 del II s. 63

196 Prop. 1997/98:45 del II s. 62 f., MÖD 2012:5 och Högsta domstolen referat NJA 2009 s. 321

197 Avsnitt 5.3.3 ger vägledning angående tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken.

198 6 kap 3 § och 7 § första stycket miljöbalken och avsnitt 6.2.

prövar ansökan kan behandla alla centrala frågor. Vid prövningen ska de villkor föreskrivas som behövs enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Sökanden bör ha ett avsnitt i miljökonsekvensbeskrivningen om hur avgränsningen av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen är gjord.

Ofta finns redan en miljökonsekvensbeskrivning framtagen i samband med bearbetningskoncessionsprövningen och denna bör kunna ligga till grund för den miljökonsekvensbeskrivning som ska fogas till ansökan enligt miljöbalken. Det är dock viktigt att ha i åtanke att koncessionsmiljökonsekvensbeskrivningen har syftat till att pröva frågan om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken medan den vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken främst ska utgöra underlag för prövningen av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det innebär att de grundläggande markanvändningsfrågorna kan ses som ett bakgrundsunderlag medan det oftast krävs betydligt mer detaljer i fråga om underlaget för att mark- och miljödomstolen ska kunna avgöra vilka villkor och begränsningar som ska gälla för verksamheten. Angående miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet, se avsnitt 9.2.

9.1.3 Esbokonventionen

Om en verksamhet bedöms kunna få betydande gränsöverskridande miljöpåverkan ska 6 kap. 6 § miljöbalken och 9–10 §§ förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar tillämpas. Av förordningen framgår att såväl Esbokonventionen¹⁹⁹ och dess protokoll som artikel 7 i rådets MKB-direktiv²⁰⁰ och artikel 7 i Europaparlamentets och rådets SEA-direktiv²⁰¹ ska fullgöras. Förenklat benämns dessa regler vanligtvis Esbokonventionen. Stora gruvprojekt, infrastrukturprojekt, industri- och energianläggningar är exempel på verksamheter där dessa bestämmelser alltid ska tillämpas. Konventionens bestämmelser kopplas till landets miljökonsekvensbeskrivningsprocess. Allmänhet och myndigheter i det berörda landet ska ges samma möjligheter att delta i MKB-processen som i det egna landet. För svensk del innebär det att ett berört land ska underrättas om en planerad verksamhet samtidigt som samråd sker med allmän-

heten i Sverige. Myndigheter och allmänhet i det andra landet ska ges möjlighet att lämna synpunkter på bl.a. miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning och hur landet kan komma att påverkas. Den framtagna miljökonsekvensbeskrivningen ska sedan översändas till det berörda landet om detta har begärt att få delta i förfarandet. Det berörda landet ska ges möjlighet till samråd om projektet. Detta steg genomförs vanligtvis i samband med att ansökan kungörs i Sverige. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet enligt förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och underrättar den ansvariga myndigheten i det land vars miljö kan bli påverkad på ett betydande sätt. Det betyder att Naturvårdsverket ansvarar för att underrättelser skickas till berörda länder och tar emot underrättelser från andra länder. Information om vilka steg som behöver tas finns på Naturvårdsverkets webbplats.²⁰² Den berörda allmänheten och berörda myndigheter ska informeras i det landet. Den ansvariga myndigheten sänder sedan ett svar till Naturvårdsverket som förmedlar detta till verksamhetsutövaren. Innan den beslutande myndigheten, t.ex. mark- och miljödomstolen, kungör ett ärende som är föremål för ett Esbo-förfarande bör Naturvårdsverket underrättas i god tid för att kunna genomföra Esbosamråd utan att tillståndprocessen fördröjs.

Om det t.ex. är Finland som är det berörda landet ansvarar sökanden för att nödvändiga handlingar översatts till finska.

9.1.4 Kungörelse av en miljökonsekvensbeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning kungörs normalt tillsammans med kungörelsen av ansökan om tillstånd till en verksamhet eller åtgärd. Därefter ska miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan vara tillgängliga för allmänheten, som ska ha möjlighet att yttra sig över dessa dokument innan målet eller ärendet avgörs.

9.1.5 Beslut om miljökonsekvensbeskrivning

Den myndighet som ska pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning för en verksam-

199 Utrikesdepartementet, 1992. SÖ 1992:1 Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

200 Rådets direktiv 85/337/EEG

201 Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG

202 <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/miljokonventioner/Esbokonventionen/>

**» Ett beslut om
miljökonsekvensbeskrivning
kan inte överklagas särskilt
utan endast i samband
med att avgörandet i målet
överklagas «**

het eller åtgärd ska enligt 6 kap. 9 § miljöbalken genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken.

En godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en processföresättning och om den inte uppfyller kraven ska prövningsmyndigheten först förelägga sökanden att komplettera ansökan i de delar som brister. Om sökanden inte i tid rättar sig efter föreläggandet får domstolen besluta att bristen ska åtgärdas på sökandens bekostnad. Är bristen så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, exempelvis om komplettering av något skäl inte är möjlig, får domstolen avvisa ansökan.

Vid prövningen av en ansökan ska myndigheten beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden kring denna.²⁰³ Ett beslut om miljökonsekvensbeskrivning kan inte överklagas särskilt utan endast i samband med att avgörandet i målet överklagas. Även regeringen ska vid ett tillåtighetsbeslut ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas.

Det finns mycket vägledande praxis om vad som krävs av en miljökonsekvensbeskrivning. Ett exempel är prövningen av Citybanan²⁰⁴ där Banverket fick tillstånd till vattenverksamhet i form av grundvattenbortledning. Domen överklagades till dåvarande Miljööverdomstol av ett antal fastighetsägare som menade att Banverkets uppdelning av prövningen inte var lämplig. Miljööverdomstolen kom fram till att avgränsningen av prövningen var för snäv och att det var nödvändigt att göra en bedömning av projektets samlade grundvattenpåverkan för berörda fastigheter. Vidare ansåg Miljööverdomstolen att samtliga hänsynstaganden av betydelse för människors hälsa och miljön ska beaktas vid prövningen av en verksamhet som fordrar tillstånd. Dessutom fastställde domstolen i samma dom att en miljökonsekvensbeskrivning ska tjäna som underlag för en bedömning av de miljökonsekvenser som ett projekt i sin helhet ger upphov till. Miljööverdomstolen kom alltså med återopande av MKB-direktivet²⁰⁵ fram till att en miljökonsekvensbeskrivning ska omfatta en verksamhets samtliga effekter inklusive de som uppstår från icke tillståndspliktig verksamhet. Domen överklagades till Högsta domstolen som kom fram till att Miljööverdomstolen hade stöd enligt 34 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740) till att avvisa ansökan eftersom bristerna i miljökonsekvensbeskrivningen bedömts vara så väsentliga att ansökningen inte kunnat ligga till grund för prövningen.

Det finns också avgöranden där Mark- och miljööverdomstolen har valt att godkänna miljökonsekvensbeskrivningen och prövningens omfattning. Ett exempel på detta är ett avgörande²⁰⁶



Ytterligare rättsfall där Mark- och miljööverdomstolen slagit fast att en tillståndsansökan ska ha en sådan omfattning att relevanta miljömässiga konsekvenser kan beaktas är:

MÖD 2006:6 och 57

MÖD dom den 29 maj 2012 i mål nr M 7639-11

Ett avgörande i Högsta domstolen har också slagit fast att en ofullständig miljökonsekvensbeskrivning utgör hinder mot prövning:

Högsta domstolen referat NJA 2009 s. 321

203 6 kap 9 § miljöbalken

204 Högsta domstolen referat NJA 2008 s. 748

205 Rådets direktiv 85/337/EEG

206 MÖD 2012:52

där ett kraftbolag hade tillstånd enligt äldre lag till verksamhet vid ett vattenkraftverk. Mark- och miljödomstolen lämnade bolaget tillstånd till diverse åtgärder, bland annat att ersätta en av turbinerna med en ny med större kapacitet vilket ledde till att en större vattenmängd kunde tillgodogöras för elproduktion. Myndigheterna och kommunen hade invändningar mot att den naturliga färan skulle förbli torr under en ännu längre tid av året samt att miljökonsekvensbeskrivningen och prövningen borde omfatta all verksamhet vid vattenkraftverket för att bl.a. meddela villkor om minimitappning. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade dock att målet inte gällde ett s.k. ändringstillstånd eller ett omprövningsförfarande och godtog därmed miljökonsekvensbeskrivningen och prövningens omfattning.

9.2 Miljökonsekvensbeskrivning i ett ärende om bearbetningskoncession

När det gäller den miljökonsekvensbeskrivning som ska fogas till ansökan om bearbetningskoncession ska endast vissa av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken tillämpas.²⁰⁷ En miljökonsekvensbeskrivning som tas fram för koncessionsprövning omfattas inte av reglerna om samråd och heller inte av bestämmelserna om betydande miljöpåverkan. Däremot gäller reglerna om miljökonsekvensbeskrivningens syfte och om dess innehåll.

9.2.1 Bakgrund och syfte

Bestämmelserna om att en miljökonsekvensbeskrivning skulle bifogas en ansökan om bearbetningskoncession infördes 1993.²⁰⁸ Det skedde samtidigt som lagstiftaren beslutade att förbehålla prövningen av hushållningsbestämmelserna till prövningen enligt minerallagen. När miljöbalken senare infördes gjordes överväganden av om den gällande prövningsordningen kunde anses vara lämplig.²⁰⁹ Lagstiftaren menade att den samhällsviktiga gruv- och mineralindustrin allvarligt skulle hotas om man inte bibehöll ordningen att 3 och 4 kapitlet miljöbalken enbart skulle prövas i koncessionsärendet. Det skulle vara tveksamt om spektering överhuvudtaget skulle komma att ske

om den som får bearbetningskoncession riskerade att inte kunna nyttja tillståndet på grund av att det vid den efterföljande miljöprövningen beslutades att marken borde användas för något annat ändamål. Vidare framhölls länsstyrelsens viktiga roll i att se till att marken får den användning som den är mest lämpad för. Sedan tidigare fanns i minerallagen kravet på att bergmästaren skulle samråda med länsstyrelsen om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna, men i och med miljöbalken infördes även krav på samråd gällande innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen. När det gäller miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och inriktning angavs att den ska innehålla samtliga uppgifter av betydelse för en miljöprövning. Samtidigt angavs att hänsyn måste tas till att verksamhetsutövaren vid tidpunkten för minerallagsprövningen sällan i detalj kan avgöra hur verksamheten ska se ut och att det i många fall kommer att förflyta avsevärd tid mellan prövningen enligt minerallagen och den mer detaljerade prövningen enligt miljöbalken.²¹⁰

Syftet med miljökonsekvensbeskrivning i ett ärende om bearbetningskoncession är till det yttre detsamma som i prövningarna enligt miljöbalken. Det måste emellertid hållas i åtanke att den prövning av gruvverksamhetens påverkan på miljön och omgivningen i ärendet om bearbetningskoncession begränsas till de frågor som ska bedömas vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Det betyder i princip att alla de frågor som är avgörande för bedömningen av markanvändningen i förhållande till allmänna intressen ska belysas. Det är inte möjligt att hänskjuta några av dessa frågor till en senare prövning, eftersom det råder hinder mot att ta upp frågorna på nytt vid kommande miljöbalksprövning om de behandlats i ett ärende om bearbetningskoncession enligt minerallagen.

Det förekommer ibland att man talar om att en miljökonsekvensbeskrivning i ett koncessionsärende är ”enklare” än i ett miljöbalksärende. Detta kan många gånger vara missvisande, eftersom när det gäller gruvverksamhet fordras i regel en mycket omfattande och ingående prövning gällande markanvändningsfrågorna.

207 Bestämmelserna är 3 och 7 §§, 8 § första stycket, 9, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken, vilket framgår av 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen

208 Prop. 1991/92:161 s. 8

209 Prop. 1997/98:90 s. 213 ff

210 Se avsnitt 5.3.3.

» När det gäller gruvverksamhet behövs i regel en mycket omfattande och ingående prövning av markanvändningsfrågor «

9.2.2 Samråd och beslut om miljökonsekvensbeskrivning.

Som tidigare angetts finns det inget krav på samråd inför upprättandet av miljökonsekvensbeskrivning enligt minerallagen. Enligt förarbetsuttalandena är bergmästarens roll vid miljökonsekvensbeskrivningen viktig.²¹¹ Där anges att bergmästaren via kontakter med länsstyrelser och kommuner kan ge företagen vägledning om vad en miljökonsekvensbeskrivning i ett koncessionsärende ska innehålla. I praktiken rekommenderar Bergsstaten bolagen (om de inte gör det på eget initiativ) att kontakta länsstyrelsen för åtminstone ett enklare samråd i samband med det informationsinhämtande som ändå inte är möjligt utan länsstyrelsens medverkan. Samråd rekommenderas också med företrädare för de intressen som kan stå emot en gruvbrytning. Många bolag utför, trots avsaknaden av bestämmelser, ett omfattande samråd både på det generella planet med lokala och regionala intressenter och i enskildheterna med dem som direkt berörs.

I ärenden om bearbetningskoncession ska Bergsstaten samråda med länsstyrelsen när det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken. Bergmästaren får som tidigare nämnts inte frågå länsstyrelsens bedömning när det gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken, men detsamma gäller inte i frågan om miljökonsekvensbeskrivningen kan godtas. I förarbeten vid miljöbalkens införande fann vare sig lagrådet eller regeringen något behov av en sådan bestämmelse.²¹² I 28 § mineralförordningen föreskrivs att länsstyrelsen vid samrådet ska bedöma miljökonsekvensbeskrivningen. När länsstyrelserna lämnar sitt yttrande till Bergsstaten är det relativt vanligt att man först framför synpunkter på

kompletteringar som behövs för att ärendet ska kunna bedömas och att det således blir fråga om att begära komplettering från bolaget. Bergsstaten bör uppmärksamma innehållet i kompletteringsbegäran så att detta endast avser relevanta delar för den prövning som ska ske och, om det behövs, ta upp en diskussion med sökanden och länsstyrelsen om vilka avgränsningar som bör göras. Det är viktigt att länsstyrelserna är medvetna om att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken kan få sin slutliga prövning i ärendet om bearbetningskoncession. I de fall då det är uppenbart att länsstyrelsen uppfattat att delar av dessa prövningar kan skjutas på framtiden bör bergmästaren ta kontakt med länsstyrelsen för klargöranden och förtydliganden.

Bestämmelsen i 6 kap. 9 § miljöbalken om att det är prövningsmyndigheten som ska godkänna miljökonsekvensbeskrivningen i ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av ärendet är tillämplig i ett ärende om bearbetningskoncession. Beslutet fattas således i normalfallet av bergmästaren, men om ärendet lyfts till regeringen är det regeringen som beslutar.

Som nämnts ovan finns en bestämmelse som anger att länsstyrelsen ska bedöma miljökonsekvensbeskrivningen, men däremot ingen som anger att bergmästaren måste följa länsstyrelsens bedömning. Länsstyrelserna brukar emellertid inte ta ställning till tillämpningen av 3 och 4 kapitlet miljöbalken förrän man anser att miljökonsekvensbeskrivningen är godtagbar för prövningen. Detta innebär i praktiken att länsstyrelsen har en avgörande betydelse även för frågan om miljökonsekvensbeskrivningen kan godtas.

Överklagande av beslutet om att godkänna miljökonsekvensbeskrivningen får enligt 6 kap. 9 § miljöbalken endast ske i samband med överklagande av beslutet om bearbetningskoncession.

9.2.3 Innehåll

Vid prövning av en bearbetningskoncession är frågan om en gruvverksamhet ska anses ha en betydande miljöpåverkan eller ej inte särskilt reglerad i lagstiftningen.²¹³ Utgångspunkten bör dock vara att en gruva kan antas ha betydande miljöpåver-

211 Prop. 1997/98:90 s. 217

212 Prop. 1997/98:90 s. 217

213 Bestämmelsen i 6 kap. 4 a § miljöbalken om att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa verksamheter ska antas medföra en betydande miljöpåverkan är inte tillämplig i ärenden om bearbetningskoncession, vilket borde innebära att förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar i dessa avseenden inte heller är det.

kan. Frågan bör däremot sällan vara av särskilt stor betydelse i de aktuella fallen, eftersom det i huvudsak är de grundläggande markanvändningsfrågorna som ska belysas.

Det är projektets omfattning och art som ska styra innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen. Ett exempel på när en miljökonsekvensbeskrivning i ett ärende om bearbetningskoncession kan vara förhållandevis enkel och kortfattad kan vara en koncession som avser en mindre utvidgning av en befintlig underjordsbrytning där verksamheten redan omfattas av gällande tillstånd enligt miljöbalken.

Sökanden ska alltså med utgångspunkt i 6 kap. 7 § miljöbalken se till att miljökonsekvensbeskrivningens innehåll belyser relevanta, grundläggande och särskilda frågor angående nyttjandet av mark- och vattenområden utifrån bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. När det gäller miljöpåverkan i övrigt är det vad som är känt om projektets tänkta genomförande som bör styra. För att en miljökonsekvensbeskrivning ska kunna ligga till grund för prövningen av ett ärende om bearbetningskoncession krävs bland annat att fyndighetens kända utbredning anges samt om brytningen planeras att genomföras över eller under jord, vilka verksamheter som ska genomföras i anslutning till själva gruvan i fråga om behandling av malmen och hur produkterna från gruvverksamheten ska transporteras. För samtliga delar gäller att det ska finnas beskrivningar av möjliga förfaringsätt, även om det måste finnas utrymme för ändringar vid den kommande miljöprövningen. För att en gruvverksamhet ska kunna tillåtas krävs att det av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att det är möjligt att bedriva gruvdrift på platsen i förhållande till andra allmänna intressen som kan konstateras vara motstående.

I 6 kap. 7 § miljöbalken finns en bestämmelse om att alternativa platser, om sådana är möjliga, liksom alternativa utformningar ska redovisas. När det gäller alternativredovisningen framfördes i förarbetena²¹⁴ att en gruva eller anläggning för bearbetning av mineral naturligtvis måste ligga där mineralet finns men att anläggningens närmare utformning liksom dess placering kan behandlas i miljökonsekvensbeskrivningen. I dessa avseenden finns det förstås i de flesta fall ett större utrymme för resonemang när det gäller de verksamheter som

har samband med gruvverksamheten än gruvan i sig. När det gäller lokaliseringen av själva gruvan är ju platsen given men i något fall kan det t.ex. finnas utrymme för bedömning av olika brytningstekniker.

Sammanfattningsvis kan sägas att miljökonsekvensbeskrivningen till en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen måste innehålla alla relevanta och tillräckliga uppgifter för att tillämpningen av 3 och 4 kapitlet miljöbalken ska kunna göras, dvs. så att de motstående markanvändningar som är av allmänt intresse ska belysas och kunna bedömas. När det gäller verksamheter som sammanhänger med gruvdriften – uppföring, sovring, anrikning, upplag, transporter, etc. – krävs att det redovisas alternativa utformningar och när det är möjligt, alternativa lokaliseringar. I den utsträckning sådana alternativ är beskrivna ska dessa också bedömas vid prövningen av ärendet enligt 3 och 4 kapitlet miljöbalken. I den mån sådan prövning har skett i koncessionsärendet är bedömningen avgjord vid efterföljande prövning enligt miljöbalken.

9.2.4 Särskilt om rennärningen

Hur ingående rennärningen ska behandlas i miljökonsekvensbeskrivningen beror på hur mycket näringen påverkas av planerad verksamhet, men beskrivningen bör innehålla tre delar: nulägesredovisning, konsekvensbeskrivning och förslag på skadelindrande åtgärder och problemlösning. Följande exempel på underlag kan vara bra att utgå ifrån i nulägesredovisningen:

- *Markanvändningsredovisningar* är översiktliga redovisningar som upprättas av Sametinget utifrån samebyarnas beskrivning av sin markanvändning. De redovisar bland annat årstidsland, stängsel, anläggningar, vadvägar, svåra passager, flyttleder, rastbeten, kalvningsland och naturliga samlingsställen. Redovisningarna är relativt grova och kan inte ensamma utgöra grund för en miljökonsekvensbeskrivning.
- *Redovisning av riksintressen för rennärningen* som sedan 2008 fastställs av Sametinget. Områden som är viktiga och kan ha status som riksintressen är flyttleder, övernattningsbeten, naturliga samlingsställen, svåra passager, speciella betesområden, områden kring anläggningar

samt renhagar. Riksintressena har en särskild betydelse vid vägning mot andra intressen enligt hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken.²¹⁵ På varje samebys webbplats finns ett dokument som anger vilka riksintressen som finns i den aktuella samebyn.²¹⁶

- *Renbruksplaner* är redovisningar som samebyarna själva tar fram och där beteslandsindelningen är den del som är mest relevant för miljökonsekvensbeskrivningen. Skogsstyrelsen har ett regeringsuppdrag att upprätta renbruksplaner i samverkan med Sametinget fram till och med 2013. Arbetet planeras vara färdigt 2014. Genomgångar med berörd sameby kan ersätta eller komplettera planerna. Det kan vara bra och smidigt om samebyn får granska det skrivna avsnittet innan miljökonsekvensbeskrivningen färdigställs.

Konsekvensredovisningen för renskötseln kan avse direkta effekter, t.ex. förlust av betesland, in-

direkta effekter, t.ex. att andra betesområden måste användas i större utsträckning, eller kumulativa effekter, dvs. att den nya verksamheten adderas till andra pågående eller nära förestående verksamheter som kan innebära ett intrång eller en störning i renskötseln.

Sametinget ansvarar för uppgifter om rennäringens markanvändning och riksintressen och bör kontaktas vid frågor och för underlag. Från länsstyrelsen kan man få GIS-data om bl.a. rennäringens riksintressen.

En väl genomarbetad och strukturerad miljökonsekvensbeskrivning, som förutom noggranna konsekvensbeskrivningar också innehåller förslag till problemlösning, kan underlätta och ge en bra stadga åt diskussionerna om intrångsättning och kompensationsåtgärder. Dessa beslutas formellt i markanvisningsförrättningen som genomförs efter det att bearbetningskoncession enligt minerallagen och tillstånd enligt miljöbalken beviljats.²¹⁷

²¹⁵ Se avsnitt 5.3.3

²¹⁶ www.sametinget.se/8382

²¹⁷ Jordbruksverket, 2005. MKB för renskötsel vid gruvetableringar – bättre integrerad markanvändning, s. 20 ff och bilaga 1 med checklista utarbetad av Länsstyrelsen i Västerbottens län

10. FRAMGÅNGSFAKTORER FÖR EN LYCKAD PRÖVNINGSPROCESS

Samråd och dialog

Ett väl genomfört samråd är av yttersta vikt för att skapa ett bättre beslutsunderlag som leder till en effektiv prövning. Sökanden, länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten bör sätta av tillräckligt med tid, resurser och kompetens för att genomföra samråd och prövning på rätt sätt, i rätt tid och i tillräcklig omfattning. Även om det inte finns något formellt krav på samråd i koncessionsprövningen är en god dialog med alla som berörs av projektet en tydlig framgångsfaktor även där.

Genomgående för både bearbetningskoncession och miljöprövning är ett väl genomfört samråd som:

- skapar bättre beslutsunderlag,
- avgränsar prövningen, samt
- minskar risken för tidskrävande kompletteringar och överklaganden.

Länsstyrelsens roll i samrådsprocessen är mycket viktig med tanke på att de har ett utpekat ansvar för att samrådet får den omfattning som behövs.

Tidplan och möten

För att prövningsprocessen ska kunna bli mer effektiv, både när det gäller tid och resurser, är det önskvärt att både sökanden och prövningsmyndig-

heten upprättar tidplaner för när de olika stegen i prövningsprocessen planeras att ske. Sökanden upprättar en tidplan för samrådsprocessen och prövningsmyndigheten för prövningsprocessen. Tidplanen bör tas fram i samråd med berörda samt kunna revideras vid behov.

För att föra processen framåt när det finns stora kompletteringskrav eller otydligheter kan muntlig förberedelse användas för att reda ut frågorna.

Om handläggningen hos prövningsmyndigheten kan samordnas ”så att alla är på banan samtidigt” är mycket vunnet.

Tydlighet

Alla aktörer i prövningen bör sträva efter att vara tydliga i ansökningar, yttranden och beslut. Till exempel bör yrkanden, kompletteringskrav, villkor, m.m. vara klart och tydligt *motiverade*. Aktörerna bör försöka sätta sig in i övriga aktörers situation.

Remissinstanser bör vara tydliga i sin kompletteringsbegäran. Om sökanden inte förstår vad som efterfrågas bör den kontakta antingen prövningsmyndigheten eller remissinstansen för att klargöra vad det är som efterfrågas. Sökanden bör ha som ambition att lämna motiverade svar på allt i kompletteringsbegäran.

11. REFERENSLISTA

Böcker, rapporter, meddelanden och promemorior

- Bengtsson m.fl., *Miljöbalken En kommentar* (version den 1 januari 2012 t.o.m. supplement 11) Zeteo, Norstedts juridik.
- Delin, 1996: *Minerallagen med kontinentalsockeln*. Norstedts juridik. 448 sidor.
- European Commission, 2006: Mandate M/396. *Mandate to CEN for the development of standardized methods relating to the characterization of wastes from the extractive industries*.
- European Commission, 2010: *Non-energy mineral extraction industries and Natura 2000 – A guidance document*. 144 sidor. Länk: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/nee_n2000_guidance.pdf
- Europeiska kommissionen, 2000: *Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden – Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG*. 73 sidor. Länk: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_sv.pdf
- EUT (Europeiska unionens officiella tidning), 2012. L 70 utgiven 8 mars 2012, s. 63 Kommissionens genomförandebeslut om fastställande av BAT-slutsatser gällande järn- och ståltillverkning. 36 sidor. Länk: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:070:0063:0098:SV:PDF>
- Euromines, 2011: *Natura 2000: A Guide to the Guide*. 20 sidor. Länk: <http://www.euromines.org/sites/default/files/publications/natura-2000-guide-guide.pdf>
- Jordbruksverket, 2005: *MKB för renskötsel vid gruvetableringar – Bättre integrerad markanvändning*. 32 sidor. Länk: <http://www.jordbruksverket.se/download/18.56d6cf107c226104f80001542/ovr123.pdf>
- Länsstyrelsen i Västerbotten, 2012: Meddelande 3:2012 *Tillsynsprojekt – efterbehandling av sulfidmalmsgruvor*. 146 sidor. Länk: http://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/SiteCollectionDocuments/Sv/Publikationer/2012/Medd_nr_3_2012_tillsynsrapport_gruvor_web.pdf
- Miljödepartementet, 2009: Statens offentliga utredning (SOU) 2009:45 om *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar*. 337 sidor. Länk: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/55/54/a90a6221.pdf>
- Miljödepartementet, 2011: Yttrande M2011/3185/R till Europeiska kommissionen den 30 november 2011 om genomförandet av art 5.6 i utvinnsavfallsdirektivet.
- Miljödepartementet, 2012: Promemoria 17 augusti 2012 om *Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser*. 128 sidor. Länk: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/19/74/00/db6c5408.pdf>
- Naturvårdsverket, 2001: NFS 2001:15 om *Allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*. 8 sidor. Länk: http://www.naturvardsverket.se/Documents/foreskrifter/nfs2001/NFS2001_15.pdf
- Naturvårdsverket, 2001: Handbok 2001:3 om *Egenkontroll – en fortlöpande process*. 102 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0113-2.pdf>
- Naturvårdsverket, 2003: Handbok 2003:7 om *Hamnar – om hälso- och miljöpåverkan, MKB, tillståndsprövning m.m.* 69 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0126-4.pdf>
- Naturvårdsverket, 2003: Handbok 2003:9 om *Natura 2000 i Sverige – allmänna råd*. 89 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0131-0.pdf>
- Naturvårdsverket, 2007: Handbok 2007:4 om *Status, potential och kvalitetskrav för sjöar, vattendrag, kustvatten och vatten i övergångszonen – En handbok om hur kvalitetskrav i ytvattenförekomster kan bestämmas och följas upp*. 414 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0147-6.pdf>
- Naturvårdsverket, 2008: Rapport 5799 om *Förslag till gränsvärden för särskilda förorenande ämnen – Stöd till vattenmyndigheterna vid statusklassificering och fastställande av MKN*. 123 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5799-2.pdf>
- Naturvårdsverket, 2008: Handbok 2008:5 om *Vattenverksamheter – Handbok för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken*. 133 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0157-5.pdf>
- Naturvårdsverket, 2008: NFS 2008:1 *Föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten*.

- 116 sidor. Länk: http://www.naturvardsverket.se/Documents/foreskrifter/nfs2008/nfs_2008_01.pdf
- Naturvårdsverket, 2009: Handbok 2009:1 om *Allmänna råd om miljöbedömning av planer och program*. 143 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0159-9.pdf>
- Naturvårdsverket, 2009: Handbok 2009:2 om *Artskyddsförordningen – Del 1 om fridlysning och dispenser*. 130 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0160-5.pdf>
- Naturvårdsverket, 2011: Handbok 2011:1 *Luftguiden – om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft*. 224 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0171-1.pdf>
- Oxford Brookes University Impacts Assessment Unit, 2001: *Metodik för bedömningar enligt art. 6.3–6.4 i habitatdirektivet*. 73 sidor. Länk: <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/natura-2000/natura2000-konsekvensbedomningar-av-planer-o-projekt-metodik.pdf>
- SveMin, 2007: *Vägledning för god miljöpraxis vid prospektering i skyddade områden*. 58 sidor. Länk: http://www.sveMin.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=ea3a2f22-6926-4b30-ad94-421875acb6ef&FileName=4_v%C3%A4gledning_prospektering_skyddade_omr%C3%A5den.pdf
- SveMin m.fl., 2007: *Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar*. 42 sidor. Länk: http://www.sveMin.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=2f34573f-d68c-432c-80d9-7609eaa0417a&FileName=Dimensionerande+fl%C3%B6den.pdf
- SveMin, 2012: *Vägledning vid prospektering i Sverige*. 47 sidor. Länk: http://www.sveMin.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=c09333d8-bd89-4638-b00a-63c7c12eda0c&FileName=3_v%C3%A4gledning_prospektering.pdf
- SveMin m.fl., 2012: *Rekommenderade regler för publik information i Sverige, Finland och Norge om prospekteringsresultat, undersökningar, lönsamhetsstudier och värderingar av mineraltillgångar och mineralreserver*. 8 sidor. Länk: http://www.sveMin.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=5a102a96-e43e-441f-a477-ao8602f28355&FileName=FRB_standarden_120101.pdf
- Svenska samernas riksförbund (SSR), 2010: *Samisk markanvändning och MKB*. 44 sidor. Länk: http://www.sapmi.se/samisk_markanvandning.pdf
- Sveriges geologiska undersökning, 2005: *Vägledning om Prospektering i skyddade områden*. 18 sidor. Länk: http://www.sgu.se/dokument/service_sgu_publ/utredning_prosp-skyddade-omraden.pdf
- Sveriges geologiska undersökning, 2008: SGU-FS 2008:2 *Föreskrifter om statusklassificering och miljö kvalitetsnormer för grundvatten*. 12 sidor. Länk: http://www.sgu.se/dokument/om_sgu_foreskrifter/SGU-FS_2008-2-webb.pdf
- Sveriges geologiska undersökning, 2011: Promemoria 15 december 2011 om *Allemansrätten och mineralletning*. 3 sidor. Diarienummer 430-2073/2011
- Sveriges geologiska undersökning, 2013: Rapport 2013:1 *Bedömningsgrunder för grundvatten*. 235 sidor. Länk: http://www.sgu.se/dokument/service_sgu_publ/SGU-rapport_2013-1.pdf
- Utrikesdepartementet, 1992: SÖ 1992:1 Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang Esbo den 25 februari 1991. 51 sidor. Länk: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/45/56/82742619.pdf>

Webbplatser

www.artdatabanken.se
www.bergsstaten.se
www.boverket.se
www.cen.eu
www.havochvatten.se
www.msb.se
www.naturvardsverket.se
www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhall-et/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/miljokonventioner/Esbokonventionen/
www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Natura-2000/
www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Miljokvalitetsnormer/Miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/Atgardsprogram-for-luft/
www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Natura-2000/
www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/
www.sametinget.se
www.sametinget.se/8382
www.sgu.se
www.sis.se
www.sveMin.se/etiska_regler_sv
www.svenskenergi.se
www.svk.se
www.trafikverket.se
www.viss.lansstyrelsen.se

Författningar

Artskyddsförordningen (2007:845).
Avfallsförordningen (2011:927).
Delgivningslagen (2010:1932).
Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
Förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll.
Förordning (1998:904) om anmälan för samråd.
Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.
Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
Förordning (2008:722) om utvinningsavfall.
Förvaltningslagen (1986:223).
Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.
Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.
Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.
Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.
Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar.
Luftkvalitetsförordningen (2010:477).
Minerallagen (1991:45).
Mineralförordningen (1992:285).
Miljöbalken (1998:808).
Miljöskyddslagen (1969:387).
Miljötillsynsförordningen (2011:13).
Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).
Plan- och bygglagen (2010:900).
Rättegångsbalken (1942:740).
Terrängkörningslagen (1975:1313).
Terrängkörningsförordningen (1978:594).
Väglagen (1971:948).

Direktiv och beslut

Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.
Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).
Kommissionens beslut (2009/335/EG) av den 20 april 2009 om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin.
Kommissionens beslut 2009/337/EG av den 20 april 2009 om definitionen av kriterierna för klassificering av avfallsanläggningar i enlighet med bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin.
Kommissionens beslut 2009/359/EG av den 30 april 2009 om komplettering av definitionen av inert avfall för genomförandet av artikel 22.1 f i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin.
Kommissionens beslut 2009/360/EG av den 30 april 2009 om komplettering av de tekniska krav för karakterisering av avfall som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin.

Förarbeten

- Proposition 1985/86:3 Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.
- Proposition 1988/89:92 Ny minerallagstiftning m.m.
- Proposition 1991/92:161 Ändringar i minerallagen.
- Proposition 1992/93:32 Samerna och samisk kultur m.m.
- Proposition 1997/98:45 Miljöbalk.
- Proposition 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.
- Proposition 2000/01:111 Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer.
- Proposition 2001/02:65 Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.
- Proposition 2004/05:129 En effektivare miljöprövning.
- Proposition 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.
- Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar.
- Proposition 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik.
- Proposition 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer.

Avgöranden

- Bergsstaten, 2010: Beslut den 5 februari 2010 om Stängsel i anslutning till LKAB:s gruvverksamhet i Malmberget, Gällivare kommun i Norrbottens läns. Diarienummer BS 41-1650 och BS 1651-09.
- Högsta domstolen referat NJA 2004 s. 421 om Huruvida transporter till och från Stora Enso Hylte AB är att anse som följdföretag enligt miljöbalken, avgörande den 21 juni 2004 i mål nr T 2223-03.
- Högsta domstolen referat NJA 2006 s. 310 om Villkor i tillstånd enligt miljöbalken, avgörande den 19 maj 2006 i mål nr T 2303-05.
- Högsta domstolen referat NJA 2008 s. 748 om Godkännande av MKB, avgörande den 13 juni 2008 i mål nr Ö 2162-07.
- Högsta domstolen referat NJA 2009 s. 321 om Redovisning av alternativa utformningar av en damm i en MKB vid tillståndsansökan till invallning av Kyrkviken i Arvika kommun, avgörande den 10 juni 2009 i mål nr T 3126-07.
- Högsta domstolen referat NJA 2010 s. 516 om Utformning av tillståndsvillkor enligt miljöbalken, avgörande den 18 november 2010 i mål nr T 1356-08.

- Högsta domstolen referat NJA 2011 s. 296 om Säkerhetens form vid återställningsåtgärder, avgörande den 1 juni 2011 i mål nr T 5420-08.
- Högsta förvaltningsrätten 2012 ref.27 om Företsättningar för inhibition vid ogiltigförklarat avtal efter en offentlig upphandling, avgörande den 11 juni 2012 i mål nr 1631-12.
- Kammarrätten i Sundsvall 2011 om Sekretess av tekniska och ekonomiska uppgifter för malmbevisning hos Bergsstaten, avgörande den 21 mars 2011 i mål nr 2435-10.
- MÖD avgörande den 15 maj 2003 i mål nr M 2524-03 om Tillstånd enligt miljöskyddslagen till bergtäkt och krossverksamhet inom fastigheten Järnstad 3:2 i Ödeshögs kommun.
- MÖD avgörande den 24 november 2008 i mål nr M 617-08 om Efterbehandlingsåtgärder och ekonomisk säkerhet med anledning av tillstånd till nytt sandmagasin (Hötjärnsmagasinet).
- MÖD avgörande den 30 april 2012 i mål nr M 4117-11 om Ansökan om tillstånd till fortsatt verksamhet vid bolagets saltsyrefabrik i Helsingborgs kommun.
- MÖD avgörande den 29 maj 2012 i mål nr M 7639-11 om Tillstånd att uppföra och driva nio vindkraftverk på Gullberg i Söderhamns kommun.
- MÖD avgörande den 1 juni 2012 i mål nr M 1088-12 om Avisad ansökan om tillstånd till verksamhet vid Husums fabrik.
- MÖD 2003:88 om Bristande tidigt samråd vid tillståndsansökan för grustäkt, avgörande den 18 september 2003 i mål nr M 84-03.
- MÖD 2003:95 om Tillåtlighet enligt 22 kap. 26 § 1 st. miljöbalken till verksamhet för tillverkning av s.k. EU-anpassade drivmedel i Scanraffs anläggning vid Brofjorden, Lysekils kommun, Västra Götalands län m.m., avgörande den 13 oktober 2003 i mål nr M 9421-02.
- MÖD 2005:10 om Tillstånd enligt miljöbalken till hamnverksamhet i Sydhamnen i Södertälje kommun, avgörande den 11 februari 2005 i mål nr M 5408-03.
- MÖD 2006:6 om Tillstånd att anlägga dammar m.m., avgörande den 3 februari 2006 i mål nr M 10104-04.
- MÖD 2006:54 om Tillstånd att anlägga ett nytt sandmagasin och deponera anrikningssand m.m., avgöranden den 17 november 2006 i mål nr M 3613-06.
- MÖD 2006:57 om Ansökan om tillstånd att bygga om färjelägen, avgörande den 15 november 2006 i mål nr M 255-06.

- MÖD 2007:20 om Säkerhetsrapport och prövningens omfattning i förhållande till Seveso-bestämmelserna, avgöranden den 17 oktober 2007 i mål nr M 6139-06.
- MÖD 2009:2 om Tillstånd till produktion av lyftenheter m.m.; nu fråga om utformning av bullervillkor med angivande av begränsningsvärde, avgöranden den 29 januari 2009 i mål nr M 1303-07.
- MÖD 2009:9 om Ansökan om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till befintlig verksamhet vid kraftvärmeverk; utformning av villkor med angivande av begränsningsvärde, avgörande den 29 januari 2009 i mål nr M 3792-07.
- MÖD 2009:17 om Ansökan om tillstånd till verksamheten i bolagets anläggningar inom kvarteret Vagnmakaren, Bilbyggaren och Lastbilen i Södertälje; energihushållning, avgörande den 7 april 2009 i mål nr M 1114-08.
- MÖD 2009:19 om Tillstånd till krematorieverksamhet, avgörande den 22 juni 2009 i mål nr M 10050-08.
- MÖD 2009:25 om Slutliga villkor för utsläpp av kväveoxider och svaveldioxid till luft från Stora Enso Kvarnsveden AB:s pappersbruk i Borlänge, Dalarnas län, avgörande den 19 november 2009 i mål nr M 8723-08.
- MÖD 2009:41 om Ansökan om tillstånd att vid Södra Cell Aktiebolags anläggning i Mörrum, Karlshamns kommun, Blekinge län, årligen producera högst 560 000 ton blekt sulfatmassa, avgörande den 1 december 2009 i mål nr M 380-09.
- MÖD 2009:46 om Omprövning av verksamheten vid Göteborg-Landvetter flygplats, Härryda kommun, Västra Götalands län; uppskjutna frågor, avgörande den 22 december 2009 i mål nr M 8675-08.
- MÖD 2009:49 om Ansökan om tillstånd att producera en årlig mängd om 85 000 ton kartong vid bolagets anläggning på ön Inland, Lilla Edets kommun; nu fråga om slutliga villkor, avgörande den 18 juni 2009 i mål nr M 7933-08.
- MÖD 2010:17 om Miljöteknisk undersökning på Forsbacka bruk, Gävle kommun, avgörande den 8 juni 2010 i mål nr M 9298-09.
- MÖD 2010:19 om Ansvar för efterbehandlingsåtgärder på fastigheterna Uppsala Dragarbunn 32:1 och 33:2, avgörande den 23 juni 2010 i mål nr M 6598-09.
- MÖD 2010:52 om Tillstånd till upprustning och effektivisering av Edensforsens kraftverk i Ångermanälven, avgörande den 9 september 2010 i mål nr M 6061-09.
- MÖD 2011:18 om Villkor för tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och förändrad verksamhet vid Åbyverket i Örebro kommun och län, avgörande den 18 mars 2011 i mål nr M 3023-10.
- MÖD 2011:21 om Säkerhetens storlek vid auktorisation av bilskrotare, avgörande den 20 januari 2011 i mål nr M 6605-10.
- MÖD 2011:51 om Tillstånd till brytning och krossning/sovring av järnmalm m.m. från Gruvberget i Svappavaara, Kiruna kommun, avgörande den 10 mars 2011 i mål nr M 4866-10.
- MÖD 2012:3 om Fortsatt och utökad verksamhet vid Aitikgruvan i Gällivare kommun; nu fråga om godkännande av ekonomisk säkerhet, avgörande den 23 januari 2012 i mål nr M 9761-08.
- MÖD 2012:5 om Tillstånd till mellanlagring av farligt avfall och annat avfall på fastigheten Näs 1:226 i Stenungssunds kommun, avgörande den 28 februari 2012 i mål nr M 5005-11.
- MÖD 2012:10 om Utformning av villkor i tillstånd till ökad produktion av kallvalsat material vid bolagets anläggning i Nyby i Eskilstuna kommun, avgörande den 28 februari 2012 i mål nr M 8364-10.
- MÖD 2012:21 om Utformning av villkor vid utökad verksamhet vid Obbola pappersbruk i Umeå kommun, avgörande den 28 februari 2012 i mål nr M 197-10.
- MÖD 2012:34 om Ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för byggnation i anslutning till Natura 2000-området Halltorp i Borgholms kommun, avgörande den 20 juni 2012 i mål nr M 9438-11.
- Regeringsrätten 2005 ref. 44 om Upphävande av beslut i ärende om antagande av detaljplan då miljökonsekvensbeskrivningen inte var fullständig, avgörande den 8 februari 2005 i mål nr 7694-03.
- Regeringsrätten 2009 ref. 89 om Enstaka delägares rätt att föra samfällighetens talan i ett mål enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, avgörande den 20 oktober 2009 i mål nr 1557-09.

