

## Motion till riksdagen 2021/22:3916

av **Linda Modig (C)**

# Effektiviserad gruvprövning

---

## Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att öka resurserna till berörda myndigheter och domstolar i gruvprövningsprocessen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra en översyn och modernisering av minerallagen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att koncentrera prövningen enligt 3–4 kap. miljöbalken i bearbetningskoncessionsärenden till en länsstyrelse och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att koncentrera tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken för verksamheter och åtgärder kopplade till gruvverksamhet enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd till en länsstyrelse och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över omfattningen av och ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheternas medverkan i tillståndprocesser och tillkännager detta för regeringen.

## Rättsosäkerheten har fortsatt att öka under år 2020

Ett redan mycket bekymmersamt och ansträngt läge gällande Sveriges attraktionskraft som en av EU:s ledande gruvnationer har tyvärr ytterligare försämrats sedan förra riksmötet. Trots att Centerpartiet genom januariavtalet medverkade till flera åtgärder i akt och mening att öka effektiviteten i tillståndprocessen har rättsläget liksom attraktionskraften försämrats ytterligare. Bland åtgärderna som Centerpartiet medverkat till kan nämnas förstärkningen av förvaltningsanslagen för länsstyrelserna och Naturvårdsverket med totalt 48 miljoner kronor 2021 för att ge prövningsmyndigheterna förbättrade förutsättningar genom att korta handläggningstiderna och förstärka arbetet med prövning.

Centerpartiet medverkade också i enlighet med januariavtalet till att regeringen tillsatte Miljöprövningsutredningen (M 2020:06) med uppdrag att se över det nuvarande systemet för prövning enligt miljöbalken och föreslå åtgärder för att uppnå en modernare och mer effektiv prövning. Utredningen ska fokusera särskilt på åtgärder som kan underlätta investeringar som bidrar till klimatomställningen eller innebär en minskad miljöpåverkan. Utredningen har på grund av Cementadomen fått förlängd tid och ska nu istället redovisa sitt betänkande senast den 31 maj 2022.

Regeringen har därutöver vidtagit andra utrednings- och beredningsåtgärder. Riksdagen biföll regeringens proposition Mer ändamålsenliga sammansättningsregler för mark- och miljödomstolarna (prop. 2020/21:104) och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2021. Förslagen i propositionen bedömdes leda till ett bättre resursutnyttjande och en mer effektiv handläggning för domstolarna utan att rättssäkerheten påverkas. Det återstår att se om förslagen och lagändringarna åstadkommer sådana effekter.

Mark- och miljööverdomstolens dom av den 6 juli 2021 (mål nr M 1579-20), ovan refererad till som Cementadomen, där MöD avvisade Cementas ansökan om täktstillstånd vid Slite på Gotland har satt frågan om tillståndsprocessernas effektivitet, rättssäkerhet och förutsebarhet i blyxtbelysning. Domen väcker frågor om domstolarnas processledningsansvar och statliga myndigheters medverkan vid miljöprövning. Även om MöD uppenbarligen inte anser att avgörandet har en särskild betydelse som vägledning vid bedömning av likartade frågor i framtiden, sätter domen likväl fingret på en vanligen förekommande situation. Efter att en sökande verksamhetsutövare i årtal processat sin ansökan med miljökonsekvensbeskrivning om olika tillstånd till bl a miljöfarlig verksamhet, täktverksamhet eller vattenverksamhet anses slutligen av domstolen att den även med gjorda kompletteringar är behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på miljön. MöD gjorde i Cementafallet därför bedömningen att det föreligger ett processhinder för prövning av Cementas ansökan om tillstånd och avvisade den följaktligen.

## Specifikt om de speciella förutsättningarna att prospektera och bedriva gruvverksamhet

Att hitta och utveckla en ny fyndighet, att prospektera, är en förutsättning för att starta en ny gruva. Det är tidskrävande och kräver stor kunskap. För ett land som vill ha en aktiv och långsiktigt hållbar gruvnäring är en omfattande prospektering a och o. Intresset för att prospektera i Sverige och därmed kartlägga berggrunden och dela dessa data ligger sedan flera år på historiskt låga nivåer. Sverige fortsätter relativt sett att halka neråt på Fraserinstitutets ranking över attraktiva länder att prospektera i. Medan Sveriges geologiska potential är oförändrad är det istället policyfrågor och politisk stabilitet som ändrats i negativ riktning.

Inte heller har EU:s behov av kritiska metaller upphört. Snarare tvärtom. EU-kommissionen varnar nu för att klimatmålen hotas på grund av brist på råvaror som till exempel metaller till batterier. I kommissionens uppdaterade lista återfinns nu 30 material som bedöms som kritiska för vårt samhälle och för välfärden.

Den 3 september 2020 släppte EU-kommissionen den uppdaterade listan över kritiska råvaror för EU. Den allra första listan omfattade 15 stycken, den förra 27 och nu återfinns 30 olika material. Nya är bland andra litium, som bland annat används för batterier och energilagring, och strontium, som används för magneter i elbilar. Enligt kommissionens bedömning kommer det att behövas upp till 18 gånger mer litium och fem gånger mer kobolt 2030 för att unionen ska kunna uppnå sitt klimatmål.

En stor del av produktionen av de kritiska materialen sker utanför EU. Det finns däremot en betydande mängd fyndigheter av kritiska material inom EU, bland annat i Sverige. I Sverige har vi kända fyndigheter av bland annat antimon, flusspat, fosfatmineral, grafit, kobolt, PGE, REE och volfram.

EU-kommissionens lista visar att utmaningarna för Europas råvaruförsörjning ökar kontinuerligt. Tillgången till kritiska råvaror är hotad då produktionen inom EU är låg eller obefintlig. Nuvarande produktion sker också ofta i ett fåtal icke-demokratier liksom, i vissa fall, i konfliktdrabbade länder. Bristen på de kritiska råvarorna påverkar möjligheterna att ta fram den teknik som behövs för energiomställning och klimatåtgärder. Annat som påverkas är arbetstillfällena och inte minst försvarsberedskapen.

Ingen gruva har startats i Sverige sedan 2012. Regeringen har genom sin passivitet och oförmåga allvarligt försämrat Sveriges position som en av Europas ledande gruvnationer. Prövningsprocessen har gått i baklås och avstannat. Ärenden med överklagade och hänskjutna ansökningar om bearbetningskoncessioner hos regeringen ligger till sig år efter år. HFD:s dom i Norra Kärr-målet (mål nr 2047-14) kom för tre år sedan och ändrade, över en natt, förutsättningarna för tillståndsprövning av svensk gruvverksamhet på ett oförutsebart och genomgripande sätt.

Konstitutionsutskottet uppmärksammade i sitt granskningsbetänkande hösten 2020 (betänkande 2020/21:KU10) brister i regeringens handläggning av ansökan om bearbetningskoncession för Kallak. I det regeringsärendet genomfördes inga synbara handläggningsåtgärder under närmare tre år. Det innebar en försening som inte var acceptabel, enligt KU. Det framgår vidare att sökanden vid flera tillfällen bad Näringsdepartementet om ett möte. Departementet uppgav då att det inte var möjligt eftersom frågan rörde ett kommande regeringsbeslut och var ett ärende under handläggning. KU konstaterade att departementsledningens besked inte verkade vara i linje med det som statsministern hade angett. Regeringskansliet verkade alltså sakna ett gemensamt förhållningssätt till möjligheten för parter i förvaltningsärenden att få till ett möte med ansvarigt departement.

Under det gångna riksmötet tog regeringen äntligen delvis ställning till det principiellt viktiga Laver-ärendet. Det är Bolidens ansökan om en kopparfyndighet, i paritet med Aitik. Precis som förväntat blev regeringens beslut överklagat till HFD, på grund av dess prejudicerande värde och det akuta behovet av ett förutsebart rättsläge gällande tajmingen av när i en tillståndsprövning ett s k Natura 2000-tillstånd behöver föreligga. Riksdagen beslutade den 22 april 2021 om ett tillkännagivande till regeringen att senast den 30 juni 2022 återkomma med ett förslag som innebär att det ska bli tydligare när i processen tillståndet ska prövas. Riksdagen menar att Natura 2000-tillståndet som gruvverksamheter kan behöva ansöka om vid gruvetablering inte bör vara en förutsättning för bearbetningskoncession.

## Akut behov av ytterligare åtgärder

Det är uppenbart att flera åtgärder behöver vidtas skyndsamt för att säkra Sveriges attraktionskraft som prospekterings- och gruvland.

En viktig faktor för en effektiviserad gruvprövning är att alla delar i rättskedjan och prövningsprocessen är tillräckligt resurssatta. Gruvärenden handläggs i mark- och miljödomstol. Enligt Sveriges Domstolars budgetunderlag 2020–2022 kan sådan tillståndspliktig industriell verksamhet, om tillstånd inte meddelas inom rimlig tid, leda till att stora investeringar helt uteblir eftersom ekonomin inte längre tillåter satsningen. Enligt proposition 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft är mål om prövning av vattenverksamhet generellt mer arbetsamma än genomsnittliga miljömål. Den genomsnittliga kostnaden för ett miljömål i en mark- och miljödomstol är omkring 82 000 kronor. I gruvärenden är en kombinerad prövning av såväl vattenverksamhet som miljöfarlig verksamhet mer regel än undantag. Det är bl a den omständigheten som gör dessa mål komplexa och arbetskrävande. När nu omprövningen av vattenkraften inom en 20-årsperiod ska ske kommer mark- och miljödomstolarna som ansvariga prövningsmyndigheter belastas kraftigt. Sveriges Domstolar har ännu inte tillförts några ekonomiska resurser för att hantera den kommande verksamheten avseende omprövning av vattenkraften. Redan idag är rådmän, tekniska råd och beredningspersonal hårt belastade och mark- och miljödomstolarna kommer att ha en nyckelroll för genomförandet av omprövning av vattenkraften. Tillförs inte nödvändiga resurser för att hantera omprövning av vattenkraften kommer det, enligt Sveriges Domstolars bedömning, att påverka all övrig verksamhet vid mark- och miljödomstolarna och handläggningstiderna blir sannolikt orimligt långa under ett stort antal år. Idag har Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt en central roll för svensk gruvprövning, då det är den mark- och miljödomstol som handlägger flest ansökningar om tillstånd till gruvdrift och dylika omprövningsärenden. Den är redan och sedan lång tid hårt belastad av flera och komplexa ärenden och står inför utmaningar på rekryteringssidan. För att dessa tillståndsprocesser inte ska pågå orimligt länge måste därför Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt tillföras nödvändiga resurser. Behovet av nödvändiga resurser gäller även övriga berörda myndigheter som t ex ansvariga länsstyrelser och Havs- och vattenmyndigheten. Längre fram i motionen föreslås en verksamhetsförändring gällande genomförandet av länsstyrelsernas prövning och tillsyn. Intill dess att en sådan eventuell verksamhetsförändring genomförs, är det viktigt att de länsstyrelser som ansvarar för dessa prövningar har de personella resurser och den kompetens som krävs för att hantera dessa ärenden på ett skyndsamt och rättssäkert sätt.

Regeringen kan förutom att avgöra bearbetningskoncessionsärenden, låta utreda och göra en genomgripande översyn och modernisering av minerallagen. Sverige behöver en reform som bl a beaktar Sveriges folkrättsliga åtaganden gentemot det samiska folket och den internationella diskussionen om konceptet ”social license to mine”, nämligen den berörda befolkningens acceptans för en gruva. Idag är Nimbyfenomenet (not in my backyard) påtagligt när det kommer till prospektering och gruvdrift.

Ett annat förslag är att koncentrera prövningen enligt 3–4 kap. miljöbalken om de svåra avvägningarna mellan motstående markanvändningsanspråk till en länsstyrelse istället för dagens 21. Det har visat sig svårt för vissa länsstyrelser att tillämpa miljöbalkens hushållningsbestämmelser på ett adekvat sätt. Att koncentrera prövning och tillsyn av gruvverksamheter till en eller ett par myndigheter skulle liksom i andra fall, där koncentration sedan år 2012 är vanligt förekommande inom länsstyrelsernas

verksamhet, kunna vara ett sätt att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser samt att säkerställa en fungerande rättssäkerhet. Ärendens komplexitet och behovet av likformigt utförande är sådana omständigheter som talar för att en koncentration skulle vara motiverad. Det skulle skapas en tydlighet om myndighetens ansvar och myndigheten skulle ha goda förutsättningar att bygga kompetens. Eftersom mitt förslag om att koncentrera prövningen enligt 3–4 kap. miljöbalken har kritiserats för att då sakna naturlig koppling till tillsynsarbetet, förordar jag därför i konsekvensens namn att såväl denna prövning som tillhörande tillsyn därför koncentreras till en eller ett par länsstyrelser.

Ytterligare ett reformförslag är att överväga om dagens ordning med ett obegränsat antal statliga myndigheter med respektive ansvarsområde i tillståndsprocessen är adekvat och ändamålsenligt. Idag ska länsstyrelsen enligt 1–2 §§ förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion bl a svara för ”den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter” (1 §) samt ”verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar, utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser” (2 § 2). I ljuset av dessa stadganden finns anledning att överväga om dagens ordning innebär onödigt dubbelarbete eller överlapp mellan olika statliga myndigheters ansvar.

*Linda Modig (C)*