

HFD 2016 ref. 21

**Ett tillstånd till bearbetningskoncession enligt mineral-
lagen har inte omfattat för driften nödvändiga anlägg-
ningar. Denna begränsning har medfört att en samlad
bedömning av verksamhetens påverkan på angränsande
Natura 2000-områden inte har gjorts. Rättsprövning.**

4 kap. 2 § minerallagen (1991:45), 4 kap. 8 § miljöbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 22 februari 2016
följande dom (mål nr 2047-14).

Bakgrund

Tasman Metals AB (tidigare Tasmets AB) har ansökt om s.k. bear-
betningskoncession enligt minerallagen (1991:45) för Norra Kärr i
Jönköpings kommun. Bolaget avser att bryta sällsynta jordarts-
metaller som är viktiga i produktionen av t.ex. vindkraftverk och
mobiltelefoner.

Det aktuella koncessionsområdet ligger inom ett område som
innehåller värdefulla ämnen och material som är av riksintresse
och ungefär halva området är beläget inom ett område som är av
riksintresse för naturvården. I närheten av koncessionsområdet
ligger flera s.k. Natura 2000-områden.

En bearbetningskoncession beslutas av bergmästaren. I ärenden
om beviljande av koncession ska bl.a. bestämmelserna om
hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken
tillämpas. Dessa bestämmelser innehåller bl.a. föreskrifter om
skydd för områden som är av riksintresse för vissa särskilt angivna
ändamål. Det gäller t.ex. områden som är av riksintresse för
naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet och områden som
innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av
riksintresse.

Särskilda regler gäller för områden som åtnjuter skydd enligt
regleringen i unionsrättens art- och habitatdirektiv och fågel-
direktiv, Natura 2000-områden.

I ärenden om beviljande av koncession ska en miljö-
konsekvensbeskrivning fogas till ansökan.

Inför beslut om bearbetningskoncession ska bergmästaren i
ärenden om tillämpning av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken samråda
med länsstyrelsen i det län där koncessionsområdet ligger. Om
bergmästaren finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit
ska ärendet hänskjutas till regeringen.

Länsstyrelsen tillstyrkte ansökan men tillade att dess yttrande begränsades till att endast avse markanvändningen inom koncessionsområdet.

Bergmästaren beviljade ansökningen. I beslutet angavs bl.a. att den framtida brytningens påverkan på området utanför koncessionsområdet kommer att behandlas vid mark- och miljödomstolens kommande prövning enligt 9 kap. miljöbalken. Koncessionen var förenlig med hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. De förutsättningar som krävs enligt 4 kap. 2 § minerallagen för att bevilja bearbetningskoncession var uppfyllda.

Bergmästarens beslut överklagades till regeringen som inte tog upp vissa överklaganden till prövning och avslog övriga överklaganden. Regeringen anförde bl.a. att frågan om vilken miljöpåverkan som ska tillåtas och vilka villkor som ska gälla för verksamheten prövas av mark- och miljödomstolen vid tillståndsprövningen enligt 9 kap. miljöbalken. De invändningar som klagandena framfört angående eventuell påverkan på boendemiljöer, naturmiljö, kulturmiljö och besöksnäring samt fastställelse av ekonomisk säkerhet för återställning och efterbehandling från den planerade gruvverksamheten prövas i den processen. Regeringen fann att hinder mot att bevilja den sökta koncessionen inte förelåg enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Minerallagens krav för att bevilja bearbetningskoncessionen var uppfyllda.

Yrkanden m.m.

Naturskyddsföreningen Örebro län, Naturskyddsföreningen Östergötlands län, Naturskyddsföreningen Skaraborgs län, Naturskyddsföreningen Askersund, Naturskyddsföreningen Jönköpings län och Fältbiologerna yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens avslagsbeslut. De yrkar även att domstolen inhämtar förhandsavgörande från EU-domstolen.

Föreningarna anför bl.a. följande. Regeringen har fattat beslut på undermåligt beslutsunderlag. Den miljökonsekvensbeskrivning som ligger till grund för ansökningen lever inte upp till kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken, särskilt vad gäller påverkan på Natura 2000-område. Vidare strider regeringens beslut mot 4 kap. 2 § minerallagen och 3 och 4 kap. miljöbalken, eftersom regeringen inte tagit hänsyn till 4 kap. 8 § miljöbalken i sitt beslut. Detta är särskilt bekymmersamt då miljöbalkens hushållningsbestämmelser inte, som annars är normalt, ska ingå vid en senare prövning enligt miljöbalken. Enligt förarbetena till 4 kap. 8 § tar bestämmelsen sikte på prövning av markanvändningsfrågor som sker enligt andra lagar än miljöbalken, t.ex. minerallagen. Om en gruva påverkar ett

Natura 2000-område på ett sådant sätt att det kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken förespråkas i förarbetena att den specifika miljöbalksprövningen ska göras först och att prövningen enligt den särskilda lagen får avvakta en sådan prövning. Genom införandet av 4 kap. 8 § miljöbalken säkerställdes att art- och habitatdirektivets krav kommer att gälla även ärenden och planläggning enligt lagar utanför miljöbalken (prop. 2000/01:111 s. 45 ff.). I detta ärende planeras för en verksamhet som helt klart kan komma att påverka Natura 2000-områden på ett betydande sätt. Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs således. Enligt EU-rätten, miljöbalken med förarbeten, Mark- och miljööverdomstolens praxis och vägledning från Sveriges Geologiska Undersökning ska prövningen enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken göras innan bearbetningskoncession kan meddelas. Så har inte skett i detta fall och grund för upphävande av beslutet finns därmed.

A. m.fl. yrkar att regeringens avslagsbeslut upphävs och anför bl.a. följande. Även om den efterföljande tillståndsprocessen prövar försiktighetsmått så står det redan i nuläget klart att Vätterns vatten kan, genom planerade eller oplanerade utsläpp från den tänkta gruvan, nås av föroreningar som kan påverka dricksvattnet. Regeringen har inte följt EU-rätten till skydd för hotade arter eller habitat. Redan genom koncessionsbeslutet har regeringen föregripit prövningen av skydd för hotade arter enligt EU:s fågeldirektiv, art- och habitatdirektivet och artskydds-förordningen, eftersom det är fråga om ett beslut som påverkar den efterföljande prövningen. Detta kan strida mot EU-rätten.

Högsta förvaltningsdomstolen har berett regeringen tillfälle att avge yttrande i målet.

Regeringen anför i sitt yttrande bl.a. följande.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har gjort bedömningen att Tasman Metals AB presenterat tillräckligt med underlag och gjort tillräckliga åtaganden för att visa att verksamheten inom koncessionsområdet inte kommer att påverka de skyddade områdena på ett sådant sätt att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs. Länsstyrelsens ställningstagande låg till grund för bergmästarens beslut och regeringen fann vid prövningen av överklagandena inte skäl att frångå denna bedömning.

En koncession enligt minerallagen ger koncessionshavaren ensamrätt att nyttiggöra sig ett mineral i koncessionsområdet. För etablering av en gruva krävs tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken. Gruvverksamhet kan inte bedrivas utan nödvändiga anläggningar som t.ex. anrikningsverk, klarningsdamm, sandmagasin m.m. Anläggningarna ryms inte inom koncessionsområdet. Detta medför att miljöbalksprövningen av en gruva omfattar ett större område än bearbetningskoncessionen. Vid mark- och miljödomstolens prövning ska miljöpåverkan från

verksamheten i sin helhet bedömas och frågan om verksamhetens påverkan på Natura 2000-området ingår i prövningen. Om domstolen finner att verksamheten kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt, krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Domstolen är vid denna prövning inte bunden av den bedömning som regeringen gjort i koncessionsärendet, jfr NJA 2013 s. 613. Om domstolen bedömer att den planerade verksamheten i sin helhet är oförenlig med miljöbalkens regler kan domstolen avslå ansökan. Med hänsyn till nu angivna förhållanden har 4 kap. 8 § miljöbalken inte utgjort hinder mot att bevilja den sökta koncessionen. Eftersom regeringens beslut inte heller i övrigt strider mot någon rättsregel saknas skäl att upphäva beslutet.

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Frågan i målet är om det är förenligt med 4 kap. 2 § minerallagen att begränsa prövningen i ett koncessionsärende till markanvändningen inom ett område som inte rymmer för gruvdrift nödvändiga anläggningar.

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövningslagen

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

Rättsprövning innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23-25 och 234).

Minerallagen m.m.

Enligt 4 kap. 2 § första stycket minerallagen ska en bearbetningskoncession meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Enligt tredje stycket ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas i ärenden om koncession. Enligt fjärde stycket ska, om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken får en användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. I 7 kap. 27–29 b §§ finns bestämmelser om särskilda skyddade områden. Dessa regler är avsedda att genomföra krav i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) och fågeldirektivet (2009/147/EG) till skydd för arter och livsmiljöer som förekommer i ett ekologiskt sammanhängande nät av områden (Natura 2000). I 7 kap. 28 a § första stycket anges att tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2.

Enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet ska verksamheter och åtgärder, eller planer och projekt, på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för det syfte som områdeskyddet avser. Av EU-domstolens praxis framgår att den nationella myndighetens prövning ska omfatta alla aspekter av planen eller projektet, som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan få konsekvenser för ett område. Utredningen ska ge förutsättningar för en fullständig, exakt och slutlig bedömning (Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 53-54, Alto Sil, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 100, och Sweetman, C-258/11, EU:C:2013:220 punkt 40 och 44, samt Högsta förvaltningsdomstolens dom den 17 november 2015 i mål nr 4158-14 och 4159-14 och NJA 2013 s. 613).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Begäran om förhandsavgörande

Den unionsrättsliga reglering som aktualiseras har redan tolkats av EU-domstolen. Yrkandet ska därför avslås.

Prövningen i koncessionsärendet

Den hänvisning som i 4 kap. 2 § tredje och fjärde styckena minerallagen görs till 3 och 4 kap. miljöbalken motsvarar en tidigare hänvisning till 2 och 3 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., (naturresurslagen). I förarbetena (prop. 1991/92:161 s. 8) angavs att avsikten var att någon ytterligare intresseavvägning enligt lagen, utöver den som görs i ärendet om bearbetningskoncession, inte ska göras vid en efterföljande prövning av verksamheten enligt annan lagstiftning. Avvägningen enligt 2 och 3 kap. naturresurslagen skulle vara allsidigt övergripande och vila på ett ordentligt beslutsunderlag. Beslutet skulle grundligt belysa och beakta även miljöaspekterna.

I samband med att miljöbalken infördes upphävdes naturresurslagen och reglerna om hushållning med mark- och vattenområden överfördes till 3 och 4 kap. miljöbalken.

I 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen anges, som framgått, att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas ”endast” vid den prövning som sker i ett ärende om koncession som avser en verksamhet som senare ska prövas enligt miljöbalken eller andra lagar. I förarbetena (prop. 1997/98:90 s. 211-214) anges att denna ordning motiveras av att gruv- och mineralindustrin i Sverige är en samhällsekonomiskt viktig basnäring. Denna skulle allvarligt hotas om bestämmelsen i 4 kap. 2 § fjärde stycket om inskränkning av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna togs bort. Det bedömdes vara tveksamt om prospektering överhuvudtaget skulle komma att ske om den som fick bearbetningskoncession riskerade att inte kunna utnyttja koncessionen därför att det vid en – ofta flera år senare – följande miljöprövning beslutas att marken bör användas för något annat ändamål.

Regleringen i minerallagen är således avsedd att åstadkomma att prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska göras så tidigt som möjligt och vid endast ett tillfälle.

De tidigare nämnda bestämmelserna i 4 kap. 8 § och 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken har som framgått sin grund i bl.a. art- och habitatdirektivet. I författningskommentaren till 4 kap. 8 § miljöbalken anförs bl.a. följande. Det kan i och för sig vara svårt att i ett tidigt skede förutse alla tänkbara konsekvenser av olika planerade verksamheter och åtgärder. Syftet med art- och habitatdirektivet och de nya bestämmelserna är dock att hänsynen till de olika skydds- och bevarandeområdena ska finnas med redan på det tidiga planeringsstadiet. Det handlar alltså om att planera rätt från början. Som det svenska regelverket är uppbyggt, kommer olika konkreta åtgärder som kan aktualiseras att prövas enligt de särskilda bestämmelser som gäller för dem, t.ex. som miljöfarlig verksamhet, täkttillstånd eller bygglov eller enbart utifrån de särskilda nya bestämmelserna om skyddet för särskilda skydds-

och bevarandeområden. Det är ändå viktigt att det redan tidigt i planeringen görs bedömningar av vad den planerade markanvändningen kan komma att innebära (prop. 2000/01:111 s. 66).

Om projektet har en sådan karaktär att det utan olägenheter kan avbrytas efter en första etapp bör det enligt förarbetena kunna vara möjligt att vid bedömningen av projektets tillåtlighet nöja sig med en konsekvensbedömning som är begränsad till den första etappen (a. prop. s. 67). Det kan redan här konstateras att det i målet inte är fråga om ett projekt av sådant slag.

Enligt 4 kap. 1 § minerallagen ska koncession avse ett bestämt område, som bestäms efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter. Bestämmelser med motsvarande innebörd fanns i 1974 års gruvlagstiftning (4 kap. 1 § första stycket gruvlagen [1974:342] och 4 § andra stycket lagen [1974:890] om vissa mineralfyndigheter). I förarbetena till den lagstiftningen anfördes att områdets storlek bör bestämmas utifrån vad som är motiverat av fyndighetens sträckning och behovet av mark för driftsanläggningar (prop. 1974:32 s. 118 och prop. 1974:146 s. 81).

Bolagets ansökan i detta mål omfattar inte markanvändning för driftsanläggningar (gråbergssupplag, sandmagasin, klarningsdamm m.m.). Ansökningen innehöll således inte någon miljökonsekvensbeskrivning rörande dessa anläggningar. Länsstyrelsen ansåg sig därför inte ha tillräckligt underlag för att bedöma hur dessa för gruvdriften nödvändiga anläggningar skulle förhålla sig till bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Bolaget har inte angett något annat skäl för begränsningen av det område ansökan avser än att det ännu inte bestämt var de anläggningar som fordras ska lokaliseras.

I länsstyrelsens yttrande till bergmästaren framhålls att lokaliseringen av driftsanläggningarna kommer att få stor påverkan på markanvändningen samt att influensområdet från dessa anläggningar kommer att vara upp till 1 km. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan det således knappast råda något tvivel om att den kommande markanvändningen för driftsanläggningar kommer att påverka omkringliggande områden. Det kan inte uteslutas att även angränsande Natura 2000-områden kan komma att påverkas på ett betydande sätt.

Genom den begränsning som skett i koncessionsärendet har prövningen inte omfattat en tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken beträffande markanvändning för driftsanläggningar. Det innebär att inte heller den prövning av påverkan på Natura 2000-områden som föreskrivs i 4 kap. 8 § miljöbalken har kommit till stånd. Bergmästarens och därmed också regeringens beslut innefattar således inte en sådan prövning som avses i 4 kap. 2 §

minerallagen. Det är inte uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet. Regeringens beslut ska därför upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att förhandsavgörande från EU-domstolen ska inhämtas.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut såvitt det gäller tillstånd till bearbetningskoncession.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Nord, Silfverberg, Askersjö* och *Baran*. Föredragande var justitiesekreterarna Ann-Christine Johansson och Karin Hansson.

Regeringen (Näringsdepartementet, 2014-01-16):

Regeringens prövning i det nu aktuella ärendet avser endast frågan om bearbetningskoncession ska meddelas. Av 4 kap. 2 § minerallagen framgår att en bearbetningskoncession ska meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Om koncessionsärendet avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. I ärenden om beviljande av koncession ska en miljökonsekvensbeskrivning fogas till ansökan. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag ska 6 kap. 3 och 7 §§, 8 § första stycket, 9, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas. Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden, Enligt 1 § ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska enligt 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Enligt paragrafens andra stycke ska områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Enligt 3 kap. 7 § första stycket miljöbalken ska mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material så långt möjligt

skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa. Enligt paragrafens andra stycke ska områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Enligt 3 kap. 8 § första stycket miljöbalken ska mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för industriell produktion, energi- produktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Enligt paragrafens andra stycke ska områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § första stycket miljöbalken, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ett beslut enligt paragrafens första stycke får enligt andra stycket inte strida mot bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken.

Enligt förarbetena till miljöbalken ska bestämmelserna i 3 kap. om hushållning med mark och vatten kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas (prop. 1997/98:45 del 1 s. 245).

Inom koncessionsområdet finns riksintressen för naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, för värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § miljöbalken samt för vindkraft och kommunikationer enligt 3 kap. 8 § miljöbalken.

Riksintresset för naturvård utgörs av att området har en för landet sällsynt berggrund bestående av alkalina bergarter, bl.a. nefelinsyenit. Området har även höga vetenskapliga värden. Drygt halva arealen av koncessionsområdet berör detta riksintresse. Länsstyrelsen bedömer att riksintresset för naturvård kommer att lida påtaglig skada vid gruvverksamhet inom det aktuella området, men att syftet med riksintresset till viss del kan tillgodoses genom att så stor del av riksintresset som möjligt sparas och tillgängliggörs. Länsstyrelsen bedömer att det krävs en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken mellan riksintresset för naturvård och riksintresset för värdefulla ämnen och material.

Länsstyrelsen bedömer att brytning inom det tilltänkta koncessionsområdet inte skadar länets vindkraftutveckling då riksintresseområdet för vindkraft är avsevärt större än den del som överlappar med koncessionsområdet. Riksintresset för kommunikationer utgörs av väg E4 vilket länsstyrelsen bedömer inte påverkas på sådant sätt att riksintresset skadas. Därmed bedömer länsstyrelsen att riksintressena för vindkraft och kommunikationer enligt 3 kap. 8 § miljöbalken är förenliga med riksintresset för värdefulla ämnen och material enligt 3 kap. 7 § miljöbalken, och att prövning mellan oförenliga riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken endast behöver göras mellan riksintresset för naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och riksintresset för värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § miljöbalken. Regeringen gör ingen annan bedömning.

Vid prövningen mellan de oförenliga riksintressena naturvård och värdefulla ämnen eller material har det inte i ärendet framkommit att det är aktuellt att göra en bedömning utifrån sociala och kulturella synpunkter. En gruvverksamhet kommer oundvikligen att innebära ingrepp i naturen. Hur stora dessa ingrepp kommer att bli är svåra att förutsäga i detta skede då villkor för gruvverksamheten ännu inte är fastställda. Det är dock uppenbart att områdets ekologiska värden kommer att påverkas negativt av gruvverksamheten, för det fall denna kommer till stånd. Omfattningen av påverkan kan inte bedömas.

Området Norra Kärr har pekats ut som riksintresset för värdefulla ämnen och material av Sveriges geologiska undersökning (SGU). Vid utpekandet har SGU beaktat bl.a. fyndighetens betydelse för landets försörjningsberedskap, hur väldokumenterad fyndigheten är, dess speciella materialegenskaper och om fyndigheten utgör en unik naturtillgång. Avgränsningen görs utifrån ett långsiktigt perspektiv på 50 till 100 år. SGU:s geologiska material i området visar att fyndigheten av alkalina bergarter vid Norra Kärr är mycket ovanlig. Prospektering och andra undersökningar visar också att fyndigheten innehåller goda halter av sällsynta jordartsmetaller. Sällsynta jordartsmetaller är av stor betydelse för det nutida samhället och tillgången till dessa är mycket begränsad i Europa. Sällsynta jordartsmetaller har blivit viktiga för produktion av renare och mer energieffektiva teknologier, men är svåra att utvinna i mängder som är lönsamma. De sällsynta jordartsmetallerna är nödvändiga i många moderna applikationer. De används bl.a. i hybrid- och elbilar, specialmagneter, vindkraftverk, solceller, mobiltelefoner, datorer, lågenergilampor och i katalysatorer. År 2008 stod Kina för 95 procent av produktionen av sällsynta jordartsmetaller. EU har konstaterat att det kan komma att råda brist på sällsynta jordartsmetaller inom en snar framtid. Sällsynta jordartsmetaller pekas ut som en grupp bland 14 av olika metaller och mineral som alla bedöms vara kritiska för EU inom den närmaste tioårsperioden.

Den planerade gruvan avser utvinning av sällsynta jordartsmetaller och fyndigheten är den i särklass största fyndigheten som har kartlagts i Europa. Gruvverksamheten bedöms pågå i 40 år, varefter marken kommer att efterbehandlas. Såvitt regeringen kan bedöma kommer den planerade gruvverksamheten att ge upphov till betydande samhälls-ekonomiska vinster, Om bolaget inte beviljas den aktuella bearbetningskoncessionen kommer dessa vinster att utebli. I ett långsiktigt perspektiv är gruvverksamheten att betrakta som en kortlivad insats med potential att generera betydande samhälls-ekonomiska positiva effekter, vilket är att betrakta som god hushållning med områdets resurser.

Vid en samlad bedömning av vilket intresse som ska ges företräde i det nu aktuella området finner regeringen, mot bakgrund av vad som anförts ovan att företräde ska ges åt riksintresset för värdefulla ämnen eller material.

Vättern med öar och strandområden utgör enligt 4 kap. 2 § miljöbalken ett område inom vilket turismen och friluftslivet, främst det rörliga friluftslivet, särskilt ska beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Av länsstyrelsens yttrande framgår att området är omfattande och sträcker sig delvis in i koncessionsområdet med en remsa på ca 200-300 meter mellan väg E4

och Norra Kärr. Länsstyrelsen bedömer att väg E4 utgör en naturlig avgränsning för det rörliga friluftslivet kring Vättern och att den del av riksintresset som överlappar med koncessionsområdet utgör så liten del av det avsedda området att riksintresset inte kommer att skadas påtagligt. Regeringen gör ingen annan bedömning.

Bergmästaren har funnit att den aktuella koncessionen avser en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och att fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Bergmästaren har bedömt att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och kan godkännas. Regeringen gör ingen annan bedömning än bergmästaren i dessa frågor och konstaterar i likhet med bergmästaren att koncessionen inte berör något området med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Frågan om vilken miljöpåverkan som ska tillåtas och vilka villkor som ska gälla för verksamheten prövas av mark- och miljödomstolen i tillståndsprövningen enligt 9 kap. miljöbalken. De invändningar som de klagande har framfört angående eventuell påverkan på boendemiljöer, naturmiljö, kulturmiljö och besöksnäring samt fastställelse av ekonomisk säkerhet för återställning och efterbehandling från den planerade gruvverksamheten prövas i den processen. De frågor som tagits upp av de klagande och som avser en framtida gruvbrytnings befarade negativa påverkan på fastighetsvärden och mark, regleras i bestämmelserna i 7 kap. 2 och 3 §§ minerallagen. Enligt dessa bestämmelser är koncessionshavaren ersättningsskyldig för skador som föranletts av att bearbetningskoncessionen beviljas och att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning.

Mot bakgrund av dessa förhållanden finner regeringen att hinder mot att bevilja den sökta koncessionen inte föreligger enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Minerallagens bestämmelser för att bevilja bearbetningskoncessionen för området Norra Kärr K nr 1 är uppfyllda. Vad de klagande anfört föranleder ingen annan bedömning. De överklaganden som tas upp till prövning bör därför avslås. – Regeringen tar inte upp överklagandena från --- till prövning. Regeringen avslår överklagandena från ---.