



Rapport

Miljöprocess och svensk gruvdrift

En analys och utvärdering av tillståndsprövning
för miljöfarlig verksamhet

PETER EKBÄCK
ANNINA H PERSSON
EVA LIEDHOLM JOHNSON

KTH ROYAL INSTITUTE OF TECHNOLOGY



Miljöprocess och svensk gruvdrift

En analys och utvärdering av tillståndsprövning

för miljöfarlig verksamhet

*Peter Ekbäck
Annina H Persson
Eva Liedholm Johnson*

Författare: Peter Ekbäck, Annina H Persson, Eva Liedholm Johnson

Titel: Miljöprocess och svensk gruvdrift – En analys och utvärdering av tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet.

TRITA-ABE-RPT-2414

ISBN 978-91-8040-998-8

© Författarna

Avdelningen för lantmäteri – fastighetsvetenskap och geodesi

Institutionen för fastigheter och byggande

Skolan för arkitektur och samhällsbyggande

Kungliga Tekniska Högskolan

100 44 Stockholm

Förord

Denna rapport har tagits fram som en delstudie i forskningsprojektet *Miljöprocesser och genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten: utvärdering av konsekvenserna för svensk gruvdrift samt behov av och möjligheter till reformer*. Projektet adresserar ett av de kort- till medelfristiga mål som identifierats inom Swedish Mining and Innovation Programmet (SMI), nämligen att *granska och utvärdera beslutsprocesser som ligger till grund för befintliga tillståndprocesser för gruvverksamhet*.

Förevarande rapport avser de juridiska och organisatoriska bedömningar och former för miljötillståndprocessen för gruvprojekt, avseende effektivitet, adekvans och om processen ger resultat enligt de målsättningar som gäller.

Projektet har bedrivits i samverkan med ett flertal partners och intressenter. Georange/Articcon Consulting AB har ansvarat för projektledning och projektkoordinering. Övriga huvudpartners innefattar: Swedish Geological AB, LKAB, Boliden, Kaunis Iron, SveMin samt Luleå tekniska universitet.

Projektet har finansierats med medel från Vinnova, inom programmet *SIP, Swedish Mining Innovation – Strategiska innovationsprogrammet för Gruv och Metallutvinning*.

För de medel som ställts till förfogande, och till våra samverkande partners, vill vi rikta ett varmt tack!

Stockholm, juni 2024

Peter Ekbäck

Annina H Persson

Eva Liedholm Johnson

Innehållsförteckning

Några förkortningar som används i rapporten

Sammanfattning

Summary

Kapitel 1: Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte	2
1.3 Avgränsningar	2
1.4 Metod och material	3
1.5 Disposition	3
 Kapitel 2: Miljöprocess i svensk rätt – en tillbakablick och analys	5
2.1 Kort översikt av miljöprocessens utveckling	5
2.2 Civilrättsliga regler genom rättspraxis	5
2.3 Offentligrättslig lagstiftning	6
2.3.1 Inledning	6
2.3.2 Hälsovårdslagstiftningen	6
2.3.3 Vattenlagstiftningen	7
2.4 Miljöskyddslagen	7
2.4.1 Inledning	7
2.4.2 Närmare om motiven för miljöskyddslagens processuella utformning	8
2.4.3 Vattenlagsutredningens förslag avseende prövningar av vattenverksamheter	11
2.5. Miljöbalksreformen	13
2.5.1 Prövning enligt miljöbalken av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet	13
2.5.2 Närmare om motiven för processens utformning enligt miljöbalken	14
2.5.3 Reformförslag med koppling till miljöprocessens utformning	17
2.6 Miljöprocessens utformning idag	24
2.7 Avslutande synpunkter	27
2.7.1 Allmänt om olika argument och osäkerheter kring valet av prövningsinstans	27
2.7.2 Olika typer av prövningar och avgöranden	28
2.7.3 Kopplingen mellan olika materiella prövningar och processuella förfaranden	29
2.7.4 Ett alternativt perspektiv	30
2.7.5 Några tankar om institutionell utveckling och lagstiftningsprocessen	31
 Kapitel 3: Materiella och processuella bestämmelser vid miljörättslig prövning av gruvtillstånd	35
3.1 Inledning	35
3.2 Prospekteringsåtgärder	36
3.3 Bearbetningskoncession	38
3.4 Markanvisning	39
3.5 Miljötillstånd enligt miljöbalken	40

3.6 Domar och beslut om gruvverksamhet.....	43
3.6.1 Inledning.....	43
3.6.2 Dannemora Iron AB.....	43
3.6.3 Talga AB	45
3.6.4 Liikavaara vid Aitikgrundan, Boliden 1.....	48
3.6.5 Kaunisvaara (Kaunis Iron).....	49
3.6.6 Boliden Mineral AB, Boliden 2	51
3.7 Reflektioner på den ovannämnda lagstiftningen och rättsfallen	52
 Kapitel 4: Nordisk utblick.....	57
4.1 Miljöprovningssystem i Danmark	57
4.2 Miljöprovningssystem i Finland.....	58
4.3 Miljöprovningssystem i Norge	60
4.4 Miljöprovningssystem i Island	61
4.5 Sammanfattande jämförelse	62
 Kapitel 5: Reformbehov och pågående utredningar	65
5.1 Miljöprovningssystemutredningen	65
5.2 Utredn. om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral	66
5.3 Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskonc. enligt minerallagen	67
5.4 Miljöstillståndsutredningen.....	68
5.5 IVA-rapporter om tillståndsprocesser	68
 Kapitel 6: Avslutade diskussion och analys.....	71
6.1 Inledning.....	71
6.2 Det processuella systemet för miljöstillstånd.....	71
6.3 Regelverk och tillämpning vid prövning av miljöstillstånd.....	72
6.4 Konsekvenser kopplat till effektivitet	74
6.4.1 Prövningssystemet	74
6.4.2 Enhetlig och förutsägbar rättspraxis?.....	75
6.4.3 Utredningsunderlagets omfattning m.m.	76
6.5 Avslutande synpunkter	77
 Källförteckning	79
Litteratur	79
Rapporter från myndigheter, organisationer m.m.	80
Offentligt tryck	81
Rättsfall.....	84

Några förkortningar som används i rapporten

EL	Ellagen (1997:857)
ExL	Expropriationslagen (1972:719)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
JB	Jordabalken (1970:994)
KML	Kulturmiljölagen (1988:950)
LBJ	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
LL	Ledningsrättslagen (1973:1144)
MB	Miljöbalken (1998:808)
MinL	Minerallagen (1991:45)
ML	1969 års miljöskyddslag (1969:387)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
RF	Regeringsformen (1974:152)
VL	1983 års vattenlag (1983:291)
VägL	Väglagen (1971:948)
ÄVL	1918 års vattenlag (1918:523)
HD	Högsta domstolen
MMD	Mark- och miljödomstol
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen

Sammanfattning

För att få bedriva gruv- och mineralverksamhet i Sverige krävs tillstånd. De två viktigaste tillståndprocesserna är de som rör mineralrättigheter och miljötillstånd. Den mineralrättsliga prövningen regleras i minerallagen och den miljörättsliga prövningen regleras i miljöbalken.

Frågor som rör effektiviteten i tillståndprocesserna har under senare år diskuterats i ett flertal studier och rapporter. När det gäller gruvprojekt har ett antal tillståndsansökningar blivit kraftigt försenade, avslagna och/eller överklagade. Med tanke på att Sverige har några av Europas mest lovande geologiska förutsättningar för den gröna omställningen är behoven av en mer effektiv tillståndprocess en viktig angelägenhet.

Det övergripande syftet med denna studie är att närmare undersöka utformningen av den miljörättsliga prövning som sker inför bearbetning och utvinning av mineral vid gruvverksamhet i det svenska systemet. Den allmänna målsättningen har vidare brutits ner i fem konkreta forskningsfrågor:

- Vilka var de bakomliggande motiven för att utforma den svenska miljötillståndprocessen med domstol som första prövningsinstans?
- Hur hanteras de roller som olika myndigheter tilldelats, och hur löses de konflikter som kan uppstå mellan motstående allmänna intressen?
- Vilka har de viktigaste konsekvenserna av ovanstående två infallsvinklar blivit i praktiken, och hur kan dessa konsekvenser relateras till de ursprungliga och bakomliggande målsättningarna?
- Hur effektiv är den svenska miljöprocessen, i ett samhällsperspektiv?

För att besvara forskningsfrågorna har en rättsvetenskaplig metod använts, dvs. vi har analyserat författningstext, förarbeten, rättspraxis och doktrin, rapporter och annat relevant material. De domar och beslut som presenteras har avgjorts under perioden 2021–2023 och visar exempel på sådana konflikter som kan vara aktuella vid miljötillståndsprövning eller ändring av miljötillstånd.

När det gäller motiven för att utforma den svenska miljötillståndprocessen med domstol som första prövningsinstans, visar analyserna att det sedan arbetet med 1969 års miljöskyddslag förespråkats två motstående organisatoriska lösningar – administrativ myndighet kontra domstol. Betänksamheten inför dessa alternativa former tycks på intet sätt vara skrinlagd, utan flera tidigare och pågående utredningar arbetar fortfarande aktivt med frågan.

Tidigare studier och en nordisk utblick visar att det svenska systemet med domstolsprövning avviker från våra grannländers processuella utformning och även kan ifrågasättas på rättsekonomiska grunder. I och med att miljötillstånd inte innefattar tvistefrågor mellan enskilda, utan istället avvägningar mellan ett stort antal allmänna intressen som på sikt påverkar hela samhällsutvecklingen, finns goda grunder för en reformering av prövningssystemet.

Avseende den praktiska implementeringen av regelverket rörande miljöprövningen, visar de rättsfallsanalyser som gjorts att prövningen är kasuistisk, dvs. bedömningen om

miljötillstånd ska ges avgörs från fall till fall på ett tämligen detaljerat sätt. Det är därför svårt att förutse om en ansökan kommer att resultera i ett positivt besked om tillstånd såsom i ett liknande tillståndsärende. Det är vidare svårt att förutse hur de förhållandevis generella rättsreglerna kommer att tillämpas i ett enskilt tillståndsprövningsärende.

På frågan om den svenska miljöprocessen är effektiv kan konstateras att det finns en diskrepans mellan den materiella och den processuella effektiviteten. Den materiella effektiviteten innebär att regelverket bör skapa förutsättningar för långsiktigt lämpliga och lönsamma allokeringar av samhällets mark- och vattenresurser. Den processuella effektiviteten innebär att samhällets kostnader för beslutsprocesser rörande förändring eller skydd av markanvändningar – s.k. transaktionskostnader – bör vara så låga som möjligt. En analys av tidigare utredningar, rapporter och rättsfall visar att det finns förutsättningar för att skapa långsiktigt lämpliga och lönsamma allokeringar av samhällets mark- och vattenresurser. Emellertid är transaktionskostnaderna för de inblandande parterna alltför höga.

Det är således vår avslutande konklusion och rekommendation att miljötillståndsprocessen ses över i sin helhet, snarare än mindre justeringar av detaljerna i den befintliga prövningsutformningen. Administrativ prövning av miljötillstånd är en sådan önskvärd reform, åtminstone i första instans. De närmare detaljerna kring hur ett sådant prövningssystem skulle kunna utformas är inte föremål för nuvarande studie, utan får bli en uppgift för kommande projekt. Enligt vår mening bör man även i ett sådant reformarbete hålla dörren öppen för frågan om överklagande av miljötillstånd ska ske på judiciell eller administrativ väg, dvs. en liknande systemstruktur som finns i Danmark, Norge och Island.

Summary

In order to carry out mining and mineral operations in Sweden, a number of permits are required. The two most important permit processes are those relating to mineral permit assessment and environmental permit assessment. The mineral permit assessment is regulated in the Minerals Act and the environmental permit assessment is regulated in the Environmental Code.

Questions relating to the efficiency of the permit processes have been discussed in a number of studies and reports in recent years. In terms of mining projects, a number of permit applications have been significantly delayed, rejected and/or appealed. Given that Sweden has some of Europe's most promising geological conditions for the green transition, the need for a more efficient permitting process is an important matter.

The overall purpose of this study is to examine more closely the design of the environmental legal assessment that takes place before the processing and extraction of minerals in mining operations in the Swedish system. The general objective has further been broken down into five concrete research questions:

- What were the underlying motives for designing the Swedish environmental permit process with a court as the first instance?
- How are the roles assigned to different authorities managed, and how are the conflicts that may arise between opposing public interests resolved?
- What have been the most important consequences of the above two approaches in practice, and how can these consequences be related to the original and underlying objectives?
- How efficient is the Swedish environmental process, from a societal perspective?

To answer the research questions, a jurisprudential method has been employed, i.e. we have analyzed statutory texts, preparatory work, case law and doctrine, reports and other relevant material. The judgments and decisions that are presented have been adjudicated during the period 2021–2023 and show examples of such conflicts that may be relevant in environmental permit assessment or changes to existing environmental permits.

With regard to the motives for designing the Swedish environmental permit process with a court as the first instance, the analyzes show that since the work with the Environmental Protection Act of 1969, two opposing organizational solutions have been advocated – administrative authority versus court. Concerns about these alternative forms seem by no means to have been shelved, but several previous and ongoing investigations are still actively working on the issue.

Previous studies and a Nordic perspective show that the Swedish system of judicial review deviates from the procedural design of our neighboring countries and can also be questioned on law and economics grounds. As environmental permits do not include disputes between individuals, but instead trade-offs between a large number of public interests that in the long run affect the entire development of society, there are good grounds for reforming the review system.

With regard to the practical implementation of the regulations regarding the environmental assessment, the case analyses that have been made show that the permit process is casuistic, i.e. the assessment of whether an environmental permit should be granted is decided on a case-by-case basis in a detailed manner. It is therefore difficult to predict whether an application will result in a positive notification of permission as in a similar permission case. Furthermore, it is difficult to predict how the relatively general rules of law will be applied in an individual permit examination case.

On the question of whether the Swedish environmental process is efficient, it can be stated that there is a discrepancy between the material and the procedural efficiency. Material efficiency means that the regulatory framework should create the conditions for long-term appropriate and profitable allocations of society's land and water resources. Procedural efficiency means that society's costs for decision-making processes concerning change or protection of land uses – so-called transaction costs – should be as low as possible. An analysis of previous investigations, reports and court cases shows that there are conditions for creating long-term appropriate and profitable allocations of society's land and water resources. However, the transaction costs for the parties involved are too high.

It is thus our final conclusion and recommendation that the environmental permit process be re-examined as a whole, rather than minor adjustments to the details of the existing legal procedure. Administrative assessment of environmental permits is such a desirable reform, at least in the first instance. How the new process could be designed is not the subject of the current study, but may become a task for future projects. In our opinion, in such reform work, the door should also be kept open to the question of whether appeals against environmental permits should take place through judicial or administrative means, i.e. a similar system structure found in Denmark, Norway and Iceland.

Kapitel 1: Inledning

Rapportens inledande kapitel redovisar studiens bakgrund och problemformulering, liksom syfte och forskningsfrågor. Metod och använt material kommenteras översiktligt, varefter rapportens övergripande struktur och innehåll beskrivs.

1.1 Bakgrund

För att få bedriva gruv- och mineralverksamhet i Sverige krävs tillstånd. De två viktigaste tillståndprocesserna är de som rör mineralrättigheter och miljötillstånd. Lagstiftningen om mineralrättigheter är nationell i förhållande till lagstiftningen om miljötillstånd som präglas av såväl internationella överenskommelser som EU-rätt. Materiellt och processuellt regleras de två prövningarna i olika regelverk, men de är till viss del samordnade och integrerade. Tillståndprocessen för mineralrättigheter innehåller t.ex. delvis överlappande krav som anges i miljöbalken (MB).

Den mineralrättsliga prövningen regleras i minerallagen (1991:45), (MinL)¹. För att kunna bedriva prospekteringsåtgärder behövs nämligen ett undersökningstillstånd (se 2 kap. MinL) samt en arbetsplan (3 kap. 5-5f §§ MinL). Det kan också finnas krav om att ansöka om olika dispenser från annan lagstiftning såsom t.ex. miljöbalken (MB), väglagen (1971:948) och kulturmiljölagen (1988:950) med flera. Om fyndigheter skulle hittas som anses brytvärda behövs därefter en bearbetningskoncession (se 4 kap. MinL samt 3 och 4 kap. samt 5 kap. 15 § MB). Om bearbetningskoncession beviljas krävs ett miljötillstånd enligt MB för att få bedriva verksamheten. Gruvverksamhet omfattar vanligtvis miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB (se särskilt 9 kap. 6 §) och vattenverksamhet enligt 11 kap. MB (se särskilt 11 kap. 7 §). Ansökan prövas av en mark- och miljödomstol. Skulle tillstånd ges får endast mark som anvisats för ändamålet tas i anspråk. Vid en s.k. markanvisningsförrättning som handläggs enligt 9 kap. MinL bestäms den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren, inom eller utom koncessionsområdet, får ta i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen.

Den miljörättsliga prövningen regleras i miljöbalken (MB), vars syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl, se 1 kap. 1 § MB. Lagstiftningen innehåller därför regler om bl.a. tillstånd och dispens för miljöfarlig verksamhet. Vid prövningen av tillstånd enligt MB ska lagstiftningens materiella bestämmelser tillämpas, såsom t.ex. de s.k. allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Prövningen av verksamheten som söker tillstånd ska därefter prövas i förhållande till lagstiftningens övriga materiella

¹ Se även mineralförordningen (1992:285).

bestämmelser, se t.ex. 6 kap. Det kan gälla fråga om områdets lämplighet för den föreslagna användningen med avseende på beskaffenhet, läge och behov.

Frågor som rör effektiviteten i tillståndprocesserna har diskuterats.² När det gäller gruvprojekt har ett antal tillståndsansökningar blivit kraftigt försenade, avslagna och/eller överklagade. Med tanke på att Sverige har några av Europas mest lovande geologiska terränger som hyser de metaller och mineraler som behövs för den gröna omställningen är behoven av en mer effektiv tillståndprocess en mycket viktig angelägenhet.³

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med denna studie är att närmare undersöka utformningen av den miljörättsliga prövning som sker inför bearbetning och utvinning av mineral vid gruvverksamhet i det svenska systemet. Vi avser att kort beskriva de rättsliga regler som gruvnäringens aktörer måste förhålla sig till samt utforska hur motstående intressen och eventuella konflikter hanteras enligt gällande rätt. Ett särskilt fokus ligger på motiven bakom den processrättsliga utformningen, samt de samhällsmässiga konsekvenserna avseende ekonomi, miljö och sociala aspekter.

Den allmänna målsättningen kan vidare brytas ner i fem konkreta forskningsfrågor:

- Vilka var de bakomliggande motiven för att utforma den svenska miljötillståndprocessen med domstol som första prövningsinstans?
- Hur hanteras de roller som olika myndigheter tilldelats, och hur löses de konflikter som kan uppstå mellan motstående allmänna intressen?
- Vilka har de viktigaste konsekvenserna av ovanstående två infallsvinklar blivit i praktiken, och hur kan dessa konsekvenser relateras till de ursprungliga och bakomliggande målsättningarna?
- Hur effektiv är den svenska miljöprocessen, i ett samhällsperspektiv?

1.3 Avgränsningar

Som framgått ovan finns en författningsmässig skiljelinje mellan den mineralrättsliga prövningen enligt minerallagen, och den miljörättsliga prövningen enligt miljöbalken, även om de i vissa avseenden överlappar varandra. Detta projekt är uteslutande fokuserat på den miljörättsliga prövningen kopplat till gruvdrift, och prövningen enligt minerallagen berörs endast översiktligt där sammanhanget så kräver.

Studien är vidare avgränsad till det nationella prövningssystemet i Sverige. En begränsad nordisk utblick görs dock i syfte att sätta det svenska systemet i en nordisk kontext.

² Se Tillväxtanalys, PM 2016:14 *Miljötillstånd och gruvinvesteringar - Effektiviseringspotential baserad på tre fall*, Bäckström, L., *Svensk gruvrätt*, 2015, s. 243 ff., Söderholm, P. & Bergquist, A-K. & Pettersson, M. och Söderholm, K., *Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*, 2022, Tillväxtanalys, PM 2016:09, Pettersson, M. & Söderholm, P., *Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin - lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada*.

³ Se t.ex. SOU 2022:56 s. 33 ff., och *Fem strategiska områden för långsiktigt hållbar mineralanvändning*, www.regeringen.se (2024-05-17).

1.4 Metod och material

För att redogöra för och analysera de aktuella regelverken har en rättsvetenskaplig metod använts, dvs. vi har analyserat författningstext, förarbeten, rättspraxis och doktrin, rapporter och annat relevant material. De domar och beslut som presenteras har avgjorts under perioden 2021–2023. Syftet med dessa referat är att visa illustrativa exempel på de motstående intressen som kan vara aktuella vid tillståndsprövning eller ändring av tillstånd.

Som nämnts inledningsvis har ett antal tidigare studier diskuterat effektiviteten i tillståndprocesser och problematiken med långa tillståndprocesser. År 2015 gav Näringsdepartementet i uppdrag till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser – Tillväxtanalys – att följa upp och utvärdera olika satsningar som hade initierats och genomförts i syfte att utveckla en effektivare miljötillståndsprövning och bibehållen miljöskyddsnivå. Ett antal rapporter författades till följd av detta uppdrag som övergripande handlade om den svenska gruvnäringens attraktivitet men även behovet av och insatser för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral.⁴ Även gruvnäringen har föreslagit reformpaket för effektiva tillståndprocesser.⁵ Under senare år har allt fler rapporter och utredningar handlat om innovationskritiska metaller och mineral specifikt.⁶

1.5 Disposition

Rapporten består sammantaget av sex kapitel, varav det inledande kapitlet redogör för bakgrunden till och syftet med studien. En kort redogörelse ges också av de metoder och det material som använts.

I kapitel 2 ges en översiktlig beskrivning av den historiska utvecklingen rörande det miljörättsliga regelverket, med fördjupade redogörelser för de bakomliggande motiven för prövningsprocessens utformning från 1969 års miljöskyddslag och framåt i tiden. Kapitlet innehåller också redogörelser för de utredningsförslag som lagts fram efter miljöbalkens ikraftträdande rörande prövningsprocessens utformning, och avslutas med en kort analys av lagstiftarens val angående prövningsprocessens utformning utifrån ett rättsekonomiskt perspektiv.

Kapitel 3 ger en översiktlig beskrivning av de rättsliga regler som gruvnäringens aktörer måste förhålla sig till. Vidare redovisas refererat av ett antal aktuella domar och beslut rörande miljöprövning för olika gruvprojekt, i syfte att visa hur regelverket i praktiken

⁴ Se även utöver not 2 t.ex. Tillväxtanalys PM 2016:05 *Tillstånd och miljöprövning för att öppna gruvor – en internationell utblick*, Tillväxtanalys Rapport 2016:06 *Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse*, Tillväxtanalys Rapport 2016:07 *Miljötillståndsprövning av gruvor och täkter Ledtider och effektiviseringspotential*, Tillväxtanalys PM 2016:09 *Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada*, Tillväxtanalys PM 2016:13 *Mark och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer Ledtider efter reformerna*.

⁵ Se Svemin 2021, *Svemins reformpaket för effektiva tillståndprocesser*.

⁶ Se Tillväxtanalys rapport 2017:3 *Innovationskritiska metaller och mineral från brytning till produkt – hur kan staten stödja utvecklingen?*, Tillväxtanalys rapport 2018:02 *Hur kan staten främja investeringar i utvinning av innovationskritiska metaller och mineral?*, SOU 2022:56 *En tryggad försörjning av metaller och mineral*. FOI 2023 *Sällsynta metaller och stormaktsrivalitet – En översikt om nya strategiska resurser och risken för råvarukonflikter*.

har kommit till uttryck i några intressanta fall. Kapitlet avslutas med en sammanfattande reflektion.

I kapitel 4 ges en översiktlig beskrivning för miljöprövningssystemets grundläggande struktur i de nordiska länderna. En avslutande jämförelse visar att det svenska systemet med domstolsprövning i första instans tydligt avviker från övriga nordiska länder.

Kapitel 5 presenterar i kort form nyligen avslutade samt pågående offentliga utredningar som är relaterade till dels gruvnäringen, dels miljötillståndsprövningar i allmänhet. Översikten ger en dagsaktuell bild av problemställningar och reformbehov inom området.

I ett avslutande kapitel 6 redovisas en diskussion och analys av resultaten från tidigare kapitel. Vi redogör där också för våra slutsatser avseende de tidigare formulerade forskningsfrågorna.

Kapitel 2: Miljöprocess i svensk rätt – en tillbakablick och analys

I detta kapitel redovisas inledningsvis en översiktlig historik rörande det miljörättsliga regelverket, med fördjupade redogörelser för de bakomliggande motiven för prövningsprocessens utformning från 1969 års miljöskyddslag och framåt i tiden.

Kapitlet innehåller också redogörelser för de utredningsförslag som lagts fram efter miljöbalkens ikraftträdande rörande prövningsprocessens utformning, även i de fall dessa förslag inte genomförts.

I det avslutande avsnittet analyseras kort lagstiftarens val av prövningsprocessens utformning utifrån ett rättsekonomiskt perspektiv.

2.1 Kort översikt av miljöprocessens utveckling

Fram till slutet av 1960-talet saknades en sammanhållen lagstiftning till skydd mot vattenföroreningar, luftföroreningar, buller, strålning och andra typer av störningar. Samtidigt fanns en medvetenhet om att samhällsproblemen från sådana störningar – s.k. *immissioner* – ökade i takt med samhällets utveckling. De första decennierna efter andra världskriget bjöd på en oerhört snabb ekonomisk och teknisk utveckling. Denna utveckling medförde i sin tur en omfattande utbyggnad av industrier. Men även den snabba tillväxten av tätorter och av bilismen samt den ökade produktionen av energi medverkade till att utsläppen av föroreningar ökade kraftigt.⁷

Trots att miljöstörningsproblemen vid denna tid ännu inte hade blivit föremål för någon allmän reglering i den svenska lagstiftningen, fanns ändå spridda stadganden i olika författningar av liknande slag. Dessa hade över tid vuxit fram efter två principiellt skilda linjer – en civilrättslig och en offentligrättslig.

2.2 Civilrättsliga regler genom rättspraxis

De civilrättsliga reglerna om immissioner var före 1970 års jordabalk en oskriven rätt, som kom att utbildas i de allmänna domstolarnas praxis. Fram till 1972 gällde ännu 1734 års jordabalk, vilken saknade stadganden om grannrättsliga störningar.

Ändå blev domstolarna under industrialiseringen tvungna att ta ställning i ett stort antal rättsfall som just gällde störande verksamheter på näraliggande fastigheter. Det äldsta kända rättsfallet är en dom av Svea hovrätt från 1853 om olägenheter i form av skakningar

⁷ Se proposition 1969:28 s. 178-181.

och snusdamm från Ljunglöfs snuskvarn i Stockholm. På 1870-talet avgjorde också Högsta domstolen flera mål av denna typ.⁸ De gällde bl.a. rök och sot från skorstenar samt buller och skakningar från en ånghammare.⁹

Genom domstolarnas praxis utvecklades på så sätt civilrättsliga regler om miljöstörande inverkan över fastighetsgränser (immissioner). Dessa regler innebar att en domstol kunde tvinga fastighetsägare och verksamhetsutövare att inskränka eller rentav upphöra med olika sorters störande verksamhet.

Det förekom också tidiga lagförslag i början av 1900-talet om att införa ett system med *koncessionsprovning* för fabriker, efter utländska förebilder. Detta skulle vara ett sätt att lösa konflikten mellan grannars intresse av att inte bli störda och industrins intresse av att kunna driva fabriker utan ständiga hot om förbud och skadestånd. Innebörden var att anläggningar som prövats och godkänts genom koncession skulle få större trygghet mot anspråk från sina grannar. Den som planerade att bygga en fabrik skulle kunna få prövat i förväg om och under vilka förutsättningar det skulle vara tillåtet att driva den avsedda verksamheten. Dessa tidiga förslag kom emellertid inte att genomföras.

2.3 Offentligrättslig lagstiftning

2.3.1 Inledning

Regler om offentlig provning och tillsyn av verksamheter som kunde påverka miljön fanns i ett stort antal författningar, bl.a. plan- och byggnadslagstiftningen samt naturvårdslagstiftningen. Författningar rörande provning av olika infrastruktur-anläggningar fanns för luftfart, vägar, järnvägar, elektriska anläggningar samt atomenergianläggningar.

De viktigaste bestämmelserna för att hantera miljöstörningar i mer allmän betydelse under 1960-talet fanns emellertid i hälsovårdslagstiftningen och i vattenlagstiftningen.

2.3.2 Hälsovårdslagstiftningen

Framväxten av lagstiftning om hälsoskydd och hälsovård inleds redan under slutet av 1600-talet, främst genom stadganden i 1686 års kyrkolag och 1688 års medicinalförfordningar.¹⁰ Vid mitten av 1800-talet överfördes ansvaret för den allmänna hälsovården från kyrkan till särskilda sundhetsnämnder som skulle utses i städerna. För landsbygdens del lades ansvaret på sockennämnderna.

Genom de stora upptäckterna inom bakteriologin under senare hälften av 1800-talet – tillsammans med 1863 års kommunalreform – fanns förutsättningar för att utfärda en hälsovårdsförfattning av mer modern utformning. Denna tillkom genom 1874 års *hälsovårdsstadga*. Hälsovårdsstadgan innebar att kommunala hälsovårdsnämnder inrättades och tilldelades bl.a. ansvaret för frågor om vattenförsörjning och avlopp i

⁸ Se t.ex. NJA 1874 s. 131 och NJA 1875 s. 257.

⁹ SOU 1966:65 s. 49-55.

¹⁰ SOU 1953:31 s. 58.

städerna. 1874 års hälsovårdsstadga kom 1919 och 1958 att ersättas av nya hälsovårdsstadgor, av vilka den senare genomgick en omfattande revision i samband med tillkomsten av 1969 års miljöskyddslag (se nedan).

I ett allmänt miljöperspektiv kan ändå nämnas att en utredning – den s.k. Sundhetskommittén – redan 1859 föreslog ett system med förprovning och kontroll av särskilt uppräknade "för helsan menliga hanteringar", således ett koncessionssystem.¹¹ Betänkandet kom att ligga till grund för den ovan nämnda hälsovårdsstadgan från 1874, men det föreslagna koncessionssystemet infördes dock inte. Hälsovårdsstadgan blev ändå statsmakternas första försök att bemästra de svårigheter som utsläpp från industrier innebar och den innehöll åtskilliga regler om offentligt ingripande mot olägenheter från fabriker och näringar.

2.3.3 Vattenlagstiftningen

Den äldre vattenlagen (1918:523) från 1918 (ÄVL) var i grunden en exploateringslag, men 1941 infördes särskilda bestämmelser om vattenföreningar i 8 kap. ÄVL. Reformen genomfördes i ett skede då de sanitära missförhållandena på grund av vattenföreningar redan blivit allmänt förekommande, men det i flertalet fall ändå inte gjorts något för att förbättra eller förebygga olägenheterna.

Eftersom problemen med vattenföreningar ändå inte minskade, förstärktes successivt skyddsreglerna genom nya reformer av vattenlagen. År 1956 infördes bestämmelser om en viss minimistandard för rening av kommunalt avloppsvatten, vilka skärptes ytterligare 1964.

I fråga om avloppsvatten från industrin växte ett system med förprovning fram med början år 1946.¹² Förprovningen skedde i vattendomstolen, och lagen angav härvid att det skulle ske en avvägning mellan olika intressen – i första hand mellan betydelsen av de olägenheter som kunde orsakas och kostnaderna för reningsåtgärder. Bland de förprovningsskyldiga anläggningarna fanns t.ex. anrikningsverk samt inrättning med radioaktivt avloppsvatten.

2.4 Miljöskyddslagen

2.4.1 Inledning

För luftföreningar saknades skyddsregler ända fram till 1969 års miljöskyddslag (1969:387) trädde ikraft. Fram till dess var myndigheterna i stort sett hänvisade till hälsovårdslagstiftningen och dess regler om sanitär olägenhet, vilket införts som begrepp i 1919 års samt 1958 års hälsovårdsstadgor (1958:663) som laglig grund för att ingripa i enskilda fall. Genom miljöskyddslagen samlades dock för första gången bestämmelser till skydd för den yttre miljön mot föreningar och andra störningar. Bestämmelserna om luftföreningar var som ovan nämnts nya, bestämmelserna om vattenföreningar fördes över från vattenlagen och skärptes.

¹¹ SOU 1966:65 s. 93.

¹² SOU 1966:65 s. 80-89.

Miljöskyddslagen (ML) reglerade s.k. *miljöfarlig verksamhet*, dvs. vattenföroreningar, luftföroreningar, buller och andra immissioner som härrörde från användning av mark, byggnad eller anläggning (1 §). De tillåtlighetsregler som miljöskyddslagen ställde upp utvecklades efter mönster från vattenlagstiftningen¹³, och innebar att olika verksamheter och anläggningar i den tillhörande miljöskyddsförordningen delades in i s.k. A-, B- och C-verksamheter, beroende på omfattning och miljömässiga verkningar.

För de större A-verksamheterna gällde att tillstånd krävdes och skulle prövas av den nya myndigheten *Koncessionsnämnden för miljöskydd*. För B-verksamheter skedde prövningen av länsstyrelsen, medan C-verksamheter istället skulle anmälas till den kommunala nämnden med ansvar för miljö- och hälsofrågor. Koncessionsnämndens avgöranden överklagades administrativt till regeringen.

Tillståndsprövningen skulle ske som en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen individuellt för varje anläggning, där utgångspunkten var att den som utövade miljöfarlig verksamhet skulle vidta de åtgärder som var tekniskt och ekonomiskt möjliga samt miljömässigt motiverade (5 § ML). Lagen ställde också upp krav på verksamhetens lokalisering (4 § ML).

Bland lagens kravregler fanns även en bestämmelse enligt vilken mycket riskabel verksamhet praktiskt taget förbjöds (6 §). Om verksamheten var av synnerlig betydelse från allmän synpunkt kunde dock regeringen i dessa fall lämna tillstånd.

Under de inledande åren innehöll miljöskyddslagen även regler om *skadestånd för skada orsakad av miljöfarlig verksamhet*. Dessa regler bröts ut 1986, och fördes – tillsammans med vissa grannerättsliga regler från 3 kap. JB – över till en särskild lag, *1986 års miljöskadelag* (1986:225).¹⁴ Skadeståndsansvar enligt miljöskadelagen gällde i princip även om skadevällaren inte varit oaktsam – s.k. strikt ansvar – och lagen omfattade praktiskt taget samma slags verksamheter som omfattades av miljöskyddslagen, t.ex. olika former av vattenföroreningar, luftföroreningar och markföroreningar.

2.4.2 Närmare om motiven för miljöskyddslagens processuella utformning

Under arbetet med 1969 års miljöskyddslag diskuterade immissionssakkunniga alternativet med att förlägga prövningen för olika typer av immissioner (luft- respektive vattenföroreningar, buller etc.) hos olika myndigheter.¹⁵ Uppfattningen var dock att det på industrins område finns ett starkt tekniskt samband mellan vatten- och luftföroreningar. Detta, i kombination med att det bör ses som en stor fördel både för industrin och från allmän synpunkt att få alla frågor bedömda i en samlad intresseavvägning i ett sammanhang, talade emellertid för samlad organisatorisk lösning.

Den nära kopplingen till de befintliga vattenföroreningsmålen (enligt ÄVL) utgjorde därvid ett bärande argument för att förlägga samtliga immissionsmål, enligt den

¹³ Proposition 1969:28 s. 56.

¹⁴ Proposition 1985/86:83.

¹⁵ SOU 1966:65 s. 202-205.

föreslagna miljöskyddslagen, hos vattendomstolsorganisationen.¹⁶ Vattendomstolarna ansågs också väl lämpade för de nya uppgifterna, då deras sammansättning innebar just en sådan förening av juridisk och teknisk sakkunskap samt praktisk och ekonomisk erfarenhet som behövdes för immissionsmålen. En ytterligare omständighet som framhölls var att vattendomstolarna i sin hittillsvarande verksamhet hade visat sig äga mycket god förmåga att vinna såväl allmänhetens som industrins förtroende, trots de starka intresse motsättningar som ofta förelåg. Även de materiella reglerna om immissioner kom i utredningsförslaget att utformas i nära anslutning till bestämmelserna om vattenförening i 1918 års vattenlagstiftning. I betänkandet anfördes att;

”I och för sig skulle det kanske kunna tänkas att tillåtlighetsprövningen i båda typerna av mål fördes helt bort från domstolarna och förlades till den nya administrativa organisationen. Utländska förebilder pekar i den riktningen. De sakkunniga har emellertid inte ansett sig böra ta upp denna lösning till närmare diskussion, eftersom det skulle rubba hela det nuvarande systemet för vattenföreningsmålen. Sambandet mellan tillåtlighetsprövning och ersättningsfrågor liksom allmänna rättssäkerhetssynpunkter gör, att en sådan åtgärd skulle behöva föregås av mycket grundliga överväganden. Den skulle också få betydande organisatoriska konsekvenser.”¹⁷

Den nya administrativa organisation som åsyftades i citatet ovan var Naturvårdsverket,¹⁸ och utredningens slutsats blev alltså att miljöskyddslagen skulle baseras på ett system där det nybildade Naturvårdsverket gavs rollen som kontroll- och tillsynsorgan samt företrädare för allmänna intressen, men där rättsfrågor skulle handläggas av vattendomstolarna i egenskap av koncessionsmyndigheter. Överklagande skulle ske judiciellt till Vattenöverdomstol och Högsta domstolen.

De sakkunnigas förslag att göra vattendomstolarna till koncessionsmyndigheter och domstolar i immissionsmål fick ett övervägande positivt mottagande hos remissinstanserna.¹⁹ Flera remissinstanser ifrågasatte emellertid det lämpliga i att förlägga koncessionsprövningen till en domstol, och framhöll istället principen om en administrativ prövning av tillåtlighetsfrågorna. Det gemensamma i invändningarna var att karaktären på:

”... de avvägningsfrågor som den koncessionsprövande myndigheten ställs inför generellt sett synes vara av sådan beskaffenhet att deras bedömning måste på sikt påverka hela samhällsutvecklingen och att det kan sättas i fråga om överväganden av detta slag över huvud taget ankommer på domstol.”²⁰

Med anledning av dessa remissynpunkter gav regeringen det nybildade Naturvårdsverket i uppdrag att utreda de organisatoriska konsekvenserna av att förlägga tillståndsprövningen till Naturvårdsverket.²¹ Naturvårdsverkets förslag gick således ut på att en

¹⁶ SOU 1966:65 s. 207-208.

¹⁷ SOU 1966:65 s. 209.

¹⁸ År 1967 bildades Statens naturvårdsverk genom sammanslagning av Statens vatteninspektion, Väg- och vattenbyggnadsstyrelsens vatten- och avloppsbyrå, Statens luftvårdsnämnd samt Statens naturvårdsnämnd (proposition 1967:59).

¹⁹ Proposition 1969:28 s. 79-82.

²⁰ Ibid. s. 80-81.

²¹ Ibid. s. 82-93.

särskild nämnd inom Naturvårdsverket självt skulle inrättas och utgöra koncessionsmyndighet. Det anfördes att den avvägning som måste göras vid beslut om tillstånd till företag som kan medföra vattenförorening eller immission uppenbarligen inte var judiciell natur. Tillståndsgivningen måste istället grundas på allmänna bedömningar av ekonomisk och teknisk art, och borde därför ankomma på en administrativ myndighet. För att man skulle få enhetlighet vid tillståndsgivningen borde också prövningen ligga på en central myndighet. Naturvårdsverket framhöll därvid bl.a. att verket hade tillgång till teknisk expertis och hade överblick över alla de förhållanden som kan inverka på koncessionsprövningen. Naturvårdsverket menade att en anledning till förslaget med vattendomstolarna var obenägenheten att inrätta en ny administrativ enhet med tillräckliga resurser för att kunna anförtros uppgiften. Frågan hade därmed kommit i ett annat läge sedan den nya myndigheten med betydande tekniska resurser tillkommit på området. Vidare pekade Naturvårdsverket på att tillståndsfrågor av dessa slag nästan undantagslöst hanteras på administrativ väg i andra länder där prövning förekommer av immissionsärenden.

Naturvårdsverkets utredning remissbehandlades, och den principiella inställningen att tillståndsprövning ska handläggas av administrativ myndighet och inte av domstol vann bred anslutning.²² Det konkreta förslaget från Naturvårdsverket ifrågasattes dock, och ett förordat alternativ var att göra prövningsmyndigheten fristående från Naturvårdsverket. I propositionen anfördes:

”Så länge verkets primära uppgift är att företräda allmänna miljövårdsintressen och därjämte att svara för tillsyn och kontroll på detta område, vore det högst otillfredsställande att i verkets händer lägga all tillståndsprövning, som nödvändigt förutsätter en allsidig och opartisk avvägning mellan allmänna och andra intressen.”²³

Regeringen (föredragande statsråd) instämde i flera avseenden i den kritik som framförts både mot immissionssakkunnigas förslag och mot Naturvårdsverkets utredning.²⁴

”Det som typiskt sett utmärker förvaltningsfrågor är att avgörandena grundas på lämplighetsavvägningar, t.ex. av ekonomisk, teknisk och social natur. Ett tillstånd att utföra en anläggning eller en åtgärd som kan medföra vattenförorening eller annan störning för omgivningen måste föregås av en avvägning av denna art. Ett sådant tillstånd kan ha verkningar inom många samhällsområden. Det kan sålunda beröra hälsovård, naturvård, sysselsättning och sociala förhållanden, näringsutveckling, samhällsbyggande osv.”²⁵

Den uttalade målsättningen var att finna en organisatorisk och processuell lösning som gjorde att tillståndsprövningen blev ett led i en effektiv och samhällsnyttig miljövårdspolitik, att avgörandena kunde träffas snabbt och smidigt och med sakkunnigt beaktande av den mångfald samhällsintressen som berördes, samt att tillämpningen blev enhetlig och konsekvent. Samtidigt måste skäliga krav på rättssäkerhet tillgodoses.

”Med de arbetsuppgifter som här kommer i fråga tillgodoses ett förfarande i administrativ ordning bättre än domstolsförfarandet önskemålen om effektivitet, snabbhet och smidighet.

²² Ibid. s. 93-114.

²³ Ibid. s. 101.

²⁴ Ibid. s. 191-206.

²⁵ Ibid. s. 195.

Överläggningar med sökanden och andra parter kan ske i fria former. Samråd med andra myndigheter kan ordnas på ett enkelt och smidigt sätt. Mera bagatellartade ärenden kan klaras av utan den onödiga tidsutdräkt som ibland följer med det omständligare domstolsförfarandet.”²⁶

Sammanfattningsvis ansåg regeringen att övervägande skäl otvetydigt talade för en administrativ prövning av ärendena. Mot förslaget att lägga prövningen hos Naturvårdsverket talade emellertid risken för att verkets olika roller som dels rådgivande, förhandlande och övervakande organ, dels beslutande myndighet, skulle kunna få negativa konsekvenser för rättssäkerheten och förtroendet för myndighetens objektivitet.

Den slutliga lösningen blev inrättandet av en ny myndighet – Koncessionsnämnden för miljöskydd – med en administrativ prövning i en domstolsliknande nämnd, helt fristående från både Naturvårdsverket och vattendomstolsorganisationen.

2.4.3 Vattenlagsutredningens förslag avseende prövning av vattenverksamheter

Genom miljöbalken har prövningsprocesserna för miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet samordnats. I samband med utredningsarbetet för att ersätta 1918 års vattenlag med en modernare vattenrättslig lagstiftning var dock situationen annorlunda. Miljöfarlig verksamhet reglerades i miljöskyddslagen och prövades av Koncessionsnämnden för miljöskydd medan vattenverksamhet (dåvarande benämning var vattenföretag) istället prövades av de tidigare vattendomstolarna.

När den s.k. Vattenlagsutredningen tillsattes 1968 var det främsta syftet att vidta en genomgripande översyn av de bestämmelser i 1918 års vattenlag som hade samband med samhällsplaneringen i övrigt.²⁷ Det betonades att större vattenföretag hade långsiktiga verkningar inom många samhällsområden, bl.a. samhällsbyggande, näringsutveckling, sysselsättning, naturvård, friluftsliv och hälsovård. Mot denna bakgrund ansågs det vara av stor betydelse att vattenföretagen passades in i samhällsplaneringen i stort, varför frågan om att ändra de organisatoriska formerna för tillståndsgivningen i vattenmål blev en prioriterad fråga.

Under det följande utredningsarbetet med 1983 års vattenlag (1983:291), väckte därför Vattenlagsutredningen frågan om ett nytt prövningssystem för vattenföretag (idag motsv. vattenverksamheter) i administrativ ordning.²⁸

”Utredningens förslag innebär i korthet att frågor om tillstånd till och väsentliga villkor för vattenföretag skall avgöras i administrativ ordning, beträffande de större företagen av regeringen, de medelstora företagen av den nuvarande koncessionsnämnden för miljöskydd samt de mindre företagen av länsstyrelserna. Övriga villkorsfrågor och skaderegleringen bör handhas av fastighetsdomstolen vid de sex tingsrätter som nu är vattendomstol.”²⁹

Vattenlagsutredning hade emellertid vissa betänkligheter inför det föreslagna prövningssystemet, eftersom tillståndsprövning av administrativ myndighet och skadereglering vid

²⁶ Ibid. s. 196.

²⁷ SOU 1977:27 s. 97-98.

²⁸ Ibid. s. 160-177.

²⁹ Ibid. s. 165.

domstol skulle innebära visst dubbelarbete. Dessutom ansågs frågorna om tillstånd, om villkor för att tillgodose allmänna intressen, om skadeförebyggande åtgärder och om ersättning ha sådant samband med varandra att bedömningen inte borde delas upp på olika myndigheter. Det framhölls att en av fördelarna med den befintliga ordningen låg just i domstolens möjligheter att samordna detaljföreskrifter rörande vattenföretagets utförande med bestämmelser om skadeförebyggande åtgärder och ersättning inom ramen för en samlad intresseavvägning.

Förslaget till ett nytt provningssystem fick ett blandat mottagande vid remissbehandling.³⁰ Omkring hälften av remissinstanserna tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran. Övriga remissinstanser var kritiska och de flesta förordade ett bibehållande av den befintliga ordningen med en sammanhållen provning i vattendomstol. I de negativa remissyttrandena framhölls särskilt att organisationsreformen inte kunde väntas tillgodose önskemålen om ett effektivt, snabbt och smidigt samt, från rättssäkerhetssynpunkt, betryggande förfarande. Man framhöll också att tillståndsfrågan, frågan om villkor samt frågorna om skadeförebyggande åtgärder och om ersättning hade ett sådant samband med varandra att bedömningen inte borde delas upp på olika myndigheter.

Regeringen (föredragande statsråd) ansåg att behovet av planering av vattenanvändningen både på det lokala planet och i ett större sammanhang var stort, och att vattenföretagen liksom annan markanvändning måste inpassas i samhällsplaneringen.³¹ Samtidigt hade nya instrument för planeringen av Sveriges vattentillgångar tillkommit under senare tid, t.ex. den fysiska riksplaneringen, nya myndigheter som Statens planverk (idag Boverket) och Statens naturvårdsverk, arbetet med en ny plan- och bygglag etc.

Regeringen hade också sedan en lagändring 1972 större möjligheter än tidigare vid provning av större vattenföretag att göra en allsidig bedömning med hänsyn till allmänna planeringssynpunkter, t.ex. riktlinjer för hushållning med mark och vatten samt till näringspolitiska, energipolitiska och arbetsmarknadspolitiska aspekter. Beträffande de mindre vattenföretag som inte föll under regeringens provningsrätt ansågs behovet av en bedömning från allmänna planeringssynpunkter inte lika framträdande.

Regeringen menade också att vattendomstolarnas bristande möjligheter att ta hänsyn till allmänna planeringssynpunkter var en fråga av mer rättslig än faktisk natur, som främst hade sin grund i att de stela tillåtlighetsreglerna i den äldre vattenlagen inte gett utrymme för sådana bedömningar. Vattendomstolarnas förening av juridisk och teknisk sakkunskap hade emellertid gjort dem väl skickade att göra ofta mycket svåra avvägning mellan motstående intressen i vattenmål.

Till förmån för vattendomstolarna talade vidare att de representerade ett väl inarbetat system som på det hela taget hade fungerat bra. Regeringen uppfattade det också som att effektivitets- och snabbhetskraven skulle bli sämre uppfyllda genom ett delat system, särskilt med tanke på att villkorsfrågorna i vattenmål vanligen hänger intimt samman med ersättningsfrågorna. Kostnadsmässigt måste det föreslagna systemet medföra onödigt dubbelarbete och avsevärda resurser att två myndigheter skulle sätta sig in i de många

³⁰ Proposition 1982/83:130 s. 69-70.

³¹ Ibid. s. 70-77.

olika frågorna för att prövningen av vattenföretagen skulle kunna genomföras. Departementschefen anförde att:

”Vad jag nu anfört leder enligt min mening fram till den slutsatsen att man bör behålla det nuvarande vattenrättsliga prövningssystemet. Vattendomstolarna bör alltså vara prövningsorgan såväl när det gäller tillstånds- som ersättningsfrågor. I enlighet med vad jag tidigare har förordat bör dock regeringen även i fortsättningen handha tillåtlighetsprövningen av de största vattenföretagen liksom vattenföretag som berör känsliga vattendrag eller vattenområden. Handläggningen i övrigt av sådana mål bör liksom i dag ske vid vattendomstol.”³²

2.5 Miljöbalksreformen

Under 1980-talet inleddes det omfattande utredningsarbetet med att samordna och skärpa de vid tiden ganska splittrade bestämmelserna om miljöskydd i en sammanhållen miljöbalk, i syfte att medge ett ökat hänsynstagande till miljön för alla verksamheter och åtgärder.³³ Miljöbalksreformen syftade till att skapa en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Den avsåg inte bara att ersätta de egentliga skyddslagarna på miljö- och hälsoskyddsområdet, utan omfattade också lagar rörande fysisk planering och naturvård.³⁴

Miljöbalken (1998:808) trädde ikraft 1999 och ersatte då bestämmelserna i 1969 års miljöskyddslag, 1986 års miljöskadelag, 1987 års naturresurslag³⁵, 1964 års naturvårdslag (1964:822), 1982 års hälsoskyddslag (1982:1080), delar av 1983 års vattenlag, 1985 års lag om kemiska produkter (1985:426), 1979 års renhållningslag (1979:596) samt ytterligare sju författningar.

2.5.1 Prövning enligt miljöbalken av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

Genom miljöbalken infördes en helt ny prövningsprocess för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. *Regionala miljödomstolar* inrättades och kom att ersätta de tidigare instanserna Koncessionsnämnden för miljöskydd respektive vattendomstolarna. De regionala miljödomstolarna skulle som första instans handlägga och tillståndspröva mål om mer omfattande miljöfarlig verksamhet (s.k. A-verksamhet), vattenmål och ersättningsmål av olika slag.

De regionala miljödomstolarna skulle ha motsvarande sammansättning som den tidigare Koncessionsnämnden för miljöskydd. Särskilda regler om förfarandet fanns i miljöbalken, vilka kompletterade de allmänna processrättsliga bestämmelserna i rättegångsbalken. Miljödomstolarnas domar och beslut kunde överklagas till Miljööverdomstolen, som var knuten till Svea hovrätt.

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelse kunde inom ramen för prövningssystemet föra talan och begära omprövning av villkor m.m. för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Kommun fick företräda sådana intressen inom kommunen.

³² Ibid. s. 76.

³³ SOU 1993:27, SOU 1996:103.

³⁴ Proposition 1997/98:45.

³⁵ Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

Övriga prövningsmyndigheter var regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter samt kommunerna. Länsstyrelsen prövade tillstånd till sådan miljöfarlig verksamhet som klassificerats som s.k. B-verksamhet, medan C-verksamheter fordrade anmälan till kommunen.

För vissa verksamheter som har stor påverkan på miljön eller hushållningen med naturresurser krävdes regeringens tillåtlighetsprövning. Regeringen kunde även förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av andra verksamheter än de som räknades upp i miljöbalken, bl.a. om verksamheten kunde antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Samma miljökrav gäller vid regeringens prövning som vid annan prövning enligt miljöbalken, och tillåtlighetsprövningen skulle göras som ett led i den normala tillståndsprövningen där miljödomstolar och andra prövningsmyndigheter ingick som länkar i prövningskedjan.

2.5.2 Närmare om motiven för processens utformning enligt miljöbalken

Som nämndes ovan inleddes redan under 1980-talet arbetet med att samla och skärpa det tidigare splittrade regelverket på miljöområdet. År 1989 fick Miljöskyddskommittén i uppdrag att göra en översyn av dåvarande miljöskyddslagstiftning. Därefter kom målsättningen att vidgas avseende den samlade miljöbalkens omfattning och organisatoriska förändringar. Av utrymmesskäl koncentreras framställningen i det följande till de överväganden och motiv som låg till grund för det av riksdagen antagna förslaget till miljöbalk.

Den befintliga prövningsordningen för miljöfrågor var splittrad och saknade en enhetlig struktur. Ett avgörande syfte med miljöbalken var att dåtidens uppdelade lagstiftning skulle sammansmältas och samlas till en homogen lagstiftningsprodukt. För att åstadkomma en närmare integration mellan olika delarna av miljölagstiftningen borde även de processuella bestämmelserna och prövningssystemet ingå. Dessa skulle så långt möjligt samordnas och anpassas till de samlade materiella reglerna. Ett sådant sammansmält system med enhetlig struktur skulle dessutom komma att få betydelse för uppkomsten av en gemensam praxis och bidra till kunskapen om och förståelsen för miljöbalkens mål.³⁶

För att tydligare kunna bedöma vilket prövningssystem som borde väljas, inledde Miljöbalksutredningen sin motivering med att ange vilka krav som bör ställas på ett prövningssystem i miljöbalken:³⁷

³⁶ Proposition 1997/98:45 s. 458.

³⁷ SOU 1996:103 s. 469-480.

- 1) ett miljötänkande bör genomsyra hela miljöbalken, även prövningssystemet,
- 2) prövningssystemet bör anpassas till balkens materiella regler,
- 3) integration och sammansmältning bör ske så långt det är möjligt,
- 4) Europakonventionens krav på domstolsprövning skall uppfyllas,
- 5) rättsprövning bör undvikas,
- 6) prövningssystemet bör vara rättssäkert med hög kompetens hos beslutsfattarna,
- 7) instansordningen bör göras så enkel som möjligt,
- 8) prövningssystemet bör vara så billigt, effektivt och rationellt som möjligt,
- 9) regeringen bör avlastas förvaltningsärenden.

Därefter skissades ett antal tänkbara alternativ till prövningssystem, dels med Koncessionsnämnden kvar i olika centrala funktioner, dels med regionala miljödomstolar. Samtliga prövningsalternativ ansågs uppfylla punkterna 4-6 och 9 i kravlistan ovan, däremot kom valet mellan en central respektive regionala prövningsmyndigheter att ge olika utfall för övriga punkter.

Miljöbalksutredningen utgick därvid från att vattenmålen – med de skaderegleringar dessa innefattade – även fortsättningsvis måste handläggas vid någon form av domstolsinstans. Denna premis skulle då få till följd att alternativen med en central prövningsmyndighet (Koncessionsnämnden) skulle leda till en uppdelning av prövningarna genom att miljöskyddsmålen skulle prövas av den centrala myndigheten medan vattenmålen skulle komma att ligga kvar på vattendomstolarna.

Miljöbalksutredningen förordade därför att regionala miljödomstolar skulle inrättas för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

”En fördel med alternativet med regionala miljödomstolar är att instansordningen blir avsevärt enklare. Det har också en högre integrationsnivå med full anpassning till de materiella reglerna i balken. Genom att samma instans handlägger miljöskyddsmål, övriga miljömål, vattenmål och ersättningsmål kommer möjligheterna att få ett miljötänkande att genomsyra hela balken att öka avsevärt och detta kommer särskilt vattenmålen till del. Möjligheterna att handlägga de olika måltyperna i en rättsgång ökar också med följande förenkling för såväl prövningsmyndighet som enskilda parter.

Ett icke delat system innebär vinster från effektivitetssynpunkt. På något längre sikt torde ett system med regionala domstolar bli billigare...”³⁸

Remissutfallet var blandat, vissa remissinstanser tillstyrkte förslaget med regionala miljödomstolar medan andra avstyrkte förslaget helt eller delvis. Kammarrätten i Stockholm och Domstolsverket anförde bl.a. den principiella ståndpunkten att ett förvaltningsärende först bör ha prövats av en förvaltningsmyndighet innan domstolsprövningen sker.

”Lagrådet anser att den samordning av miljörättsliga domstolsprövningar som kan uppnås genom att tillskapa miljödomstolar inte blir så pass fullständig att denna lösning framstår som överlägsen andra alternativ som kan övervägas, däribland möjligheten att i huvudsak behålla och i något hänseende – t.ex. införande av domstolsprövning av vissa beslut av koncessionsnämnden – komplettera gällande domstolsprövningssystem för miljörelaterade mål. Från domstolsorganisatoriska och processrättsliga utgångspunkter måste förslaget anses ha flera

³⁸ Ibid. s. 470.

principiellt otillfredsställande inslag med minskad enhetlighet och konsekvens i systemet som följd.”³⁹

I regeringens proposition överensstämde utformningen av provningssystemet med Miljöbalksutredningens förslag.⁴⁰

”Regeringen konstaterar att Miljöbalksutredningen inte lämnat något förslag i frågan om lämpligheten av att tillståndsprövning skall ske i administrativ ordning i första instans. Mot bakgrund av den inledda vägen med renodling av domstolarnas uppgifter samt Lagrådets och remissinstansernas synpunkter finns det emellertid anledning att överväga om tillståndsprövning i framtiden bör ligga direkt på miljödomstol eller om frågan skall prövas av domstolen först efter överklagande av förvaltningsmyndighets beslut. Regeringen har för avsikt att snarast inleda en översyn av frågan om tillståndsprövning i första instans. Tiden medger inte att översynen genomförs innan miljödomstolarna inrättas eftersom det är angeläget med en samlad hantering och provning av miljöfrågorna redan från tidpunkten för miljöbalkens ikraftträdande. Det bör därför i enlighet med utredningens förslag inrättas regionala miljödomstolar knutna till vissa tingsrätter.”⁴¹

Särskilda handläggningsregler för miljödomstolarnas provning av ansökningsmål kom att införas miljöbalken, med bl.a. fullständig utredningsskyldighet för domstolarna. Rättegångsbalkens bestämmelser gäller subsidiärt. Dessa rättsliga lösningar infördes utan närmare motivering.⁴²

När det gäller *länsstyrelsernas provning* av miljöfarlig verksamhet (B-verksamheter) konstaterade Miljöbalksutredningen att det saknades särregler för länsstyrelsemas kompetens och sammansättning i frågor om tillståndsprövning till miljöfarlig verksamhet. Förfarandet varierade väsentligt mellan olika län och det gjorde även kvaliteten i provningen. Provningen borde därför ges fastare former.⁴³

Länsstyrelserna skulle komma att ha tre officiellt erkända roller enligt miljöbalksförslaget: tillståndsrollen, tillsynsrollen och rollen som företrädare för det allmänna intresset bl.a. inför miljödomstolen. Dessutom var tillsynsrollen tredelad genom kontroll, rådgivning och miljöstrategiarbete. Rent allmänt ansågs att tillståndsrollen måste särskiljas från de övriga rollerna. Tillstånd och tillsyn bör helst inte ligga hos samma myndighet.

”Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet är en administrativ process som rör förhållanden av stor betydelse såväl allmänt sett som för enskilda människor. Höga krav på rättssäkerhet bör ställas. En faktor som är betydelsefull är att innehållet i ett beslut i princip bör vara förutsägbart.”⁴⁴

Miljöbalksutredningen föreslog därför att det vid varje länsstyrelse borde inrättas en särskild miljöprovningsmyndighet, med en jurist och en miljösakkunnig, för att i första

³⁹ Proposition 1997/98:45 s. 460.

⁴⁰ Ibid. s. 456-462.

⁴¹ Ibid. s. 461. Med skrivningen ”den inledda vägen med renodling av domstolarnas uppgifter” avsågs i första hand SOU 1991:106. Se vidare nedan, under avsnitt 2.5.3.

⁴² Se SOU 1996:103 s. 478-480 samt proposition 1997/98:45 s. 463-469.

⁴³ SOU 1996:103 s. 481-488.

⁴⁴ Ibid. s. 485.

hand pröva tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt B-listan. Regeringens förslag och motivering anslöt till Miljöbalksutrednings.⁴⁵

Avseende *regeringsprövningen* av stora miljöpåverkande verksamheter sammanfördes de regler som tidigare funnits i 1987 års lag om hushållning med naturresurser m.m. och i 1983 års vattenlag utan några principiella förändringar. De ursprungliga argumenten för regeringens tillåtlighetsprövning ansågs alltjämt giltiga:

”Tillåtlighetsprövningen av stora verksamheter och anläggningar ligger således på regeringen och utgör en viktig del av prövningskedjan. Att prövningen år 1972 lades på regeringen motiverades bl.a. med att ingen annan än regeringen kunde åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt ansågs det viktigt att avgörandet av de ifrågavarande slagen träffades av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av (prop. 1972:111, bil 2, s. 361 f, bet. 1972 Cu:35, rskr. 1972:348).

[...]

Det är enligt regeringens bedömning alltjämt viktigt att regeringen behåller tillåtlighetsprövningen som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan med andra myndigheter och domstolar och därigenom kan utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan bör vara bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att om regeringen har prövat tillåtligheten av en verksamhet kan domstolar och andra prövningsmyndigheter inte pröva den frågan. Regeringen bör pröva tillåtligheten av framför allt verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de som riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser.”⁴⁶

2.5.3 Reformförslag med koppling till miljöprocessens utformning

I detta avsnitt ges en kort och översiktlig redogörelse för de reformförslag som framförts efter miljöbalkens ikraftträdande och som har inverkat eller haft annan betydelse för miljöprocessens utformning enligt miljöbalken. Vissa av reformförslagen har genomförts, andra har inte medfört någon lagstiftningsåtgärd. I de fall förslagen inte genomförts har detta kommenterats, baserat på den dokumentation som eventuellt funnits tillgänglig.

Domstolsutredningens förslag att renodla domstolarnas roll och uppgifter

Under Domstolsutredningens arbete med domstolarnas framtida arbetsuppgifter⁴⁷ konstaterades att samhällsutvecklingen, och en allt större arbetsbelastning på domstolsväsendet, medfört stora påfrestningar för domstolarna. Från en situation där man i allmänhet har haft goda möjligheter att lägga ner erforderlig tid och omsorg på varje uppgift hade man, trots ett fortlöpande rationaliseringsarbete, hamnat i en bekymmersam situation. Dessa utgångspunkter låg till grund för utredningens principiella utgångspunkt beträffande arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter:

”Vår principiella utgångspunkt beträffande arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter är följande. Domstolarna är samhällets mest kvalificerade beslutsfattare i juridiska frågor. Medan förvaltningsmyndigheterna är specialister på olika sakområden är

⁴⁵ Proposition 1997/98:45 s. 470-473.

⁴⁶ Ibid. s. 435-436.

⁴⁷ SOU 1991:106.

domstolarnas specialitet att under rättssäkra former lösa juridiska frågor inom flera olika områden. Det är angeläget att spara domstolsväsendets resurser till de kvalificerade frågorna. Det finns egentligen ingen fördel med att låta domstolarna arbeta med frågor som inte kräver deras särskilda juridiska kompetens. Sådana frågor blir inte bättre avgjorda av domstolar än av förvaltningsmyndigheter samtidigt som det är till nackdel för samhället och för domstolsväsendet att domstolarnas resurser tas i anspråk för sådant inte kräver deras särskilda kompetens.”⁴⁸

En viktig del av utredningsarbetet blev således att se till att domstolarna i princip tilldelades enbart sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning. Här utvecklades tanken om att renodla domstolarnas roll och uppgifter. Renodlingstanken innebär att domstolarna i princip endast bör ha rättskipande uppgifter, och således inte avgöra typiska förvaltningsfrågor.

Domstolsutredningens arbete föregår miljöbalken med ett antal år, men utgör ändå ett argument av viss betydelse för det fortsatta reformarbetet med prövningssystemets utformning enligt miljöbalken. Betänkandet kom att ligga till grund för flera reformer rörande instansordningen, krav på prövningstillstånd m.m.⁴⁹ Principen om renodling av domstolarnas roll och uppgifter har i efterföljande budget- och andra propositioner slagits fast vid ett flertal tillfällen.⁵⁰

En effektivare miljöprövning

Redan 1999 tillsatte regeringen Miljöbalkskommittén, med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer.⁵¹ Genom flera tilläggsdirektiv kom sedan kommitténs uppdrag att utökas, bl.a. med ordningen för tillståndsprövning.⁵²

Miljöbalkskommittén avlämnade ett flertal betänkanden, bl.a. SOU 2003:124 *En effektivare miljöprövning*, där flera ändringar av miljöprövningen föreslogs i syfte att effektivisera och förenkla processen. Förslagen avsåg bl.a. förfarandet för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar, prövningen vid ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter, anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt för vissa vattenverksamheter, prövningen av täkter samt regeringens tillåtlighetsprövning av vissa verksamheter. Regeringens proposition utformades i huvudsaklig överensstämmelse med Miljöbalkskommitténs förslag.⁵³

Miljöbalkskommitténs överväganden avseende prövningssystemets utformning

I Miljöbalkskommitténs andra delbetänkande presenterades vissa principiella överväganden rörande utformningen av systemet för tillståndsprövning enligt miljöbalken.⁵⁴

⁴⁸ SOU 1991:106 Del A s. 20.

⁴⁹ Se t.ex. proposition 1992/93:216; proposition 1993/94:190; proposition 1994/95:27.

⁵⁰ Se t.ex. proposition 1994/95:100, Bilaga 3 s. 48-59; proposition 1996/97:1, Utgiftsområde 4 Rättsväsendet s. 33-37; proposition 1997/98:1, Utgiftsområde 4 Rättsväsendet s. 42-43; proposition 2010/11:119 s. 36-38.

⁵¹ Dir. 1999:109.

⁵² Dir. 2003:61.

⁵³ Proposition 2004/05:129.

⁵⁴ SOU 2002:50 s. 99-134.

I ett längre perspektiv skisserade Miljöbalkskommittén ett provningssystem där all tillståndsprövning av stora verksamheter av olika slag enligt miljöbalken skulle ske hos förvaltningsmyndigheter, och att dessas geografiska kompetensområden skulle ansluta till den kommande svenska vattenförvaltningen enligt EU:s ramdirektiv för vatten. *På kort sikt* föreslogs att vissa vattenmål, där frågor om tvångsrätt och ersättning inte förekommer eller är tvistiga, skulle flyttas från miljödomstol till länsstyrelsen, och att de minst omfattande vattenverksamheterna inte skulle kräva tillstånd utan istället vara anmälningspliktiga till länsstyrelsen.

I ett senare delbetänkande utvecklades tidigare resonemang, och en förändring av provningssystemet föreslogs så att tillåtlighets- och tillståndsfrågor separerades från frågor markåtkomst och frågor om ersättning för skada och intrång. Tillståndsprövning för både vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter skulle då ske vid en förvaltningsmyndighet, medan miljödomstolen skulle pröva de civilrättsliga frågorna.⁵⁵ Med hänsyn till antalet stora ärenden av olika slag (A-verksamheter och vattenverksamheter) förordade Miljöbalkskommittén att antalet tillståndsmyndigheter borde begränsas till ett mindre antal, t.ex. koncentreras till 3-5 miljöprovningsdelegationer hos vissa länsstyrelser. Samtidigt framhöll kommittén behovet av att miljöprovningsdelegationerna skulle vara fristående och självständiga myndigheter i förhållande till länsstyrelserna i övrigt.

I sitt slutbetänkande förordade Miljöbalkskommittén fortsatta utredningar för att fullfölja kommitténs påbörjade arbete med miljöbalkens provningsorganisation i syfte att avlasta miljödomstolarna prövning som första instans av tillstånd till vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter.⁵⁶

Miljöprocessutredningens förslag avseende miljöprocessens utformning

Med anledning av Miljöbalkskommitténs arbete tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå bl.a. de organisations- och författningsändringar som behövdes för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.⁵⁷ Utredningen antog namnet Miljöprocessutredningen och lämnade ett antal betänkanden, bl.a. rörande miljödomstolarnas handläggningsregler och domkretsar.⁵⁸

I sitt huvudbetänkande⁵⁹ presenterade Miljöprocessutredningen ett förslag att förstainstansprövningen av ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, både s.k. A- och B-verksamhet, samt vattenverksamhet skulle ske hos fem självständiga förvaltningsmyndigheter. Miljöprovningsmyndigheterna skulle vara förlagda hos vissa länsstyrelser, men vara fristående och självständiga i förhållande till länsstyrelserna i övrigt. Benämningen på de nya provningsmyndigheterna föreslogs vara Koncessionsnämnd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Utredningen föreslog vidare att ersättningsfrågorna skulle prövas av miljödomstolarna och tillståndsfrågorna av

⁵⁵ SOU 2004:38 s. 89-97.

⁵⁶ SOU 2005:59 s. 245-248.

⁵⁷ Dir. 2007:94.

⁵⁸ SOU 2008:31.

⁵⁹ SOU 2009:10.

koncessionsnämnderna. I princip skulle alltså all tillståndsprövning föregå motsvarande prövning av de civilrättsliga ersättningsanspråken.

Angående motiveringen till det föreslagna prövningssystemet, hade förutsättningarna och de bakomliggande principerna i huvudsak lagts fast redan i tidigare utredningar och förslag. Följande argument illustrerar den underliggande ståndpunkten:

”Under utredningens gång har från flera håll framhållits att den nuvarande ordningen med förstainstansprövning i miljödomstol har fallit väl ut och bör behållas. Dessa åsikter har också framförts i remissyttrandena över utredningens andra delbetänkande. Utredningen vill framhålla att en tillståndsprövning av en verksamhet typiskt sett inte är en tvistefråga mellan enskilda. En sådan prövning är därför inte en domstolsangelägenhet utan en administrativ uppgift. Internationellt sett torde det vara synnerligen ovanligt att tillståndsfrågor av aktuellt slag prövas av en domstol som första instans. Inom det ifrågavarande området har under snart sagt 100 år övervägts att överlämna tillståndsgivningen av vattenverksamheter till administrativa myndigheter. Det är endast inslaget av civilrättsliga frågor som hindrat ett sådant överlämnande. Miljöfarliga verksamheter har sedan miljöskyddslagens tillkomst år 1969 med undantag för den senaste tioårsperioden tillståndsprövats i administrativ ordning.”⁶⁰

Remissutfall

Miljöbalkskommitténs principiella överväganden och Miljöprocessutredningens mer konkreta förslag remitterades, vilka sammanfattningsvis fick ett blandat mottagande.⁶¹ Många remissinstanser var positiva till förslaget att överföra förstainstansprövningen av A-verksamheter och vattenverksamheter till en förvaltningsmyndighet. Bland de remissinstanser som tillstyrkte utredningens förslag, betonade flertalet vikten av att de nya prövningsmyndigheterna skulle bli helt självständiga i förhållande till länsstyrelserna. Flera remissinstanser avstyrkte därför utredningens förslag om att länsstyrelsens personal skulle kunna bereda ärenden vid de nya prövningsmyndigheterna.

Ett flertal remissinstanser påpekade att förslaget innebar en förlängning av instansordningen och att handläggningstiderna kunde komma att förlängas, vilket inte ansågs acceptabelt eftersom ambitionen borde vara att reformen skulle leda till en effektivare och snabbare handläggning.

Många länsstyrelser påpekade att utredningens förslag kunde leda till en utarmning av länsstyrelsernas möjligheter att företräda allmänna intressen och att lämna kvalificerad vägledning i samrådsprocesserna om miljökonsekvensbeskrivningar.

Ett antal remissinstanser avstyrkte helt utredningens förslag och förordade istället att prövningen av A- och vattenverksamheter även fortsättningsvis skulle ske vid miljödomstolarna. Bland argumenten anfördes att den befintliga prövningsorganisationen fungerade väl och att den föreslagna ordningen skulle innebära en längre instanskedja, vilket kunde medföra längre handläggningstider och dyrare process.

⁶⁰ Ibid. s. 266.

⁶¹ Proposition 2009/10:215 s. 92-93.

Regeringens förslag avseende prövningssystem och miljöprocess

Regeringen valde inte att föreslå någon reform enligt de principer och förslag som formulerats av de tidigare utredningarna. Istället gjorde regeringen bedömningen att prövningen i första instans av en ansökan om tillstånd till en stor miljöfarlig verksamhet, s.k. A-verksamhet, eller vattenverksamheter även fortsättningsvis borde ske hos domstol.⁶²

”Utgångspunkten i regeringens direktiv till utredningen var att en överföring av miljöprövningen av A- och vattenverksamheter skulle ske till länsstyrelserna samtidigt som miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller skulle analyseras närmare. Remitteringen av utredningens förslag visar att även om remissinstanserna är splittrade i frågan om vilken myndighet som bör vara första instans, har flertalet remissinstanser uttalat krav på att förstainstansprövningen ska utföras av en självständig myndighet.

Mot bakgrund av de överväganden som har legat till grund för utredningens förslag om självständiga nämndmyndigheter och med hänsyn till remissutfallet, bedömer regeringen att det för närvarande inte är lämpligt att överföra tillståndsprövningen av A- och vattenverksamheter till en delegation, nämnd eller myndighet som är knuten till den nuvarande länsstyrelseorganisationen.”⁶³

Ett argument till stöd för den valda lösningen var den pågående översynen av den statliga regionala förvaltningen,⁶⁴ med förslag om en förändrad länsindelning med nya större län.

”Mot bakgrund av den översyn som nu pågår i fråga om länsindelning och länsstyrelsernas framtida uppgifter anser regeringen att det inte bör inrättas nya myndigheter på regional nivå. Det finns inte skäl för att ytterligare splittra den statliga regionala förvaltningen. Eftersom en stor del av remissinstanserna dessutom har ansett att den nuvarande prövningen av A- och vattenverksamheter fungerar väl bör den tillsvidare ske på samma sätt som i dag. Dessutom har det under utredningens arbete och vid remitteringen av utredningens förslag från flera håll förts fram att det är viktigt att Högsta domstolen även fortsättningsvis kan pröva A- och vattenverksamheter. En överföring av förstainstansprövningen till förvaltningsmyndighet innebär, om Högsta domstolen ska fortsätta att vara högsta instans, att instanskedjan förlängs vilket inte överensstämmer med regeringens ambition om att åstadkomma en effektivare och snabbare handläggning.”⁶⁵

Däremot föreslog regeringen att fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna skulle läggas samman till nya mark- och miljödomstolar. Dessa nya domstolar skulle handlägga miljömålen, fastighetsmålen samt målen enligt plan- och bygglagen. En ny överinstans bildades med benämningen Mark- och miljööverdomstolen.⁶⁶ Det främsta motivet för detta var ett behov av att reformera den befintliga organisationen för fastighetsdomstolarna, där den olikartade måltillströmningen i de 25 fastighetsdomstolarna skapade problem att upprätthålla kompetensen hos de mindre fastighetsdomstolarna.

”Mot denna bakgrund anser regeringen att den nuvarande organisationen för fastighetsdomstolarna behöver reformeras. En utgångspunkt bör vara att det skapas fastighetsdomstolar som är tillräckligt stora för att garantera en hög och kontinuerlig måltillströmning. Därigenom

⁶² Ibid. s. 92-95.

⁶³ Ibid. s. 94.

⁶⁴ SOU 2007:10.

⁶⁵ Proposition 2009/10:215 s. 95.

⁶⁶ Ibid. s. 102-108.

ökar förutsättningarna för specialisering av domararbetskraften. Det blir då också möjligt att förstärka beredningsstödet.”⁶⁷

Genom att miljömålen och fastighetsmålen hade flera beröringspunkter ansågs det rimligt att dessa verksamheter skulle kunna sammanföras till större enheter. Prövningen vid båda måltyperna innefattade ofta komplicerade frågor om markanvändning, fysisk planering och ekonomi med utgångspunkt i en i huvudsak samordnad lagstiftning. En samordning av fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna skulle även innebära ökade möjligheter till utbyte mellan domare som handlägger de aktuella måltyperna. Därmed skulle organisationen bli mindre sårbar, eftersom domarna lättare kunde sätta sig in i och vara verksamma på flera rättsområden. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att en samordning av fastighetsdomstolarnas och miljödomstolarnas verksamheter skulle ge ett förbättrat resursutnyttjande och en högre kvalitet i den dömande verksamheten.

”Med den föreslagna ändrade prövningsorganisationen skapas förutsättningar för en långsiktigt hållbar organisation som innebär en snabb, effektiv och rättssäker hantering av fastighetsmål samt mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Den föreslagna instansordningen innebär ett överskådligt system för kommuner, myndigheter, näringsliv och enskilda.”⁶⁸

När det gällde prövningen av mindre miljöfarliga verksamheter, s.k. B-verksamheter, föreslog regeringen att prövningen skulle ligga kvar hos länsstyrelserna men koncentreras till ett färre antal miljöprövningsdelegationer än tidigare.⁶⁹ Visserligen fanns det klara fördelar med en prövning av B-verksamheter på regional nivå som är knuten till länsstyrelseorganisationen, men den befintliga lösningen hade också uppvisat vissa brister:

”Antalet tillståndsärenden vid vissa delegationer är få vilket försvårar möjligheterna att bygga upp kompetens. Ordföranden och den miljösakskunnige kan ofta inte arbeta med tillståndsprövning på heltid. En koncentration av tillståndsprövningen av B-verksamheter till ett färre antal miljöprövningsdelegationer skulle medföra att ordförande och den miljösakskunnige kan arbeta heltid med tillståndsprövning vilket i sin tur kan bidra till en mer kvalificerad och effektiv prövning. Sker prövningen av olika typer av verksamheter, som till exempel vindkraft eller täkter, hos färre miljöprövningsdelegationer kommer erfarenheten av att pröva olika typer av verksamhet att öka. En prövning hos färre miljöprövningsdelegationer ger också bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning.”⁷⁰

Miljöprövningsutredningens förslag rörande reformer av miljöprocessen

Med uppdrag att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning tillsatte regeringen 2020 Miljöprövningsutredningen.⁷¹ Syftet var att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser

⁶⁷ Ibid. s. 103.

⁶⁸ Ibid. s. 108.

⁶⁹ Ibid. s. 95-98.

⁷⁰ Ibid. s. 97.

⁷¹ Dir. 2020:86.

samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. Uppdraget utökades och förlängdes genom tilläggsdirektiv 2021.⁷²

Som en allmän slutsats konstaterar Miljöprövningsutredningen att den samlade prövningstiden behöver minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning.⁷³ Samtidigt konstaterar utredningen att mycket fungerar på ett bra sätt i dagens system, även om man identifierat vissa ”tidstjuvar” i processen och möjligheter att korta särskilt de längre ledtiderna, och också öka förutsägbarheten och förståelsen för processen.⁷⁴

- *Ändringstillstånd och anmälan:* Det är för svårt att få en ändring av en verksamhet prövad som ett ändringstillstånd och för otydligt var gränsen går mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt för en ändring.
- *Omprövning av tillstånd och villkor:* Det finns ett stort genomförandeunderskott avseende omprövningar, vilket riskerar att gamla tillstånd med i vart fall sammantaget stor negativ klimat- och miljöpåverkan permanentas. Detta påverkar i sin tur förutsättningarna för att ändra dessa verksamheter och genomföra moderniseringar och kan också leda till snedvriden konkurrens.
- *Myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen:* Samråden är ofta ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ofta omfattande kompletteringsbehov. Länsstyrelserna får inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas en samordning av statliga intressen.
- *Prövningsmyndigheternas processledning:* Processledningen hos prövningsmyndigheterna är ofta inte tillräckligt aktiv, vilket bromsar processen.
- *Stöd till klimatprojekt:* Det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter.

Miljöprövningsutredningen lämnar ett antal förslag som syftar till tidsvinster inom de ovan angivna områdena. Samtidigt framhålls att lösningen emellertid inte finns i enstaka stora förändringar av ett i huvudsak fungerande system, utan i de många små föreslagna förändringar som sammantaget syftar till att korta handläggningstiderna och öka förutsägbarheten. Mycket av det som föreslås handlar således inte om att ändra regelverket, utan är möjligt redan genom en mer ändamålsenlig tillämpning av gällande lagregler. Lösningen finns istället både i ändrade regler, tillämpning och ökad dialog. Miljöprövningsutredningens förslag på olika åtgärder och reformer grupperas i sex olika huvudområden:⁷⁵

- Enklare regler för att ändra en verksamhet, bl.a. tydligare gränsdragning mellan tillstånds- och anmälningsplikt vid ändring av en verksamhet
- Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor, bl.a. införande av obligatorisk omprövning
- Tydligare och mer samordnade myndigheter, bl.a. förbättring av den nationella samordningen av riksintressen och målkonflikter

⁷² Dir. 2021:57.

⁷³ SOU 2022:33 s. 88.

⁷⁴ Ibid. s. 89-92.

⁷⁵ Ibid. s. 109-478.

- Mer aktiva prövningsmyndigheter, bl.a. användning av tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad
- Ett särskilt stöd till klimatprojekt, bl.a. inrättande av en klimatstyrka och ett kunskapscentrum för stärka stödet till länsstyrelserna
- Andra förslag för mer effektiva miljöprövningar, bl.a. att regeringens tillåtlighetsprövning ska ligga så tidigt som möjligt i processen

Förslagen har varit på remiss, men någon proposition från regeringen har ännu inte lagts fram.

Miljötillståndsutredningen

Under sommaren 2023 tillsatte regeringen en särskild utredare för att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar.⁷⁶ Utredningen syftar till att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning, vilket även bidrar till att klimat- och miljömålen kan nås.

Sammanfattningsvis ska utredaren bl.a.

- utreda hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad de relevanta EU-regelverken kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag från ordinarie krav som finns,
- utreda om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag,
- utreda och ta fram förslag på hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprövningsprocessen, genom bl.a. tydligare regler för innehållet i ansökan och hur prövningen ska avgränsas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Till vissa delar sammanfaller således utredningsuppdraget med denna rapportens målsättningar. Regeringsuppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

2.6 Miljöprocessens utformning idag⁷⁷

Tillstånds- och anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken

De grundläggande bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter finns i 9 kap. MB. Vad som är en miljöfarlig verksamhet framgår av definitionen i 9 kap. 1 §. Tillstånds- eller anmälningsplikt gäller inte bara för nya verksamheter utan även vid ändringar i tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt (9 kap. 6 § första stycket punkt 4). Regeln preciseras i 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i miljöprövningsförordningen. Tillstånds- och anmälningsplikten avser inte bara anläggandet av verksamheten utan även den efterföljande driften.

⁷⁶ Dir. 2023:78.

⁷⁷ Redogörelsen i detta avsnitt utgår i stor utsträckning från redovisningen av gällande rätt i SOU 2022:33.

Regeringen får meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsskyldighet för vissa miljöfarliga verksamheter, vilka finns i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt miljöprövningsförordningen. Här anges vilka typer av miljöfarliga verksamheter som är tillståndsskyldiga respektive anmälningsskyldiga. Verksamheterna har beteckningen A, B eller C. Med A-verksamheter avses de verksamheter som anses vara mest skadliga för miljön. Tillstånd söks vid mark- och miljödomstolen. B-verksamheter är typiskt sett mindre skadliga. Tillstånd söks hos länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationen. C-verksamheter omfattas endast av anmälningsskyldighet. Anmälan görs till en kommunal nämnd med ansvar för miljöfrågor. Kravnivåerna i miljöprövningsförordningen har delvis sitt ursprung i EU-rätten.

Övriga verksamheter kallas U-verksamheter. Dessa kan vara att anse som miljöfarliga verksamheter men anges inte i miljöprövningsförordningen och omfattas därmed inte av tillstånds- eller anmälningsskyldighet. Dessa verksamheter får normalt påbörjas utan förprövning. Ibland omfattas dock dessa verksamheter av krav på anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § MB.

Frivilligt tillstånd och föreläggande om att söka tillstånd

Den som bedriver eller ska bedriva en miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndsskyldig har alltid möjlighet att frivilligt ansöka om tillstånd (9 kap. 6 b § MB). Med tillståndet följer rättskraftens fördelar men också skyldigheten att följa tillståndsvillkoren. Tillsynsmyndigheten kan även förelägga om att tillstånd ska sökas om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön (9 kap. 6 a § MB).

Tillståndets rättskraft och anmälan om brist på rättskraft

Med ett tillstånd följer ett rättskraftigt beslut som ger trygghet för verksamhetsutövaren enligt reglerna i 24 kap. MB. En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av domen. Domen kan inte på ordinär väg rivas upp på talan av någon enskild sakägare eller rubbas på ordinär väg med avseende på allmänna intressen. För en verksamhet som omfattas av ett tillstånd innebär ofta bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan att hänsynsreglerna inte behöver följas i vidare mån än som följer av tillståndet.

Systematiken i miljöbalken innebär att det görs en skillnad på tillstånd och anmälan vad avser rättskraften. Av 24 kap. 1 § framgår att ett beslut om tillstånd till bl.a. miljöfarlig verksamhet får rättskraft med de undantag som anges i paragrafen och som framgår av 24 kap. MB. Motsatsvis omfattas ett beslut om föreläggande av försiktighetsmått efter en anmälan om miljöfarlig verksamhet inte av rättskraften enligt bestämmelsen.

Handläggningen av en tillståndsansökan hos mark- och miljödomstolen

De grundläggande bestämmelserna om prövningsförfarande vid mark- och miljödomstol i ansökningsmål finns i 22 kap. MB.

Ansökan och dess innehåll: En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig. Den ska bl.a. innehålla ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd, uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp m.m. Den ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt

6 kap. MB. Vidare ska förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått framgå samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs.

Granskning av ansökan: Om mark- och miljödomstolen finner att ansökan är ofullständig ska domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande får domstolen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller avvisa ansökan, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet. Detta gäller även för ärenden som prövas av länsstyrelse eller kommunal nämnd.

Kungörelse och möjlighet till yttrande: Domstolen ska utfärda kungörelse om en ansökan tas upp till prövning. Domstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över om inget allmänt intresse berörs av verksamheten. Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när så behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Målets förberedelse och huvudförhandling: Förberedelsen av målet kan vara skriftlig eller muntlig. Mark- och miljödomstolen ska under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs (22 kap. 11 § MB). Huvudförhandling ska hållas i målet om det inte är uppenbart onödigt. Förhandling ska dock hållas om parterna begär det.

Särskild undersökning och syn: Mark- och miljödomstolen får om det är lämpligt ge i uppdrag åt en eller flera ledamöter att göra en undersökning på platsen. Parterna ska i så fall ges tillfälle att närvara och ges tillfälle att yttra sig över det som framkommit under undersökningen. Detta gäller dock inte om undersökningen endast oväsentligt avviker från vad som framkommit tidigare i målet. Domstolen ska också hålla syn på stället om det behövs.

Meddelande av dom: Dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om huvudförhandling har hållits ska domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades, om det inte finns synnerliga skäl för längre tid.

Överklagande: Mark- och miljödomstolens avgörande kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (23 kap. MB). För vidare överklagande till Högsta domstolen krävs prövningstillstånd.

Processledning hos mark- och miljödomstolarna

Som ovan nämnts, regleras förberedelsen av ett ansökningsmål genom 22 kap. 11 § MB. Enligt den bestämmelsen kan den fortsatta förberedelsen av ett mål vara skriftlig eller

muntlig. Mark- och miljödomstolen ska under förberedelsen även se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs.

Domstolen bestämmer vad en muntlig förberedelse ska avse och vilka parter som ska kallas till förberedelsen. Kallelsen ska delges parterna eller kungöras i ortstidning. Vid den muntliga förberedelsen får inte tredskodom meddelas. Parterna får även åberopa skrifter som de har gett in. En redogörelse bör lämnas för skrifternas innehåll. Av förarbetena till miljöbalken framgår att miljödomstolen har en större frihet i valet mellan skriftlig och muntlig förberedelse än vad som normalt gäller enligt rättegångsbalken:

”Enligt andra stycket ska miljödomstolen bedriva en aktiv materiell processledning. Detta hänger samman med att domstolen har full utredningsskyldighet. Miljödomstolen bestämmer också enligt tredje stycket vad den muntliga förberedelsen ska avse och vilka parter som ska inställa sig vid denna. Detta kan spara tid och pengar genom att domstolen kan behandla delar av målet som angår endast någon eller några av sakägarna för sig. Domstolen slipper t.ex. att kalla samtliga sakägare till en förhandling som endast angår ersättningen till någon eller några av sakägarna. Enligt fjärde stycket får tredskodom inte meddelas. I dispositiva frågor i övrigt är dock rättegångsbalken tillämplig på förberedelsen. Detta innebär bl.a. att medgivande binder part och att förlikningar kan ingås.”⁷⁸

Enligt Miljöprövningsutredningen är det dock ovanligt att det hålls muntlig förberedelse i ansökningsmål.⁷⁹ Domstolen har även en mer långtgående utredningsskyldighet i ansökningsmål.⁸⁰

2.7 Avslutande synpunkter

I följande avsnitt ges några sammanfattande kommentarer och analyser av lagstiftarens val av provningssystem för miljöprocessen samt motiveringen till detta, dvs. argument för respektive mot olika alternativa utformningar.

2.7.1 Allmänt om olika argument och osäkerheter kring valet av provningsinstans

Som tydligt framgår av den tidigare redogörelsen för provningssystemets förändring över tid, har sakkunniga, kommittéer och regeringar ända sedan arbetet med miljöskyddslagen inleddes, brottats med valet mellan provning i förvaltningsmyndighet respektive domstol i första instans för miljöfarlig verksamhet.

Den dåvarande ordningen där vattendomstolsorganisationen prövade vattenföroreningsmål talade för att utnyttja de befintliga resurserna och kompetensen hos domstolarna. De lämplighetsavvägningar av ekonomisk, teknisk och social natur som kan beröra många samhällsområden, som t.ex. hälsovård, naturvård, sysselsättning och sociala förhållanden, näringsutveckling, samhällsbyggande osv., talade istället för en administrativ provning hos en förvaltningsmyndighet.

En motsvarande diskussion fördes vid tillkomsten av 1983 års vattenlag, där de större vattenföretagen ansågs ha långsiktiga verkningar inom många olika samhällsområden. Genom att utforma tillståndsprövningen i administrativ ordning skulle vattenföretagen på

⁷⁸ Proposition 1997/98:45 Del 2 s. 240.

⁷⁹ SOU 2022:33 s. 363-364.

⁸⁰ Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 294.

ett bättre sätt kunna sammankopplas med samhällsplaneringen i övrigt. Mot en sådan lösning framhölls det nära sambandet mellan tillståndsfrågan, frågan om villkor, frågan om skadeförebyggande åtgärder samt ersättningsfrågan. Slutsatsen blev att prövningen därför inte borde delas upp på olika myndigheter, med den risk för onödigt dubbelarbete som följer av att två myndigheter måste sätta sig in i de olika frågorna (där den outtalade utgångspunkten sannolikt var att ersättningsfrågor inte bör hanteras av en förvaltningsmyndighet i administrativ ordning).

Vid miljöbalksreformen hade Miljöbalksutredningen som grundval att vattenmålen även fortsättningsvis måste handläggas vid någon form av domstolsinstans. Denna utgångspunkt kom att motverka en mer förutsättningslös analys, eftersom en ev. förvaltningsmyndighet som första instans då skulle medföra olika prövningsprocesser för miljömål respektive vattenmål. Regeringen utfäste emellertid i miljöbalkspropositionen att på nytt överväga frågan om tillståndsprövningen istället bör ligga på en förvaltningsmyndighet, dels som en följd av lagrådets kritik, dels som en följd av inriktningen att renodla domstolarnas uppgifter.

Regeringens löfte kom att hamna på såväl Miljöbalkskommitténs som Miljöprocessutredningens bord, vilka båda förordade en radikal förändring av prövningssystemet på så sätt att tillåtlighets- och tillståndsfrågor separerades från frågor om markåtkomst och ersättning. Tillståndsfrågor borde hanteras av förvaltningsmyndighet, medan frågor om markåtkomst och ersättning istället borde ligga på domstol. Dessa förslag kom dock inte att genomföras.

Två återkommande argument tycks centrala för valet av domstolsprövning av miljötillstånd. Det *första* är det skadereglerande inslaget med ersättningsfrågor, främst gällande vattenverksamhet, som i flera utredningar och reformförslag skapat vissa låsningar. I slutändan verkar dessa aspekter ha vägt tungt i vågskålen till förmån för ett domstolsalternativ. Dessa resonemang om en sammanhållen process och undvikande av dubbelarbete går lite som en röd tråd genom materialet. Det *andra* argumentet handlar om att inte förlänga instanskedjan, dvs. ersätta domstol i första instans med en förvaltningsmyndighet, vilket antas medföra längre handläggningstider och dyrare process.

Intressant nog förs inga resonemang alls – till stöd för den valda lösningen i miljöbalken – rörande prövningarnas och avgörandenas karaktär i termer av intresseavvägningar som berör många olika samhällssektorer. Dessa aspekter ska dock behandlas närmare i följande avsnitt.

2.7.2 Olika typer av prövningar och avgöranden

Ett bärande argument för prövningen av miljötillstånd i domstol är således tillståndsfrågans koppling till frågor om villkor, frågor om skadeförebyggande åtgärder samt ersättningsfrågor. Och risken för onödigt dubbelarbete om prövningen av de olika frågorna delas upp på två olika myndigheter.

Som regel brukar man i fastighetsrättsliga sammanhang, särskilt när det gäller större markanvändningsprojekt för exploatering (naturresurser, bostäder, infrastruktur etc.) eller

skydd och bevarande, skilja mellan tre olika typer av myndighetsprövningar och avgöranden.⁸¹

- Frågor om tillåtlighet, tillstånd, lov, dispens och liknande
- Frågor om tvångsvisa förvärv eller rättighetsupplåtelser/-inskränkningar
- Frågor om ersättning för ekonomisk skada/vinstdelning

Den första gruppen, tillåtlighetsprövningar, innefattar frågor om lokalisering, utformning etc. av markanknutna verksamheter (markanvändningar): Var ska viss bostadsbebyggelse eller infrastruktur lokaliseras och hur ska den utformas och dimensioneras? Bör ett visst område skyddas och bevaras mot ev. förändring, och hur bör skyddet utformas? Det handlar i dessa situationer om att identifiera och värdera olika typer av s.k. externa effekter – omgivningspåverkan – som blir följden av avgörandet. Dessa externa effekter kan vara av betydande samhällsekonomisk omfattning, stor geografisk utbredning och påverkar ofta flera olika allmänna intresseområden.

Som regel innebär inte avgörande av tillåtlighets- eller tillståndsfrågor något intrång i markägares eller rättighetshavares enskilda rättigheter. Vid större markanvändningsprojekt är det endast i undantagsfall så att huvudmannen redan har full sakrättslig tillgång till det aktuella mark- eller vattenområdet, vilket medför att förvärv eller upplåtelser av markanknutna rättigheter måste ske. I de fall frivilliga avtal inte kan träffas, fordras då en offentlig prövning av om förutsättningar för tvångsvisa förfoganden föreligger, vilket innefattar en avvägning mellan de allmänna intressen som representeras av markanvändningsprojektet samt markägarens eller rättighetshavarens enskilda intresse av att få behålla sin egendom (jfr egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen).

I de fall förvärv eller upplåtelser av enskilda rättigheter sker, ska den ekonomiska skadan ersättas. Två olika ersättningsprinciper förekommer i det svenska systemet; skadeersättning (marknadsvärdesförlusten med ett påslag om 25 procent) respektive vinstdelning (där den vinst som uppstår genom tvångsförfogandet ska fördelas mellan parterna). Prövningen av ersättningsfrågor är i huvudsak av värderingstekniskt slag.

2.7.3 Kopplingen mellan olika materiella prövningar och processuella förfaranden

Frågor om tillåtlighet och tillstånd brukar som regel prövas och avgöras i administrativ ordning, dvs. av en förvaltningsmyndighet eller av ett politiskt organ (regering eller kommun). Dessa prövningsförfaranden styrs i stor utsträckning av speciallagstiftning, som kompletteras av förvaltningslagen. Administrativa förfaranden kan karakteriseras som flexibla, offentliga och lättillgängliga för olika intressenter, vilket ger utrymme för ett fritt informationsflöde och stora möjligheter till inflytande för en bredare krets. Prövningsmyndigheten är obunden av innehåll och form i ansökningar, yrkanden och andra processhandlingar, vilket förstärker flexibiliteten.

Frågor om tvångsförvärv eller markåtkomst och ersättning brukar sammantagna prövas i antingen förrättnings- eller domstolsförfaranden. Till skillnad från administrativa förfaranden karakteriseras dessa förfaranden av en mer avskärmad process i förhållande till offentligheten. Processerna är slutna och svårtillgängliga för påverkan utifrån, rätten att delta och föra talan är begränsad till sakägarkretsen. Myndigheternas utrymme för

⁸¹ Ekbäck, Peter (2000) *Förfaranden vid planering och markåtkomst. En rättsekonomisk analys.*

prövning är också mer begränsat i förhållande till administrativa förfaranden. Parterna binder prövningens inriktning och omfattning genom sina yrkanden, överenskommelser och andra processhandlingar. Till skillnad från den samrådsrätt som finns i administrativa förfaranden har parterna i förrättning och rättegång rätt att träffa avtal och överenskommelser som normalt blir bindande för prövningsmyndigheten.

Finns någon ekonomisk rationalitet bakom den ovan beskrivna systemstrukturen? Ja, den institutionella utformningen av prövningsförfaranden för större markanvändningsprojekt har i ett flertal tidigare studier utvärderats från ett rättsekonomiskt perspektiv, och slutsatserna kan i korthet sammanfattas på följande sätt.⁸²

Tillåtlighetsfrågor kännetecknas av att vidsträckta och diffusa externa effekter måste identifieras och värderas. Genom de administrativa förfarandenas öppna, lättillgängliga, offentliga och mindre formaliserade procedurer minskar kostnaderna för den stora kretsen berörda att informera sig och kommunicera synpunkter och önskemål. Breda samråd, skriftliga samrådsredogörelser, offentlig utställning av beslutsförslag, massmedial bevakning och en vidsträckt rätt att överklaga kan förstås medföra ökade kostnader men bör samtidigt förbättra avgörandets kvalitet. Som ett ytterligare argument för administrativ prövning av tillåtlighets- och tillståndsfrågor kan även anföras det politiska inslaget i prövningsmyndigheterna (i de fall där förvaltningsmyndighetens beslut överklagas på administrativ väg).

När tillåtlighet och tillstånd avgjorts, kommer kretsen av berörda av vara betydligt mer begränsad. Vid prövning av markåtkomst och ersättning är sakägarkollektivet koncentrerat, välinformerat och har starka ekonomiska incitament att engagera sig i processen för att påverka avgörandet. Möjligheten att förhandla och träffa bindande överenskommelser blir därvid betydelsefull. Den kommer att fungera som en urvalsmekanism, vilken begränsar den tvingande officialprövningens högre kostnader till en mindre andel av samtliga ärenden. Förhandlingsrätten generar en sekventiell flerstegsprocess, från lågkostnads- till högkostnadsprocedurer. I och med att överklagande sker på judiciell väg skapas samtidigt en immunitet mot politiska signaler såsom påtryckningar från organiserade intressegrupper eller kampanjer i massmedia.

2.7.4 Ett alternativt perspektiv

Med den tidigare utvecklingen som underlag, finns det anledning att återgå till lagstiftarens motivering till valet av prövningssystem för miljötillstånd enligt miljöbalken. Huvudargumentet synes vara önskemålet om en sammanhållen process hos en och samma myndighet, och därmed en kortare instanskedja och undvikande av dubbelarbete när flera myndigheter måste sätta sig in i de olika frågorna.

Mot detta synsätt kan dock invändas att processekonomiska (skal-)fördelar kan erhållas på olika sätt. En sammanhållen process där en och samma instans prövas samtliga frågor är ett alternativ. Men man kan också tänka sig att olika prövnings- och beslutstyper delas

⁸² Se t.ex. Ekbäck, Peter (2000) *Förfaranden vid planering och markåtkomst. En rättsekonomisk analys*; Ekbäck, Peter (2013) *Institutional Design for Public Decisions on Land Use Alterations, Acquisition of Property Rights, and Compensation. A Comparison of Nordic Legal Procedures*; Ekbäck, Peter & Christensen, Finn Kjær (2020) *Road Management in Denmark and Sweden: A Comparison and Analysis of Institutional Designs*.

upp mellan t.ex. administrativa prövningar och domstolsprövningar, men där myndigheten respektive domstolen prövar många olika mål avseende samma prövningstyp. Genom att t.ex. samla många olika former av markåtkomst- och ersättningsfrågor hos en och samma domstol, kan en annan typ av processekonomiska fördelar erhållas.⁸³

Så ser t.ex. prövningsförfarandena ut i följande fall:

- Upprättande av detaljplan (administrativt förfarande enligt PBL⁸⁴) med efterföljande markåtkomst och ersättning för allmän platsmark (förrättning enligt FBL⁸⁵ alternativt rättegång enligt ExL⁸⁶)
- Upprättande av vägplan (administrativt förfarande enligt VägL⁸⁷) med efterföljande ersättningsfrågor för vägrätt (rättegång enligt ExL)
- Upprättande av järnvägsplan (administrativt förfarande enligt LBJ⁸⁸) med efterföljande markåtkomst och ersättning (förrättning enligt FBL alternativt rättegång enligt ExL)
- Ansökan om nätkoncession (administrativt förfarande enligt EL⁸⁹) med efterföljande markåtkomst och ersättning (ledningsförrättning enligt LL⁹⁰)
- Skyddsbeslut avseende naturområden (administrativt förfarande enligt 7 kap. MB) och kulturmiljö (administrativt förfarande enligt 3 kap. KML⁹¹) med efterföljande ersättningsfrågor för rådighetsinskränkningar (rättegång enligt ExL)
- Expropriation (administrativt tillståndsförfarande enligt 3 kap. ExL) och fullföljd i domstol (tillträde och ersättning i rättegång enligt 5 kap. ExL).

Den institutionella strukturen i dessa exempel ansluter även väl till den rättsekonomiska forskning som kortfattat presenteras ovan, något som däremot inte gäller det nuvarande systemet för miljötillstånd enligt miljöbalken. Dessutom; renodlingen av domstolarnas roll till att inte pröva och avgöra typiska förvaltningsfrågor är ytterligare en bärande princip som talar för en ev. reformering av prövningssystemet i nu antydd riktning.

2.7.5 Några tankar om institutionell utveckling och lagstiftningsprocessen

I ett systemperspektiv kan ansökningsmålen i mark- och miljödomstol, där frågor om tillåtlighet för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet prövas i rättegång, framstå som en anomali. Varför avviker den institutionella utformningen från vad som övrigt tycks gälla inom det fastighetsrättsliga området? Skulle en reform av prövningssystemet medföra en högre effektivitet, i ett samhällsekonomiskt perspektiv? Dessa och liknande

⁸³ Jfr SOU 2004:38 s. 44-46.

⁸⁴ Plan- och bygglagen (2010:900).

⁸⁵ Fastighetsbildningslagen (1970:988).

⁸⁶ Expropriationslagen (1972:719).

⁸⁷ Väglagen (1971:948).

⁸⁸ Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

⁸⁹ Ellagen (1997:857).

⁹⁰ Ledningsrättslagen (1973:1144).

⁹¹ Kulturmiljölagen (1988:950).

frågeställningar kan inte inom ramen för denna studie ges något entydigt svar, men handlar i grunden om hur vi uppfattar och tolkar lagstiftningsprocessens utformning.⁹²

Lagstiftning sker i en politisk institution – riksdagen, som är det lagstiftande organet (1 kap. 4 § regeringsformen). Informationsproblematiken vid lagstiftning är av liknande slag som i de enskilda prövningarna rörande tillåtlighet, markåtkomst och ersättning. Den lagstiftande församlingen behöver tillgång till ett omfattande kunskapsunderlag. Detta måste produceras av andra aktörer med bättre informationstillgång, men samtidigt styras och kontrolleras på ett sätt som minskar riskerna för materiella skevheter. Osäkerheten om konsekvenserna vid lagstiftningsarbete med institutionell förändring torde emellertid vara större än vid beslutsfattande i ett enskilt ärende. Frågorna blir mer komplexa, flera samhällseffekter kan uppstå, kunskapen är sämre och svårare att erhålla.

Det finns olika teorier och modeller för att förstå och tolka institutionell utveckling i ett dynamiskt perspektiv. De flesta av dessa kan grovt delas in i två motsatta idétraditioner beroende på om de främst uppfattar lagreformer som effektiva (värdehöjande) eller omfördelande till sin natur.

De teorier och modeller som uppfattar utvecklingen och förändringen av legala institutioner som värdemaximerande vilar på uppfattningen om staten och regeringen och rättssystemet som delar av ett fördrag mellan medborgarna – idén om det sociala kontraktet. Medborgarna, d.v.s. väljarna, kan sägas ingå implicita överenskommelser med varandra genom de allmänna valen och andra demokratiska förfaranden. De politiska representanterna i riksdag och regering manifesterar dessa överenskommelser genom lagstiftning. Något förenklat kommer en sådan modell att förutspå lagreformer som är effektiva och ökar välfärden i samhället.

Alternativa modeller fokuserar istället på omfördelningseffekter från lagreformer. Genom kommittéväsendet och remissförfarandet ges starka intressegrupper och organisationer goda tillfällen att delta i processen, ofta utifrån en gynnsam informationsposition. Detsamma gäller de offentliga organ som deltar aktivt i lagstiftningsprocessen genom problembeskrivningar, utvecklingsarbete, remissvar m.m. Särskilt förvaltningens stora informationsövertag skapar tillsammans med remissförfarandet möjligheter för berörda myndigheter att lägga under sig nya verksamhetsområden, s.k. ”byråkratisk imperialism”.⁹³ Lagstiftnings-processens utformning kan därvid tyckas bereda starka och välorganiserade grupper samt förvaltningen goda möjligheter att påverka reformförslagen för att gynna det egna särintresset.⁹⁴ Exploaterings- eller intressegruppsmodellerna kan därför ge en trovärdig förklaring till varför ineffektiva institutioner kan observeras.

Vid sidan av dessa två perspektiv betonar North den bundenhet eller fastlåsning till vissa institutionella utvecklingsspår som uppstår i samhällen (s.k. path dependence).⁹⁵ När ett institutionellt system har etablerats, ökar de ekonomiska, politiska och sociala kostnaderna för att vidta förändringar. Dessa kostnader uppstår genom flera olika förstärkningsmekanismer. För det första är institutionell förändring förenat med stora

⁹² Jfr Ekbäck, Peter (2024) *Institutional Transitions in the Land Development Domain. An inquiry into the nature of legal reforms – efficiency enhancing or redistributive?*

⁹³ Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*.

⁹⁴ Jfr SOU 1999:144.

⁹⁵ North, Douglass C. (1993) *Institutionerna, tillväxten och välståndet*.

fasta kostnader. Genom inlärningseffekter hos aktörerna, samordning och koordinering med andra formella och informella institutioner i samhället förstärks trögheten och stabiliteten i den rådande ordningen. Detta skapar en fastlåsningseffekt som medför att ineffektiva institutioner kan komma att bestå under lång tid. Informationsproblemet förstärker fastlåsningsen till ett visst institutionellt utvecklingsspår. Alla lagreformer blir mer eller mindre välgrundade försöksprocesser, i diskreta steg med viss fördröjning snarare än i en kontinuerlig och perfekt dynamik.⁹⁶

Avslutningsvis kan ett rimligt antagande vara att flera av dessa förklaringsmodeller måste kombineras för att förstå det avvikande prövningsförfarandet enligt miljöbalken. Man kan ändå notera att de speciella ansökningsmålen i miljöbalken tydligt kan relateras till idén om institutionella utvecklingsspår; de befintliga vattendomstolarnas kompetens torde till lägst kostnader ha kunnat tas tillvara i en ny domstolsorganisation vid miljöbalks-reformen.

⁹⁶ van der Krabben, Erwin (1995) *Urban Dynamics: A Real Estate Perspective. An institutional analysis of the production of the built environment*, s. 79-81.

Kapitel 3: Materiella och processuella bestämmelser vid miljörättslig prövning av gruvtillstånd

I detta kapitel presenteras en översiktlig genomgång av de materiella och processuella regler som gäller vid dels den mineralrättsliga prövningen av prospektering, bearbetningskoncession samt markanvisning, dels den miljörättsliga prövningen enligt miljöbalken.

Ett urval av aktuella domar och beslut rörande miljöprövning för olika gruvprojekt belyser hur regelverket tillämpas i den praktiska hanteringen, och utgör även underlag för att besvara frågan om rättspraxis är förutsägbar inom området.

3.1 Inledning

Som tidigare nämnts syftar denna rapport till att undersöka om utformningen av den miljörättsliga prövningen som sker inför bearbetning och utvinning av mineral vid gruvverksamhet är effektiv, dvs. åstadkommer prövningen det som avsetts? Är den legala prövningen tillräckligt rättssäker, transparent och tidsmässigt acceptabel i förhållande till det som ska bedömas? Det hävdas nämligen i den allmänna debatten att det råder osäkerhet avseende prövningsprocessen och det institutionella och legala ramverket.

För att besvara de ovannämnda frågorna (vilket görs i det sjätte och avslutande kapitlet) krävs först en översiktlig beskrivning av de rättsliga regler som gruvnäringens aktörer måste förhålla sig till.⁹⁷ Prövningsprocessen från prospektering till faktisk gruvutvinning kan beskrivas som en prövning i flera steg, nämligen vad krävs för att:

- 1) vidta prospekteringsåtgärder,
- 2) få en bearbetningskoncession,
- 3) erhålla miljötillstånd,
- 4) erhålla markanvisning samt
- 5) eventuellt erhålla ett beslut om bygglov.⁹⁸

Regelverket finns i flera lagar som tillämpas parallellt, varför prövningsprocessen för just mineralutvinning skiljer sig från annan miljöfarlig verksamhet.⁹⁹ Regelverket finns huvudsakligen i miljöbalken, MB, eftersom gruvverksamhet innefattar miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, vilket kräver t.ex. tillstånd enligt 9 och 11 kap. MB.¹⁰⁰

⁹⁷ Se en fullständig genomgång av reglerna, se Bäckström, L., *Svensk gruvrätt. En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, 2015.

⁹⁸ Byggnader och vissa anläggningar som ofta finns i anslutning till gruvan kan vara bygglovspliktiga. Se även bestämmelser om detaljplan. Bygglov söks på sedvanligt sätt genom kommunens byggnadsnämnd.

⁹⁹ Se SOU 2020:71 s. 219 f.

¹⁰⁰ Se även 1 kap. 3 §, 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251) och 9 kap. 6 § MB.

Den prövning som sker enligt MB är dessutom bred och allsidig av hela gruvverksamhetens miljöpåverkan. Utöver MB finns regler i minerallagen (1991:45) som reglerar t.ex. undersökningstillstånd och bearbetningskoncession (se strax nedan). Utöver dessa två huvudsakliga regelverk finns en mängd andra relevanta lagar som påverkar processen. Några av alla dessa rättsregler kommer att översiktligt att beskrivas i denna redogörelse för att visa dels vilka materiella och processuella bestämmelser som blir aktuella vid prövningen, dels visa hur dessa regler kommit till uttryck i några rättsfall, vilka antingen avgjorts under 2021-2023 eller är pågående.

3.2 Prospekteringsåtgärder

För att få bedriva prospekteringsåtgärder behövs undersökningstillstånd enligt 2 kap. minerallagen (1991:45), MinL.¹⁰¹ Ärendet handläggs av Bergmästaren med vissa undantag, se 8 kap. 1 och 2 §§ MinL. En undersökning får utföras endast av den som har undersökningstillstånd enligt 1 kap. 4 § MinL med vissa undantag och ska avse ett bestämt område, 2 kap. 1 § MinL. Arbetet får dock inte enligt 3 kap. 6 § MinL äga rum t.ex. inom en nationalpark, eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturresevat med stöd av 7 kap. MB. Om det är fråga om verksamhet inom ett s.k. Natura 2000-områden behövs tillstånd.¹⁰²

Förutsättningarna för att få ett undersökningstillstånd anges i 2 kap. 2 § MinL. Där anges bl.a. att tillstånd ska beviljas, om det finns anledning att anta att en undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.¹⁰³ Det är den sökande av tillståndet som ska visa att åtminstone något koncessionsmineral förekommer i det aktuella området. Har någon tidigare fått undersökningstillstånd kan vederbörande inte beviljas tillstånd på nytt för mark inom samma område som det tidigare tillståndet avsett. För att få undersökningstillstånd krävs då att det har gått minst ett år efter det att tidigare tillståndet upphörde att gälla, 2 kap. 9 § MinL.

Sökanden ska också vara lämplig. Den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete får inte beviljas undersökningstillstånd. Om en tillståndshavare har visat bristande vilja eller förmåga att följa de lagar och bestämmelser som gäller till skydd för miljön, ska detta tas med i bedömningen när denne söker nytt undersökningstillstånd.

¹⁰¹ Se Rubenson, S., *Minerallagen* (1991:45) Kap. 2, Karnov, (JUNO besökt 2024-05-15). Se även respektive § i lagkommentaren Delin, L., *Minerallagen med kontinentalsockellagen*, 1996.

¹⁰² 7 kap. 28 a-29 b §§ miljöbalken.

¹⁰³ Se vad som avses med koncessionsmineral i 1 kap. 1 § minerallagen.

Undersökningstillståndet kan även förenas med villkor, 2 kap. 10 § MinL. Tillståndet kan också kräva dispens, tillstånd och/eller anmälan¹⁰⁴ enligt miljöbalken (bl.a. strand-skydd,¹⁰⁵ artskydd,¹⁰⁶ biotopskydd,¹⁰⁷ kulturmiljölagen (1988:950), se 1 kap. 7 § MinL. Det kan behövas tillstånd för flygscanning men däremot behövs inte tillstånd för att använda olika slag av fordon.¹⁰⁸ Särskilda regler gäller även för prospektering i skyddade områden, 3 kap. 6 §, 4 kap. 8 § samt 7 kap. 27-29b §§ MB.¹⁰⁹ Undersökningstillståndet innebär alltså inte undantag från andra regler när det gäller krav vid utförandet.

För att kunna påbörja undersökningsarbetet krävs också att sökanden upprättar en arbetsplan¹¹⁰ samt ställer säkerhet.¹¹¹ Arbetsplanen ska bl.a. innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt. Markägare och andra berörda sakägare som berörs av åtgärderna ska delges planen. De har möjligheter att inkomma med invändningar innan beslutet att fastställa arbetsplanen görs av Bergmästaren. Arbetsplanen ska även sändas till kommunen, länsstyrelsen och Sametinget.

För att kunna bedöma brytbarheten hos en fyndighet kan det behövas en provbrytning. Enligt 3 kap. 6-7 §§ MinL är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet, men provbrytning kräver även tillstånd enligt 9 kap. MB.¹¹² Det är länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som utfärdar provbrytningstillstånd enligt MB och tillstånds-prövningen enligt MB för provbrytning är en helt fristående prövning från MinL.¹¹³ Provbrytning kan även utgöra vattenverksamhet enligt 11 kap. MB. Om prövning sker både enligt 9 och 11 kap. är det Mark- och miljödomstolen som är prövningsmyndighet.¹¹⁴

¹⁰⁴ Undersökningsarbeten, eller delar av arbeten, kan behöva anmälas för samråd med länsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § MB.

¹⁰⁵ Se 7 kap. 13-18 h §§ MB, särskilt dispensregler i 18a § ff.

¹⁰⁶ Se 8 kap. MB och artskyddsförordningen (2007:845) samt Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/147/EC av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet).

¹⁰⁷ Se 7 kap. 11-11 b §§ MB. Se även SOU 2021:51.

¹⁰⁸ Se 1 kap. 2 st. p. 7 terrängkörningsförordningen (1978:594) där det framkommer ett undantag från terrängkörningsförbudet (se terrängkörningslagen (1975:1313)) om att fordon får användas av alla dem som utför undersökningsarbete inom ramen för ett undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45).

¹⁰⁹ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 3 kap. 6 §, 4 kap. 8, samt 7 kap. 27- 29b §§ och där angivna källor och rättsfall.

¹¹⁰ Se 3 kap. 5 - 5 f §§ MinL.

¹¹¹ Se 2 kap. 10 § MinL.

¹¹² Se 1 kap. och 4 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251). Tillstånd kan även behövas för s.k. Natura 2000-områden. Se 7 kap. MB.

¹¹³ SOU 2022:56 s. 228.

¹¹⁴ SGU, Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, 2016, s. 19.

3.3 Bearbetningskoncession

Om de vidtagna prospekteringsåtgärderna leder till att man finner fyndigheter som är brytvärda behövs en bearbetningskoncession enligt 4 kap. MinL.¹¹⁵ Ärendet handläggs av bergmästaren med vissa undantag, se 8 kap. 1 och 2 §§ MinL. Vid beviljandet av bearbetningskoncession ska 3-4 kap. och 5 kap. 15 § MB tillämpas.

Bearbetning får endast utföras av den som har bearbetningskoncession, enligt 1 kap. 4 § MinL med vissa undantag. Koncessionen ska avse ett bestämt område, 4 kap. 1 §. Förutsättningarna för koncession anges i 4 kap. 2 §. Där anges att bl.a. att koncession ska meddelas, om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats, och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. En koncession innebär inga undantag från andra regler där främst miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) samt kulturmiljölagen (1988:950), se 1 kap. 7 § MinL, kan aktualiseras för själva gruvdriften (se ovan). I 5 kap. stadgas hur arbetet med koncessionen ska bedrivas.

I ärenden om beviljande av koncession ska som ovan nämnts 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § MB tillämpas. Hushållning med mark och vatten regleras i 3 och 4 kap. I 3 kap. regleras verksamhetsanknutna hushållningsbestämmelser och i det 4 kap. geografiska sådana.

Syftet med bestämmelserna är att lösa motsättningar mellan olika intressen, främst exploateringsintressen och bevarandeintressen. Av 3 kap. 1 §¹¹⁶ framgår t.ex. att mark och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön, 3 kap. 3 §.¹¹⁷ Detsamma gäller för stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp, 3 kap. 2 §.¹¹⁸ Mark och vattenområden som har betydelse för rennäringen ska t.ex. så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande, 3 kap. 5 §.¹¹⁹ Även mark och vattenområden samt fysisk miljö som har betydelse från allmän synpunkt på grund av sina naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska skyddas, 3 kap. 6 §.¹²⁰ Mark och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa, 3 kap. 7 §.¹²¹ Områden som är

¹¹⁵ Se Rubenson, S., *Minerallagen* (1991:45) Kap. 4, Karnov, (JUNO besökt 2024-05-15). Se även lagkommentaren Delin, L., *Minerallagen med kontinentalsockellagen*, 1996.

¹¹⁶ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 3 kap. 1 § och där angivna källor och rättsfall. JUNO, version 22, 2023-06-01.

¹¹⁷ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 3 kap. 3 § och där angivna källor och rättsfall. JUNO, version 22, 2023-06-01.

¹¹⁸ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 3 kap. 2 § och där angivna källor och rättsfall. JUNO, version 22, 2023-06-01.

¹¹⁹ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 3 kap. 5 § och där angivna källor och rättsfall. JUNO, version 22, 2023-06-01. Se även 3 kap. 4 § om jordbruksmark och skogsmark.

¹²⁰ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 3 kap. 6 § och där angivna källor och rättsfall.

¹²¹ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 3 kap. 7 § och där angivna källor och rättsfall.

lämpliga för energiproduktion eller har betydelse för totalförsvaret ska också skyddas mot åtgärder, 3 kap. 8-9 §§.¹²² Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, exempelvis riksintresse för rennäring,¹²³ 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. Behövs området för en anläggning för totalförsvaret ska emellertid försvarsintresset ges företräde, 3 kap. 10 §.¹²⁴ I 4 kap. 1 § och följande paragrafer (2-7 §§) anges vilka ingrepp som får ske i vissa utpekade områden som i sin helhet är riksintressen t.ex. kustområden i Bohuslän, Gotland, Öland, fjällområden som Sarek, nationalälvarna såsom Torneälven, Kalixälven med flera.¹²⁵

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger om tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken. Kan de uppgifter som inhämtats inte ge tillräckligt underlag för att en avvägning enligt de nämnda bestämmelserna kan ske, och frågan inte kan bedömas på annat sätt, får ett förordnande om särskild utredning meddelas, se 8 kap. 6a § MinL. Det bör noteras att det krävs samråd i koncessionsärenden (se 6 kap. MB),¹²⁶ och detta samråd kan även innefatta samråd med andra länder.¹²⁷ Beviljas en bearbetningskoncession kan den förenas med villkor, 4 kap. 5 § MinL.

Det bör tilläggas att enligt rättspraxis är ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas (se HFD 2022 not. 20). Det har dock lagts fram en proposition som föreslår att ett Natura 2000-tillstånd inte ska vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Lagändringen är tänkt att träda i kraft 1 juli 2024.¹²⁸

3.4 Markanvisning

I 5 kap. 1 § 1 st. MinL stadgas att koncessionshavaren med ett giltigt tillstånd endast får ta i anspråk mark som anvisats för ändamålet. Vid en s.k. markanvisningsförrättning som handläggs enligt 9 kap. MinL bestäms den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndigheten. Det krävs antingen en överenskommelse med markägaren eller ett beslut av Bergmästaren för att få använda marken. Ett markanvisningsbeslut syftar till dels till att ge koncessionshavaren tillgång till den aktuella marken, dels reglera hur marken får tas i anspråk.

¹²² Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 3 kap. 8-9 § och där angivna källor och rättsfall.

¹²³ Se 2 kap. 17 § regeringsformen samt rennäringslagen (1971:437).

¹²⁴ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 3 kap. 10 § och där angivna källor och rättsfall. Se även 21 kap. 7 § MB.

¹²⁵ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 4 kap. 1-7 §§ och där angivna källor och rättsfall.

¹²⁶ Se även lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Se Westerlund, K., med flera, *Gruvor och tillståndprocesser. Jämförelse av svensk och internationell lagstiftning och tillståndprocesser för mineralprospektering och gruvdrift*, 2024.

¹²⁷ Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, ESBO, den 25 februari 1991. Se 6 kap. 33-34 §§ MB och 21- 25 miljöbedömningsförordningen (2017: 966).

¹²⁸ Se prop. 2023/24:126.

Kommer markägaren och koncessionsinnehavaren överens behövs ingen förrättning. I annat fall får en förrättning hållas på begäran av koncessionshavaren. Bergmästaren kallar koncessionsinnehavaren samt alla sakägare som kan tänkas vara berörda av anvisningen för att diskutera hur utvinningen ska kunna tillgodose så många intressen som möjligt. Bergmästaren kan även kalla två gode män och/eller sakkunnig som kan utreda frågor som kräver särskild fackkunskap, se 9 kap. 3 § och 10-14 §§ MinL. När samtliga parter hörts och fått uttrycka sina intressen i frågan fattar Bergmästaren beslut om vilket område som ska bearbetas enligt 9 kap. 22 § MinL.¹²⁹ I samband med detta bestäms även vilken rätt markägaren har gentemot koncessionshavaren och hur vederbörande ska kompenseras för intrånget. Eventuell ersättning ska även beslutas i samband med avkunnandet, 7 kap. 3-4 §§ MinL. Innebörden av lagakraftvunnet markanvisningsbeslut blir att koncessionsinnehavaren får dispositionsrätt för det anvisade området på bekostnad av markägarens egen dispositionsrätt.

3.5 Miljötillstånd enligt miljöbalken

För gruvverksamhet krävs även tillstånd enligt miljöbalken.¹³⁰ Ansökan om tillstånd prövas av Mark- och miljödomstolen¹³¹ och tillståndet förenas alltid med en rad villkor. Det är möjligt att ansöka om miljötillstånd utan föregående prövning och beslut om bearbetningskoncession, men då ska 3 och 4 kap. MB prövas i samband med miljötillståndet. Ansökan kan avse ett helt nytt tillstånd eller ett ändringstillstånd.¹³² Målet med miljöprövningen är att fastställa vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en verksamhet ska få bedrivas.¹³³

Av 1 kap. 1 § MB framgår att bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.¹³⁴ En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Miljölagstiftningen ska allmänt se till att markanvändning och verksamheter utförs på ett miljömässigt godtagbart sätt oavsett bransch. Miljöprövningen av gruvverksamhet bygger således på en bedömning av verksamheten i förhållande till människors hälsa och miljön.¹³⁵

¹²⁹ Se även 39 § mineralförordningen (1992:285).

¹³⁰ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. JUNO, version 22, 2023-06-01.

¹³¹ Även för så kallad provbrytning, som görs som ett led i prospekteringsfasen för att kunna bedöma brytbarheten av en fyndighet, krävs tillstånd enligt MB. En sådan ansökan prövas av en miljöprövningsdelegation vid tillämplig länsstyrelse.

¹³² Se 16 kap. 2 a § MB där det framkommer att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd). Se beträffande vattenverksamhet i 16 kap. 2b §. Tillståndet får begränsas till att enbart avse ändringen om verksamheten omfattas av en nationell plan och den prövning av verksamheten som ska ske enligt planen inte har påbörjats eller det annars är lämpligt.

¹³³ Söderholm, P. & Bergquist, A-K. & Pettersson, M. och Söderholm, K., *Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*, 2022, s. 12.

¹³⁴ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 1 kap. 1 § med där angivna källor JUNO, version 22, 2023-06-01.

¹³⁵ Tillväxtanalys 2016:09 *Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada*. (Pettersson, M. & Söderholm, P.) PM, s. 28.

För att bedriva gruvverksamhet krävs tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB.¹³⁶ och för vattenverksamhet enligt 11 kap. MB.¹³⁷ Av 9 kap. 1 § framgår vad som avses med en miljöfarlig verksamhet. Tillståndsplikt gäller även vid ändringar i t.ex. en tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt (9 kap. 6 § 1 st. p. 4). Tillstånden kan hanteras samtidigt av Mark- och miljödomstolen enligt 21 kap. MB och det brukar ställas krav på att ansökan görs samlat.

Utöver reglerna i 9 och 11 kap. MB måste också 2 kap. MB, de s.k. hänsynsreglerna, beaktas som gäller vid all tillståndsprövning. Av 2 kap. 1 § framgår att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldig att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. iakttas. Eftersom gruvverksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan krävs ett särskilt beslutsunderlag.¹³⁸ Den s.k. försiktighetsprincipen gäller, vilket innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått ska vidtas så snart det kan befaras att en viss åtgärd skulle kunna utgöra en olägenhet för människors hälsa eller miljön.¹³⁹ Beviskraven är höga och avsaknad av bevisning om att sådan olägenhet uppkommer befriar inte den som ska utöva verksamheten från denna skyldighet.¹⁴⁰ Alla som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd ska skaffa sig kunskap om i vilken utsträckning verksamheten medför olägenhet för människors hälsa och miljön och hur sådana olägenheter kan förebyggas eller begränsas, 2 kap. 2 §. Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska dessutom enligt 2 kap. 3 § utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.¹⁴¹

En annan hänsynregel som kan spela roll är den s.k. lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § MB.¹⁴² I bestämmelsen framgår att verksamheter och åtgärder ska lokaliseras till de platser som är lämpliga med hänsyn till miljöbalkens mål och där minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön uppkommer. Regeln förutsätter att alternativ lokalisering har

¹³⁶ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Se kommentaren till kapitel 9 och där angivna källor och rättsfall. JUNO, version 22, 2023-06-01. Jfr även 4 kap. 11 § miljöprövningsförfordningen (2013:251).

¹³⁷ Se vidare Pettersson, M., med flera, *Vattenrättsliga förutsättningar för gruvverksamhet*, Rapport 2024.

¹³⁸ Se även skälighetsregeln i 2 kap. 7 §. Se Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 2 kap. 1 § och 2 kap. 7 §. JUNO, version 22, 2023-06-01. Se även 6 kap. 21 § MB och 6 § miljöbedömningsförfordningen (2017:966).

¹³⁹ Man brukar skilja på krav på försiktighetsåtgärder och försiktighetsprincipen där de förra tar sikte på begränsning av kända miljöeffekter. Försiktighetsprincipen handlar om att ta det säkra före det osäkra i en situation där det råder osäkerhet om huruvida verksamheten (eller delar av den) kan medföra viss miljöpåverkan. I dessa fall innebär försiktighetsprincipen alltså att krav kan ställas på försiktighetsmått trots att det alltså inte är vetenskapligt fastslaget att skada kommer att ske. Se 2 kap. 3 § MB och Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 2 kap. 3 § och där angivna källor. JUNO, version 22, 2023-06-01. Se även t.ex. MÖD 2011:7 om begreppet "olägenhet" av betydelse för människors hälsa och miljön.

¹⁴⁰ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 208 ff.

¹⁴¹ Se även den s.k. produktvalsprincipen i 2 kap. 4 § MB och de s.k. hushållnings- och kretsloppsprinciperna i 2 kap. 5 § MB. Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 2 kap. 4 § och 5 § och där angivna källor

¹⁴² Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 2 kap. 6 § och där angivna källor

utretts.¹⁴³ Gruvdrift måste bedrivas där en utvinningsbar fyndighet har identifierats och lokaliseringsprincipen gör sig därmed inte så starkt gällande för själva gruvan. Däremot gör sig lokaliseringsprincipen fullt ut gällande när det gäller sammanhängande verksamhet som sidobergsupplag, dammar för avfallssand och andra anläggningar för malmförädling.

Om hushållningsreglerna i 3 kap och 4 kap MB har prövats i ärendet om bearbetningskoncession ska de inte prövas på nytt vid miljötillståndsprövningen, se 4 kap. 2 § 4 st. MinL (se ovan). Ett flertal andra regelverk är dock tillämpliga såsom vattendirektivet,¹⁴⁴ dvs. miljökvalitetsnormerna i 5 kap. MB, artskyddsförordningen (2007:845),¹⁴⁵ och utvinningsavfallsförordningen.¹⁴⁶

Till ansökan om tillstånd ska även bifogas en miljökonsekvensbeskrivning, där verksamhetens direkta och indirekta miljökonsekvenser i vid mening ska beskrivas, se 6 § kap. 1, 20, 28 och 35-38 §§ MB.¹⁴⁷ Ansökan kan innehålla bl.a. en beskrivning av nuvarande förhållanden, eventuella tidigare tillstånd, åtgärder, miljökonsekvensbeskrivning, resultat av de samråd som skett med enskilda och berörda myndigheter enligt 6 kap. 23-25, 29-32 §§ MB, förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsåtgärder, säkerhetsrapporter och statusrapporter.¹⁴⁸ Vidare ska det t.ex. finnas uppgifter som behövs för att bedöma om de allmänna hänsynreglerna i 2 kap. MB är uppfyllda, förslag på villkor för verksamheten, hur verksamheten ska kontrolleras m.m.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska också innehålla verksamhetens lokalisering, alternativa lösningar, uppgifter om rådande miljöförhållanden, en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra, i sig eller till följd av yttre händelser, och hur man planerar att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa dessa effekter, 6 kap. 36 § MB.¹⁴⁹ Även följdverksamhet som transporter och konsekvenser av dem ska beskrivas.¹⁵⁰

Av 6 kap. 37 § framgår att de uppgifter som ska finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till

¹⁴³ Naturvårdsverket, *Rättsliga förutsättningar för havsbaserad vindkraft*, 2022, s. 22 och där anförda noter.

¹⁴⁴ Europaparlaments och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹⁴⁵ 8 kap. MB och artskyddsförordningen (2007:845) samt Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/147/EC av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet).

¹⁴⁶ Se 15 kap. MB och förordning (2013:319) om utvinningsavfall. Se Europaparlaments 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 samt ett antal beslut med kompletterande bestämmelser om hantering av utvinningsavfall, se t.ex. EU-kommissionens beslut (2009/360/EG) om tekniska krav för karaktärisering av avfall.

¹⁴⁷ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 6 kap. 1 §, 20, 28, 35-38 §§ och där angivna källor.

¹⁴⁸ Se bl.a. 25 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 8-9 §§ miljöbedömningsförordningen (2017:766).

¹⁴⁹ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 6 kap. 36 § och där angivna källor.

¹⁵⁰ Se SOU 2022:56 s. 229 f.

rådande kunskaper och bedömningsmetoder, och som behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.¹⁵¹

3.6 Domar och beslut om gruvverksamhet

3.6.1 Inledning

Mark- och miljööverdomstolen har de senaste åren meddelat en rad domar som ger vägledning beträffande tillämpningen av MB.¹⁵² En slutsats man kan dra av domstolens praxis är att det är fråga om bedömning från fall till fall. Det är därför svårt att förutse hur de förhållandevis generella rättsreglerna kommer att tillämpas i ett enskilt tillståndsprövningsärende.¹⁵³ I nedan refererade domar ges några exempel på rättsreglernas tillämpning i enskilda fall.

3.6.2 Dannemora Iron AB

I rättsfallet M 4653-22¹⁵⁴ (Dannemora Iron AB) hade ett bolag ansökt om tillstånd enligt miljöbalken till gruvverksamhet m.m. vid Dannemora gruva i Östhammars kommun. Gruvdrift hade pågått tidigare i området och så sent som på 1990-talet producerades järnmalmprodukter. När denna verksamhet lades ned 1992 fanns några anläggningar kvar. Det senaste tillståndet meddelades genom deldom den 18 juni 2008 men den tidigare verksamheten var nedlagd p.g.a. konkurs, och tillståndet upphävdes den 28 februari 2017 efter ansökan av verksamhetsutövaren. Det fanns en äldre vattendom¹⁵⁵ genom vilken tillstånd hade lämnats att 1) omleda en å (Sundbroån) i ett läge väster om den s.k. Gruvsjön, 2) anlägga en vall mellan Gruvsjön och Sundbroån i dess omlagda sträckning, samt 3) torrlägga Gruvsjön genom bortpumpning av vatten. Gruvsjön var vid ansökan torrlagd. Bolaget ansökte nu om att återuppta gruvdrift i gruvan. Ansökan avsåg tillstånd för att bedriva gruvverksamhet enligt 9 kap. MB och vattenverksamhet enligt 11 kap. MB.

Länsstyrelsen (i Uppsala län) yrkade dock att domstolen skulle i första hand avslå ansökan, i andra hand att tillstånd meddelades med vissa närmare villkorsförslag, samt i tredje hand att tillstånd meddelades med vissa, i förhållande till andrahandsyrkandet, ändrade villkor. Länsstyrelsen avstyrkte också att s.k. verkställighetsförordnande skulle lämnas till verksamheten.¹⁵⁶ Övriga myndigheter (t.ex. Trafikverket och Östhammars kommun) och andra berörda (privatpersoner) motsatte sig inte verksamheten, men hade lämnat synpunkter på underlag och villkor.

¹⁵¹ Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 6 kap. 37 § och där angivna källor.

¹⁵² Se Ds 2018:38. *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*, s. 35 ff., och s. 49 ff., och s. 90 ff., och där angiven praxis.

¹⁵³ Söderholm, P. & Bergqvist, A-K. & Pettersson, M. & Söderholm, K., *Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*, 2022, s. 22.

¹⁵⁴ Avgjort den 22 juni 2023 av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt.

¹⁵⁵ Österbygdens vattendomstols dom, avgjort den 2 februari 1966 (A 13/1966).

¹⁵⁶ Ett verkställighetsförordnande innebär att en lagakraftvunnen dom inte behöver avvaktas och att tillståndet kan tas i anspråk omedelbart. Särskild hänsyn ska tas till de skador på miljön som kan uppstå om tillståndet omedelbart tas i anspråk och de möjligheter som finns att läka sådana skador om tillståndsbeslutet skulle upphävas eller ändras. Se NJA 2012 s. 623.

Länsstyrelsens invändningar var bl.a. att det som bolaget framförde varken var relevant eller en korrekt tolkning av miljökvalitetsnormerna i 5 kap. MB. Därmed kom utsläppet av vatten från gruvan vid tömning som enligt ansökan skulle göras att innebära en otillåten försämring av kemisk och ekologisk status. Försämringen gällde ökad belastning av miljögifter till såväl Sundbroån som Fyrisån. Vidare ansåg länsstyrelsen att den ansökt verksamheten krävde dispens från artskyddsförordningen (2007:845). Det var enligt länsstyrelsen inte vid ansökans ingivande möjligt att bedöma om den planerade verksamheten var förenlig med artskyddsförordningens bestämmelser så att dispens kunde beviljas och tillstånd medges.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt godkände dock bolagets miljökonsekvensbeskrivning, och gav bolaget tillstånd till gruvverksamhet enligt 9 kap. MB och till vattenverksamhet vid gruvan enligt 11 kap. MB. Tillståndet förenades med 16 villkor och ett antal åtaganden från bolagets sida. Domen har inte överklagats och har därmed vunnit laga kraft.

Domstolen bedömde inledningsvis att prövningen av den aktuella verksamheten skulle hållas isär från vad som tidigare prövats genom den äldre vattendomen från 1966. Prövningen skulle också hållas isär från de ansvarsfrågor som härrörde från historiska miljöskulder i området, som skulle hanteras i särskild ordning. Av tydlighetsskäl fanns det i detta fall skäl att i tillståndsmeningen hänvisa till de rättigheter som bearbetningskoncessionen gav och den geometri för produktion som aktuell ansökan avsåg. Sökanden hade vidare den rådighet som krävdes för verksamheten. När det gällde frågor om tillåtlighet hade sökanden enligt domstolens mening redovisat obligatoriska underlag i form av en tillräcklig miljökonsekvensbeskrivning och ett s.k. Sevesodokument (handlingsprogram för att minimera risker för allvarliga kemikalieolyckor)¹⁵⁷ för domstolens prövning. Domstolen bedömde att de restprodukter som uppstod i gruvan inte skulle betraktas som avfall, varför det formella kravet på avfallshanteringsplan och statusrapport föll, men bolagets utredningar var dock en viktig del av beslutsunderlaget.

Sökanden hade vidare visat att kunskapskravet, försiktighetsprincipen och principen om bästa möjliga teknik, produktvalsprincipen, hushållnings- och kretsloppsreglerna samt kravet på val av plats i 2 kap. 2–6 §§ MB var uppfyllda. Gruvdrift på platsen hade i bearbetningskoncessionen bedömts vara förenlig med hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. MB. Sökandens inriktning mot en fossil- och koldioxidfri produktion stärkte den bedömningen.

Verksamheten bedömdes vidare efter närmare analys inte hamna i konflikt med reglerna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. MB eller artsskyddsförordningen, med de närmare villkor, skyddsåtgärder och åtaganden som klargjordes i domslutet. Avseende närboende kunde verksamheten tillåtas med de villkor och den ambitiösa kontroll som föreskrevs för att minimera påverkan. Uppföljning och kontroll med en god dialog blev därmed en viktig del i att säkerställa att ingen otillåten påverkan skedde.

¹⁵⁷ Sevesolagstiftningen – som bygger på Europaparlaments och Rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av Rådets direktiv 96/82/EG – omfattar lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, förordning (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och föreskrifterna (MSBFS 2015:8) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, samt miljöbalken (1998:808), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt plan- och bygglagen (2010:900).

Domstolen utvecklade i sina domskäl en mängd frågor. Som ovan nämnts bedömde för det första domstolen betydelsen av den äldre vattendomen för det aktuella målet. För det andra bedömde domstolen hur gamla miljöskulder och ansvar enligt 10 kap. MB skulle hanteras, nämligen i särskild ordning och inte inom ramen för detta mål. Domstolen bedömde för det tredje också ansökans omfattning och verksamhetsområde samt om bolaget hade nödvändig rådighet för vattenverksamheten i enlighet med 2 kap. 1 § lag (1988:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. För det fjärde bedömdes Sevesodokument, avfallshanteringsplaner, statusrapporter och BAT-slutsatser (bästa tillgängliga teknik, se industriutsläppsförordningen 2013:250).¹⁵⁸

När det gällde miljökonsekvensbeskrivningen konstaterade domstolen för det femte att bolagets utredning med kompletteringar utgjorde ett tillräckligt underlag som möjliggjorde för domstolen att identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna av den sökta verksamheten. Verksamheten stod för det sjätte inte i strid med PBL. Domstolen konstaterade att det hade bedrivits gruvverksamhet på den aktuella platsen i hundratals år och gruvområdet var detaljplanelagt för gruvverksamhet. Domstolen bedömde för det sjunde också att bolaget hade visat att kunskapskravet, försiktighetsprincipen, principen och bästa möjliga teknik, produktvalsprincipen, hushållnings- och kreditloppsreglerna samt kravet på val av plats i 2 kap. 2-6 §§ MB var uppfyllda. Domstolen utvecklade särskilt ansökans innehåll i förhållande till hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. MB och miljökvalitetsnormer i 5 kap. 4 § MB.

Domstolen gick därefter, för det åttonde, in på förbuden i 4 och 4a § artskyddsförordningen. Domstolen bedömde med de villkor som föreskrevs i domen samt de åtaganden som bolaget hade gjort gällande bl.a. skyddsåtgärder, övervakning och kontroll att det inte skulle uppstå sådana skada på fridlysta arter som gjorde att verksamheten kom i konflikt med de nämnda reglerna i artskyddsförordningen. I domen lämnades, som ovan nämnts, ett antal villkor om stofthalten i utgående luft, om sprängning och vibrationer, om pumpning och tömning till Gruvsjön, åtgärder vid eventuell vattenbrist, dikesrensning m.m.

3.6.3 Talga AB

I rättsfallet M 1573-20¹⁵⁹ (Talga AB) hade ett bolag AB ansökt om tillstånd enligt miljöbalken för gruvverksamhet m.m. vid Nunasvaara södra i Kiruna kommun. En mängd intressenter, såväl svenska som finländska myndigheter, organisationer som privatpersoner¹⁶⁰ hade synpunkter på ansökan beträffande bl.a. buller, påverkan på grund- och ytvatten, påverkan på rennäringen, risk för kemikalier, natur- och kulturmiljö samt skyddade arter. I målet framkom många motstridiga intressen. Länsstyrelsen tillstyrkte t.ex. ansökan men hade synpunkter på villkoren. Sametinget, tre samebyar och Naturskyddsföreningen motsatte sig ansökan och avstyrkte att tillstånd skulle ges. Enskilda framförde oro vad verksamheten skulle innebära på kort och på lång sikt. Finländska myndigheter och andra berörda parter i Finland ansåg att underlaget var bristfälligt utifrån vilka gränsöverskridande miljökonsekvenser som verksamheten kunde medföra.

¹⁵⁸ Industriutsläppsdirektivet (IED, 2010/75/EU).

¹⁵⁹ Deldom avgjort den 5 april 2023 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt.

¹⁶⁰ 8 st. svenska myndigheter och organisationer, 54 st. privatpersoner, 15 st. finländska myndigheter och organisationer inklusive den finsk-svenska gränsälvskommissionen.

Mark- och miljödomstolen (deldom) bedömde dock att den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen uppfyllde kraven i 6 kap. MB. Miljöbedömningen kunde därmed enligt 6 kap. 43 § MB slutföras. Tillstånd gavs även enligt 7 kap. 28a § MB att bedriva verksamhet som på ett betydande sätt kunde påverka Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem. Dispens gavs även från 9 § artskyddsförordningen.

I domskälen utvecklade domstolen sitt ställningstagande. En viktig faktor i bedömningen var att samrådet fick anses ha det innehåll och inriktning som krävdes enligt reglerna i MB och miljöbedömningsförordningen (2017:966). Domstolen ansåg att det genomförda samrådet uppfyllde kraven. Det fanns därför inga brister i samrådet inför framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen som hindrade att ansökan prövades i sak. Domstolen anförde dock att i fråga om viss miljöfarlig verksamhet och viss vattenverksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt 1 kap. 4 § MB. För verksamhet som kan orsaka gränsöverskridande verkningar i Finland kan gränsälvöverenskommelsen¹⁶¹ vara tillämplig. Utöver den sistnämnda lagen finns även ett flertal internationella miljökonventioner och internationella avtal såsom ESBO-konventionen¹⁶² och MKB-direktivet¹⁶³ (se 6 kap. 33-34 §§ MB samt 21-25 §§ miljöbedömningsförordningen). Domstolen bedömde dock att de skyldigheter som finns enligt internationella överenskommelser hade uppfyllts. Det fanns inga brister i det gränsöverskridande samrådet som hindrade att ansökan prövades i sak.

Sammanfattningsvis ansåg domstolen att samrådsunderlaget var tillräckligt omfattande och att det hade beaktats vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen. Finländska parter hade tillförsäkrats nödvändig information, underlag och det hade skett en lika-behandling av parter. Domstolen hade vidare bedömt att det gränsöverskridande samrådet uppfyllde de krav som ställs enligt MB, Esbokonventionen och MKB-direktivet.

Domstolen gick därefter över till att bedöma synpunkter på ansökans avgränsning och synpunkter på brister i prövningsunderlaget. När det gäller brister på underlaget hade bl.a. två samebyar samt Naturskyddsföreningen framfört att bolaget inte hade redovisat effekterna som verksamheten kunde ha på renskötseln på ett tillräckligt utförligt sätt. Domstolen anförde att ansökan omfattade all den gruvverksamhet med sammanhängande verksamheter som avsågs att bedrivas vid Nunasvaara Södra. Projektet var inte beroende av andra projekt eller miljötillstånd.

Domstolen hade sammantaget därför bedömt att ansökans avgränsning var sådan att det inte hindrade att den kunde ligga till grund för en prövning i sak av målet. Att kompletteringar hade skett efter kungörelse medförde inte att det förelåg brister i prövningsunderlaget. Beträffande invändningarna från bl.a. samebyarna handlade de enligt domstolens mening i huvudsak om att de nämnda motparterna gjorde en annan bedömning än den som bolaget gjort ifråga om miljökonsekvenserna. Invändningarna mot bolagets beskrivning av påverkan på rennäringen bedömde domstolen snarast ta sikte på bolagets

¹⁶¹ Lag (2010:897) om gränsälvöverenskommelse mellan Sverige och Finland.

¹⁶² Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang).

¹⁶³ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata objekt i lydelsen enligt det s.k. ändringsdirektivet Europaparlamentets och Rådets direktiv 2014/52/EU.

slutliga bedömningar i fråga om de miljökonsekvenser som kunde uppkomma. Invändningarna hade betydelse för prövningen av ansökan i sak, men innehöll inte omständigheter som utgjorde processhinder. Miljökonsekvensbeskrivningen var därmed i dessa delar tillräcklig för att ligga till grund för prövningen i sak.

Domstolen bedömde också att den miljökonsekvensbeskrivning med kompletteringar som har getts in uppfyllde de i 6 kap. MB uppställda kraven. Den utgjorde ett tillräckligt omfattande samt tillförlitligt underlag för att bedöma samt pröva verksamhetens påverkan på berört Natura 2000-område och de övriga samlade miljöeffekterna av ansökan. Miljökonsekvensbeskrivningen kunde därför godkännas och den specifika miljöbedömningen kunde slutföras.

En fråga av betydelse som avgjordes i målet gällde dock beräkning av ekonomisk säkerhet. Enligt 15 kap. 35 § MB får ett tillstånd till en verksamhet ges endast om tillståndet förenas med en skyldighet att ställa säkerhet enligt 16 kap. 3 § MB för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten eller om verksamhetsutövaren vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande. Beträffande uppräknade beloppet fann mark- och miljödomstolen att konsumentprisindex (KPI) var ett lämpligare index än entreprenadindex och bestämde därför att säkerheten skulle räknas upp med KPI innan den ställdes.

Den sammantagna bedömningen var, när det gäller tillåtlighet och tillstånd, att ansökan omfattade en gruva som skulle komma att ha relativt begränsad verksamhet jämfört med andra gruvor i det aktuella länet och att den, avseende omfattningen på brytningen, närmast kunde jämföras med en relativt vanlig bergtäkt. Domstolen hade bedömt att den sökta lokaliseringen var lämplig, se 2 kap. 6 § MB. Verksamheten med de markområden som skulle tas i anspråk kunde, mot bakgrund av behovet av långsiktig hushållning och effektivt resursutnyttjande, inte på ett påtagligt sätt skada berörda riksintressen.

Verksamheten kunde samexistera med det motstående intresset rennärningen. Utredningen i målet hade visat att så länge potentiellt förorenat vatten renades, skulle verksamheten kunna bedrivas utan risk för oacceptabel miljöpåverkan på sjön Hosiojärvi och Östra bäcken. I fråga om Torneälven, som Östra bäcken mynnar i, stred verksamheten inte mot vattendirektivets icke-försämringskrav och äventyrande-förbud (jfr 5 kap. 4 § MB).

Domstolen fann vidare att Natura 2000-tillstånd kunde meddelas och att artskyddsförordningen inte hindrade tillåtligheten. Hinder mot tillstånd enligt hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. MB förelåg inte. Med hänsyn till det underlag som fanns i målet ansåg domstolen att det i nuläget kunde uteslutas att verksamheten skulle komma att bidra till någon gränsöverskridande miljöpåverkan i Finland. Vid en slutavvägning av hänsynsreglerna var domstolens bedömning att verksamheten inte skulle komma att ge upphov till skada eller olägenhet av väsentlig betydelse på människa eller miljö som medförde att verksamheten inte kunde tillåtas. Verksamheten var därmed tillåtlig. Bolaget Talga AB kunde därmed få tillstånd, dock med 24 villkor och skyldigheter för bolaget att

genomföra kompensationsåtgärder för förlust av naturvärden.¹⁶⁴ Domen är överklagad av bl.a. bolaget Talga AB men även av andra aktörer.¹⁶⁵

3.6.4 Liikavaara vid Aitikgruvan, Boliden 1

I rättsfallet M 2672-18¹⁶⁶ (Liikavaara vid Aitikgruvan) hade ett bolag ansökt om ändrings-tillstånd till brytning av malm och gråberg i dagbrottet Liikavaara vid Aitikgruvan i Gällivare kommun. Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt gav tillstånd till brytning och gav därmed bolaget artskyddsdispens för bl.a. åkergroda och bred gulbrämad dykare, vilka båda omfattas av fridlysningsbestämmelsen i 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bolaget erhöll även tillstånd enligt 7 kap. 28a § MB att bedriva verksamhet som på ett betydande sätt kunde påverka ett Natur 2000-område.

Tillståndet förenades med de villkor som redan gällde för det tillstånd som lämnats för Aitikverksamheten sedan tidigare. Det bör tilläggas att vissa villkor lämnades oförändrade medan andra justerades. Dessutom tillkom några nya villkor, men totalt skulle 51 villkor beaktas av bolaget.¹⁶⁷ Naturvårdsverket¹⁶⁸ (men även andra)¹⁶⁹ överklagade domen och menade att domstolen i sin bedömning av om skäl för artskyddsdispens förelegat hänvisat till den tidigare tillståndsprövningen av Aitikgruvan och den artskyddsdispens som där meddelades. Naturvårdsverket ansåg dock att den sökta verksamheten skulle bedömas självständigt i frågan om att bevilja dispens från förbuden i artskyddsförordningen. Eftersom en sådan bedömning inte hade gjorts gick det bl.a. inte att bedöma riktigheten av det domslut domstolen hade kommit fram till.

Överklagandet fick dock inte prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen varför domen från Mark- och miljödomstolen vann laga kraft.

¹⁶⁴ Domstolen sköt också under en provotid upp avgörandet av vilka slutliga villkor som skulle gälla för bl.a. utsläpp till vatten avseende vissa ämnen och utsläpp till luft av stoft. Under provotiden skulle bolaget utföra vissa undersökningar och utredningar.

¹⁶⁵ Se Mark- och Miljööverdomstolen, M 5569-23, avgjort 2023-05-05, där MMD avslog Talga AB:s yrkande om ett interimistiskt förordnande om att tillståndet skulle få tas i anspråk utan hinder av att mark- och miljödomstolens dom inte vunnit laga kraft.

¹⁶⁶ Avgjort den 29 april 2021 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Se även M 3239-21, avgjort den 10 november 2022 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt beträffande föreläggande om flytt av stängsel för Aitiks gruvindustriområde i Gällivare kommun. Se även M 152-21, avgjort den 16 september 2021 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt beträffande ändring av villkor enligt 24 kap. 13 § miljöbalken i tillståndet för Boliden Mineral AB:s verksamhet i Aitikgruvan – villkor 8 i deldomen M 2668-19, avgjord den 30 april 2020 av Mark- och Miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Se även M 5798-18, avgjort den 28 november 2019 av Mark- och miljööverdomstolen, Svea hovrätt beträffande prövning av uppskjutna frågor om efterbehandling m.m. vid Aitikgruvan i Gällivare kommun. Målet gällde bl.a. överklagade av M 727-18, avgjort den 18 maj 2018 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt.

¹⁶⁷ Mark- och miljödomstolens deldom M 3092-12, avgjort den 3 oktober 2014 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, och Mark- och miljööverdomstolens dom M 10031-14, avgjort den 22 januari 2016. Jfr även Mark- och miljödomstolens deldom M 3093-12, avgjort den 6 april 2022 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, och Mark- och miljööverdomstolens dom M 5532-22, avgjort den 7 november 2023.

¹⁶⁸ Ärendenummer NV 04594-21.

¹⁶⁹ Länsstyrelsen och Gällivare skogssameby överklagade också domen. Det bör tilläggas att vid ansökan hade flera myndigheter, organisationer och privatpersoner uttryckt tveksamhet till bolagets ansökan om ändringstillstånd. Några krävde att ansökan skulle avslås eller villkoras på ett visst sätt.

3.6.5 Kaunisvaara (Kaunis Iron)

I rättsfallet M 2090-19¹⁷⁰ (Kaunisvaara, Kaunis Iron) hade ett bolag ansökt om tillstånd till fortsatt och utökad gruvverksamhet vid Tapuli, Palotieva och Sahavaara gruvor med tillhörande verksamhet vid Kaunisvarra anrikningsverk, Pajala kommun.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt godkände den av bolaget ingivna miljökonsekvensbeskrivningen och gav bolaget tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB. Vidare gav domstolen bolaget tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. MB. Domstolen gav dessutom bolaget tillstånd enligt 7 kap. 28a § MB till den påverkan som kunde uppstå på berörda Natura 2000-områden till följd av den sökta verksamheten. Domstolen lämnade vidare dispens från artskyddsförordningen (2007: 845) för arter såsom bl.a. tretåig hackspett och långskaftad svanmossa. Bolaget gavs även rätt med stöd av 28 kap. 10 § MB ta i anspråk mark- och vattenområden på vissa fastigheter för att kunna bedriva ansökt vattenverksamhet. Tillståndet förenades med villkor om utsläpp till luft och vatten, om buller, bortledning av grundvatten, sprängning, utvinningsavfall, hänsyn till rennaringen m.m.

Intressant i rättsfallet var att dels hade ansökan kompletterats i flera omgångar under handläggningen, dels hade såväl svenska som finländska myndigheter, privatpersoner och miljöorganisationer motsatt sig den ansökt verksamheten.¹⁷¹ Trots omfattande kompletteringskrav hade det dock framförts att underlaget i målet var bristfälligt¹⁷² (se 6 kap. 35 § MB), att det fanns brister i det genomförda samrådet¹⁷³ (6 kap. 29-30 §§ samt och 35 § p. 8 MB¹⁷⁴) och i beskrivningen av det s.k. nollalternativet. Domstolen konstaterade dock att miljökonsekvensbeskrivningen innehöll en redogörelse för de samråd som hade skett och vad som hade framkommit i samråden. Samråd hade även skett med Finland och Norge i enlighet med den s.k. ESBO-konventionen.¹⁷⁵ Domstolen ansåg därför att de samrådsunderlag som hade ingetts hade det innehåll och den inriktning som krävdes

¹⁷⁰ Deldom, avgjort den 1 december 2022 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Se även M 3451-18, avgjort den 12 december 2019 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt beträffande ansökan om prövning avseende ekonomisk säkerhet för gruvverksamhet – Tapuli gruva med anrikningsverk vid Kaunisvaara, Pajala kommun. Ärendet överklagat till Mark- och miljööverdomstolen, Svea hovrätt, M 813-20, avgjort 16 juni 2021. Se även M 1023-23, avgjort den 21 juni 2023 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt beträffande tillsynsåtgärder avseende Tapuli gruva i Pajala kommun. Se även M 3151-22, avgjort den 15 augusti 2023 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt beträffande begäran om föreläggande av åtgärder för minskad bräddning från Tapuli gruva till Muonio älv, Pajala kommun. Se M 1828-18, avgjort den 13 januari 2022 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt beträffande ansökan om återkallande av tillstånd vad avser Gränsälvskommissionens beslut den 20 augusti 2010 i Haparanda med mål nr 11/09.

¹⁷¹ Inkomna yttranden inkom från 11 svenska myndigheter, 13 finländska myndigheter, 9 svenska organisationer, 10 finländska organisationer samt ett tiotal svenska och finländska privatpersoner samt från Norska miljödirektoratet ingivet av Narviks hamn och bolaget Futurum AS.

¹⁷² Se domen särskilt s. 240-246.

¹⁷³ Se domen s. 223-237.

¹⁷⁴ Se även 8 § miljöbedömningsförfordningen (2017:966) där det räknas upp ett antal punkter som samrådsunderlaget ska innehålla.

¹⁷⁵ Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, ESBO, den 25 februari 1991. Se 6 kap. 33-34 §§ MB och 21-25 miljöbedömningsförfordningen (2017: 966). Se domen s. 229-237 om samrådsprocessen med andra länder.

enligt MB:s och MF:s regler.¹⁷⁶ Bolaget hade enligt domstolens mening även redogjort för nollalternativet.¹⁷⁷

Domstolen konstaterade slutligen att det redan från början omfångsrika underlaget, efter kompletteringsönskemål från såväl domstolen som svenska myndigheter, hade kompletterats och justerats ytterligare innan kungörelse, och på begäran av såväl finländska som svenska parter i viss mån även därefter. Enligt domstolens mening framstod detta som naturligt för ett mål av aktuell storleksklass och komplexitet. Bolaget hade enligt domstolens mening i det presenterade underlaget på ett tillräckligt sätt beskrivit och besvarat de punkter som de inblandade parterna hade pekat på som brister. Inte heller den kritik som hade riktats från svenska myndigheter om att ansökan, miljökonsekvensbeskrivningen samt underlagsrapporterna var svåröverskådliga och ogenomträngliga, bl.a. på grund av ett flertal kompletteringar och en justerad talan, gjorde att ansökan skulle avvisas.

Domstolen anförde att det faktum att ansökan var komplicerad, omfattande och resurskrävande att ta del av innebar inte i sig skäl för avvisning. Ett omfattande utredningsmaterial fanns som omfattade såväl påverkan på skyddade arter och habitat, vattenkvalitet och akvatiskt liv samt påverkan på såväl det svenska som det finländska Natura 2000-området. Sammanfattningsvis ansåg domstolen att miljökonsekvensbeskrivningen med dess kompletteringar uppfyllde kraven i 6 kap. MB. Utredningen i målet framstod som tillräckligt omfattande och tillförlitlig för att en ansökan skulle kunna prövas i sak och för att en slutlig miljöbedömning skulle kunna göras.

Domstolen gick därefter över till att pröva verksamhetens tillåtlighet med hänsyn till vandel,¹⁷⁸ rådighet,¹⁷⁹ överensstämmelser med planer,¹⁸⁰ lokalisering,¹⁸¹ följdverksamhet såsom transporter,¹⁸² förenlighet med 3-4 kap. MB,¹⁸³ påverkan på rennäringen i såväl Sverige¹⁸⁴ som i Finland,¹⁸⁵ påverkan på Natura 2000-områden,¹⁸⁶ förenlighet med

¹⁷⁶ Enligt 6 kap. 35 § p. 3 MB ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla uppgifter om rådande förhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas (det s.k. nollalternativet). Se vidare domen s. 237-240.

¹⁷⁷ Se domen s. 240.

¹⁷⁸ 16 kap. 6 § MB. Se domen s. 249-251.

¹⁷⁹ 2 kap. 1 § och 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, 2 kap. 2 § och 9 kap. 1 § MB. Se domen 251-253.

¹⁸⁰ 2 kap. 6 § plan- och bygglagen (2010:900). Se domen s. 253 f.

¹⁸¹ 2 kap. 6 § MB. Se domen s. 254.

¹⁸² 2 kap. 3 § MB, 16 kap. 7 § MB. Se domen s. 255-261.

¹⁸³ Se även 4 kap. 2 § 3 st. minerallagen (1991:45). Se domen s. 261-264.

¹⁸⁴ Se även yttrande inkomna från norska parter - Narviks hamn och Futurum.

¹⁸⁵ 2 och 3 kap. MB. Se domen s. 264-273.

¹⁸⁶ Se 4 kap. 1 § och 8 § MB och 7 kap. 28a § MB. Se domen s. 273-278.

vattendirektivet¹⁸⁷ (miljökvalitetsnormerna i 5 kap. MB),¹⁸⁸ förenlighet med artskyddsförordningen (2007:845), påverkan på hälsa och säkerhet,¹⁸⁹ samt redovisade säkerhetsrapporter,¹⁹⁰ avfallshanteringsplaner,¹⁹¹ och provanrkningsrapporter.

Domstolen ansåg sammanfattningsvis att de brister som hade påpekats inte var sådana att de borde leda till att tillstånd vägrades enligt 16 kap. 6 § MB. Verksamheten såsom den slutligen hade begränsats uppfyllde kraven i 2 kap. 6 § MB med avseende på lokalisering. Det förelåg inget hinder med hänsyn till hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. MB, bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten enligt 5 kap. MB, artsskydd och Natura 2000 enligt 7 och 8 kap. MB. Vidare ansåg domstolen att det gick att meddela sådana skäliga begränsningar och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 och 8 §§ MB att det inte skulle komma att uppstå olägenheter av väsentlig betydelse enligt 2 kap. 9 § MB. Verksamheten var därmed tillåtlig och tillstånd kunde därmed lämnas. Domstolen fann dock att bolagets åtagande var av sådan betydelse för tillåtligheten i vissa fall att de behövde omformuleras eller preciseras så att de borde föreskrivas som villkor. Tillståndet förenades därmed med ett antal villkor, dvs. 55 villkor samt 3 utredningsvillkor med provotidsföreskrifter. Bolaget gavs dock rätt att ta tillståndet i anspråk oberoende av ett eventuellt överklagande med undantag för vissa delar/områden.

Domen har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen, som meddelat prövnings-tillstånd. Det rör sig om 17 st. överklaganden av domen av ett antal privatpersoner, organisationer och NTM-centralen i Finland.¹⁹²

3.6.6 Boliden Mineral AB, Boliden 2

I rättsfallet M 992-21¹⁹³ (utökad brytning vid Kristinebergsgruvan, Rävliiden) hade ett bolag ansökt om bl.a. ändringstillstånd för utökad brytning vid Kristinebergsgruvan genom en ny underjordsdel i Rävliiden. Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt ansåg att bolaget hade uppfyllt kraven i 6 kap. miljöbalken så att den specifika miljöbedömningen kunde slutföras. Domen ändrades dock i förhållande till domstolens tidigare deldom¹⁹⁴ så att den totala mängden malm som fick brytas justerades. Vidare gavs bolaget tillstånd till bl.a. vattenverksamhet på vissa fastigheter avseende läns-hållning av den nya underjordsdelen i Rävliiden. Tillståndet förenades med 21 villkor och ett antal utredningsvillkor.

Domstolen konstaterade att den befintliga verksamheten vid Kristinebergsgruvan hade tillståndsprövats tidigare och den sökta ändringen var väl avgränsad. Domstolen bedömde att innehållet i den miljökonsekvensbeskrivning som hade getts in i målet uppfyllde de

¹⁸⁷ Europarlaments och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹⁸⁸ Se domen s. 278-294.

¹⁸⁹ Se domen s. 294-302.

¹⁹⁰ Se domen s. 303.

¹⁹¹ Se 15 kap. MB och förordning 2013:319 om utvinningsavfall. Se domen s. 304-311.

¹⁹² NTM = Närings- trafik- och miljöcentralen i Lappland.

¹⁹³ M 992-21, avgjort den 30 juni 2022 av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt.

¹⁹⁴ Se M 1993-12, avgjort den 30 april 2014 av Mark- och miljödomstolens dom, vid Umeå tingsrätt.

krav som ställs i 6 kap. miljöbalken och utgjorde därmed tillräckligt underlag för prövningen i målet. Miljökonsekvensbeskrivningen kunde därför godkännas och den specifika miljöbedömningen kunde slutföras.

Det hade inte framförts några invändningar mot verksamhetens tillåtlighet. Vattenverksamheterna låg inom av bolaget ägd mark samt på mark där rådhighet hade upplåtits till bolaget av fastighetsägaren. Verksamheten var inte i strid med någon detaljplan eller några områdesbestämmelser. Verksamhetens tillåtlighet hade prövats i förhållande till 3-4 kap. MB vid koncessionsprövningen och skulle därför inte prövas av domstolen.

Verksamhetens tillåtlighet i förhållande till riksintresset för rennärningen var inte uppe till prövning, Bergmästaren (och länsstyrelsen) hade bedömt att verksamheten inte medförde sådan negativ påverkan av det krävdes Natura 2000-tillstånd. Domstolen gjorde dock en självständig prövning av om ett Natura 2000-tillstånd behövdes, men besvarade den frågan nekande. Beträffande artskyddsdispens som gällde fågeln grönbena och orkidén brudsporre anförde domstolen, beträffande fågeln, att ändringstillståndet inte utgjorde en sådan skada på grönbenas häckningsområde att åtgärden var förbjuden. När det gäller brudsporgen bedömde domstolen att växtens bevarandestatus var tillfredställande i området och att syftet med verksamheten var uppenbart ett annat än att skada eller ta bort fridlysta växter. Någon särskild dispens fordrades därför inte.

Beträffande vattenmiljön (se 5 kap. 4 § MB) ansåg domstolen att bolaget hade visat att verksamheten inte skulle komma att medföra att vattenmiljön i det aktuella området försämrades på ett otillåtet sätt eller att den hade sådan betydelse att det äventyrade möjligheten att uppnå den status eller potential som vattenförekomst ska ha enligt miljö kvalitetsnormen. Domstolen bedömde inte heller att den risk för påverkan i en närliggande bäck (den s.k. Rävliedenbäcken) som hade framkommit i målet, var sådan att verksamheten inte kunde tillåtas. Domstolen ansåg vidare att bolaget hade visat att man efterlevde de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 1-4 §§ MB. När det gäller hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § hade bolaget beskrivit hur de strävade efter att hushålla med råvaror och energi för att minska verksamhetens miljöpåverkan. Bolaget hade t.ex. redovisat en uppdaterad avfallshanteringsplan och en uppdaterad efterbehandlingsplan.

Bolaget accepterade ett villkor att samverka aktivt med berörda samebyar om efterbehandling av verksamheten. Bolaget redovisade också energiförbrukning, framtida energibesparingar och energioptimeringar genom bl.a. elektrifiering av transporter och andra delar av verksamheten. Bolaget hade också redovisat, i en uppdaterad handlingsplan och säkerhetsledningssystem, vilka åtgärder man vidtagit för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Utifrån en sammanfattande bedömning av vad bolaget hade redovisat fann domstolen att ansökan om ändringstillstånd var tillåtlig och att tillstånd enligt MB kunde meddelas. Den tillståndsgivna verksamheten förenades som ovan nämnts med de villkor som gällde för grundtillståndet samt med ytterligare några villkor, bl.a. om samråd med samebyar i fråga om efterbehandling. Domen har vunnit laga kraft.

3.7 Reflektioner på den ovannämnda lagstiftningen och rättsfallen

Av redogörelsen i detta kapitel kan konstateras att miljölagstiftningen präglas av rättsliga förpliktelser som baseras på direktiv och förordningar från EU. Den lagstiftningen ska

sammanlänkas med annan mer nationell lagstiftning, vilket uppenbarligen kan leda till konflikter mellan lagstiftningarnas funktion, syfte och inriktning. Bengtsson anför att de:

“... senaste decennierna har miljölagstiftningen präglats starkt av EU-rätten. Ständigt kommer nya direktiv som sätter lagstiftarna i regeringskansliet i arbete med att skriva om och krångla till lagreglerna; det utförliga skrivsättet i direktiven är inte alldeles lätt att anpassa efter den svenska lagstilen”.¹⁹⁵

Inom det tillämpliga regelverket kan noteras att lagstiftningarna har syften som kan vara svårharmoniserade. Minerallagen syftar t.ex. till att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig prospektering så att samhällets behov av olika metaller kan tillgodoses. Miljöbalkens syfte är däremot att främja en hållbar utveckling genom att främst skydda miljön och människors hälsa mot skador och olägenheter. Dessa två helt olika syften kan vara svåra att kombinera. Att olika instanser beslutar och dessutom prövar överklagande av tillstånd enligt minerallagen respektive miljöbalken gör regelverket än mer komplext. Beslut enligt minerallagen överklagas enligt 16 kap. MinL till allmän förvaltningsdomstol, mark- och miljödomstol eller regeringen. Beslut enligt miljöbalken överklagas istället till länsstyrelsen, mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen samt Högsta domstolen, se 7 kap. 29 b § och 21 och 23 kap. MB. Strandskyddsdispenser beslutas i första hand av länsstyrelsen.

När det gäller de refererade rättsfallen under avsnitt 3.6 kan för det första konstateras att beslutsunderlagen är omfattade, eller t.o.m. mycket omfattande. Domarna uppgår i vissa fall till flera hundra sidor. Eftersom det är fråga om en specifik miljöbedömning av en viss verksamhet är inte beslutsunderlaget alltid lika, utan kan skilja sig åt mellan de som ansöker om tillstånd. Med hänsyn till de krav som ställs på ansökans innehåll måste underlagen vara omfattande. I rättsfallet Kaunis Iron prövades verksamhetens tillåtlighet med hänsyn till vandel, rådighet, överensstämmelse med planer, lokalisering, följdverksamhet såsom transporter, förenlighet med 3-4 kap. MB, påverkan på rennäringsen i såväl Sverige som i Finland, påverkan på Natura 2000-områden, förenlighet med vattendirektivet (miljökvalitetsnormerna i 5 kap. MB), förenlighet med artskyddsförordningen, påverkan på hälsa och säkerhet, samt redovisade säkerhetsrapporter, avfallshanteringsplaner, och provanrkningsrapporter. Trots det mycket omfattande beslutsunderlaget hävdade en del berörda parter att det var bristfälligt i olika avseenden.

Det verkar dock vara en trend att omfattande underlag krävs in för en mängd frågor för att domstolen ska vara säker på att samtliga relevanta omständigheter har beaktats vid prövningen. Detta förhållande har också lyfts fram i tidigare studier där tillståndsmyndigheternas osäkerhet kring bedömningen av olika effekter på miljön lett till att allt mer underlag begärts in under miljöprövningens gång.¹⁹⁶ Domstolarna kan dock svårtligen hantera ärendet på annat sätt. Mark- och miljööverdomstolen har uttalat i MÖD 2015:23 att i:

“... miljömål gäller att mark- och miljödomstolen har en fullständig utredningsskyldighet. Domstolen har alltså en skyldighet att bedriva en aktiv materiell processledning så att utredningen får den inriktning och omfattning som krävs. Om det föreligger brister i underlaget måste det bedömas om bristerna utgör processhinder eller är av materiellt slag. Om miljökonsekvensbeskrivningen är behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund

¹⁹⁵ Bengtsson, B., *Speciell fastighetsrätt. Miljöbalken*, 13 uppl., 2022 s. 179.

¹⁹⁶ Tillväxtanalys 2017:03.

för ett ställningstagande till verksamhetens eller åtgärdens inverkan på miljön, ligger det närmast till hands att se detta som ett processhinder. Är en sådan prövning visserligen möjlig men beskrivningen ändå bristfällig får det i stället ses som en fråga om ansökningens materiella innehåll.”

En andra reflektion beträffande rättsfallen i avsnitt 3.6 gäller det s.k. samrådsförfarandet, som är en mycket viktig del av tillståndsprövningen. Samråden – undersökningssamråd¹⁹⁷ respektive avgränsningssamråd¹⁹⁸ – ger myndigheter, organisationer och enskilda som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden information om den planerade verksamheten, och de kan därmed inkomma med invändningar mot bolagets ansökan om miljötillstånd. Hur samrådet ska genomföras måste anpassas till förhållandena i varje enskilt fall. Samrådsretsen vid s.k. avgränsningssamråd kan vara betydande. I 6 kap. 30 § MB framgår att sådant samråd ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden.

I äldre rätt var allmänhetens inflytande mer begränsat, och prövningen var en förhållandevis sluten process där förhandlingarna i Koncessionsnämnden uteslutande skedde på basis av en relativt liten och exklusiv grupp av experter.¹⁹⁹ Såväl svenska som utländska myndigheter och organisationer, men även enskilda privatpersoner, framställde invändningar mot ansökan i t.ex. rättsfallet Kaunis Iron och Talga AB. Flera av dessa personers invändningar kom sedan att avgöras av domstol. Det bör dock observeras att alla som omfattas av samrådet i 6 kap. 30 § MB inte har rätt att överklaga, 16 kap. 12 § MB.

Syftet med t.ex. ett avgränsningssamråd är dock att myndigheter, organisationer, sakägare och allmänhet ska beredas tillfälle att framföra synpunkter och kunna påverka den planerade verksamheten eller åtgärden samt miljökonsekvensbeskrivningen.²⁰⁰ I 8 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) räknas ett antal punkter upp som samrådsunderlaget ska innehålla. Av 9 § framgår vidare att uppgifterna som finns med i samrådsunderlaget ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att kunna ta ställning till vilken omfattning och detaljeringsgrad som miljökonsekvensbeskrivningen bör ha. Det är inte förvånande att samrådet kan bli mycket omfattande och involvera många personer, särskilt som samtliga inblandade vet att ett bristfälligt samråd inte kan läkas i efterhand.²⁰¹

En tredje reflektion beträffande rättsfallen gäller antalet villkor som följer med tillståndet. Villkoren kan vara såväl omfattande till sitt antal som i sin utformning.²⁰² Hur många

¹⁹⁷ 6 kap. 24 § MB. Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 6 kap. 24 § och där angivna källor.

¹⁹⁸ 6 kap. 29 § MB. Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. Kommentaren till 6 kap. 29 § och där angivna källor.

¹⁹⁹ Söderholm, P. & Bergqvist, A-K. & Pettersson, M. & Söderholm, K., *Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*, 2022, s. 44 f. och 52 f.

²⁰⁰ Se prop. 2016/17:200 s. 202 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 59.

²⁰¹ MÖD 2002:15.

²⁰² Dannemora Iron AB (16 villkor och ett antal åtaganden från bolagets sida), Talga AB (24 villkor samt krav på utredningar och undersökningar), Liikavaara vid Aikgruvan, Boliden 1 (51 villkor), Kaunis Iron

villkor som det beviljade tillståndet ska förenas med torde inte vara möjligt att ange eller förutse på förhand.

En fjärde reflektion gäller möjligheten till komplettering, se 22 kap. 2 § MB. I de angivna rättsfallen har bolagen kompletterat ansökan både en eller upprepade gånger, vilket gör att ärendet drar ut på tiden. Det bör tilläggas att en ansökan endast i undantagsfall får avvisas utan att verksamhetsutövaren först har fått ett kompletteringsföreläggande.²⁰³ Såsom tidigare studier av enskilda rättsfall visat ligger osäkerheten kring bedömningen av olika effekter på miljön också i lagstiftningen. Söderholm med flera framhåller att om:

“... de relevanta rättsreglerna endast ger vaga riktlinjer för hur bedömningarna av verksamheten ska göras, ökar riskerna för utdragna processer och sena överklaganden. Miljöbalkens hänsynsregler kopplade till vad som utgör ”oskäligen kostnader”, ”bästa möjliga teknik” och en ”integrerad prövning” har ibland utgjort källor till sådan osäkerhet.”²⁰⁴

I doktrinen framkommer att studier av miljöprövningar visar flera exempel på situationer där det funnits oklarheter avseende hur lagstiftningen ska tillämpas i det enskilda fallet.²⁰⁵ Det har handlat om osäkerhet över vilka frågor som ska prövas, på vilket sätt de ska prövas, hur stor del av verksamheten som ska prövas och hur bl.a. hur hänsynsreglerna i 2 kap. MB ska tolkas.²⁰⁶ Bäckström pekar t.ex. i sin avhandling på ett antal brister med lagstiftningen.²⁰⁷ De ovannämnda rättsfallen visar också hur olika skilda intressenter ser på regelverkets tolkning och tillämpning.

I doktrinen nämns också att prövningen har ”juridifierats” eftersom det är vanligare idag att tillstånd nekas på grund av processfrågor.²⁰⁸ I betänkandet SOU 2022:56 framgår att såväl myndigheter som verksamhetsutövare upplever att det är otydligt vilka bedömningar som behöver ingå i, eller utgöra en förutsättning för, prövningen av en bearbetningskoncession. I det nämnda betänkandet pekas på en rad utmaningar för att få starta gruvor.²⁰⁹ I betänkandet SOU 2022:33 redovisas ett antal problem med den nuvarande lagstiftningen. Där sägs bl.a. att det är för svårt att ändra en verksamhet och för otydligt var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för en ändring. Vidare nämns att samråden om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen ofta är ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ibland omfattande

(55 villkor och 3 utredningsvillkor med prövotidsföreskrifter.) Boliden Mineral, Boliden 2 (21 villkor och krav på utredningar).

²⁰³ SOU 2022:33 s. 374 f.

²⁰⁴ Söderholm, P. & Bergqvist, A-K. & Pettersson, M. & Söderholm, K., *Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*, 2022, s. 21.

²⁰⁵ Ibid. s. 53.

²⁰⁶ Se Söderholm, P. & Bergqvist, A-K. & Pettersson, M. & Söderholm, K., *Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*, 2022, s. 53 och Pettersson, M. & Söderholm, P., *Industrial Pollution Control and Efficient Licensing Processes: The Case of Swedish Regulatory Design*. Sustainability 2014, 6 (8), 5401-5422.

²⁰⁷ Se Bäckström, L., *Svensk gruvrätt. En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, 2015, s. 241-251.

²⁰⁸ Söderholm, P. & Bergqvist, A-K. & Pettersson, M. & Söderholm, K., *Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*, 2022, s. 54 som hänvisar till Granberg, D., *Environmental permitting*. Presentation vid Boliden's Capital Market Days, 21 November 2013.

²⁰⁹ Se SOU 2022:56 s. 252-256.

kompletteringsbehov som sinkar processen i flera led.²¹⁰ En ytterligare aspekt är att omfattande utredningar ibland presenteras av sökanden först i överrätten efter avslag i mark- och miljödomstol, vilket ofta medför en återförvisning av ärendet enligt instansordningsprincipen.²¹¹ Detta försinkar processen ytterligare.

Av det ovanstående kan man fråga sig om utformningen av den miljörättsliga prövningen som sker inför bearbetning och utvinning av mineral vid gruvverksamhet är effektiv, dvs. åstadkommer prövningen det som avsetts? Är den legala prövningen tillräckligt rättssäker, transparent och tidsmässigt acceptabel i förhållande till det som ska bedömas? Av vad som anförts ovan finns det risk för att de frågorna besvaras nekande men vi återkommer till våra slutsatser i kapitel 6.

²¹⁰ SOU 2022:33 s. 89-92.

²¹¹ Ibid. s. 375.

Kapitel 4: Nordisk utblick

I detta kapitel ges en översiktlig redogörelse för miljöprövningssystemens grundläggande utformning och struktur i våra nordiska grannländer. Valet av de nordiska länderna baseras främst på närheten till Sverige vad gäller rättsliga, konstitutionella, politiska och andra samhällskulturella beröringspunkter.²¹²

4.1 Miljöprövningssystem i Danmark

I Danmark meddelas tillstånd till olika miljöfarliga verksamheter av kommunerna eller amtsråden (motsv. länsstyrelser i Sverige). I vissa fall är det Danska Miljøstyrelsen som är miljöprövningsmyndighet, vilket motsvarar svenska Naturvårdsverket. Överklaganden sker i två eller tre instanser. Ett beslut av kommunen eller amtsrådet överklagas till Miljøstyrelsen och vissa, principiellt viktiga ärenden avgörs slutligt av Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Tillståndsplikt

Tillståndspliktiga verksamheter i Danmark är sådana som innebär en betydande miljöpåverkan. Vilka verksamheter som innebär en betydande miljöpåverkan regleras i bilaga 1 till miljöbedömningslagen²¹³, verksamheter som *kan* innebära en betydande miljöpåverkan regleras i bilaga 2. Huruvida en verksamhet kräver tillstånd finns även reglerat i speciallagstiftning, beroende på vilken typ av verksamhet det handlar om.

För att avgöra om en verksamhet som omfattas av bilaga 2 till miljöbedömningslagen är tillståndspliktig krävs en miljöbedömning, vilket verksamhetsutövaren måste ansöka om. Miljöbedömningen avgör dock inte om en verksamhet kan påbörjas eller inte, utan utgör endast en bedömning av effekterna på människor och miljö med särskild tonvikt på arter och livsmiljöer som skyddas enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet m.m.

En verksamhet som omfattas av bilaga 2 till miljöbedömningslagen får inte heller påbörjas förrän verksamhetsutövaren skriftligen meddelats om att verksamheten sannolikt inte kommer att ha någon betydande miljöpåverkan (screeningavgörande). Står

²¹² Redovisningen här av prövningssystemen i de nordiska länderna bygger i huvudsak på den komparativa redogörelse av miljöprövningsprocesserna som presenterades i SOU 2022:33 (s. 479–497). I projektets andra delrapport ges en bredare internationell översikt av mineral- och miljöprövningssystem utanför de nordiska länderna, främst avseende Portugal, British Columbia (Kanada), Western Australia (Australien), samt vissa utvecklingsländer som t.ex. Ghana, Zambia och Moçambique.

²¹³ Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), LBK nr 1976 av 27/10/2021 är en del av Danmarks införlivande av MKB-direktivet. Bilaga 1 och 2 till miljöbedömningslagen motsvarar till övervägande delen MKB-direktivets bilaga 1 och 2.

det klart att verksamheten inte kommer att leda till någon miljöpåverkan ska provningsmyndigheten besluta att verksamheten inte omfattas av krav på miljöbedömning. Beslutet publiceras sedan på Danska Miljøstyrelsens webbplats.

Utöver tillstånd för de verksamheter som finns i bilaga 1 och 2 krävs det också ett miljögodkännande. Detta gäller både vid nyetablering och vid betydande förändring eller förlängning av ett tillstånd. I samband med miljögodkännandet fastställer godkännande-myndigheten vilka krav som ska ställas på verksamheten, t.ex. att farliga kemikalier ska förvaras på ett säkert sätt. Processen om godkännande sker parallellt med tillståndprocessen.

Tillståndsprövningen har för vissa branscher och för vissa anläggningar ersatts med generella föreskrifter, vilket är mer vanligt förekommande än i Sverige. För verksamheter och branscher som inte omfattas av tillståndsplikt finns det särskilda branschinitiativ. Sådana finns för t.ex. maskinverkstäder och maskinfabriker, garage, biltvättar, kemtvättar m.fl. Det finns också branschbeskrivningar för tillståndspliktiga verksamheter i syfte att underlätta företagens miljöarbete.

Det finns även verksamheter som kräver en anmälan till kommunen i stället för ett tillstånd. Det kan handla om t.ex. tillfälliga verksamheter som kan komma att generera damm, buller eller vibrationer. Det finns även lokala föreskrifter om andra anmälningspliktiga verksamheter.

När en kommun mottagit en anmälan ska den godkännas. Beslut om godkännande får bara överklagas om anmälan avser en kommunalt ägd eller kommunalt driven verksamhet, då kan godkännandet överklagas till Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Omprövning och tidsbegränsning

Det är möjligt att tidsbegränsa tillstånd. Dessutom måste verksamhetsutövaren söka nytt tillstånd om denne inte nyttjar sitt tillstånd inom 2–5 år. Om verksamhetsutövaren använt tillståndet men sedan upphör med verksamheten måste verksamhetsutövaren söka nytt tillstånd efter tre år.

4.2 Miljöprovningssystem i Finland

Den finländska miljöskyddslagen (2014/527) motsvarar till stor del 9 kap. miljöbalken i den svenska lagstiftningen. Finland har tillstånds-, anmälnings- och registreringspliktiga verksamheter. Förutom miljötillståndsregleringen i miljöskyddslagen finns även sektorslagstiftning där tillståndsplikt kan förekomma. Kommunerna har även möjlighet att anta kommunala skyddsföreskrifter.

De myndigheter som prövar miljötillstånd är de kommunala miljövårdsmyndigheterna och den statliga miljötillståndsmyndigheten. Miljötillstånd krävs för verksamheter som kan medföra betydande miljöpåverkan eller som berör ett större område. De kommunala miljövårdsmyndigheterna hanterar vissa tillstånd och vissa anmälningspliktiga verksamheter. Av stadsrådets förordning om miljöskydd (2014/713) går det att utläsa vilken myndighet som ska fastställa miljötillståndsfrågorna för respektive verksamhet, vilket går att jämföra med den svenska miljöprovningförordningen.

Till skillnad från i Sverige prövas överklaganden av ett beslut eller begäran om omprövning enligt miljöskyddslagen av förvaltningsrätt avseende miljöfarliga verksamheter samt enligt lagen om förvaltningsdomstolarna (1999/430) och lagen om rättegång i förvaltningsärenden (2019/808). Överklaganden av beslut som fattats med stöd av miljöskyddslagen har centraliserats till Vasa förvaltningsdomstol. Vid prövningen består rätten av två juridiska domare och en sakkunnig inom naturvetenskap eller teknik, vilka kan likställas med de svenska mark- och miljödomstolarnas tekniska råd. Förvaltningsdomstolens beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen där det dock krävs prövningstillstånd.

Ett beslut om huruvida det krävs en miljöbedömning för en verksamhet tar cirka en månad och själva miljöbedömningsprocessen tar cirka 12 månader beroende på hur snabbt underlaget kommer in till myndigheten. För en ny verksamhet tar tillståndsprocessen cirka 10–12 månader. I Finland granskas miljökonsekvensbedömningen av Närings- trafik- och miljöcentralen (NTM).

Tillståndsplikt

I miljöskyddslagen återfinns de materiella bestämmelserna vad gäller tillståndsprövning. I Finland krävs miljötillstånd för verksamheter som:

- medför risk för förorening av miljön,
- kan orsaka förorening i vattendrag, när det inte är fråga om en sådan verksamhet som avses i 1 kap. 19 § vattenlagen,
- innefattar avledande av avloppsvatten som kan orsaka förorening av ett dike, källa eller en rännil som avses i 1 kap. 3 § 6 mom. i vattenlagen,
- kan utsätta omgivningen för sådant oskäligt besvär som avses i 17 § 1 mom. lagen angående vissa grannelagsförhållanden (26/1920).

Miljötillstånd krävs även för verksamhet vid energiproducerande anläggningar, asfaltstationer, distributionsstationer, betongstationer, verksamheter som producerar vissa betongprodukter samt vissa kemiska tvättinrättningar.

För väsentliga ändringar av miljötillståndspliktiga verksamheter krävs det miljötillstånd för ändringar som innebär att utsläppen från verksamheten ökar. Tillstånd krävs dock inte om ändringen inte ökar miljöpåverkan eller om riskerna och miljötillståndet inte behöver ses över på grund av ändringen av verksamheten.

Omprövning och tidsbegränsning

Det är möjligt att ge tidsbegränsade tillstånd, t.ex. om det är osäkert vilka miljöeffekter en verksamhet kommer att få. Det vanligaste är dock att tillstånd lämnas på obegränsad tid. Det finns också möjlighet att återkalla ett befintligt tillstånd om vissa omständigheter är uppfyllda.

Samordning med gruvlagstiftning

Syftet med finländska gruvlagen från 2011 (621/2011) med revideringar från 2023, är bl.a. att främja en socialt, ekonomisk och ekologisk hållbar malmletning och gruvdrift

och att ordna användningen av de områden som behövs för detta. I Finland har gruvlagen så långt som möjligt samordnats med miljöskyddslagen. En gruvverksamhet måste bedrivas enligt de grundläggande principerna i miljölagstiftningen (försiktighetsprincipen, BAT m.m.). Redan i 6 § gruvlagen uppställs också en rad krav för verksamheten som kan ses som komplement till de allmänna skyldigheterna i miljöskyddslagen. Dessa krav har utvecklats ytterligare i och med den senaste revideringen av gruvlagen. Till skillnad från i Sverige integreras miljöfrågor i hela tillståndprocessen för gruvor och inte bara begränsat till miljöprövningen. Detta medför att miljöprövningen sker i ett tidigare skede i Finland.²¹⁴

4.3 Miljöprövningssystem i Norge

Norge är inte medlem i EU men många EU-direktiv gäller även i Norge genom medlemskapet i EFTA. I Norge finns ingen motsvarighet till den svenska miljöbalken, utan miljölagstiftningen är uppdelad i olika miljölagar. Tillstånd kan meddelas av föroreningsmyndigheten, vilka på nationell nivå är klimat- och miljödepartementet (Klima- og miljødepartementet) och den norska miljömyndigheten (Miljødirektoratet). Tillstånd kan också meddelas av fylkeskommunen (motsv. länsstyrelse) samt kommunen. Beslut som fattas av fylkeskommunen kan överklagas till norska miljömyndigheten och vidare till klimat- och miljödepartementet. Av lagen om föroreningskontroll²¹⁵ framgår vilken föroreningsmyndighet som har behörighet att besluta om tillstånd. De processuella reglerna återfinns, liksom i Finland och Danmark, i förvaltningslagen.²¹⁶

En viktig författning i norsk miljölagstiftning är plan- och bygglagen.²¹⁷ Det är den lag kommunerna använder när de fattar beslut om markanvändning. Plan- och bygglagen reglerar hur samhället ska utvecklas, och syftet är att säkerställa den naturliga mångfalden och främja en hållbar utveckling till förmån för individen, samhället och kommande generationer. De undantag som framgår av lagen är dock något som nyttjas mycket vid nyetableringar av verksamheter.

Målet för handläggningstider är 6–9 månader för okomplicerade prövningar. Inkluderar prövningen en miljöbedömning är målet 9–12 månader. Detta är dock mål och inte fastställda tidsgränser. I mer komplexa mål, t.ex. mål om gruvor, finns det exempel på prövningar som tagit 6–7 år.

Tillståndsplikt

I Norge finns det olika bestämmelser för tillståndsplikt beroende på om verksamheten ska utföras på land eller i vattnet. Föroreningar är förbjudna om inget annat föreskrivs och för nya verksamheter och ändringar av verksamheter krävs det tillstånd. Tillstånd krävs dock inte för verksamheter som innebär normala föroreningar från fiske, jordbruk, skog, bostäder eller liknande, kontor- och affärslokaler, skolor, hotell, tillfälliga byggverksamheter m.m.

²¹⁴ Tillväxtanalys 2016:09.

²¹⁵ Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

²¹⁶ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

²¹⁷ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

En viktig princip i norsk miljölagstiftning är ”Polluter Pays Principle” (PPP). Den som förstör miljön ska betala för sig, och kan bli skyldig att avhjälpa eller reparera skador på plats eller bygga upp liknande naturliga miljöer på annat håll. Andra viktiga principer i norsk miljölagstiftning är bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga lokalisering. Ansökan om tillstånd ska göras för de verksamheter som framgår av lagen om föroreningskontroll och i förordningen om föroreningskontroll.²¹⁸

Omprövning och tidsbegränsning

Föroreningsmyndigheten ska regelbundet ta upp tillståndet för omprövning, mot bakgrund av utvecklingen av bästa tillgängliga teknik i enlighet med IED-direktivet och en omprövning ska ske senast fyra år efter att en ny BAT-slutsats har offentliggjorts. Föroreningsmyndigheten har även möjlighet att återkalla eller ändra villkoren för ett tillstånd. Detta kan ske bl.a. om:

- skadan med föroreningen blir betydligt större än förväntat
- skada eller olägenhet kan minskas utan orimlig kostnad för förorenaren
- det finns ny teknik att tillgå
- villkoren är onödiga för att förhindra föroreningar.

Tillstånd meddelas vanligen för obegränsad tid. För prov-verksamheter förekommer det att man meddelar tidsbegränsade tillstånd för att se hur verksamheten fungerar.

Koppling till gruvlagstiftning

Norges minerallag är från 2009 (Lov 2009 Nr. 101) och reglerar till skillnad från Sverige och Finland även typiska markägarmineral. Syftet med lagen är att främja och säkerställa en socialt ansvarsfull förvaltning och användning av mineraltillgångar i enlighet med principen om hållbar utveckling. Plan- och bygglagen är central då den reglerar var mineralutvinning får ske. Kommunen avgör därmed om en gruva kan tillåtas eller inte. Tillstånd enligt minerallagen ersätter inte krav på tillstånd, godkännande och planer enligt annan lagstiftning (5§ minerallagen). Vilka lagar som åsyftas räknas inte upp, men av betydelse är bl.a. lagen om föroreningskontroll och naturmångfaldslagen.²¹⁹

4.4 Miljöprövningssystem i Island

Island är inte medlem i EU. Liksom Norge har Island dock implementerat några EU-direktiv. IED-direktivet är implementerat i sanitets- och föroreningskontrollagen²²⁰ och MKB-direktivet är implementerat i lag om miljöbedömning av projekt och planer.²²¹

Tillståndsprocessen är separerad från miljöbedömningsprocessen och processerna hanteras av olika statliga myndigheter. Den nationella planmyndigheten är ansvarig myndighet för lag om miljöbedömning av projekt och planer, och beroende på vilken typ

²¹⁸ Forskrift om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften).

²¹⁹ Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

²²⁰ Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, 1998 nr 7, 12 mars.

²²¹ Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlan, 2021 nr 111, 25 juni.

av verksamhet det rör sig om är det antingen isländska miljömyndigheten (Umhverfisstofnun) eller någon av hälsokommittéerna som utfärdar tillstånd för utsläppsverksamheter. I vissa fall kan tillstånd krävas av båda myndigheterna för samma projekt om det innebär flera olika verksamheter. De två processerna kan inte slås ihop men det är möjligt att ansöka om miljöbedömning och tillstånd samtidigt. I dessa fall behövs ett tidigt medgivande av tillståndsmyndigheten innan ett beslut kan fattas att handlägga tillståndsansökan samtidigt med miljöbedömningen.

Tillståndsplikt

Av artikel 6 i sanitets- och föroreningskontrollagen följer att verksamheter som omfattas av bilagorna 1, 2 och 4 är tillståndspliktiga. Det är med andra ord förbjudet att starta verksamheten om man inte har tillstånd. Exempel på verksamheter som anges i bilagorna är energiindustri, produktion och bearbetning av metaller, mineralindustri, kemisk industri och avfallshantering.

Omprövning och tidsbegränsning

Av artikel 15 i sanitets- och föroreningskontrollagen följer att tillståndsmyndigheten regelbundet ska se över tillståndet, minst vart 16 år. Tillstånd ska vidare enligt artikel 6 utfärdas för viss period och i praktiken tidsbegränsas alla tillstånd till högst 16 år. Vill verksamhetsutövaren därefter fortsätta bedriva verksamheten behöver denne ansöka om nytt tillstånd.

Tillståndsmyndigheten får enligt artikel 6 i sanitets- och föroreningskontrollagen ompröva och ändra verksamhetstillståndet innan giltighetstiden har löpt ut på grund av ändrade omständigheter, t.ex. om den förorening som orsakas av verksamheten är större än vad som förväntades när tillståndet utfärdades, vid ändringar i verksamheten i samband med bestämmelserna i verksamhetstillståndet, på grund av den tekniska utvecklingen eller ändringar i reglerna om föroreningskontroll eller om det sker en ändring i kommunens plan i den aktuella kommunen. Om en revidering eller ändring av ett tillstånd leder till ändrade verksamhetsvillkor, ska tillståndsmyndigheten offentliggöra ett utkast till en sådan ändring under minst fyra veckor.

Tillståndsmyndigheten får vidare förlänga giltighetstiden för verksamhetstillståndet med högst ett år medan ansökan om ett nytt tillstånd behandlas, om en tillfredsställande ansökan om ett nytt tillstånd har mottagits av utfärdaren.

4.5 Sammanfattande jämförelse

Miljölagstiftningen i de nordiska länderna har många gemensamma nämnare, mycket beroende på MKB-direktivets paraplyliknande bestämmelser. Genom att länderna har genomfört MKB-direktivet i respektive lands lagstiftning påminner ländernas miljöprövningsbestämmelser om varandra även om lagstrukturen varierar. Länderna har utöver MKB-direktivet, IED-direktivet och avfallsdirektivet i många fall infört mer långtgående bestämmelser och har även träffat särskilda gränsöverskridande överenskommelser med vissa grannländer utöver det som EU-rätten reglerar.

Det kan också konstateras att våra grannländer har valt att lägga miljöprövningsfrågorna på förvaltningsmyndigheter som följer respektive lands förvaltningslag. Den svenska

ordningen är i det avseendet annorlunda eftersom miljöprövningen som huvudprincip sker hos mark- och miljödomstolar som inte följer förvaltningslagen, utan miljöbalkens egna processregler, lagen (1996:242) om domstolsärenden och rättegångsbalken. I Danmark, Norge och på Island är det inte heller domstolar som utgör överprövningsinstanser, utan andra myndigheter har den rollen. I Finland har man valt att centralisera miljöprövningen till Vasa förvaltningsrätt och i Sverige har vi våra fem mark- och miljödomstolar och den egna överprövningsinstansen Mark- och miljööverdomstolen. I Finland finns även en motsvarighet till de tekniska råden vid mark- och miljödomstolen.

På systemnivå kan en jämförande analys av de nordiska ländernas miljöprövningssystem sammanfattas i tabell 1, nedan.

	Danmark	Finland	Norge	Island
Första instans	<i>Administrativt:</i> Kommun / Amtsråd / Miljøstyrelsen	<i>Administrativt:</i> Kommun / Miljøtillstånds- myndighet	<i>Administrativt:</i> Kommun / Fylkeskommun / Miljødirektoratet / Klima- og miljødepartementet	<i>Administrativt:</i> Hälsokommittéer / Miljømyndigheten
Andra instans	<i>Administrativt:</i> Miljøstyrelsen / Miljø- og Fødevareklage- nævnet	<i>Domstol:</i> Förvaltningsrätt	<i>Administrativt:</i> Fylkeskommun / Miljødirektoratet / Klima- og miljødepartementet	<i>Administrativt:</i> Kommittén for klagomål på miljø og naturressurser
Tredje instans	<i>Administrativt:</i> Miljø- og Fødevareklage- nævnet	<i>Domstol:</i> Högsta förvaltnings- domstolen	<i>Administrativt:</i> Miljødirektoratet / Klima- og miljødepartementet	?

Tabell 1: Översikt av prövningssystemen för miljötillstånd i övriga nordiska länder (övergripande förfarandekategorier).

Kapitel 5: Reformbehov och pågående utredningar

I detta kapitel ges en översiktlig redogörelse för nyligen avslutade samt pågående offentliga utredningar som är relaterade till dels gruvnäringen, dels miljötillståndsprövningar i allmänhet. Översikten ger en dagsaktuell bild av problemställningar och reformbehov inom området. Vi har även valt att kort redogöra för innehållet i en rapport som berör tillståndprocesser specifikt och som nyligen givits ut av Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) inom ramen för projektet *Vägval för metaller och mineral*.

5.1 Miljöprövningsutredningen

Miljöprövningsutredningens uppdrag var att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna de förslag på åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning till gagn för en grön omställning. Utredningen presenterade sitt betänkande den 14 juni 2022.²²²

Som en allmän slutsats konstaterar Miljöprövningsutredningen, såsom nämnts i tidigare avsnitt, att den samlade prövningstiden behöver minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning.

Mycket av det som utredningen föreslår handlar som redan påtalats, inte bara om att ändra regelverket, utan snarare om att få till en mer ändamålsenlig tillämpning av gällande lagregler. Lösningen finns således både i ändrade regler, ny tillämpning och ökad dialog. Miljöprövningsutredningens förslag handlar om enklare regler för att ändra en verksamhet såsom tydligare gränsdragning mellan tillstånds- och anmälningsplikt vid ändring av en verksamhet. För att förbättra den nationella samordningen av riksintressen och målkonflikter föreslås tydligare och mer samordnade myndigheter. Även mer aktiva prövningsmyndigheter föreslås där tidsplaner och muntliga förberedelser används i högre grad. Regelbundna omprövningar av tillstånd med införande av obligatorisk omprövning är ytterligare förslag. För mer effektiva miljöprövningar finns också förslag om att regeringens tillåtighetsprocess ska ligga så tidigt som möjligt i processen.

Förslagen har varit på remiss, men någon proposition från regeringen har ännu inte lagts fram.

²²² SOU 2022:33, *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*.

5.2 Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral

I syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral tillsatte regeringen en särskild utredare 2021.²²³ Utredningens betänkande överlämnades i oktober 2022.²²⁴

Utredaren har bl.a. haft i uppgift att analysera och föreslå förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta. I uppdraget ingick även att föreslå förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del.

En övergripande slutsats som utredningen drar är att en hållbar försörjning inte kan åstadkommas enbart genom regelförändringar och förändrade prövningsprocesser, utan det behövs insatser även inom andra områden såsom organisation, strategisk styrning och kunskapsförsörjning.²²⁵ Ett antal huvudutmaningar har identifierats, som att investerare tvekar att finansiera projekt till följd av otydligheter i prövningsprocessen och att vad som slutgiltigt prövas i koncessionsärendet behöver klarläggas. Den nationella planeringen ger inte tillräckligt stöd för att genomdriva samhällsprioriteringar. EU-rättens miljöskydd innebär enligt utredningen hinder för att prioritera gruvetablering i Sverige och det behövs ett långsiktigt arbete för att balansera intressen mot varandra.

Utredningens förslag kopplat till denna studie handlar bl.a. om att man vill ge länsstyrelserna ett uppdrag att utveckla bättre samverkansformer sinsemellan i ärenden som rör undersökningsarbete, tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken samt övriga frågor inom ramen för koncessions- och miljötillståndsprövning av gruvverksamhet.²²⁶ Utredningen föreslår vidare att prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas i sin helhet till miljöprövningen. Koncessionsprövningen bör då endast gälla malmbevisning och fastställande av ensamrätt till fyndigheten.²²⁷ Därigenom kan markanvändningsfrågorna prövas och avgöras sammantaget och slutligt.²²⁸ Utredningens bedömning, till skillnad från branschorganisationen Svemins uppfattning, är att denna förändring kan genomföras utan att försämra investeringsklimatet.

För att få till stånd ny eller utvidgad gruvverksamhet i Sverige med hänsyn till rådande miljöskydd, föreslår utredningen vidare att man ska verka för en förändring av EU-rätten inom det gemensamma arbetet i EU. Utredningen föreslår även en fullständig översyn av minerallagen och mineralförordningen, eftersom systematiken delvis brister då det gjorts flera tillägg. Dessutom menar utredningen att regelverket har ålderdomliga inslag.

²²³ Dir. 2021:16

²²⁴ SOU 2022:56, *En tryggad försörjning av metaller och mineral*.

²²⁵ Ibid. s. 26.

²²⁶ Ibid. s. 31.

²²⁷ Ibid. s. 33.

²²⁸ Ibid. s. 41.

5.3 Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen

I en departementspromemoria, som presenterades den 28 februari 2023, föreslås lagändringar som innebär att prövningen av ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, ska göras i samband med prövningen av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och inte i samband med prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.²²⁹

Bakgrunden till utredningsuppdraget är följande. Genom hänvisningen i 4 kap 2 § minerallagen till miljöbalkens hushållningsbestämmelser blir bestämmelserna om skydd för Natura 2000-områden tillämpliga i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession. Högsta domstolen har, angående tillstånd till verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område, uttalat att en samlad bedömning ska göras *i något skede av prövningen*, och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig.²³⁰ Ett tillstånd förutsätter att myndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på det skyddade området.²³¹ Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen klargjort att ett Natura 2000-tillstånd måste föreligga innan ett beslut om bearbetningskoncession kan meddelas.²³²

På grund av rådande rättsläge beslutade Näringsdepartementet den 2 maj 2022 att ge en utredare i uppdrag att utreda frågan om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.²³³ Enligt uppdraget skulle utredaren, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till EU-rätten, lämna förslag som innebar att prövningen av ett Natura 2000-tillstånd skulle göras i samband med prövningen av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och inte i samband med prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen, i de fall ett sådant tillstånd behövs.

Lagförslaget har i februari 2024 remitterats till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslås att ett Natura 2000-tillstånd inte ska vara en förutsättning för att en bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Genom ändringarna effektiviseras koncessionsprövningen samtidigt som de EU-rättsliga kraven på en fullständig, exakt och slutlig bedömning av påverkan på livsmiljöer eller arter i ett Natura 2000-område tillgodoses. Natura 2000-prövningen föreslås således flyttas till miljötillståndsprövningen och kraven på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning anpassas till koncessionsprövningen. Ett Natura 2000-tillstånd ska därmed inte längre vara en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession ska kunna beviljas. Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan. Därmed undviks en dubbelprövning av Natura 2000-frågorna genom krav på nytt tillstånd eller ytterligare villkor. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

²²⁹ Ds 2023:5, *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen*.

²³⁰ NJA 2013 s. 613 (Bunge).

²³¹ Ds 2023:5 s. 14-15 samt NJA 2013 s. 613.

²³² Ds 2023:5 s. 27 samt HFD 2022 not. 20 (Laver).

²³³ N2022/01133.

5.4 Miljötillståndsutredningen

Den i juni 2023 tillsatta Miljötillståndsutredningen ska ta ett helhetsgrepp om den svenska miljöprövningen enligt miljöbalken.²³⁴ Utredningens uppdrag, som ska redovisas i december 2024, har översiktligt redogjorts för tidigare i avsnitt 2.5.3. I direktiven till utredningen liksom bakgrundsbeskrivningen nämns ett antal problem som knyter nära an till syftet med denna rapport. Av denna anledning lyfts några av problemen nedan, eftersom de påvisar ett tydligt reformbehov rörande miljötillståndprocessen.

EU-direktiv och internationella konventioner på miljöområdet har i svensk rätt genomförts framförallt genom miljöbalken. Det har i vissa fall lett till att det finns en rad olika regler med liknande syften såsom bevarandeskydd, vilket kan leda till en komplex rättstillämpning.²³⁵ I direktivet nämns vidare fördelar respektive nackdelar utifrån investeringsviljan med att ha en gemensam sammanhållen tillståndprocess jämfört med en etappvis sådan. En sammanhållen process kan leda till ett större risktagande för en sökande. En etappvis prövning kan ge en mer ekonomisk och rättslig trygghet inför nästa steg men leda till fler överklaganden. För att öka incitamenten för att investera anges i direktivet att det är fördelaktigt att i ett så tidigt skede som möjligt kunna ge besked om samhällets grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Beskedet ska handla om avvägningar mellan motstående och allmänna intressen enligt 3 och 4 kapitlet miljöbalken. Utredaren ska enligt direktivet utreda om vissa av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag.

Ytterligare punkter som tas upp i direktivet för att öka investeringsviljan är att nuvarande tillståndprocess delas upp i en del som handlar om huruvida verksamheten kan tillåtas och en annan del som handlar om villkoren för verksamheten.²³⁶ Det kan vara lämpligt att mark- och miljödomstolarna endast prövar överklagade beslut om tillstånd eller villkor och att en annan myndighet prövar dessa ärenden i första instans. Ansvarsfördelningen mellan myndigheter och myndighetsstrukturen ska ses över av utredaren. Myndigheternas roller är inte tydliga. Vissa myndigheter kan överklaga beslut eller domar. I alla skeden av en miljötillståndsprocess måste det också vara tydligt vad som krävs av den som söker tillstånd.²³⁷

Ett sätt att förkorta prövningen kan också vara att begränsa möjligheten att överklaga. Utredaren ska därför undersöka om kretsen som får överklaga kan och bör minskas när det gäller domar eller beslut enligt miljöbalken.²³⁸

5.5 IVA-rapporter om tillståndprocesser

Ett antal rapporter har under innevarande år författats av arbetsgrupper inom ramen för IVAs projekt *Vägval för metaller och mineral*. Den första rapporten handlar om

²³⁴ Dir. 2023:78.

²³⁵ Ibid. s. 5.

²³⁶ Ibid. s. 7.

²³⁷ Ibid. s. 9.

²³⁸ Ibid. s. 11.

efterfrågan och brytning, och den andra rapporten behandlar återvinning och cirkulära flöden.²³⁹

Den tredje rapporten, som är av relevans för detta arbete, behandlar politiken och samhället. En stor del av innehållet berör tillståndprocesser och då speciellt miljöprövningarna.²⁴⁰ Rapportens fokus är de politiska utmaningarna för EU och Sverige att klara försörjningen av nya metaller. Styrkor och svagheter lyfts fram med miljöprövningarna i syfte att nyansera debatten. En hel del av det som tas upp i rapporten relaterar till miljöprövningsutredning ovan. Arbetsgruppen lyfter fram de målkonflikter som inte kan lösas inom ramen för miljöprövningarna och som därför måste hanteras av politiken, såsom konflikter mellan klimatåtgärder och ökad biologisk mångfald. Det kan också handla om bevarande av en naturmiljö eller utvinning av en naturresurs inom ett område. Svepande och kategorisk kritik av miljö- och tillståndsprövningar bör ersättas med förbättringsförslag med respekt för processernas styrkor och begränsningar.²⁴¹

Rapportförfattarna efterlyser en debatt som med respekt närmar sig tillståndprocesserna som en viktig demokratisk institution för samhällets riskhantering.²⁴² Det pågående arbetet med en svensk mineralstrategi, där EU:s Critical Raw Materials Act (CRMA) kan ses som ett ramverk, bör tydligt innefatta vilken internationell roll som Sverige som gruvnation ska spela.²⁴³

²³⁹ IVA (2024a) *Utmaningar för att möta ökade behov av metaller och mineral*, IVA (2024b) *Cirkulära flöden för att möta ökade behov av metaller och mineral*.

²⁴⁰ IVA (2024c) *Ökade behov av metaller och mineral – strategier, mål- och intressekonflikter*.

²⁴¹ Ibid. s. 30.

²⁴² Ibid. s. 39.

²⁴³ Ibid. s. 48.

Kapitel 6: Avslutade diskussion och analys

Rapportens avslutande kapitel återkopplar, diskuterar och analyserar de resultat som framkommit i tidigare kapitel i ljuset av studiens övergripande syfte och frågeställningar. Här redovisas även våra slutsatser i dessa avseenden.

6.1 Inledning

Det övergripande syftet med denna studie har varit att närmare undersöka utformningen av den miljörättsliga prövning som sker inför bearbetning och utvinning av mineral vid gruvverksamhet i det svenska systemet. I detta ligger bl.a. att kort beskriva de rättsliga regler som gruvnäringens aktörer måste förhålla sig till samt utforska hur motstående intressen och eventuella konflikter hanteras enligt gällande rätt. Ett särskilt fokus har lagts på motiven bakom den processrättsliga utformningen, samt de samhällsmässiga konsekvenserna avseende ekonomi, miljö och sociala aspekter.

Den allmänna målsättningen har vidare brutits ner i fem konkreta forskningsfrågor:

- Vilka var de bakomliggande motiven för att utforma den svenska miljötillståndsprocessen med domstol som första prövningsinstans?
- Hur hanteras de roller som olika myndigheter tilldelats, och hur löses de konflikter som kan uppstå mellan motstående allmänna intressen?
- Vilka har de viktigaste konsekvenserna av ovanstående två infallsvinklar blivit i praktiken, och hur kan dessa konsekvenser relateras till de ursprungliga och bakomliggande målsättningarna?
- Hur effektiv är den svenska miljöprocessen, i ett samhällsperspektiv?

I det följande redogörs för våra resultat och slutsatser avseende ovanstående forskningsfrågor, baserat på redogörelser och analyser i tidigare kapitel.

6.2 Det processuella systemet för miljötillstånd

Av redogörelsen i kapitel 2, framgår att det sedan arbetet med 1969 års miljöskyddslag kan identifieras en tydlig institutionell utvecklingslinje rörande prövningssystemets utformning för miljötillstånd. Den är emellertid inte tydlig på så sätt att utredningar, remissinstanser och regeringar varit eniga och övertygade i valet av prövningsorgan och processutformning. Den tydliga institutionella utvecklingslinjen består istället i den tveksamhet och vacklande inställning till de två alternativen administrativ myndighet respektive domstol som går som en röd tråd genom de återkommande reformförslagen.

Under utarbetandet av 1969 års miljöskyddslag lyfte immissionssakunniga frågan om administrativ tillåtlighetsprövning, men ansåg att en sådan ordning skulle rubba hela det

dåvarande systemet för prövning av vattenföroreningsmålen, som då låg hos vattendomstolarna. Här framhölls också det nära sambandet mellan tillåtlighetsprövning och ersättningsfrågor.

Med anledning av de kritiska remissynpunkter som framfördes mot domstolsalternativet valde då regeringen istället en organisatorisk och processuell lösning med administrativ prövning av miljötillståndsärendena. Detta motiverades huvudsakligen av det framträdande inslaget av lämplighetsavvägningar, t.ex. av ekonomisk, teknisk och social natur.

Valet mellan administrativ myndighet respektive domstol kom även att bli en betydande fråga vid arbetet med 1983 års vattenlag, eftersom prövningen av vattenföretag krävde en allsidig bedömning med hänsyn till olika allmänna planeringssynpunkter. Att valet föll på den befintliga organisationen med vattendomstolar motiverades bl.a. med att de representerade ett väl inarbetat system, kopplingen mellan tillståndsfrågor och villkor med ersättningsfrågorna, samt risken för effektivitetsförluster om två olika myndigheter måste sätta sig in i de komplicerade frågorna.

Under arbetet med miljöbalken förutsatte Miljöbalksutredningen att vattenmålen även fortsättningsvis måste handläggas i domstol, en utgångspunkt som kom att bli central eftersom alternativet med en administrativ myndighet för miljömålen då skulle leda till en uppdelning av prövningarna och minskad enhetlighet i systemet. Trots att Lagrådet ansåg att förslaget hade flera principiellt otillfredsställande inslag från processrättsliga synpunkter, gick regeringen vidare med Miljöbalksutredningens alternativ. Samtidigt gjordes ett explicit förbehåll att i ett senare skede överväga om tillståndsprövningen i framtiden borde ligga på en administrativ myndighet.

Här kan även återkopplas till den parallella utvecklingslinjen, där arbetet med att renodla domstolarnas roll och uppgifter manifesterades i principen att domstolarna endast bör ha rättskipande uppgifter, medan typiska förvaltningsfrågor bör ligga på administrativ myndighet.

Under 2000-talet blev åter prövningssystemets utformning föremål för ett antal utredningar. Både Miljöbalkskommittén och Miljöprocessutredningen förordade att tillåtlighets- och tillståndsfrågor skulle separeras från frågor om markåtkomst och frågor om ersättning för skada och intrång, där de förra skulle prövas i administrativ ordning och de senare i domstol. Regeringen valde emellertid att behålla domstolsprövningen, om än i en reformerad domstolsorganisation.

Detta institutionella narrativ mellan olika prövningsformer fortsätter in i nutiden. För närvarande pågår Miljötillståndsutredningens arbete med att åter ta ställning till om tillståndsprövningen ska ske i administrativ ordning eller i domstol (se avsnitt 5.4). Utredningsuppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

6.3 Regelverk och tillämpning vid prövning av miljötillstånd

Av redogörelsen i kapitel 3 kan konstateras att miljölagstiftningen präglas av rättsliga förpliktelser som baseras på direktiv och förordningar från EU. Den lagstiftningen ska sammanlänkas med annan mer nationell lagstiftning, vilket uppenbarligen kan leda till konflikter mellan lagstiftningarnas funktion, syfte och inriktning.

Inom det tillämpliga regelverket kan noteras att lagstiftningarna har syften som kan vara svårharmoniserade. Minerallagen syftar t.ex. till att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig prospektering så att samhällets behov av olika metaller kan tillgodoses. Miljöbalkens syfte är däremot att främja en hållbar utveckling genom att främst skydda miljön och människors hälsa mot skador och olägenheter. Dessa två helt olika syften kan vara svåra att kombinera. Att olika instanser beslutar och dessutom prövar överklagande av tillstånd enligt minerallagen respektive miljöbalken gör regelverket än mer komplext.

När det gäller de refererade rättsfallen under avsnitt 3.6 kan för det första konstateras att beslutsunderlagen är omfattade, t.o.m. mycket omfattande. Domarna uppgår i vissa fall till flera hundra sidor. Eftersom det är fråga om en specifik miljöbedömning av en viss verksamhet är inte beslutsunderlaget lika utan kan skilja sig åt mellan de som ansöker om tillstånd. Med hänsyn till de krav som ställs på ansökans innehåll måste underlagen vara omfattande. Det verkar dock vara en trend att utförliga underlag krävs in för en mängd frågor för att domstolen ska vara säker på att samtliga relevanta omständigheter har beaktats vid prövningen.

En andra reflektion beträffande rättsfallen i avsnitt 3.6 gäller det s.k. samrådsförfarandet, som är en mycket viktig del av tillståndsprövningen. Undersökningssamråd och avgränsningssamråd ger myndigheter, organisationer och enskilda som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden information om den planerade verksamheten och de kan därmed inkomma med invändningar mot bolagets ansökan om miljötillstånd. Hur samrådet ska genomföras måste anpassas till förhållandena i varje enskilt fall. Samråds-kretsen vid s.k. avgränsningssamråd kan vara betydande; länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden.

Vidare ska samrådsunderlaget ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att kunna ta ställning till vilken omfattning och detaljeringsgrad som miljökonsekvensbeskrivningen bör ha. Det är inte förvånande att samrådet kan bli mycket omfattande och involvera många parter, särskilt som samtliga inblandade vet att ett bristfälligt samråd inte kan läkas i efterhand.

En tredje reflektion beträffande rättsfallen gäller antalet villkor som följer med tillståndet. Villkoren kan vara såväl omfattande till sitt antal som i sin utformning. Hur många villkor som det beviljade tillståndet ska förenas med torde inte vara möjligt att ange eller förutse på förhand.

En fjärde reflektion gäller möjligheten till komplettering, se 22 kap. 2 § MB. I de angivna rättsfallen har bolagen kompletterat ansökan både en eller flera gånger, vilket gör att ärendet drar ut på tiden. Det bör tilläggas att en ansökan endast i undantagsfall får avvisas utan att verksamhetsutövaren först har fått ett kompletteringsföreläggande.

Tidigare studier av miljöprövningar har också påvisat flera exempel på situationer där det funnits oklarheter hur lagstiftningen ska tillämpas i det enskilda fallet. Det har handlat om osäkerhet vilka frågor som ska prövas, på vilket sätt de ska prövas, hur stor del av verksamheten som ska prövas och hur bl.a. hur hänsynsreglerna i 2 kap. MB ska tolkas.

Vidare nämns att samråden om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen ofta är ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ibland omfattande kompletteringsbehov som sinkar processen i flera led. En ytterligare aspekt är att omfattande utredningar ibland presenteras av sökanden först i överrätten efter avslag i mark- och miljödomstol, vilket ofta medför en återförvisning av ärendet enligt instansordningsprincipen, som försinkar processen ytterligare.

6.4 Konsekvenser kopplat till effektivitet

På ett övergripande plan bör utformningen av samhällets institutioner sträva mot två styrande målsättningar: Effektivitet och rättvisa. Effektivitetsmålet handlar om att använda samhällets resurser på ett sätt så att resursslöseri undviks, medan målet om rättvisa lite förenklat kan kopplas till legitimitetsfrågor.

När det gäller prövning av markanvändningar kan effektivitetsmålet vidare brytas ner i önskemålet om materiell respektive processuell effektivitet. Den *materiella effektiviteten* innebär att regelverket bör skapa förutsättningar för långsiktigt lämpliga och lönsamma allokeringar av samhällets mark- och vattenresurser. Den *processuella effektiviteten* innebär att samhällets kostnader för beslutsprocesser rörande förändring eller skydd av markanvändningar – s.k. transaktionskostnader – bör vara så låga som möjligt.

6.4.1 Prövningssystemet

Som framgick av det tidigare avsnittet 2.7, finns tydliga och välmotiverade kopplingar mellan olika typer av prövningar/avgöranden och de olika processuella alternativ som den svenska rättsordningen erbjuder. Frågor om tillåtlighet och tillstånd brukar som regel prövas och avgöras i administrativ ordning. Frågor om markåtkomst och ersättning brukar sammantagna istället prövas och avgöras i förrättning eller domstol.

Sambandet mellan olika typer av avgöranden och förfaranden kan kopplas till prövningarnas olika karakteristika i termer av omfattningen av externa effekter, antalet påverkade samhällssektorer och individer, samt graden av koncentration respektive spridning av den värdemässiga påverkan.

Med dessa utgångspunkter finns både principiella och logiska motiv för att förlägga prövningen av miljötillstånd enligt miljöbalken till ett administrativt förfarande hos en förvaltningsmyndighet.

Samma slutsats kan man även komma fram till från delvis andra utgångspunkter och perspektiv. I en tidigare studie²⁴⁴ analyserades och utvärderades miljölagstiftningens nuvarande effektivitet, baserat på erfarenheter från den tidigare miljöskyddslagen där prövningen istället skedde i administrativ ordning. Som en sammanfattande insikt formulerar rapportförfattarna följande (s. 7):

²⁴⁴ Söderholm, Patrik; Bergquist, Ann-Kristin; Pettersson, Maria & Söderholm, Kristina (2022) *Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*. Entreprenörskapsforum, Örebro.

"Under perioden 1969–1998 tillämpades 1969 års miljöskyddslag av Koncessionsnämnden för miljöskydd, föregångaren till nuvarande mark- och miljödomstolarna. Koncessionsnämndens miljöprövning av svenska industrianläggningar under denna epok baserades på relativt jämbördiga, konsensusinriktade samt frekvent återkommande dialoger mellan myndigheter och verksamhetsutövare. Denna modell för samverkan kring industriföreningarna hade gradvis etablerats under flera decennier innan miljöskyddslagens införande. Denna samverkan inbegrep även ett starkt fokus på kunskapsutveckling och överföring av kunskap. [...] Detta – i kombination med ett konsekvent och frekvent nyttjande av begränsningsvärden och generösa provoperioder – möjliggjorde såväl långtgående utsläppsreduktioner som en ökad produktion."

Tanken på en administrativ prövning av miljötillstånd får även stöd i den nordiska utblick som presterades i kapitel 4. Som framgick där sker prövning av tillståndsfrågor hos förvaltningsmyndigheter i alla övriga nordiska länder, med Sverige som det utstående undantaget. Dessutom sker inte överklagande i judiciell ordning i flera av våra grannländer, utan till överordnad administrativ myndighet.

Möjligen har insikten om administrativa förfarandens överlägsenhet när det gäller avvägningar som typiskt sett inte är tvistefrågor mellan enskilda, utan avvägningar mellan ett stort antal allmänna samhällsintressen som på sikt påverkar hela samhällsutvecklingen, ett starkare fäste i Danmark, Finland, Island och Norge vid jämförelse med Sverige.

Som även framhålls i ovan nämnda studie handlar miljöprövningens ändamålsenlighet inte enbart om miljölagstiftningens innehåll, utan minst lika mycket om praxis, dvs. hur miljöprövningen utformas och implementeras i praktiken (s. 60–62), något som utvecklas närmare i det följande.

6.4.2 Enhetlig och förutsägbar rättspraxis?

På frågan om rättspraxis är enhetlig och förutsägbar kan anföras följande: Avgöranden från prejudikatinstanser är vägledande för underinstanser och bidrar således till en mer enhetlig och förutsebar praxis. Det har dock hävdats att praxis på aktuellt område har jämförelsevis mindre värde än på andra områden i och med de olika lokala förutsättningarna i olika mål.²⁴⁵ Beträffande mineral- och miljötillstånd är förutsättningarna för att utöva den aktuella verksamheten specifik. Bedömningen av verksamheten avgörs således från fall till fall på ett tämligen detaljerat sätt. Det är därför svårt att förutse om en ansökan kommer att resultera i ett positivt besked om tillstånd såsom i ett liknande tillståndsärende.

Det är vidare svårt att förutse hur de förhållandevis generella rättsreglerna kommer att tillämpas i ett enskilt tillståndsprövningsärende. Det kan konstateras utifrån de ovan nämnda rättsfallen att antalet villkor och villkorens detaljeringsgrad skiljer sig åt liksom antalet parter som ingår i samrådsprocessen. I samtliga tillståndsprövningar handlar det om att göra olika intresseavvägningar mellan motstående intressen och där olika värden kan väga över i förhållande till andra. En av domstolen väl genomförd intresseavvägning med tydliga beslutsskäl kan dock i förlängningen medföra förutsebarhet i framtida mål.

²⁴⁵ Se Blomdahl, G., *Vem äger naturen?* 2023, s. 51.

Utöver intresseavvägning tillkommer bevisfrågor. Förmår sökanden av den aktuella verksamheten att visa att de åtgärder som kommer att vidtas eller som vidtas långsiktigt kommer att skydda värdefulla intressen och värden? Sökanden försöker ofta visa utifrån ett antal antaganden och uppgifter att t.ex. verksamhetens påverkan på miljön inte kommer att vara negativ.

Frågan om rättspraxis är enhetlig och förutsägbar kan enligt vår mening således inte besvaras med ett klart nej eller ett klart ja. Prejudikat och underinstansernas sätt att skriva sina domar och beslut bidrar till en förutsebar och en enhetlig praxis. Det som talar emot en förutsebar och enhetlig praxis är t.ex.

- 1) Rättsreglerna, som både är oprecisa men också komplexa,
- 2) det aktuella ärendets specifika förutsättningar.

Dessa två faktorer gör att prövningen blir tämligen *kasuistisk*, dvs. bedömningen om miljötillstånd ska ges avgörs från fall till fall på ett tämligen detaljerat sätt.

6.4.3 Utredningsunderlagets omfattning m.m.

Något som noterats i de studerade rättsfallen är antal och omfattning av de utredningar som måste föregå frågan om miljötillståndets avgörande, samt de långtgående kraven på samråd som innefattar en mycket vidsträckt grupp av aktörer, myndigheter, organisationer och enskilda.

Från ett allmänt rättsekonomiskt perspektiv medför de olika utrednings- och andra moment som vidtas under en beslutsprocess processuella kostnader för samhället. Dessa processuella kostnader måste vägas mot de positiva effekterna som det förbättrade beslutsunderlaget genererar. När mer resurser investeras i underlaget är det ett rimligt antagande att de materiella effekterna av det slutliga avgörandet förbättras. Vid en viss nivå kommer dock de senast nedlagda processuella kostnaderna inte att generera en motsvarande positiv effekt på den materiella sidan: På marginalen är den materiella allokeringens alternativkostnader lägre än de processuella kostnaderna.

De processuella kostnaderna vid beslutsfattande kan kort sägas bestå av informations- och beslutskostnader. De resurser som investeras i information och organisation kan generera ett bättre beslutsunderlag, skänka förtroende och legitimitet hos de berörda, öka det slutliga avgörandets kvalitet samt trygga genomförandet. I mer allmänna termer kan de positiva effekterna av beslutsprocesser vid prövning av miljötillstånd formuleras som att de möjliggör ett förverkligande av lagstiftningens materiella målsättningar.

I de fall de materiella målsättningarna inte kan nås, exempelvis till följd av ett ofullständigt eller bristande beslutsunderlag, uppstår en materiell kostnad. Denna motsvarar helt enkelt värdet av de uteblivna positiva effekterna för samhället. När vi använder begreppet materiella kostnader finns det alltså anledning att sträcka ett varningens finger i luften. De materiella kostnaderna motsvarar inte alltid strikt ekonomiska kostnader, utan kan också avse avvikelser från fördelningspolitiska eller andra värden i dimensioner som inte kan uttryckas eller mätas i ekonomiska termer. Det principiella resonemanget om miljöprövningens effektivitet är oberoende av vilken dimension och enhet de materiella kostnaderna mäts i.

Avvikelse från de materiella målsättningarna kan uppstå av flera orsaker: Brister och ofullständigheter kan vidhäfta beslutsunderlaget, ovidkommande hänsyn kan tas vid avgörandet, lagens materiella eller processuella beslutsregler frångås av myndigheten, m.m. Materiella kostnader av dessa slag anknyter tydligt till begreppet materiell rätts-säkerhet, men kan även uppfattas som mått på de fattade beslutens rättsliga kvalitet.

För att med detta sammanfatta utvecklingen om processuella och materiella kostnader, bör ett riktmärke för prövningsprocessens utformning vara att summan av dessa två kostnader minimeras.

6.5 Avslutande synpunkter

Som framgått ovan kan befogad kritik riktas mot den nuvarande utformningen av miljötillståndsprocessen i flera olika avseenden. Det handlar bl.a. om instansordningen och prövningssystemets grundläggande organisatoriska struktur, men även om utredningsunderlagets omfattning och begränsning, samrådsförfarandets utformning, hanteringen av villkor som kopplas till ett givet tillstånd, samt behovet av en mer enhetlig och förutsägbar rättspraxis.

Sammanfattningsvis är det således vår avslutande rekommendation att miljötillståndsprocessen bör ses över i sin helhet, snarare än mindre justeringar av detaljerna i den befintliga prövningsutformningen. Ett helhetsgrepp är önskvärt, där alla ovanstående delar ingår som förutsättningslösa element.

Administrativ prövning av miljötillstånd är en sådan önskvärd reform, åtminstone i första instans. De närmare detaljerna kring hur ett sådant prövningssystem skulle kunna utformas är inte föremål för nuvarande studie, utan får bli en uppgift för kommande projekt. Enligt vår mening bör man även i ett sådant reformarbete hålla dörren öppen för frågan om överklagande av miljötillstånd ska ske på judiciell eller administrativ väg, dvs. en liknande systemstruktur som finns i Danmark, Norge och Island (jfr kapitel 4).

Slutligen är det även vår förhoppning att denna studie och rapport kan utgöra ett inspirerande inspel i Miljötillståndsutredningens pågående arbete.

Källförteckning

Litteratur

Bengtsson, B. & Bjällås, K. & Rubenson, S. & Strömberg, R., *Miljöbalken. En kommentar*. JUNO, version 22, 2023-06-01.

Blomdahl, G. (2023) *Vem äger naturen? En fastighetsrättslig studie om förhållandet mellan äganderättens brukandedel och skyddet för naturvärden*, Jure förlag, Stockholm.

Bäckström, L. (2015) *Svensk gruvrätt. En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*. Avdelningen för samhällsvetenskap Enheten för rättsvetenskap, Luleå universitet.

Delin, L. (1996) *Minerallagen med kontinentalsockeln*. Norstedts juridik.

Ekbäck, Peter (2000) *Förfaranden vid planering och markåtkomst. En rättsekonomisk analys*. Avd. för fastighetsvetenskap, Kungl. Tekniska Högskolan, Stockholm.

Ekbäck, Peter (2013) "Institutional Design for Public Decisions on Land Use Alterations, Acquisition of Property Rights, and Compensation. A Comparison of Nordic Legal Procedures." In: Hepperle, Erwin et. al. [Eds] *Land Management: Potential, Problems and Stumbling Blocks*, pp. 67-83. European Academy of Land Use and Development. Hochschulverlag AG an der ETH, Zürich.

Ekbäck, Peter (2024) "Institutional Transitions in the Land Development Domain. An inquiry into the nature of legal reforms – efficiency enhancing or redistributive?" In: Maliene, Vida et. al. [Eds] *Sustainable and Equitable Land Management. Legal Framework, Assessment, Planning Tools*, pp. 61-82. European Academy of Land Use and Development. vdf Hochschulverlag AG, Zürich.

Ekbäck, Peter & Christensen, Finn Kjær (2020) "Road Management in Denmark and Sweden: A Comparison and Analysis of Institutional Designs." *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, vol. 15, no.1 pp. 38-55.

Granberg, D. (2013) *Environmental permitting*. Presentation vid Boliden's Capital Market Days, 21 November 2013.

Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine Publishing Company, Chicago, Ill.

North, Douglass C. (1993) *Institutionerna, tillväxten och välbåstandet*. SNS Förlag, Stockholm.

Pettersson, M. & Söderholm, P., Industrial Pollution Control and Efficient Licensing Processes: The Case of Swedish Regulatory Design. *Sustainability* 2014 6(8), 5401-5422. <https://doi.org/10.3390/su6085401>.

Pettersson, M., med flera (2024) *Vattenrättsliga förutsättningar för gruvverksamhet*.

Rubenson, S., *Minerallagen* (1991:45), Karnov, (JUNO besökt 2024-05-15).

van der Krabben, Erwin (1995) *Urban Dynamics: A Real Estate Perspective. An institutional analysis of the production of the built environment*. Thesis Publishers, Amsterdam.

Westerlund, K., med flera (2024) *Gruvor och tillståndprocesser. Jämförelse av svensk och internationell lagstiftning och tillståndprocesser för mineralprospektering och gruvdrift*.

Rapporter från myndigheter, organisationer m.m.

FOI (2023) *Sällsynta metaller och stormaktsrivalitet. En översikt om nya strategiska resurser och risken för råvarukonflikter*. Totalförsvarets forskningsinstitut. Rapport.

IVA (2024a) *Utmaningar för att möta ökade behov av metaller och mineral*. Rapport inom IVAs projekt Vägval för metaller och mineral. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Stockholm.

IVA (2024b) *Cirkulära flöden för att möta ökade behov av metaller och mineral*. Rapport inom IVAs projekt Vägval för metaller och mineral. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Stockholm.

IVA (2024c) *Ökade behov av metaller och mineral – strategier, mål- och intressekonflikter*. Rapport inom IVAs projekt Vägval för metaller och mineral. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Stockholm.

Naturvårdsverket (2022) *Rättsliga förutsättningar för havsbaserad vindkraft*. Författad av Malafry, M. & Öhman, M C.

SGU (2016) Sveriges geologiska undersökning, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, Uppsala.

Svemin (2021) *Svemens reformpaket för effektiva tillståndprocesser*. Svemin, Stockholm.

Söderholm, Patrik; Bergquist, Ann-Kristin; Pettersson, Maria & Söderholm, Kristina (2022) *Miljölagstiftningen och industrins framtida konkurrenskraft. Lärdomar från 50 år av tillståndsprövningar*. Entreprenörskapsforum, Örebro.

Tillväxtanalys 2016:05 *Tillstånd och miljöprövning för att öppna gruvor – en internationell utblick*. PM. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys 2016:06 *Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse*. Rapport. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys 2016:07 *Miljöstillståndsprovning av gruvor och täkter – Ledtider och effektiviseringspotential*. Rapport. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys 2016:09 *Miljöprovning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada*. PM. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys 2016:13 *Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer – Ledtider efter reformerna*. PM. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys 2016:14 *Miljöstillståndsprovning och gruvinvesteringar – Effektiviseringspotential baserad på tre fall*. PM. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys 2017:03 *Innovationskritiska metaller och mineral från brytning till produkt – hur kan staten stödja utvecklingen?* Rapport. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Tillväxtanalys 2018:02 *Hur kan staten främja investeringar i utvinning av innovationskritiska metaller och mineral?* Rapport. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Offentligt tryck

Propositioner

Proposition 1967:59 *Naturvårdens organisation, m.m.*

Proposition 1969:28 *Miljöskyddslag m.m.*

Proposition 1982/83:130 *Ny vattenlag m.m.*

Proposition 1985/86:83 *Ersättning för miljöskador.*

Proposition 1992/93:216 *Prövningstillstånd i hovrätt och instansordningen i utskökningsmål.*

Proposition 1993/94:133 *Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.*

Proposition 1993/94:190 *Enhetliga regler för överklagande till hovrätt och Högsta domstolen m.m.*

Proposition 1994/95:27 *Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.*

Proposition 1994/95:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.*

Proposition 1996/97:1 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997, m.m.*

Proposition 1997/98:1 *Budgetpropositionen för 1998.*

Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk.*

Proposition 2004/05:129 *En effektivare miljöprövning.*

Proposition 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar.*

Proposition 2010/11:119 *Domstolarnas handläggning av ärenden.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1953:31 *Förslag till hälsovårdsstadga m.m.* Betänkande avgivet av 1948 års Hälsovårdsstadgekommitté.

SOU 1966:65 *Luftförorening, buller och andra immissioner.* Lagförslag av Immissions-sakkunniga.

SOU 1977:27 *Revision av vattenlagen. Del 4 Förslag till ny vattenlag.* Vattenlagsutredningens slutbetänkande.

SOU 1991:106 *Domstolarna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler.* Betänkande av Domstolsutredningen.

SOU 1993:27 *Miljöbalk.* Huvudbetänkande av Miljöskyddskommittén.

SOU 1996:103 *Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.* Huvudbetänkande av Miljöbalksutredningen.

SOU 1999:144 *Demokrati på remiss.* Demokratiutredningens skrift nr. 30.

SOU 2002:50 *Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande.* Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

SOU 2003:124 *En effektivare miljöprövning.* Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

SOU 2004:38 *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation.* Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

SOU 2005:59 *Miljöbalken, miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter.* Slutbetänkande av Miljöbalkskommittén.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2008:31 *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler*. Delbetänkande av Miljöprocessutredningen.

SOU 2009:10 *Miljöprocessen*. Huvudbetänkande av Miljöprocessutredningen.

SOU 2020:71 *Utvinning ur alunskiffer Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket*. Betänkande av 2020 års Alunskifferutredning.

SOU 2021:51 *Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar*. Betänkande av artskyddsutredningen.

SOU 2022:33 *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*. Betänkande av Miljöprövningsutredningen.

SOU 2022:56 *En tryggad försörjning av metaller och mineral*. Betänkande av Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral.

Departementsserien

Ds 2018:38. *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*.

Ds. 2023:5 *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt mineral-lagen*.

Kommittédirektiv

Dir. 1999:109 *Miljöbalken – uppföljning och reformbehov*.

Dir. 2003:61 *Tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommittén (M 1999:03)*.

Dir. 2007:94 *Ny instansordning för vissa miljöbalks- och PBL-ärenden samt ett samordnat dömande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna*.

Dir. 2020:86 *En modern och effektiv miljöprövning*.

Dir. 2021:16 *Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral*.

Dir. 2021:57 *Tilläggsdirektiv till Miljöprövningsutredningen (M 2020:06)*.

Dir. 2023:78 *Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken*.

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1874 s. 131.

NJA 1875 s. 257.

NJA 2012 s. 623.

NJA 2013 s. 613

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2002:15.

MÖD 2011:7.

MÖD 2015:23.

M 10031-14, avgjort den 22 januari 2016, Mark- och miljööverdomstolen, Svea hovrätt

M 5798-18, avgjort den 29 november 2019, Mark- och miljööverdomstolen, Svea hovrätt

M 813-20, avgjort den 16 juni 2021, Mark- och miljööverdomstolen, Svea hovrätt

M 5532-22, avgjort den 7 november 2023, Mark- och miljööverdomstolen, Svea hovrätt

Mark- och miljödomstolen

M 1993-12, avgjort den 30 april 2014, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 3093-12, avgjort den 3 oktober 2014, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 727-18, avgjort den 18 maj 2018, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 3451-18, avgjort den 12 december 2019, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 2868-19, avgjort den 30 april 2020, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 2672-18 (Liikavaara vid Aitikgruvan, Boliden 1), avgjort den 29 april 2021, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 152-21, avgjort den 16 september 2021, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 1828-18, avgjort den 12 januari 2022, Mark och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 992-21 (Boliden Mineral AB, Boliden 2), avgjort den 30 juni 2022, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 3239-21, avgjort den 10 november 2022, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 2090-19 (Kaunisvaara, Kaunis Iron), avgjort den 1 december 2022, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 1573-20 (Talga AB), avgjort den 5 april 2023, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 1023-23, avgjort den 21 juni 2023, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 4653-22 (Dannemora Iron AB), avgjort den 22 juni 2023, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt

M 3151-22, avgjort den 15 augusti 2023, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

Övriga domar och beslut

EU-kommissionens beslut (2009/360/EG) om tekniska krav för karaktärisering av avfall

Gränsälvskommissionens beslut den 20 augusti 2010 i Haparanda, mål nr 11/09

Naturvårdsverket, Ärendenummer NV 04594-21 avseende gruvan Liikavaara vid Aitikgruvan, Boliden.

Österbygdens vattendomstols dom, avgjord den 2 februari 1966 (A 13/1966)

