

Not 20

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 20 juni 2022 följande dom (mål nr 798-21).

Bakgrund

1. Enligt minerallagen (1991:45) ska i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession de särskilda bestämmelserna i miljöbalken för hushållning med mark och vatten för vissa områden tillämpas. Enligt dessa får användning av mark och vatten som kan påverka ett Natura 2000-område och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver ett s.k. Natura 2000-tillstånd, endast komma till stånd om ett sådant tillstånd har lämnats. Ett Natura 2000-tillstånd krävs för verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession prövas av bergmästaren.

2. Boliden Mineral AB ansökte hos Bergsstaten (bergmästaren) om bearbetningskoncession för området Laver K nr 1 i Älvsbyns kommun. Koncessionsområdet berör Natura 2000-området Piteälven.

3. Länsstyrelsen i Norrbottens län yttrade sig över bolagets ansökan. Myndigheten menade att vid en gruvetablering är det fråga om omfattande och permanent påverkan på delar av Natura 2000-området. Eftersom det bedömdes finnas risk för att den planerade verksamheten medför påtaglig skada på riksintressets naturvärden avstyrkte länsstyrelsen ansökan.

4. Bergmästaren avlog bolagets ansökan med motiveringen att bolaget inte hade kompletterat ansökan med ett Natura 2000-tillstånd för berört område och att ett sådant tillstånd måste finnas när bergmästaren prövar ansökan om bearbetningskoncession.

5. Bolaget överklagade beslutet till regeringen som avlog överklagandet med i huvudsak följande motivering. I 4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen anges att i ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. I fjärde stycket anges att dessa kapitel i miljöbalken ska tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. Prövningen enligt 4 kap. 8 § miljöbalken av påverkan på Natura 2000-områden ska därför ske före prövningen av ansökan om bearbetningskoncession. Eftersom det inte fanns ett Natura 2000-tillstånd var bergmästarens beslut att avslå ansökan om koncession riktigt. Vad bolaget anfört beträffande svårigheter med att i ett tidigt skede överblicka den slutliga utformningen av den planerade verksamheten föranleder inte någon annan bedömning.

Yrkanden m.m.

6. *Boliden Mineral AB* ansöker om rättsprövning och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut. Bolaget anför följande.

7. Det krav som följer av lag innebär endast att ett Natura 2000-tillstånd måste finnas på plats innan verksamheten kommer till stånd. Vid ansökan om bearbetningskoncession är ett gruvprojekt fortfarande i ett tidigt skede och det kan då sällan göras fullständiga bedömningar. Att vänta med att

ansöka om bearbetningskoncession till dess att gruvverksamhetens utformning kan beskrivas i detalj är inte ett realistiskt alternativ.

8. En Natura 2000-prövning kan ske såväl före som efter beviljande av bearbetningskoncession. Det är den lösning som bäst stämmer överens med lagtexten i 4 kap. 8 § miljöbalken och med den praxis som utvecklats kring markanvändningsprövning i övrigt. De förarbetsuttalanden som ger intryck av att bergmästaren skulle behöva avvakta en särskild Natura 2000-prövning har inte stöd i lag eller praxis. Regeringens beslut innebär därmed en felaktig rättstillämpning.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

9. 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 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

10. 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.

11. Rättsprövningen 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 ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Minerallagen m.m.

12. Enligt 4 kap. 2 § första stycket minerallagen ska 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 4 kap. miljöbalken tillämpas i ärenden om beviljande av koncession. Enligt fjärde stycket ska detta kapitel i miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet om ärendet avser beviljande av koncession av en verksamhet som senare ska provas även enligt miljöbalken.

13. 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 (Natura 2000-område), och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats (Natura 2000-tillstånd).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. Bolaget ifrågasätter regeringens beslut såvitt gäller bedömningen att ett Natura 2000-tillstånd måste föreligga innan ett beslut om bearbetningskoncession enligt minerallagen kan meddelas. Bolaget har inte framfört några invändningar mot bedömningen att verksamheten som avses bedrivas i koncessionsområdet kräver en Natura 2000-prövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

15. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det av lagtexten i 4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen följer att bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken ska tillämpas i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession och att det enligt den bestämmelsen krävs ett Natura 2000-tillstånd i fråga om verksamhet som påverkar ett Natura 2000-område. I fjärde stycket finns även en bestämmelse som föreskriver att 4 kap. miljöbalken ska tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

16. Mot bakgrund av den reglering som finns i 4 kap. 2 § minerallagen finner Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut inte kan anses strida mot bestämmelserna i minerallagen eller någon annan rättsregel på det sätt som sökanden har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. I målet har inte heller kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Classon, Askersjö, Svahn Starrsjö* och *Haggren*. Föredragande var justitiesekreteraren Lina Hjorth.

Regeringen (Näringsdepartementet, 2020-12-22):

Frågan i ärendet är om det krävs att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, ett s.k. Natura 2000-tillstånd, har meddelats innan bolagets ansökan om bearbetningskoncession kan prövas.

I 7 kap. 28 a § miljöbalken anges att tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken (ett s.k. Natura 2000-område). Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken får en användning av mark och vatten som kan påverka ett Natura 2000-område och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats.

I förarbetena till lagändringen då 4 kap. 8 § miljöbalken fick sin nuvarande lydelse anfördes att en myndighet som vid prövningen enligt en annan lag ska tillämpa 4 kap. 8 § miljöbalken, får medge viss markanvändning endast om myndigheten kan konstatera att de verksamheter eller åtgärder som kan förutses i markanvändningen inte på ett betydande sätt påverkar miljön i ett skyddat område. Om myndigheten kan konstatera detta, konstaterar den samtidigt att verksamheterna och åtgärderna inte

omfattas av tillståndskravet i 7 kap. 28 a §. Om det däremot saknas grund för ett sådant konstaterande, får myndigheten medge markanvändningen endast efter att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § har lämnats för den ifrågavarande verksamheten eller åtgärden. Prövningen enligt den andra lagen får i dessa fall avvakta den särskilda tillståndsprövningen. Om den tillståndsprövningen inte kommer till stånd, ska den markanvändning som omfattar verksamheten eller åtgärden vägras. (Se prop. 2000/01:111 s. 47-48.)

I 4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen (1991:45) anges att i ärenden om beviljande av koncession ska bl.a. 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. I fjärde stycket samma paragraf anges att om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I rättsfallet HFD 2016 ref. 21 bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att prövningen i koncessionsärendet inte hade omfattat en tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken beträffande markanvändning för driftsanläggningar. Det innebar att inte heller den prövning av påverkan på Natura 2000-områden som föreskrivs i 4 kap. 8 § miljöbalken hade kommit till stånd. Bergmästarens och regeringens beslut innefattade således inte en sådan prövning som avses i 4 kap. 2 § minerallagen.

Enligt 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. I fråga om bearbetningskoncessioner finns alltså en ordning för när prövningen enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska ske. Den prövning av påverkan på Natura 2000-områden som föreskrivs i 4 kap. 8 § miljöbalken ska därför i förekommande fall ske före prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession. Regeringen instämmer i bergmästarens bedömning att detta i nu aktuellt ärende innebär att ett Natura 2000-tillstånd måste föreligga vid tidpunkten för beslut om bearbetningskoncession. Eftersom inget sådant tillstånd förelåg har bergmästarens beslut att avslå bolagets ansökan om koncession varit riktigt. Vad bolaget i övrigt har anfört, bl.a. om svårigheter med att i ett tidigt skede överblicka den slutliga utformningen av den planerade verksamheten, föranleder inte någon annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås. – Regeringen avslår överklagandet.