

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2047-14

meddelad i Stockholm den 22 februari 2016

SÖKANDE

Se bilaga

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 16 januari 2014, N2013/3396/FIN, avseende överklaganden av bergmästarens beslut om bearbetningskoncession för området Norra Kärr K nr 1 i Jönköpings kommun, Jönköpings län

SAKEN

Rättsprövning

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.

BAKGRUND

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

Dok.Id 166772

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

DOM

Mål nr
2047-14

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 fågeldirektiv, Natura 2000-områden.

I ärenden om beviljande av koncession ska en miljökonsekvensbeskrivning 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.

DOM

Mål nr
2047-14

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.

DOM

Mål nr
2047-14

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.

Allan Karlsson, Lars-Göran Jacobsson, Ing-Marie Jacobsson, Sten-Ingvar Ingvarsson, Hans Andersson, Tommy Börjesson, Anna Börjesson, Siv Axelsson, Erling Axelsson, Marita Walfridsson, Börje Walfridsson, Ulf Gustavsson, Bo Erixson, André Grip, Gösta Grip, Therese Walfridsson, Karin Haag och Robert Lindström samt Visingsörådet 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 artskyddsförordningen, 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

DOM

Mål nr
2047-14

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 rymms 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.

DOM

Mål nr
2047-14

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 det tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms 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.

DOM

Mål nr
2047-14

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 områdesskyddet 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.

DOM

Mål nr
2047-14

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.

DOM

Mål nr
2047-14

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

DOM

Mål nr
2047-14

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

DOM

Mål nr
2047-14

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.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Eskil Nord, Christer Silfverberg, Inga-Lill Askersjö och Mahmut Baran.

Målet har föredragits av justitiesekreterarna Ann-Christine Johansson och Karin Hansson.

Bergmästarens beslut den 15 maj 2013, dnr BS 22-838-2012

BILAGA

Mål nr 2047-14

SÖKANDE

1. Hans Andersson
Kvatarp 4
563 91 Gränna

2. Siv Axelsson

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

3. Erling Axelsson

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

4. Anna Börjesson

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

5. Tommy Börjesson

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

6. Bo Erixon
Lakarp
599 91 Ödeshög

7. Fältbiologerna

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

Dok.Id 166773

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

8. André Grip
Frejagatan 2 C
561 41 Huskvarna

9. Gösta Grip
Idrottsgatan 22
561 43 Huskvarna

10. Ulf Gustavsson
Stava Stavaliden
599 91 Ödeshög

11. Karin Haag
Narbäck 4
599 91 Ödeshög

12. Sten-Ingvar Ingvarsson
Rådmansgränd 71
563 31 Gränna

13. Ing-Marie Jacobsson

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

14. Lars-Göran Jacobsson

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

15. Allan Karlsson
Mörstorp 8
563 91 Gränna

16. Robert Lindström
Narbäck 4
599 91 Ödeshög

17. Naturskyddsföreningen i Askersund

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

18. Naturskyddsföreningen i Jönköpings län
c/o Anders Aldberg
Sköldsborg 3
571 73 Stensjön

19. Naturskyddsföreningen i Skaraborg

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

20. Naturskyddsföreningen i Örebro län

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

21. Naturskyddsföreningen i Östergötlands län

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

22. Visingsrådet
c/o Bengt Ottosson
Rökingevägen 7
560 34 Visingsö

23. Börje Walfridsson

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

24. Marita Walfridsson

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

25. Therese Walfridsson

Ombud: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörett
Kattfotstigen 2
197 34 Bro