



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Kristina Bergqvist

Tillståndsprövning av
täktverksamhet
i
Billinge fälad

Examensarbete
20 poäng

Annika Nilsson

Miljörätt

VT 2004

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
I INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Metod	4
1.3 Material	4
1.4 Syfte	5
2 PRÖVNING AV TÄKTVERKSAMHET ENLIGT MINERALLAGEN	6
2.1 Inledning	6
2.2 Allmän presentation av minerallagen	6
2.2.1 Presentation av minerallagen	6
2.2.2 Förutsättningar som skall vara uppfyllda för att erhålla en bearbetningskoncession enligt minerallagen	7
2.3 Ärendet enligt minerallagen	8
2.4 Rättslig bakgrund till regeringens prövning enligt minerallagen	11
2.4.1 Minerallagen och miljökonsekvensbeskrivning	11
2.4.2 Regeringens bedömning av utredningen i målet	12
2.4.3 Analys av kravet på miljökonsekvensbeskrivning och regeringens bedömning av utredningen i målet	12
2.4.4 Naturresurslagens avvägning enligt minerallagen	13
2.4.5 Allmän och kort historik av naturresurslagen	13
2.4.6 Regeringens bedömning av naturresurslagens avvägning i målet	14
2.4.7 Skyddsnivåerna enligt naturresurslagen	14
2.4.8 Riksintressen	14
2.4.8.1 Riksintresseskyddets infallande	15
2.4.9 Regler som i detta ärende är aktuella enligt 2 och 3 kapitlet naturresurslagen	16
2.4.10 Praxis av skyddet så långt möjligt enligt 2 kapitlet 6 § 1 st naturresurslagen	18
2.4.11 Riksintressens skydd enligt praxis	19
2.4.12 Analys av regeringens prövning enligt 2 kapitlet naturresurslagen	21
2.4.13 Analys av bearbetningskoncessionens påverkan på omgivningen	22
3 PRÖVNING AV LOKALISERING AV TÄKTVERKSAMHETER ENLIGT NATURVÅRDSLAGEN	25

3.1	Inledning	25
3.2	Allmänt om naturvårdslagen	25
3.3	Naturvårdslagsärendet	26
3.4	Miljööverdomstolens prövning av ärendet	28
3.5	Rättslig bakgrund till miljödomstolens prövning enligt naturvårdslagen	28
3.5.1	Prövning av lokalisering av täktverksamhet enligt naturvårdslagen	28
3.5.2	Aktuella regler enligt naturvårdslagen	29
3.5.3	3 § naturvårdslagen och dess avvägning	31
3.5.3.1	Praxis 3 § naturvårdslagen	31
3.5.3.2	Miljödomstolens bedömning av avvägningen enligt 3 § naturvårdslagen	32
3.5.3.3	Omgivningen och dess juridiska betydelse	33
3.5.3.4	Analys av omgivningens beskaffenhet och naturvårdslagens avvägning	34
3.6	Avslutning om täkttillståndsprövning enligt naturvårdslagen	36
4	MILJÖSKYDDSLAGSÄRENDET	37
4.1	Inledning	37
4.2	Miljöskyddslagen	37
4.3	Miljöskyddslagsärendet	38
4.4	Miljööverdomstolens prövning av ärendet	41
4.5	Rättslig bakgrund till miljödomstolens prövning enligt miljöskyddslagen	41
4.5.1	Prövning av lokalisering av täktverksamhet enligt miljöskyddslagen	42
4.5.2	De aktuella reglerna i miljöskyddslagen	42
4.5.3	Praxis 6 § miljöskyddslagen	46
4.5.4	Miljödomstolens bedömning av utredningen i ärendet	46
4.5.5	Utredningskravet enligt miljöskyddslagen	46
4.5.6	Kort resuméanalys av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler	47
4.5.7	Analys av miljödomstolens beslut och dess förenlighet med tillåtlighetsreglerna enligt miljöskyddslagen	47
5	AVSLUTNING	50
	KÄLL OCH LITTERATURFÖRTECKNING	52
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	56

Sammanfattning

Denna uppsats inriktar sig på om ett företag skall få tillstånd att exploatera ett område beläget nära ett naturreservat som dessutom har föreslagits ingå i ett natura 2000 område. För att företaget skall erhålla tillstånd att exploatera området måste tillstånd sökas enligt minerallagen, naturvårdslagen samt miljöskyddslagen. Detta arbete kommer att behandla prövningen enligt de tre olika lagarna. Eftersom målen väcktes innan miljöbalken trädde i kraft prövas kaolinbrytningen enligt naturvårdslagen och driftverksamheten enligt miljöskyddslagen. Ingen prövning av ärendena kommer således att göras enligt miljöbalken.

Först skall emellertid en prövning avseende bearbetningskoncession göras. Här prövas om sökanden skall få tillstånd att bearbeta fyndigheten enligt minerallagen. I prövningen enligt minerallagen innefattas även att verksamheten skall vara tillåtlig enligt naturresurslagen, således kommer även regler i naturresurslagen att bli tillämpliga i prövningen enligt minerallagen. Den avvägning som enligt NRL skall göras för att avgöra vad området är bäst lämpad till, binder sedan all annan eventuell bedömning av NRL. Regeringen fann att Tricorona (det sökande företaget) skulle erhålla tillstånd enligt minerallagen (s.k. bearbetningskoncession). Efter att prövningen enligt minerallagen gjorts följer prövning enligt naturvårdslagen för mineralbrytningen och enligt miljöskyddslagen för driftverksamheten. I prövningen enligt naturvårdslagen prövade miljödomstolen om verksamheten var tillåten enligt 3 § naturvårdslagen. Området ligger på jord och skogsbruksmark. Runt området ligger Söderåsen med Gjällabjär och Rönneåns dalgång som enligt Eslövs kommuns översiktsplan är riksintressanta. Gjällabjär är avsatt som naturreservat enligt 7 § naturvårdslagen och Rönne ås dalgång är avsatt till ett naturvårdsområde för dess landskapsbild enligt 19 § naturvårdslagen. Dessutom passerar Skåneleden genom naturreservatet och koncessionsområdet. Miljödomstolen fann efter en bedömning av omgivningens beskaffenhet där det bland annat lades vikt vid omgivningens betydelse att verksamheten inte kunde tillåtas enligt 3 § naturvårdslagen. Vid prövning enligt miljöskyddslagen prövade miljödomstolen verksamheten utifrån 5 och 6 § § miljöskyddslagen. Miljödomstolen fann då att verksamheten inte var tillåten enligt 6 § § miljöskyddslagen eftersom det allmänna intresset och det enskilda intresset av täktverksamheten inte övervägde det allmänna och det enskilda intresset av att inte tillåta verksamheten, därtill fanns det inga särskilda skäl att tillåta den.

Förord

Denna uppsats skall beskriva prövning av brytning samt driftverksamhet i ett område i Billinge. Det som gör att ärendet ur min synvinkel är intressant är att den eventuella fyndigheten ligger belägen i ett skyddsvärt område ur natur och kultursynpunkt. Tåktverksamhet i sig är ett stort ingrepp i naturen och jag har därför valt att studera hur långt lagstiftningen har valt att skydda miljömässiga frågor i kontradiktion med näringsmässiga intressen. I dessa ärenden ställs konflikten på sin spets då omgivningen nära området som är tänkt att exploateras (och där fyndighetens material är intressant för industrin) är riksintressanta och därför erhåller ett särskilt skydd enligt naturresurslagen. Att ärendena har prövats enligt miljöskyddslagen och naturvårdslagen och inte miljöbalken beror på att 6 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken stadgar att domstolen skall tillämpa miljöskyddslagen (1969:387) och naturvårdslagen (1964:822) vid prövning utav ärendet.

Inledningsvis kan det konstateras att även om ärendena avgjorts med miljöbalkens regler så hade utgången troligtvis inte påverkats, då de materiella regler som påverkat utgången av ärendet enligt naturresurslagen, naturvårdslagen samt miljöskyddslagen endast införlivats i miljöbalken. Detta medför att den i uppsatsen behandlade problematiken mellan exploatering och miljöskydd kvarstår i tåktillståndsärenden.

Förkortningar

NRL
NvL
SGU
M-L
MKB
LST
RF

naturresurslagen
naturvårdslagen
statens geotekniska utredningar
miljöskyddslagen
miljökonsekvensbeskrivning
länsstyrelsen
romfördraget

I Inledning

1.1 Bakgrund

Jag kom i kontakt med ärendena M 392-99 och M 47-00 som är ärenden genom min handledare Annika Nilsson som i sin specialkurs på Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet hade dessa ärenden som ett i kursen ingående moment. Målet består egentligen av två olika ärenden. Ett som rör en prövning av kaolinbrytning och ett som rör driften av en eventuell gruvverksamhet. Dessa två ärenden prövas av miljödomstolen, eftersom de har övertagit länsstyrelsens prövning av tillstånd enligt naturvårdslagen, mål M 47-00.¹ Att vara med på huvudförhandlingen gav mig en närmare insyn i miljödomstolens sätt att hålla huvudförhandlingar. Examensarbetet tar sin utgångspunkt i dessa två mål. Jag har sedan ur dessa två ärenden valt ut beröringspunkter som jag har ansett varit viktiga att belysa. Innan ärendena kom på miljödomstolens bord hade Regeringen redan givit företaget, Tricorona en bearbetningskoncession (dvs. tillstånd enligt minerallagen) att bearbeta fyndigheten.

1.2 Metod

Jag har valt att följa de två ärendena i en kronologisk tidsföljd. Det har varit intressant att miljömässigt utreda vilka regler som styr en täktverksamhetsprövning. För att ge en bättre överblick har jag valt att börja respektive avdelning med en inledning och sedan följer vart och ett kapitel där prövningen enligt minerallagen, naturvårdslagen och miljöskyddslagen skett och där behandlas de sakfrågeställningar som uppkommer i samband med de olika målen. I den sista avdelningen knyter jag ihop en del av frågeställningarna för att kunna göra en jämförelse mellan de olika tillståndsprövningarna. Den sista huvudavdelningen kommer att bestå av analys samt slutsatser. Jag har valt att använda en sedvanlig juridisk metod för min uppsats. Gällande rätt har således studerats med hjälp av lagtext, förarbeten, rättsfall och doktrin. Gällande rätt har sedan använts för att analysera rättsläget och för att ge förslag på förändringar av gällande rätt.

1.3 Material

Det material som har använts i denna uppsats består till största delen av doktrin samt förarbeten i huvudsak propositioner. Jag har även använt och sökt efter relevanta rättsfall för att närmare belysa de olika

¹ M 392-99 och M 47-00 s 3.

frågeställningarna som jag har haft. Sökandet efter relevanta rättsfall har dock varit svår att genomföra eftersom rättsfall med direkt eller indirekt anknytning till examensarbetet har varit få. Eftersom uppsatsen handlar om två olika ärenden så har även material som framkommit under rättsfallens gång använts. Jag har även sökt efter relevanta artiklar, men tyvärr funnit att det varit tunnsått även på detta område.

1.4 Syfte

Syftet med denna uppsats är att följa den rättsliga sakprövning som Regeringen och miljödomstolen och miljööverdomstolen gjort i dessa två ärenden enligt minerallagen, naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Jag har försökt att närmare belysa vilket miljörättsligt skydd som koncessionsområdet Gjällabjär har samt dess skyddsvärda omgivningar. De frågeställningar som har aktualiserats är, på vilket sätt och hur långt det miljömässiga skyddet enligt 4 kapitlet 2 § minerallagen, 3 § naturvårdslagen (NvL) och 6 § miljöskyddslagen (M-L) sträcker sig för en känslig och skyddsvärd natur.

2 Prövning av täktverksamhet enligt minerallagen

2.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs den prövning som skall göras för att Tricorona skall få en bearbetningskoncession dvs. tillstånd för att bearbeta fyndigheten enligt minerallagen. Kapitlet börjar med en kort historik och beskrivning av minerallagen för att sedan beskriva de olika förutsättningar som måste vara uppfyllda för att företaget skall erhålla tillstånd. En frågeställning som framträder är om minerallagens på något vis äventyrar de miljömässiga aspekterna för en senare prövning av en täktverksamhet. En ytterligare frågeställning som uppkommer är hur ett tillstånd enligt minerallagen påverkar senare tillståndsfrågeställningar enligt naturvårdslagen och miljöskyddslagen. Regeringen prövar om Tricorona skall få tillstånd att enligt minerallagen bearbeta fyndigheten s.k. bearbetningskoncession. I den prövning som gjordes kom främst att beröra frågan om verksamheten var tillåten enligt 2 kapitel naturresurslagen (NRL) eftersom det enligt minerallagen krävs för att bearbetningskoncession skall beviljas att verksamheten inte är oförenlig med NRL.

2.2 Allmän presentation av minerallagen

2.2.1 Presentation av minerallagen

Minerallagen trädde ikraft 1992² och ersatte gruvlagen och den gamla minerallagen.³ Minerallagen (1991:45) innehåller bestämmelser som rör undersökning och bearbetning av vissa mineraliska ämnen. Med undersökning avses allt arbete för att visa och att utvärdera en fyndighets beskaffenhet och värde. Medan det med en bearbetning menas utvinning och tillgodogöranden av mineraler. För att få undersöka en fyndighet krävs undersökningstillstånd och för att bearbeta den krävs bearbetningskoncession.⁴ Statens roll är att underlätta för industrin och företagandet. Staten vill därför hjälpa till att skapa en livskraftig mineralindustri.⁵ Det framgår att syftet med minerallagen är att skapa goda förutsättningar för gruvindustrin i Sverige.

² Proposition 1991/92:161, s 6.

³ Proposition 1988/89:92, s 43 och 49.

⁴ Proposition 1992/93:238, s 4.

⁵ Proposition 1992/93:238, s 5.

2.2.2 Förutsättningar som skall vara uppfyllda för att erhålla en bearbetningskoncession enligt minerallagen

För att en sökande skall beviljas bearbetningskoncession måste en rad rekvisit vara uppfyllda. Det tidigare lämplighetskravet på sökande har tagits bort eftersom prospekteringsinsatsen är så pass kostsam att man antar att den sökande har ekonomiska och tekniska förutsättningar för att bearbeta koncessionen.⁶ De rekvisit som en sökande skall uppfylla för att få bearbetningskoncession finns i 4 kapitlet 2 § minerallagen. Där stadgas det att det skall vara sannolikt att fyndigheten kan tillgodogöras ekonomiskt, dess läge och art får inte göra det olämpligt att ge koncession dessutom skall det inte i naturresurslagen (NRL) finnas några hinder mot att marken tas i bruk för mineralutvinning.⁷ Vid koncessionsprövning skall det således göras en avvägning enligt kapitel 2 och 3 NRL av markens lämpliga användning.⁸ Denna avvägning är bindande även för andra intresseavvägningar som i annat fall skulle ha skett av NRL vid senare prövningar enligt andra NRL anknutna lagar såsom tex naturvårdslagen och miljöskyddslagen.⁹ Om mer vatten och markområden behöver tas i anspråk skall dock en ny intresseavvägning enligt 2 och 3 kapitlet NRL ske. Detsamma gäller om företaget önskar gå utanför de bindande villkoren. Detta gör att den bindande verkan endast avser det specifika företaget, ett visst område och en viss medgiven inverkan på motstående intressen.¹⁰ Orsaken till att avvägningen är bindande för mineralindustrin är att lagstiftaren har funnit det oacceptabelt med flera olika avvägningar enligt naturresurslagen då prospektering är en lång och dyrbar process. Dessutom leder bara ca 1 % av prospekteringsinsatserna till bearbetning. Departementschefen menar att en prospektör därför bör få så säkra garantier som möjligt för att faktiskt få bearbeta fyndigheten och att ett avslag vid en bearbetningskoncession är lättare för en prospektör att bära då han inte nedlagt för mycket kostnader i projektet och det är därför av stor vikt att markanvändningsfrågan är bindande.¹¹ Det är därför ytterst viktigt att beslutsunderlaget är ordentligt och att alla miljöaspekter får en grundlig belysning så att avvägningen enligt 2 och 3 kapitlet i naturresurslagen blir allsidig och övergripande.¹² När en koncession skall prövas skall även en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kapitlet NRL vara bifogad. Det är denna MKB som ligger till grund för bedömningen av markens användning enligt 2 och 3 kapitlet NRL.¹³ Förutom att NRL skall beaktas och att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas enligt 5 kapitlet NRL finns det inga speciella naturmässiga hänsyn som skall tas till lokaliseringen av gruvverksamheten enligt minerallagen.

⁶ Proposition 1992/93:238, s 7.

⁷ Proposition 1992/93:238, s 6.

⁸ Proposition 1992/93:238, s 21.

⁹ Proposition 1992/93:238, s 1.

¹⁰ Proposition 1991/92:161, s 10.

¹¹ Proposition 1991/92:161, s 6.

¹² Proposition 1991/92:161, s 8.

¹³ Proposition 1992/93:238, s 21.

2.3 Ärendet enligt minerallagen

Förberedelse för bearbetningskoncession

Den 12 december 1994 ansökte Wermlands guldbrytning AB (numera Tricorona) hos bergmästaren om en bearbetningskoncession. Det område man sökte bearbetningskoncession för utgör en mindre del av undersökningskoncessionsområdet Billinge nr 1. En bearbetningskoncession söks enligt minerallagens förordnande.¹⁴

Ansökan

Tricorona ansöker om bearbetningskoncession av kaolin i Eslövs kommun under 25 års tid. De föreslår att bearbetningskoncessionsområdet kallas för Billinge gruvan.¹⁵

Grund för ansökan

Kaolinprospektering har bedrivits i området sedan 1982. Fyndighetens kaolinlera består av kaolinit, kvarts och fältspat. Svensk pappersindustri importerar 360 000 ton kaolin per år då det inte finns någon produktion av högkvalitativ kaolin i Sverige. Fyndigheten innehåller 20-25 miljoner ton råmaterial. Den inledande produktionen kommer att vara 10 000 ton kaolinit per år och denna produktion kommer att svara för 3 % av den svenska marknadens behov. Samma volym kalifältspat kommer också i inledningsskedet att produceras per år.¹⁶ Tricoronas målsättning är att dagbrottsbryta 100 000 ton/år men de finner det inte aktuellt med ett råmalmsuttag på mer än 200 000 ton/år. Anrikningsverket kommer att uppta 6 hektar och malmbrytningen beräknas uppta 5-6 hektar under varje tio års period.¹⁷ Gruvverksamheten kommer att vid varje enskild tidpunkt uppta ca 12 hektar. Detta medför att den nu pågående skogsproduktionen kommer att avbrytas på området. Det finns hinder för undersökningsarbeten enligt 5 kapitlet 10 § minerallagen, då det på fastigheterna Billinge 1:3, 3:22 och 21:12 finns bostadshus. De tre privata bostäderna kommer inom 50 års periodens utgång att bli direkt berörda av gruvverksamheten.¹⁸ Verksamheten kommer att bedrivas så att skyddsvärda naturvärden inte nämnvärt kommer att påverkas.¹⁹

Motstående intressen

¹⁴ Ansökan om bearbetningskoncession s 1, Dnr 123-517-98.

¹⁵ Ansökan om bearbetningskoncession s 1, Dnr 123-517-98.

¹⁶ Ansökan om bearbetningskoncession s 1f, Dnr 123-517-98.

¹⁷ Ansökan om bearbetningskoncession s 3f, Dnr 123-517-98.

¹⁸ Ansökan om bearbetningskoncession s 5, Dnr 123-517-98.

¹⁹ Ansökan om bearbetningskoncession s 6, Dnr 123-517-98.

Svalövs kommun anser att det närmare behöver utredas hur grundvattnet på Gjällabjär samt dess omgivning kommer att påverkas. De menar även att mer fördjupade utredningar behöver göras för att säkerställa att konflikter med riksintressen i närheten av koncessionsområdet inte uppkommer. Kommunen vill förlägga anrikningsverket förlägga i den östra delen av koncessionsområdet, eftersom ett sådant läge skulle minska buller nivån mot Gjällabjär.²⁰

Eslövs kommun efterfrågar i likhet med Svalövs kommun ett fördjupat utredningsarbete där bla konflikter med värdefulla naturområden skall utredas. De förordar dessutom en fördjupad översiktsplan samt en utredning om alternativa material istället för kaolin. Vidare menar de att ansökan skulle prövas enligt naturresurslagen (NRL).²¹

Klippans kommun efterfrågar i likhet med Eslövs kommun en NRL prövning. Dessutom önskar de att vattenförsörjningen och att processvattnets påverkan på Rönne å skall utredas närmare.²²

Länsstyrelsen i Malmöhus län menar att miljökonsekvensbeskrivningen har vissa brister och att de inte kan avgöra projektets förenlighet med hushållsbestämmelserna i NRL. De avstyrker därför ansökan om bearbetningskoncession.²³ De anser att det finns risk att riksintresset på intilliggande områden påtagligt kan skadas dessutom anser de inte att det var styrkt att fyndigheten är av nationellt intresse. I ett senare yttrande förklarar länsstyrelsen att de hydrologiska förhållandena är tvungna att utredas närmare för att man skall kunna göra en prövning enligt NRL. Länsstyrelsen i Kristianstads län påpekar liksom länsstyrelsen i Malmöhus län att hydrologi och vattenkemi i Anderstorpsbäcken och Rönne å behöver utredas närmare.²⁴

Tricorona gör vattenkemiska undersökningar av Rönne å och Anderstorpsbäcken och efter ytterligare påtryckningar av länsstyrelsen i Skåne län genomförs även provpumpningar på Billinge fälad för att utreda hur de hydrologiska förhållandena kommer att påverka Gjällabjärs naturreservat.

Länsstyrelsen i Skåne län²⁵ finner den inlämnade utredningen om hydrologiska förhållanden vara tillräcklig. De anser att en gruvdrift kommer att påverka ett relativt ostört naturområde negativt, men de tror inte att några riksintressen påtagligt kommer att skadas.²⁶

²⁰ Regeringsbeslut 1998-12-22 N 97/31 89 s 3.

²¹ Regeringsbeslut 1998-12-22 N 97/31 89 s 3.

²² Regeringsbeslut 1998-12-22 N 97/31 89 s 3.

²³ Regeringsbeslut 1998-12-22 N 97/31 89 s 3f.

²⁴ Regeringsbeslut 1998-12-22 N97/31 89 s 4.

²⁵ Malmöhusläns och Kristianstads läns länsstyrelser har numera slagits samman till Skåne läns länsstyrelse.

²⁶ Regeringsbeslut 1998-12-22 N97/31 89 s 4.

Länsstyrelsen ifrågasätter dock om en exploatering är förenlig med hushållsbestämmelserna i NRL, då tillåtligheten och behovet skall bedömas med hänsyn till ersättningsmaterial och till ingreppets påverkan av naturen.²⁷

Skogsindustrin inkommer med ett yttrande där de meddelar att det är av stort intresse att en svensk leverantör av kaolin etableras.²⁸

Statens geologiska utredning (SGU) lämnar in ett yttrande där det framgår att de och naturvårdsverket har anmält fyndigheten som riksintresse enligt 2 kapitlet 7 § 2st NRL. Detta beslut togs den 29 december 1994. De menar att ett sådant riksintresse skall skyddas så att en försvårning av utvinning av denna fyndighet inte görs. Dessutom menar SGU att det inte finns något stöd i förarbetena att fyndigheten skall ligga kvar ur beredskapssyn och att en god hushållning med naturresurser motiverar att fyndigheten bearbetas.

Regeringsbeslut

Regeringen meddelar den 22/12 1998 Tricorona en bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). Det gör att Tricorona kan utvinna kaolin i Eslövs kommun. Till bearbetningskoncessionen hör förutom villkoren i mineralförordningen (1992:285) och minerallagen speciella villkor som regeringen har utformat. Regeringen överlämnar säkerställandet av dessa villkor till bergmästaren. Dessutom kan bergmästaren meddela ytterligare villkor för att säkerställa villkoren. Regeringen bestämmer koncessionstiden från den 23 december 1998 till 2003 års utgång. Tricorona skall en gång om året rapportera till bergstaten om den befintliga verksamheten. De skall genom återinfiltration hindra att grundvattennivån sänks i området. Tricorona skall dessutom återställa området i enlighet med prövningsmyndighetens föreskrifter. De skall deponera 400 000 kronor till länsstyrelsen eller via bankgaranti till bergmästaren. Dessutom erinrar regeringen Tricorona om skyldigheten att upprätta gruv och borrhålskartor enligt 14 kapitlet 4 § minerallagen och att bergmästaren kan enligt 6 kapitlet 4 § minerallagen meddela ytterligare villkor för att minska eller förebygga olägenheter i verksamheten. Bearbetning får inte påbörjas från bergmästaren har anvisat bolaget lämplig mark.²⁹

Regeringens skäl för beslutet

Regeringen börjar med att konstatera att vissa krav behöver vara uppfyllda för att Tricorona skall få en bearbetningskoncession. För att få tillstånd till en bearbetningskoncession skall fyndigheten sannolikt kunna tillgodogöras ekonomiskt, dess art och läge får inte göra fyndigheten olämplig för koncession. Koncessionen får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser och slutligen får inte exploateringen strida mot 2 och

²⁷ Regeringsbeslut 1998-12-22 N97/31 89 s 4.

²⁸ Regeringsbeslut 1998-12-22 N97/3189 s 5.

²⁹ Regeringsbeslut 1998-12-22 N97/31 89 s 1, 2f.

3 kapitlet i NRL. En bearbetningskoncession ger företaget möjlighet att om övriga krav är uppfyllda enligt miljölagstiftningen exploatera fyndigheten i 25 år Regeringen anser att Tricorona kan möta de krav som ställs på en koncessionsinnehavare.

Regeringen finner att den nuvarande miljökonsekvensbeskrivningen med gjorda tillägg och kompletterande undersökningar gör det möjligt att göra en bedömning på verksamhetens inverkan på miljön och hushållning av naturresurser. Fyndigheten är den enda av sitt slag i Sverige och innehåller 20-25 miljoner ton kaolin. Svensk pappersindustri importerar för närvarande allt kaolin och trots att det finns ersättningsprodukter tror regeringen att behovet lär kvarstå.

Koncessionsområdet är beläget på jord och skogsbruksmark. Runt området ligger Söderåsen med Gjällabjär och Rönneåns dalgång som enligt Eslövs kommuns översiktsplan är riksintressanta. Gjällabjär är avsatt som naturreservat enligt 7 § naturvårdslagen (NvL) och Rönne ås dalgång är avsatt till ett naturvårdsområde för dess landskapsbild enligt 19 § NvL, dessutom passerar Skånleden genom naturreservatet och koncessionsområdet.

Regeringen menar att den ansökta verksamheten inte strider mot 2 och 3 kapitlet i NRL och att det inte heller i övrigt finns några skäl att avslå ansökan.

De meddelar därför Tricorona koncession samtidigt som de förutsätter att verksamheten kommer att utformas och bedrivs med hänsyn till naturvärdena.³⁰

2.4 Rättslig bakgrund till regeringens prövning enligt minerallagen

2.4.1 Minerallagen och miljökonsekvensbeskrivning

Det finns inga regler som beskriver hur projektets procedur skall skötas. Därför får helheten i beslutsunderlaget och att informella kontakter mellan kommun, länsstyrelse, exploatör beslutsmyndighet och allmänhet stor betydelse.

Vid prövning om undersökningstillstånd finns det vissa regler som beaktar allmänna och enskilda intressen. Det är endast vid prövningen enligt minerallagen som projektets förenlighet med god hushållning prövas. Det är därför viktigt att den NRL prövning som görs är allsidig. I 4 kapitlet 2 § minerallagen som trädde i kraft den 1 juli 1992 framgår det att en MKB enligt 5 kapitlet 3 § NRL skall göras vid en prövning av verksamheten

³⁰ Regeringsbeslut 1998-12-22 N97/31 89 s 5f.

enligt minerallagen. Det är således 5 kapitlet 3 § NRL som reglerar hur MKB skall se ut. Enligt 5 kapitlet 3 § NRL skall en MKB möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön hälsan och hushållning med naturresurser. I förarbeten anges vikten av att beslutsunderlaget är ordenlig så att miljöaspekten belyses och för att 2 och 3 kapitlet i NRL skall få en korrekt tillämpning. Enligt 8 kapitlet minerallagen skall bergmästaren samråda med länsstyrelsen beträffande naturresurslagens tillämpning. Om bergmästaren vill frångå länsstyrelsens bedömning skall ärendet enligt 8 kapitlet 2 § minerallagen avgöras av regeringen. Länsstyrelsen skall avgöra om MKB är tillräcklig för att utgöra ett underlag till beslutet 28 § 1 st mineralförordningen.³¹

Innehållet av en MKB enligt minerallagen

Enligt förarbetena skall en MKB begränsas beträffande innehåll och omfattas för att stå i rimlig proportion till vad beslutet avser.³² Syftet med att utarbeta en MKB enligt minerallagen är att ge ett beslutsunderlag som möjliggör en samlad bedömning. I en MKB enligt NRL: s anknutna lagar skall inverkan på människors hälsa och säkerhet belysas så att miljön bör utgöra en grundval för människors hälsa och säkerhet. Vidare skall inverkan på omgivande miljön, djur och växter beaktas dessutom skall direkta och indirekta verkningar belysas. Vid inverkan på hushållning med naturresurser skall 2 och 3 kap NRL tillämpas.³³

2.4.2 Regeringens bedömning av utredningen i målet

I detta ärende är det inte länsstyrelsen utan regeringen som är prövningsinstans för ärendet. De finner att MKB: n med den hydrologiska utredningen är fullt tillräcklig för att bedöma om området är tillåtligt enligt 2 och 3 kap. NRL. Regeringen anser således att de med MKB: n och gjorda tillägg är möjligt att bedöma hur verksamheten kommer att påverka miljön och hushållningen av naturresurser. Regeringen anser dessutom att det trots att det finns ersättningsprodukter ändå lär finnas ett kvarstående behov av kaolin.³⁴

2.4.3 Analys av kravet på miljökonsekvensbeskrivning och regeringens bedömning av utredningen i målet

Enligt min uppfattning är den gjorda MKB: n inte är tillräcklig, den är enligt min uppfattning alltför ytlig och beskriver endast påverkan av en

³¹ Boverket, Boken om MKB: miljökonsekvensbeskrivning, 1995 s 42f.

³² Proposition 1990/91:90 s 172f

³³ Boverket, 1995 s 18.

³⁴ Se MKB till ansökan om bearbetningskoncession för kaolin i Eslövs kommun, Malmöhus län.

tåktbrytning i generella drag med en klar uppfattning att en tåktverksamhet inte är ett speciellt stor inverkan i miljön. Jag har inte funnit att man på ett allvarligt sätt beskrivit området runt tåkten, utan fokuserar sig istället på att det i själva koncessionsområdet inte finns några speciella skyddsvärda intressen. Dessa brister gör att det inte går att utläsa om det blir några konflikter med naturmiljön i området. Det går därför inte heller att avgöra om projektet är förenligt med hushållsbestämmelserna i NRL. Det finns dessutom enligt min uppfattning en risk för att riksintresset på intilliggande områden påtagligt kan skadas. En sådan risk diskuteras inte på ett ingående sätt i MKB: n. Kaolinfyndigheten är även den av riksintresse och jag kan inte i materialet finna att det finns någon slags utredning där detta riksintresse ställs mot riksintresset av Gjällabjärs naturreservat i området. En annan punkt som jag anser anmärkningsvärd i utredningen är att de inte har bedömt behovet av ersättningsmaterial istället för kaolin. Istället är det regeringen som slår fast att det trots att det uppenbarligen finns ersättningsmaterial ändå finns ett behov av kaolin. En annan punkt som också är anmärkningsvärd är att nollalternativ lösningen, endast verkar peka på att det är negativt om tåktverksamheten inte kommer till stånd för då kan inga nya våtmarker, alternativt tåktjöar skapas. Det nämns inte något om hur opåverkan på omgivningen skulle se ut, men å andra sidan kanske man skall se detta som ett utflöde av den anda i vilket MKB:n är gjord.

2.4.4 Naturresurslagens avvägning enligt minerallagen

Som nämnts tidigare så skall det enligt 4 kapitlet 2 § minerallagen, göras en prövning över tåktverksamhetens förenlighet med 2 och 3 kapitel enligt NRL för att en tåktverksamhet skall vara tillåtlig enligt minerallagen.

2.4.5 Allmän och kort historik av naturresurslagen

NRL trädde i kraft den 1 juli 1987, i och med dess ikraftträdande kom användandet av mark och vattens hushållsbestämmelser för den fysiska riksplaneringen att lagregleras. Reglerna i NRL preciserar det allmännas intresse för hur den fysiska miljön skall användas. NRL syftar till att skydda långsiktiga och väsentliga värden ur ett svenskt perspektiv. Dess grundläggande syfte är att verka för att naturresurser används förnuftigt både ur en kortsiktig och ett långsiktigt synsätt.³⁵ NRL är en sk paraplylag, den kan således tillämpas enligt många lagar tex minerallagen, plan och bygglagen, NvL och miljöskyddslagen (M-L). NRL mål förverkligas vid tillämpning av paragraferna enligt andra lagar.³⁶

Hushållsbestämmelser

³⁵ Planverket, naturresurslagen en orientering, 1988 s 10.

³⁶ Porath, Naturresurslagen bara högtidliga deklarationer, 1990 s 5.

Ur 1 kapitlet 1 § och 2 kapitlet 1 § NRL framgår det att hushållsbestämmelserna syftar till att säkra att mark och vatten hushållning sker ur ett ekologiskt, socialt och samhällsekonomiskt långsiktigt bra vis. Områden skall utifrån detta synsätt användas för sitt mest lämpade ändamål utifrån dess beskaffenhet, läge och behov. Den användning som ur allmän synvinkel ger bäst hushållning med naturresurser skall ges företräde. 2 kapitlet NRL innehåller grundläggande bestämmelser för olika verksamheter och intressen. En del av dessa områden kan vara riksintressanta och klassificeras därför som ett riksintresse. 3 kapitlet i NRL innehåller speciella hushållsbestämmelser för specifika i Sverige belägna områden som är riksintressanta ur ett kultur och naturvårdsmässig synvinkel.³⁷

2.4.6 Regeringens bedömning av naturresurslagens avvägning i målet

En exploatering skall vara förenlig med 2 och 3 kapitlet NRL. Denna NRL avvägning blir bindande för eventuella senare avvägningar enligt NRL. Regeringen börjar med att konstatera att i området och runt fyndigheten finns två områden som är riksintresse Söderåsen med Gjällabjär och Rönneåns dalgång enligt 2 kapitlet 6 § NRL. Gjällabjär är avsatt som naturreservat enligt 7 NvL, vidare så passerar Skåneleden genom området. Rönne ås dalgång är ett värdefullt naturområde som innebär skydd enligt 19 § NvL. Regeringen finner att det trots täktverksamhetens läge inte finns något som strider mot bestämmelsen i 2 och 3 kapitlet NRL.³⁸

2.4.7 Skyddsnivåerna enligt naturresurslagen

Det finns två olika skyddsnivåer enligt NRL. NRL ger den grundläggande vägledning om hur mark, vatten och den övriga fysiska miljön skall användas från en social samhällsekonomisk synvinkel. De områden som räknas upp i 2 kapitlet skall skyddas så ”långt möjligt” mot påtaglig skada. I paragraferna i 2 kapitlet finns det dessutom uppsatt en högre skyddsnivå och det gäller områden som är utsatta att vara riksintresse skall skyddas mot påtaglig skada. Med påtaglig skada menas bestående negativ inverkan eller tillfällig mycket stor negativ inverkan.³⁹

2.4.8 Riksintressen

Riksintresse kallas områden som omfattas av riksdagens fysiska

³⁷ Planverket, 1988, s 10.

³⁸ Regeringsbeslut 1998-12-22 N 97/31 89 s 55.

³⁹ Porath, 1990, s 7f.

planeringsriktlinjer. Ordet används i andra sammanhang i en vidare bemärkelse detta har ibland lett till missförstånd. Då områden kan benämnas att vara riksintressanta trots att de inte är riksintressanta ur ett fysiskt planeringsperspektiv. Det var därför från början planerat att kalla dessa områden ”områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv”, men lagrådet ansåg att begreppet riksintresse var inarbetat och att områden som är intressanta ur planeringssynpunkt också fortsättningsvis ska kallas riksintressen. I och med att riksdagens riktlinjer för den fysiska planeringen blev lagreglerade skapades en större överblick för myndigheter och enskilda än att försöka samla riktlinjer från ett antal riksdagsbeslut. Det ansågs dessutom vara bra ur ett överblicksperspektiv att riksdagens riktlinjer för den fysiska planeringen kom att i lagregleras i NRL.⁴⁰ Ett område är av riksintresse om det framgår i 3 kap NRL eller om en myndighet har gjort en bedömning enligt 2 kapitlet NRL att området är riksintressant. 2 och 3 kapitlet NRL som berör riksintressanta områden har inte samma formella ställning. I 3 kapitlet NRL finns redan i lagtexten en bindande bedömning om vilket riksintresse som skall skyddas.⁴¹ Det speciella med områden som enligt NRL är riksintressanta är att de skall skyddas mot påtaglig skada. Skyddet som riksintressanta områden erhåller är att de skall skyddas mot ingrepp som har en negativ bestående inverkan eller som tillfälligt kan orsaka stor negativ inverkan.⁴² Riksintressebegreppet är fortfarande oklart trots att NRL trädde i kraft 1987 och trots att stat och kommun under decennier planlagt mark och vatten. Riksintresse begreppet aktualiseras ofta när förändringsåtgärder diskuteras. Det är vid en sådan bedömning som det skall tas ställning till om förändringen innebär påtaglig skada. Om exploateringen medför stor inverkan på omgivningen kan riksintresset skadas även om exploateringen sker utanför det riksintressanta området. Däremot kan en anläggning som är hänsynsfullt utformad tillåtas.⁴³ Riksintressen handlar alltid om avvägningar.⁴⁴

2.4.8.1 Riksintresseskyddets infallande

Lagstiftarna verkar inte närmare funderat över hur starkt skyddet för riksintresset skall vara. Om man läser lagtexten ordagrant står det att intresset skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada eller försvåra intresset och de använder inte ordvalet att det skall skyddas så långt möjligt. Man gör således ingen avvägning mot den nytta åtgärden kan föra med sig. Vad är det som menas med ordvalet och när uppstår skyddet för riksintressen framgår dock inte. Är det lagstiftarens avsikt att skydda

⁴⁰ Proposition 1985/86:3 s 27.

⁴¹ T 112/98 s 25.

⁴² Porath, 1990, s 8.

⁴³ Boverket, Planering för en god livsmiljö: en skrift om samhällsplanering, miljön och naturresurslagen, 1991, s 10.

⁴⁴ Boverket, 1991, s 10.

intresset genom själva lagtexten eller uppstår skyddet först när beslutet är fattat? Det mest troliga är att redan lagtexten innebär att intresset är skyddat och att sedan efterföljande beslut skall försöka att undvika att motverka riksintresset.⁴⁵

Detta verkar enligt min uppfattning också stämma överens med koncessionsnämndens uppfattning om riksintresseskyddet, då de i mål T112/88 uttalar att personer i beslutspositioner alltid måste pröva om en åtgärd inom ett riksintressant område skadar det skyddsvärda intresset. Översiktsplaner kan vara till hjälp vid en sådan bedömning men, översiktsplaner är inte bindande. Det är därför först genom tillståndsprövning eller detaljplanering som det konkreta skyddet för riksintresset visas.⁴⁶

2.4.9 Regler som i detta ärende är aktuella enligt 2 och 3 kapitlet naturresurslagen

Regeringen fann som tidigare nämnts att verksamheten var tillåtlig enligt 2 och 3 kapitlet NRL. I praktiken så är det endast reglerna i 2 kapitlet NRL som blir aktuella vid den NRL avvägning som skall göras då det runt koncessionsområdet endast finns områden som erhåller skydd enligt 2 kapitlet NRL. De paragrafer som i det här ärendet är aktuella är 2 kapitlet 6 § 1 och 2 stycket NRL då det Ca 250 meter från koncessionsområdet finns ett naturreservat som heter Gjällabjär. Reservatet är ett värdefullt kulturlandskap med hänsyn till friluftslivet.⁴⁷ Det ingår i Söderåsen med omgivningar som har riksintressanta områden både ur natur, kulturvård samt friluftssynpunkt. Hela området tillhör norra delen av Svalövs kommun.⁴⁸ Ca 2-3 km öster om koncessionsområdet ligger Rönne å med dalgång som är av riksintresse för naturvård enligt 2 kapitlet 6 § 2 stycket NRL. Fyndigheten i sig är anmänt som riksintresse enligt 2 kapitlet 7 § NRL, dock kommer ingen konkurrenssituation mellan de olika riksintressena att föreligga eftersom 2 kapitlet 7 § NRL endast ger ett skydd mot en försvärning av utvinning av fyndigheten.

2 kapitlet 1 § naturresurslagen

2 kapitlet 1 § NRL är en grundläggande bestämmelse som stadgar att markområden skall användas för det eller de ändamål som är mest lämplig med hänsyn till områdets beskaffenhet, läge och förebyggande behov. Med uttrycket föreliggande behov anses både förändringsåtgärder samt bevarande och skydd för naturen. Markanvändning som främjar en allmänt god hushållning skall prioriteras. Om två olika konkurrerande anspråk inte

⁴⁵ Westerlund, grunderna i plan och bygglagen och naturresurslagen, 1987, s 52f.

⁴⁶ T112/88 s 25.

⁴⁷ Reservatbeslut 1977-06-23 s 1.

⁴⁸ M 392-99 och M 47-00 s 6.

går att förena skall den väljas som främst främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling. En förändringsåtgärd får inte vara av den arten att den påtagligt skadar ett behov som det är av allmänt intresse att skydda. Dessutom är det av vikt att man vid avvägningen visar hänsyn till olika verksamheter i området eller i dess omedelbara närhet. Det är därför viktigt att allemansrätten skyddas.⁴⁹ 2 kapitlet 1 § NRL täcker i princip de följande reglerna i 2 kapitlet NRL. De övriga reglerna i 2 kapitlet NRL är i sig förhandsuttalande om hur en avvägning om vad ett område skall användas till skall se ut. Vid konkurrens mellan reglerna i 2 kapitlet NRL om hur ett område skall användas så återgår man till 2 kapitlet 1 § NRL och dess avvägning om hur ett område skall användas om området inte är av riksintresse för då anses områdets lämplighet redan avgjord.⁵⁰

2 kapitlet 6 § naturresurslagen

I första stycket 2 kapitlet 6 § NRL finns ett skydd för mark som har en allmän betydelse som friluftsområde, kulturvärde och naturvärde. Dessa områden skall så långt möjligt skyddas mot påtaglig skada. Detta innebär ett grundskydd som inriktar sig på att dessa områden skall användas på ett sätt som är förenligt med deras värden.⁵¹

Exempel på områden som är intressanta ur naturvärdessynpunkt är tex en ovanlig flora eller ett rikt fågelliv. Det som avgör om ett område kan vara intressant ur friluftssynpunkt är tex strövande i obebyggda områden och andra exempel som gör området intressant ur kulturminnesvårdssynpunkt är tex karaktär hos odlingslandskap.⁵² Friluftsliv ingår ofta som en del av begreppet naturvård, men i den fysiska riksplaneringen kan dessa två olika begrepp komma i koalitionskurs med varandra. Det är därför som de nämns var och en för sig i denna paragrafen.⁵³ Exploateringsverksamheter bör således så långt möjligt styras till platser som inte har stora värden ur bevarandesynpunkt.⁵⁴ En beslutsmyndighet skall i denna avvägning om vad ett område skall användas till ta hänsyn till praktiska och ekonomiska hänsyn i skyddet, dessutom skall enskilda och samhällsekonomiska intressen vägas in. Ekonomiskt hänsynstagande får dock inte ensamt äventyra natur och kulturvärden samt friluftsliv. Utan avvägningen och beslutandet av vad ett område skall användas till skall enligt 2 kapitlet 1 § NRL främja en ur allmän synpunkt god hushållning.⁵⁵

Paragrafens 2st innehåller ett starkare skydd för områden som är av riksintresse, ur kulturminnes naturvårdssynpunkt och ur friluftssynpunkt då dessa områden *skall* skyddas. För att ett område skall anses riksintressant och erhålla detta starkare skydd skall området om det är intressant ur natur

⁴⁹ Proposition 1985/86:3 s 45-47.

⁵⁰ Proposition 1985/86:3 s 47.

⁵¹ Proposition 1985/86:3 s 62 och 64.

⁵² Proposition 1985/86:3 s 162.

⁵³ Proposition 1985/86:3 s 65f.

⁵⁴ Proposition 1985/86 s 62.

⁵⁵ Proposition 1985/86:3 s 155.

och kulturminnessynpunkt vara sällsynt och tex representera från svensk synvinkel representativa landskaps eller naturtyper. För att ett område skall vara riksintressant ur friluftslivssynpunkt spelar förutsättningar till naturupplevelser och tillgänglighet för allmänheten en stor roll.⁵⁶

2 kapitlet 7 § naturresurslagen

I 2 kapitlet 7 § NRL finns ett annat skydd. Det rör inte markområdet som sådant utan det är material och fyndigheter som ligger under markytan som skyddas. Dessa värdefulla i huvudsak mineralråvaror skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra deras utvinning. Det är viktigt att material och ämnen används på ett långsiktigt genomtänkt vis och syftet med paragrafen är att ge skydd för sådana fyndigheter som är värdefulla ur samhällsekonomisk synpunkt. SGU (statens geologiska utredning) bör tillsammans med naturvårdsverket och statens industriverk arbeta fram underlag för att avgöra vilka ämnen som erhåller skydd enligt 7 § 1 st NRL. Områden som omfattas av paragrafen kan i avvaktan på utvinning användas för andra ändamål om det inte hindrar eller påtagligt försvårar en senare utvinning. Bestämmelsen innehåller i likhet med övriga paragraferna inte ett absolut skydd för mineralfyndigheten.⁵⁷

I andra stycket ges ett skydd för fyndigheter som är av riksintresse, då dessa skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinning av dessa. Skyddet i andra stycket siktar främst på att skydda material som är av stor betydelse ur beredskapssynpunkt i landet. Det är de berörda statliga myndigheterna som skall ta fram material så att andra stycket får en korrekt tillämpning. Skyddet innebär att kommuner och myndigheter inte skall lämna tillstånd eller på annat vis planera för verksamheter inom ett sådant område som kan leda till ett förhindrande eller ett påtagligt försvårande av en utnyttjande av fyndigheterna.⁵⁸

3 kapitlet naturresurslagen

I tredje kapitlet 2-6 §§ NRL anges specifika områden som är av riksintresse. Bedömningar enligt tredje kapitlet NRL blir inte aktuella då ingen av dessa paragrafer utpekar koncessionsområdet eller områden i dess omgivning som riksintresse.

2.4.10 Praxis av skyddet så långt möjligt enligt 2 kapitlet 6 § 1 st naturresurslagen

I rättsfallet 1996 not 1 börjar koncessionsnämnden att konstatera att

⁵⁶ Proposition 1985/86:3 s 164.

⁵⁷ Proposition 1985/86:3 s 165f.

⁵⁸ Proposition 1985/86:3 s 166.

koncessionsområdet ligger utanför de riksintressanta områdena. Vidare konstaterar de att mark och vatten skall användas för det/de ändamål som de är mest lämpade till enligt 2 kapitlet 1 § NRL och att det i denna bedömning skall ges företräde åt ur allmän synvinkel god hushållning. Fyndigheten i sig har erhållit status som riksintresse och själva koncessionsområdet är skyddat genom 2 kapitlet 2 § NRL skydd för stora opåverkade områden, dessutom erhåller området skydd enligt 2 kapitlet 6 § 1 st NRL för dess natur, kultur och friluftsliv. Trots att det i koncessionsområdet i sig erhåller detta skydd menar koncessionsnämnden att täktverksamheten inte motverkar en långsiktigt god hushållning av marken. Koncessionsnämnden lägger i denna bedömning stor vikt vid Olunda översiktsplan där det inte finns något som motverkar en täktverksamhet.⁵⁹

I mål B 91/98 planeras en täktverksamhet i ett riksintressant område. Detta område är ett friluftsområde och utgör en del av Fulltofta friluftsområde och erhåller därför skydd enligt 2 kapitlet 6 § 1 st NRL. Friluftsanläggningar och strövstigar är anordnade så att allmänheten skall kunna njuta av friluftslivet. Täkten kommer att ta 18 hektar i anspråk, men länsstyrelsen och koncessionsnämnden anser att denna störning endast är begränsad, då arbetstider och buller villkor begränsar störningen och att verksamheten därför är tillåtlig enligt NRL.⁶⁰

Mål 142/94 rör täktverksamhet beläget utanför områden som är riksintressanta ur natur kulturvärdessynpunkter. Själva koncessionsområdet erhåller dock skydd enligt 2 kapitlet 6 § 1 st NRL ur natur, kultur och friluftslivssynpunkt. Fyndigheten i sig erhåller dock skydd enligt 2 kapitlet 7 § NRL. Koncessionsnämnden tar i sin bedömning hänsyn till översiktsplanen där det framgår att området är lämpat för bergtäktverksamhet och finner därför med beaktande av detta att området är lämpat för täktverksamhet.⁶¹

Rättsfall på detta område har enligt min uppfattning visat att mindre hänsyn har tagits för områden som har skyddsvärda intressen enligt 2 kapitlet 6 § 1 st NRL. Istället är det större riksintresseskyddet enligt 2 kapitlet 6 § 2 st NRL som har behandlats. Detta är i viss mån förståeligt då 2 kapitlet 6 § 2 st NRL innehåller ett högre skydd, men enligt min mening skall det oavsett detta ske en bedömning enligt de andra hushållsbestämmelserna.

2.4.11 Riksintressens skydd enligt praxis

Mineralindustrin är en viktig basnäring för Sverige. Det är gruv- och mineralindustrin som förser övrig industri med viktiga mineraler och

⁵⁹ RÅ 1996 not 1 s1ff.

⁶⁰ B 91/98 s 9 och 15. Jag har inte kunnat finna att länsstyrelsen eller koncessionsnämnden gör en bedömning utav området enligt 2 kapitlet 6 § 1 st NRL.

⁶¹ B 142/94 s 27f.

metaller. Den svenska mineralpolitiken syftar till försöka underlätta för denna industri genom att bl.a. stödja prospekteringsinsatser runt om i landet.⁶² Riksintressen skall skyddas för påtaglig skada. Det är således vad som avses vara påtaglig skada som avgör hur starkt riksintresse skyddet de facto blir.

I riksintresse paragraferna i 2 kapitlet NRL står det att dessa intressen skall skyddas mot påtaglig skada. Vad som enligt praxis menas med påtaglig skada skall utredas i denna avdelning.⁶³

Koncessionsnämnden har i mål B 142/94 tillåtit täktverksamhet enligt miljöskyddslagen (M-L). (Länsstyrelsens beslut att ge tillstånd enligt naturvårdslagen till bergtäkt överklagades till Regeringen, men Regeringen prövade inte överklagandet.)⁶⁴ Koncessionsnämnden konstaterade att det planerade täktområdet inte ligger inom de riksintressanta områdena. De menade dessutom att de ur natur och kultursynpunkt riksintressanta områdena enligt 2 kapitlet 6 § 2 st NRL Storåns och Sävja åns dalgång eller landskapet kring sjön Valloxen inte påtagligt kommer att skadas av en täktverksamhet som följer länsstyrelsens villkor. De ansåg att verksamheten inte medförde någon påtaglig risk för skada och därför inte stred emot 2 kapitlet 6 § NRL. Dessutom var fyndigheten i sig riksintressant.⁶⁵

Detta mål överklagades av makarna Marie-Louise A och Anders A till Regeringsrätten där makarna begärde rättsprövning av målet. Makarna önskar en fullständig utredning av målet dessutom önskar de att få motivering till koncessionsnämndens avvägningar enligt Naturresurslagen. Regeringsrätten anser att koncessionsnämndens beslut uppfyller 20 § i förvaltningslagens (1986:223) motiveringskrav. Vidare anser Regeringsrätten inte att koncessionsnämnden har överskridit sitt handlingsutrymme och felbedömt fakta enligt 2 kapitlet NRL och 4-6 §§ M-L.⁶⁶

Mål B 122/95 rörde en täktansökan enligt M-L inom ett område som var riksintressant enligt 2 kapitlet 6 § 2 st NRL ur naturvårdssynpunkt. Täkten skall ligga 400 meter ifrån Frostavallens friluftsområde som också det är riksintresse enligt 2 kapitlet 6 § 2 st NRL.

Naturvårdsverket avger ett yttrande av vad de anser vara en påtaglig skada. De menar att åtgärder mot ett riksintressant intresse kan tolereras upp till en viss nivå och denna nivå bestäms av det hotade naturvärdet samt åtgärdens

⁶² Proposition 1988/89:92 s 35f.

⁶³ I de mål som jag har gått igenom skedde tidigare en prövning enligt NRL när det gäller miljöskyddslagsärenden och en när beträffande naturvårdslagsmål. Numera sker det dock endast en prövning av NRL när det gäller gruvverksamheter.

⁶⁴ Regeringsbeslut 10 dec 1992 och den 29 April 1993.

⁶⁵ B 142/94 s 26f och 36.

⁶⁶ RÅ 1996 not 1 1ff.

omfattning och skadeverkan.⁶⁷ De anser att det inte var tystnaden i området som gjorde att det ansågs som riksintressant för friluftslivet. Dessutom ansåg de att avståndet 3 km från tåkten till den centrala delen av Frostavallen inte gjorde att Frostavallen skulle utsättas för oskäligt högt buller. Inte heller skulle trafikbullret till och från tåkten påtagligt skada Frostavallens riksintresse.⁶⁸

Koncessionsnämnden börjar med att konstatera att tåkten ligger i ett område som är riksintressant ur naturvårdssynpunkt samt att det gränsar till ett område som är riksintressant ur friluftssynpunkt. Koncessionsnämnden anser att man vid bedömningen av vad som kan anses som påtaglig skada skall ta hänsyn till motiven för att området har blivit klassat som riksintressant dessutom skall stor vikt ges till områdets helhetskaraktär. Koncessionsnämnden anser inte att täktverksamheten sammantaget med skyddsåtgärder kommer att utgöra en påtaglig skada på de båda områdena. Dock är två ledamöter skiljaktiga de menar att bullret och stoft spridningen kommer att påtagligt skada de riksintressanta områdena som helhet.⁶⁹

Mål B 160/96 är ett täkttillstånds ärende med prövning enligt M-L. Beslutet att bedriva bergtäkt enligt naturvårdslagen har redan vunnit laga kraft.⁷⁰

Tåkten kommer inte att bedrivas på ett riksintressant område.

Koncessionsnämnden finner inte heller att det finns risk för påtaglig skada för riksintressena utanför området dvs. Storåns dalgång och landskapet runt Valloxen. Dessa områden är riksintressanta ur kulturvårdssynpunkt, dock skall buller nivån runt Valloxen ligga på 40-45 dBA, då detta området är närrekreationsmark för sjön Valloxen enligt detaljplan.⁷¹

Mål B 91/98 är också det en prövning av täkttillstånd enligt M-L. Den planerade tåkten ligger på fastigheten Fulltofta 31:16 i Hörbys kommun. Den planerade tåkten ligger i ett område som är riksintressant ur naturvårdssynpunkt och friluftslivssynpunkt. Eftersom tåkten ligger i utkanten av det riksintressanta området kommer den enligt koncessionsnämnden inte påtagligt att skada riksintressets värden. Dock kommer närrekreationsområdet avsevärt försämrats.⁷²

2.4.12 Analys av regeringens prövning enligt 2 kapitlet naturresurslagen

Regeringen anser i skälen till sitt beslut att beviljande utav en bearbetningskoncession inte får strida mot 2 och 3 kapitlet i NRL. De tar upp att fyndigheten har anmälts av SGU och naturvårdsverket som

⁶⁷ B 122/95 s 1 och 7.

⁶⁸ B 122/95 s 8.

⁶⁹ B 122/95 s 9f.

⁷⁰ B 160/96 s1.

⁷¹ B 160/96 s 13f.

⁷² B 91/98 s1 och 14f.

riksintresse enligt 2 kapitlet 7 § 2 st NRL. Regeringen gör sedan en beskrivning av området där de tar upp att koncessionsområdet är beläget på jord och skogsbruksmark och att det runt området ligger Söderåsen med Gjällabjär och Rönne åns dalgång som enligt Eslövs kommuns översiktsplan är riksintressanta. Området Gjällabjär är avsatt som naturreservat enligt 7 § NvL och Rönne ås dalgång är i sin tur avsatt till ett naturvårdsområde för att skydda dess landskapsbild enligt 19 § NvL. Dessutom passerar Skåneleden genom naturreservatet och koncessionsområdet. Regeringen går därefter direkt till sin slutsats och konstaterar att det inte finns någon regel i 2 och 3 kapitlet i NRL som strider mot att en bearbetningskoncession beviljas.

I detta ärende anser jag att påverkan på miljön av en bearbetningskoncession inte närmare har utretts. Det finns ingen djupgående utredning i MKB: n som visar vilken påverkan täktverksamheten kommer att få på koncessionsområdet eller omgivningen, även Eslövs kommun hälso och miljöskyddsförvaltning efterlyser en mer noggrann utredning så att konflikten mellan naturvårdsvärden och en koncession utreds. Det enda som har nämnts i MKB: n är att friluftslivet endast blir tillfälligt stört och att anlagda täktsjöar och våtmarker snarare i ett senare skede kommer att berika miljön. Det är av väldigt stor vikt att en MKB utredningen är rigid då den NRL bedömning som sker i detta tidiga skede kommer att binda senare avvägningar. Det är därför förvånande att Regeringen anser att utredningen är fullt tillräcklig för att bedöma påverkan enligt 2 kapitlet NRL.

Enligt mitt menande har inte Regeringen gjort en avvägning om hur själva området skall användas enligt NRL. Jag har inte sett att Regeringen har fört något resonemang om hur själva det skogsbeklädda området skall användas. De två olika paragrafer som Regeringen bör ha använt i en avvägning om hur området skall användas är 2 kapitlet 6 § 1 st NRL, då Skåneleden går igenom koncessionsområdet, ett sådant friluftsstråk skall skyddas ur en friluftsmässig aspekt och 2 kapitlet 7 § 2 st NRL då själva fyndigheten i sig är riksintressant. Av rättspraxis kan man dock konstatera att de antagit en väldigt snäv syn på skyddet i 2 kapitlet 6 § 1 st NRL. När det funnits områden som skall erhålla detta lägre skydd har man enligt mitt menande nöjt sig med att konstatera att området innehar det lägre skyddet, för att sedan inrikta intresset på om det funnits någon konflikt med ett eventuellt starkare skydd (sk riksintresse). Detta medför beträffande täktverksamheter så är detta lägre skydd enligt 2 kapitlet 6 § 1 st NRL närmast en chimär.

2.4.13 Analys av bearbetningskoncessionens påverkan på omgivningen

Ca 250 meter från koncessionsområdet ligger i Gjällabjärs naturreservat. Reservatet är ett värdefullt kulturlandskap med hänsyn till friluftslivet.⁷³ Det ingår i Söderåsen med omgivningar som har riksintressanta områden

⁷³ Reservat beslut 1977-06-23 s 1.

både ur natur och ur kulturvård samt friluftssynpunkt. Hela området tillhör norra delen av Svalövs kommun.⁷⁴ Rönne å med dalgång ligger ca 2-3km öster om koncessionsområdet och är ett riksintresse enligt 2 kapitlet 6 § NRL för naturvård.⁷⁵ Den del av Söderåsens riksintresse som främst kommer att drabbas av bearbetningskoncessionen är Gjällabjärs naturreservat och detta kommer att påverka syftet med riksintresset negativt, då området är avsatt som naturreservat bla med hänsyn till friluftslivet. För att trygga ändamålet med reservatet får bla allmänheten inte använda radioapparater etc. på ett för omgivningen störande sätt.

Att koncessionsområdet i sin helhet ligger i ett ur kulturlandskapsmässigt och friluftsmässigt intressant landskap och närheten till Gjällabjärs naturreservat som är känt för sin tystnad och friluftsmiljö gör att jag finner att detta område trots koncessionsnämndens lite snäva syn på vad som anses vara påtaglig skada för riksintresse menar att riksintresset enligt 2 kapitlet 6 § 2 st NRL skulle lida en påtaglig skada av en tillåten täktverksamhet. Jag anser inte att Regeringen har gjort en avvägning och i den beaktat riksintressenas eventuella påverkan. De nämner endast att det finns två riksintressen i anslutning till fyndigheten och att fyndigheten i sig är av riksintresse. Det verkar som om de hoppar över ett led för att direkt komma till slutsatsen att bearbetningskoncessionen inte strider mot 2 och 3 kapitlet i NRL. I 2 kapitlet 1 § NRL stadgas att mark områden skall användas till det/de ändamål som de är mest lämpade till. Man skall i denna avvägning ta hänsyn till verksamheter som bedrivs inom ett och samma område eller i det omedelbara grannskapet. Departementschefen vill här särskilt värna om allemansrätten.⁷⁶ En av de första frågorna man skall ställa sig är om störningen av bearbetningskoncessionen är av sådan art att den påtagligt kan skada något av riksintressena Gjällabjär och Rönne åns dalgång? När man skall avgöra om ett riksintresse påtagligt skadas så skall man inte gå in och göra en avvägning av vad området bäst skall användas till utan det som skall utredas är hur riksintresset kommer att påverkas av en åtgärd. Med uttrycket påtaglig skada menas samma som i tidigare §§ att åtgärder inte får ha en negativ bestående inverkan på riksintresset eller att åtgärden inte får ha en mycket stor negativ tillfällig inverkan på riksintresset. Jag anser att det i områdets omedelbara närhet finns sådana intressen som måste beaktas rätt om området i sig inte är skyddsvärt I 2 kapitlet 6 § 2 st NRL finns ett skydd där det framgår att områden som är riksintressanta ur naturvärdes och friluftslivssynpunkt skall skyddas mot påtaglig skada. Denna paragraf skall således skydda Gjällabjär och Rönne åns dalgång mot påtaglig skada. Samtidigt som fyndigheten innehar samma skydd enligt 2 kapitlet 7 § 2 st NRL. Att området får fortsätta att vara skogsområde är inget som strider mot 2 kapitlet 7 § 2st NRL, dvs. detta kan inte påtagligt skada fyndigheten. Men att bearbeta fyndigheten kan påtagligt skada riksintressanta naturvärden och friluftsvärden enligt NRL. Det skall dessutom undersökas om en bearbetningskoncession kan skada de runtomkringliggande områdena även områden som inte har ett riksintresseskydd utan endast det lägre

⁷⁴ M 392-99 och M 47-00 s 6.

⁷⁵ M 392-99 M 47-00 s 62.

⁷⁶ Proposition 1985/86:3 s 47.

skyddet enligt 2 kapitlet 6 § 1 st NRL

Ser man på den praxis som koncessionsnämnden utarbetat är det dock tillåtet med relativt stora störningar utan att områden av riksintresse skall anses påtagligt skadade. Regeringens beviljande av bearbetningskoncession kan då närmast ses som ett utflöde av denna praxis. En praxis som enligt min uppfattning undergräver NRL och dess syften. Tricoronas föreslagna koncessionsområde ligger dock i ett i övrigt naturskönt område och inte långt från området ligger Rönne ås dalgång som är riksintressant både ur kultur och friluftssynpunkt, där vikten av tystnad starkt har betonats. I Tricorona ärendet förväntar man sig att bedriva gruvdrift i 50 år framåt. Detta är en negativ bestående inverkan på friluftslivet och naturvården på Gjällabjär. Det är dessutom enligt min mening troligt att gruvdriften kan ses som en mycket stor negativ inverkan tillfällig eller inte.

Jag måste dock understryka att jag anser det vara mycket förvånande att Regeringen godtar den enligt min åsikt undermåliga utredningen i ärendet, speciellt med hänsyn till att riksintressen kan komma att påverkas. Det är av mycket stor vikt för att man skall kunna avgöra konflikter om hur ett område skall användas att det finns en välarbetad utredning att vila sig emot.

3 Prövning av lokalisering av täktverksamheter enligt naturvårdslagen

3.1 Inledning

Tricorona har beviljats tillstånd enligt minerallagen för att bearbeta tåkten (en sk bearbetningskoncession). För att få bryta mineralen så måste verksamheten dessutom prövas enligt NvL. Denna prövning görs hos miljödomstolen i Växjö. Som nämnts tidigare i uppsatsen prövas inte ärendet enligt miljöbalken detta beroende på att när ansökan skickades in till koncessionsnämnden för miljöskydd och miljödomstolen i Växjö var det fortfarande NvL som var prövningsinstrument.⁷⁷ Enligt 3 § NvL skall NRL tillämpas i fråga om hur markområden skall användas. Denna NRL avvägning är redan gjord enligt minerallagens förordnande det skall därför inte tas upp för en förnyad prövning. Prövningen enligt minerallagen har således en bindande verkan.⁷⁸ När miljödomstolen skall pröva om Tricorona kan få tillstånd att bryta mineralen enligt NvL kom ärendet att främst handla om 1 och 3 § § NvL och utredningsskyldigheten enligt NvL. Prövningen av ärendet enligt 3 § NvL visar att man vid prövning av naturmässiga frågeställningar skall ta tillbörlig hänsyn till enskilda och allmänna intressen vid dessa frågeställningar och att NRL skall användas vid denna avvägning.

3.2 Allmänt om naturvårdslagen

Eftersom mål M 392-99 väcktes innan miljöbalken trädde ikraft prövas lokaliseringen av täktverksamheten enligt NvL och inte enligt miljöbalken.⁷⁹ NvL är en relativt gammal lag som trädde i kraft 1964, sedan dess har en del förändringar gjorts bl a har strandskyddet och naturmiljöer erhållit ett ökat skydd.⁸⁰ Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och har ersatt bl a den tidigare NvL. NvL utarbetades för att ge naturvårdsarbete en ökad fokusering. Den då ny utarbetade NvL kom bl a att ersätta strandlagen, naturskyddslagen och delar av byggnadslagen, då den tidigare samordningen av lagar lett till splittring vid tillämpningen.⁸¹ Enligt departementschefen behövdes såväl en organisatorisk som en

⁷⁷ se lagen om införande av miljöbalken.

⁷⁸ M 392-99 och M 47-00 s 3.

⁷⁹ M 392-99 och M 47-00 s 3.

⁸⁰ Weinberg, naturvårdslagen 1964 års naturvårdslag med ändringar och kommentarer, 1975, s 1.

⁸¹ Proposition 1964:148 s 26f.

lagstiftningsmässig upprustning för att ge naturvärden ett starkare stöd.⁸² NvL innehåller huvuddelen av de viktigaste reglerna på naturvårdens område. Att naturvärden både är en statlig och en kommunal angelägenhet framgår av 2 § NvL.⁸³ Den mänskliga tekniken har på mindre än ett århundrade genomgått en utvecklingsförändring som gör att vi fått oanade möjligheter att använda naturens tillgångar. Detta medför dock en negativ påverkan på våra miljövärden. Det är idag därför viktigare än någonsin att vi värnar om miljön. Vi måste därför visa hänsyn till vår naturmiljö och våra naturresurser, så att inte oersättliga naturvärden förstörs. Det är därför viktigt att samhället har ett avgörande inflytande över våra naturresurser.⁸⁴ I samhällsplaneringen har miljö och naturvårdsaspekter givits en ökad betydelse. Både i byggnadslagstiftningen och i NvL har det allmänna fått ett ökat inflytande. Det allmänna har således det yttersta inflytandet över utnyttjandet av naturresurser och markanvändning. Detta medför att verksamheter som strider mot hänsynen för naturmiljön och användandet av naturresurser inte är tillåtna. Detta medför att kravet på att undvika skada vid utnyttjande av naturresurser och vid ingrepp av landskapsbilden har skärpts.⁸⁵

Förutom NvL och dess tillämpningsförfattningar finns det andra viktiga lagar på naturvårdens område såsom M-L (som är tillämplig på föroreningar och buller etc.), vattenlagen och byggnadslagstiftningen.⁸⁶

3.3 Naturvårdslagsärendet

Yrkande

Tricorona yrkar att få täktillstånd enligt 18 § NvL för att bryta 200 000 ton mineraler per år för att framställa 12 000 kvarts, 20 000 fältspat och 5000 ton kaolin/år. Tricorona yrkar tillstånd för 20 år från dagen för dom.⁸⁷ Vidare yrkar Tricorona på ett verkställighetsförordnande.⁸⁸ Tricorona godtar länsstyrelsens förslag på ställd säkerhet på 1.5 miljoner kronor.

Motstående intressen

Länsstyrelsen är nöjd med täktplanen men påpekar vikten av att massorna som återdeponeras är rena. Länsstyrelsen accepterar 20 års täktverksamhet. Vidare tror inte länsstyrelsen att täktverksamheten kommer att påverka Gjällabjärs nominering till natura 2000 område.

⁸² Se departementschefens kommentarer i proposition 1964:148 s 34.

⁸³ Proposition 1974:166 s 17.

⁸⁴ Proposition 1974:166 s 82.

⁸⁵ Proposition 1974:166 s 90.

⁸⁶ Weinberg, 1975, s 1f.

⁸⁷ M 392-99 och M 47-00 s 3.

⁸⁸ M 392-99 och M 47-00 s 4.

Torsten Werner (närboende privatperson) menar att avståndet mellan sedimenteringstanken och grundvattnet endast är 20 meter och att risk finns för läckage. Dessutom har inte bullernivån mätts på Gjällabjars topp.⁸⁹

Sonja Lewin (närboende privatperson) påpekar områdets naturvärden och dess tysta miljö.⁹⁰

Miljödomstolens beslut

Miljödomstolen finner att verksamheten inte är tillåtlig enligt 3 § NvL. Dessutom anser de att verksamheten kan komma att motverka habitatdirektivet och det faktum att området kan komma att utses som ett natura 2000 område.⁹¹

Miljödomstolens skäl för beslut

I koncessionsområdets omedelbara närhet ligger naturreservatet Gjällabjär. Länsstyrelsen har avsatt området till naturreservat enligt 7 § NvL. Området är värdefullt kulturlandskap för friluftslivet. Syftet är bla att skydda Gjällabjars bokskogsklädda sluttningar. Den del av Gjällabjär som löper mot Kristianstads län är inte avsatt som naturreservat. Miljödomstolen finner dock att denna nordöstliga sluttning har samma skydds och bevarandekaraktär.

2-3 km öster om koncessionsområdet flyter Rönne å som med sina omgivningar är utpekad som riksintresse för naturreservat enligt 2 kapitlet 6 § NRL.⁹²

Dalgången har ett landskapskydd enligt 19 § NvL.

3-4 km nordväst om koncessionsområdet ligger Nackarpsdalens naturreservat. Syftet är att området skall skyddas och vårdas. Reservatet skall ingå i Söderåsens nationalpark. Till nationalparken skall bla Harsnäs naturreservat och Skärälids domänreservat tillföras. Syftet med nationalparken är bla att bevara orörda större sammanhängande områden, skydda djurlivet⁹³ och att underlätta allmänhetens tillgodogörande av området. Domstolen finner att Anderstorpsbäcken är olämplig som recipient av avloppsprocessvattnet, då bäcken har ett varierat flöde och ibland är helt torrlagd. I Bäcken finns bla öring.⁹⁴

Enligt miljödomstolen kan även effekter utanför koncessionsområdet beaktas enligt 3 § NvL. I området och dess omgivningar finns det allmänna intressen som skall beaktas såsom Anderstorpsbäcken, Gjällabjars naturreservat och andra områden som föreslagits ingå i natura 2000 nätverket för att uppfylla habitatdirektivet. Gjällabjars naturreservat kan

⁸⁹ M 392-99 och M 47-00 s 52.

⁹⁰ M 392-99 och M 47-00 s 53.

⁹¹ M 392-99 och M 47-00 s 53.

⁹² M 392-99 och M 47-00 s 61.

⁹³ M 392-99 och M 47-00 s 63.

⁹⁴ M 392-99 och M 47-00 s 64f.

drabbas utav bullerstörningar över 35 och 40 dB (A).⁹⁵ Detta kan inte godtas då det kan påverka friluftslivets intresse och därmed reservatets syfte. Bolaget måste visa att reservatet inte kommer att påverkas av oacceptabla bullerstörningar.⁹⁶ Dessutom anser domstolen att syftet med habitatdirektivet och det av regeringen föreslagna natura 2000 området kan motverkas. Dessa övriga allmänna intressena överväger enligt miljödomstolen det allmänna och enskilda intresset av tekten. Därför avslås bolagets ansökan enligt NvL.⁹⁷

3.4 Miljööverdomstolens prövning av ärendet

Tricorona har överklagat miljödomstolens dom och yrkar att Miljööverdomstolen skall bifalla ansökningen. Miljööverdomstolen finner trots det faktum att Tricorona har åtagit sig att utföra begränsande bulleråtgärder och att verksamheten uppfyller naturvårdsverkets riktlinjer för friluftsliv så finns det en påtaglig risk att dessa riktvärden inte helt kommer att kunna följas. Flera närboende och remissmyndigheter har anfört att det idag är relativt tyst i området. Miljööverdomstolen finner bullerstörningen inte kan tolereras då detta område har mycket höga rekreations och naturvärden som därtill ligger i en relativt tätbefolkad del utav Sverige.⁹⁸

3.5 Rättslig bakgrund till miljödomstolens prövning enligt naturvårdslagen

3.5.1 Prövning av lokalisering av täktverksamhet enligt naturvårdslagen

I NvL finns det särskilda bestämmelser som inriktar sig på att skona naturmiljön, så är fallet med arbetsföretag som kan medföra allvarliga skador på miljön. Täktverksamheter är ett exempel på ett sådant arbetsföretag. Täktverksamheter har i princip ett tillståndstvång och behandlas i 18-18b § § NvL. Bestämmelserna har tillkommit för att skydda landskapets utseende och naturmiljön som helhet, dvs. även odlings och kulturlandskapet. Vid givande av tillståndsgivning av täkter skall man i sin bedömning även tänka på friluftslivet så att det inte skadas. I dessa fall får NRL avvägning mellan naturvårdsintresset och motstående intressen

⁹⁵ M 392-99 och M 47-00 s 69.

⁹⁶ M 392-99 och M 47-00 s 67.

⁹⁷ M 392-99 och M 47-00 s 69f.

⁹⁸ M 1440-01 s 10f.

betydelse.⁹⁹

3.5.2 Aktuella regler enligt naturvårdslagen

Den regeln som fick den avgörande inverkan på miljödomstolens beslut är 3 § NvL där omgivningarna runt koncessionsområdet beaktades. Dessutom kom habitatdirektivet och det däri föreslagna möjligheten att området skulle kunna nomineras till ett natura 2000 område att få betydelse för utgången av ärendet. I detta kapitel kommer en närmare redogörelse för de olika relevanta lagrummen.

18 § naturvårdslagen

I 18 § NvL behandlas tillstånd till täktverksamheter.¹⁰⁰ 18 § NvL ingår som ett led i bestämmelser som tillkommit för att skydda landskapsbilden.

Täktverksamheter är ett arbetsföretag som har så pass allvarliga verkningar att lagstiftaren har valt att underkasta den ett allmänt tillståndsvång. Täkt definieras som ett företag vars främsta uppgift är att bereda vinning av det upptagna materialet.¹⁰¹ Täktverksamhet är en verksamhet som kan medföra speciella faror för naturmiljön. En täktverksamhet ger obotliga skador på naturen. Täktverksamheter är ett ingrepp på naturresurser som inte kan förnyas eller som långsamt förnyas. Fyndigheter är ur ekonomisk synvinkel begärliga råvaror för samhället och näringslivet.¹⁰²

Enligt 18 § NvL behövs länsstyrelsens tillstånd för täkt av bla sten, grus och jord om inte takten är för husbehov då erfordras inget tillstånd.

Länsstyrelsen kan ålägga den som ansöker om tillstånd att framställa en täktplan det skall framgå vilka landskapsvårdande åtgärder som verksamhetsutövaren tänker vidta i samband med täktverksamheten och vid efterbehandlingen utav den. Länsstyrelsen kan meddela föreskrifter i sitt tillstånd till utövaren för att begränsa skadan. Om det inte finns några särskilda skäl förpliktas exploatören att ställa säkerhet för att dessa föreskrifter skall fullföljas. Länsstyrelsen kan vägra tillstånd om området är känsligt. Om exploatör åsidosätter föreskrifter eller påbörjar brytning trots förbud straffas han med böter eller fängelse dessutom kan själva utbytet av takten förverkas enligt 37 § NvL.¹⁰³ När en bedömning skall göras om en täktverksamhet är förenlig med 18 § NvL skall det i denna bedömning göras en avvägning enligt 3 § NvL om hur området skall användas

1 § naturvårdslagen

⁹⁹ Jonzon, Delin och Bengtsson, Naturvårdslagen en kommentar, 1988, 135ff.

¹⁰⁰ Jonzon mfl, 1988 s 136.

¹⁰¹ Proposition 1964 148 s 61.

¹⁰² Jonzon mfl, 1988 s 141.

¹⁰³ Weinberg, 1975, s 14.

1 § NvL stadgas det att naturen är en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas. 1 § 1 st NvL fastslår att naturen skall vårdas och skyddas och att alla skall visa hänsyn i naturen. I 1 § 1st NvL framkommer det att naturen är till för alla medborgare och att den skall vårdas så att den kan tillgodose samhällets behov inte endast för stunden utan också på lång sikt. Dessa behov kan vara vetenskapliga, sociala, estetiska och kulturella. Huvudprincipen är att naturvården skall vara en del av samhällsbyggandet. I andra meningen i första stycket markeras vikten av att allemansrätten betydelse.¹⁰⁴

I 1 § 2st NvL betonas skyldigheten att man visar hänsyn i naturen. Andra stycket har tillkommit för att närmast skydda naturmiljön och andra människors upplevelser av naturen och inte markägares intresse.¹⁰⁵

I tredje stycket framgår det att arbetsföretag skall då skada inte kan undvikas att vidta behövliga åtgärder för att motverka eller begränsa skadan.¹⁰⁶ Denna princip innebär en skärpning av tidigare 3 st, numera råder i princip ett fullt ansvar vid ingrepp i naturen.¹⁰⁷ Denna skärpning följer av ett ökat inflytande för det allmänna och ger dem det yttersta ansvaret för nyttjande av naturresurser och markanvändning. Detta medför att verksamheter som inte beaktar hänsyn till naturmiljön i princip är förbjudna. Dessutom kan täkter eller andra arbetsföretag åläggas att särskilt undersöka platsen eller på annat vis återställa exploateringen. Det är en självklarhet att mark inte får användas så att det skadar samhället som helhet. Man skall dock komma ihåg att denna skärpning inte utesluter en intresseavvägning mellan det enskilda och det allmänna intresset enligt 3§ NvL.¹⁰⁸

Paragrafen drar således upp allmänna riktlinjer för naturvården och är på detta vis en portalparagraf för naturvårdsarbetet. Man har med denna paragraf velat införliva naturvården som en del av samhällsbyggnaden som skall byggas ur ett långsiktigt behovs perspektiv. Företag som exploaterar naturen så att den får en ofrånkomlig skada skall vidta rimliga åtgärder för att försöka att hindra eller motverka denna skada.¹⁰⁹

3 § naturvårdslagen

Enligt 3 § 1 st NvL skall det vid frågan om hur mark områden skall användas tas tillbörlig hänsyn till övriga enskilda och allmänna intressen. NRL skall tillämpas vid dessa frågeställningar. Som nämnts tidigare skall denna NRL prövning endast ske en gång i ett täkt ärende och det är när

¹⁰⁴ Jonzon mfl, 1988 s 48f.

¹⁰⁵ Jonzon mfl, 1988 s50f.

¹⁰⁶ Se lagtext till 1 § naturvårdslagen

¹⁰⁷ Jonzon mfl, 1988 s 48.

¹⁰⁸ Proposition 1974:166 s 90ff.

¹⁰⁹ Proposition 1964:148 s 37f.

tillstånd om bearbetningskoncession prövas. I det 2 st stycket stadgas att beslut enligt 18 § 1,2, och 4 st NvL inte får fattas i strid med syftet i plan och områdesbestämmelser.

3.5.3 3 § naturvårdslagen och dess avvägning

Enligt 3 § 1 st NvL så skall man vid prövning av naturvårdsmässiga frågor tas tillbörlig hänsyn till övriga enskilda och allmänna intressen.

Vid dessa frågeställningar skall NRL användas. Efter 1987 tillkom denna andra mening i första stycket. Härigenom ville man betona att mark etc. skall användas för de ändamål som de är bäst lämpade för enligt NRL.¹¹⁰

Genom att NRL anknutits till naturvårdslagen skall de grundläggande bestämmelserna om hur en avvägning mellan olika

markanvändningsintressen enligt NRL tillämpas både när det gäller upprättande av översiktsplaner och beslut enligt naturvårdslagen.¹¹¹ NRL skall dock endast tillämpas när det är meningsfullt och möjligt, alltså vid konfliktsituationer där NRL ger vägledning om hur en avvägning skall ske.

Den andra mening i första stycket kommer främst att bli tillämplig vid exempelvis prövning av frågor som gällande naturreservat, täkter och naturvårdsområden. Departementschefen betonar särskilt vikten att det vid tillståndsprövning av täkter görs en grundlig prövning enligt NRL.¹¹²

Det faktum att NRL skall tillämpas vid prövningen gör att stor vikt läggs vid NRL: s hushållsbestämmelser.¹¹³

I Tricorona målet skall dock inte NRL användas igen då en avvägning redan gjorts enligt minerallagen. Denna avvägning binder som nämnts en annan eventuell avvägning. Enligt den grundläggande regeln i 2 kapitlet 1 § NRL skall det vid en intresseavvägning ges ett grundläggande stöd för att mark etc. skall användas till det som de är mest lämpade till med hänsyn till beskaffenhet läge och behov. Dessutom skall det i denna avvägning läggas stor vikt vid en ur allmän synpunkt god hushållning.¹¹⁴

Avvägningen skall bestå mellan naturvårdintresset å ena sidan och ekonomiska eller andra intressen å andra sidan.¹¹⁵

Den åtgärd vars intresse har störst tyngd skall genomföras men det skall ske med minsta möjliga olägenhet för det motstående intresset. Detta får betydelse när man bla prövar täkter och dess förenlighet med NvL: s 18 § då det vid sådan prövning endast finns de materiella reglerna i 1 och 3 § § NvL.¹¹⁶

3.5.3.1 Praxis 3 § naturvårdslagen

¹¹⁰ Jonzon mfl, 1988, s58.

¹¹¹ Proposition 1985/86:90 s 109.

¹¹² Proposition 1985/86:90 s 176f.

¹¹³ Jonzon mfl, 1988, s 56.

¹¹⁴ Proposition 1985/86:3 s 47.

¹¹⁵ RÅ 2:85 s 525f.

¹¹⁶ Jonzon mfl, 1988, s 59f.

I NJA 1999 s 735 kom hovrätten och Högsta domstolen till olika domslut när det gäller avvägningsfrågan enligt 3 § NvL. Hovrätten fann att en avstyckning inom ett naturreservat inte motverkade syftet med reservat bestämmelserna.¹¹⁷ Hovrätten fann att det när en avvägning enligt 3§ NvL skall göras så skall det råda en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar.¹¹⁸ Härvid måste stor vikt fästas vid det enskilda fallets omständigheter och hovrätten finner att den enskildes intresse väger tyngre än det allmänna vid denna avvägning.¹¹⁹

Högsta domstolen finner dock att syftet med reservat föreskrifterna motverkas om enskilda intressen inkräktar på det allmänna. Till grund för denna slutsats beaktar HD bla att ett ovillkorligt förbud mot avstyckningar inom reservatet finns och att ett bifall i detta mål riskerar nya ansökningar och att bifallet i så fall blir vägledande för dessa nya ansökningar.¹²⁰

RÅ 2000 not 67 rör en ansökan om tillstånd till matjordstäkt. Regeringen anförde att det inte direkt anges i NvL hur intressen skall vägas mot varandra. Förarbetena stadgar dock att en stor hänsyn skall tas till den inverkan på naturen som täkten får t.ex. friluftslivet, kultur och odlingslandskap, landskapsformer och vegetation. Vid en 3 § NvL prövning skall hänsyn till övriga enskilda och allmänna intressen tas och i denna prövning skall NRL tillämpas. Om täkttillstånd skall ges eller inte bör hänsyn tas till det enskilda fallet och dess omständigheter. Man kan dock i princip säga att ju starkare naturvårdsintresset är desto starkare måste intresset av exploatering vara för att tillstånd skall ges. Ansökande i målet planerar att ta ut 2000 m³ matjord från en yta på 8000 kvm för att sedan plantera björk på området. Enligt översiktsplanen är det dock ett allmänt intresse att landskapet bevaras öppet. I en samlad bedömning finner Regeringsrätten att inte bevilja tillstånd till täkten.¹²¹

3.5.3.2 Miljödomstolens bedömning av avvägningen enligt 3 § naturvårdslagen

Miljödomstolen finner att effekter utanför koncessionsområdet kan beaktas i avvägningen. De menar att det i området och dess omgivning finns allmänna intressen som skall iakttas såsom Anderstorpsbäcken, Gjällabjärs naturreservat och andra områden som föreslagits att ingå i natura 2000 nätverket för att uppfylla habitatdirektivet. Det som avgör avvägningen enligt miljödomstolen är risken att reservatets syfte påverkas negativt, dessutom kan syftet med habitatdirektivet motverkas och i samband med detta det föreslagna natura 2000 området. Dessa allmänna intressen

¹¹⁷ NJA 1999 s 737.

¹¹⁸ NJA 1999 s 735.

¹¹⁹ NJA 1999 s 736f.

¹²⁰ NJA 1999 s 739.

¹²¹ RÅ 2000 not 67 s 1f.

överväger det allmänna och enskilda intresset av tåkten.

3.5.3.3 Omgivningen och dess juridiska betydelse

Naturreservat

Naturreservatet Gjällabjär ligger 250 m väst om koncessionen.¹²² Reservatet domineras av en utslocknad vulkankedja och området är med sina lövskogsområden och öppna betesmarker ett för det rörliga friluftslivet värdefullt kulturlandskap. Syftet med reservatet är att det skall vårdas så att dess växlande karaktär bibehålls.¹²³ LST (länsstyrelsen) avsätter ett område såsom naturreservat om det behöver speciell vård och skydd tex pga områdets skönhet, betydelse för svensk natur väsentliga betydelse för friluftslivet. På detta sätt kan utsiktsplatser, sjöar ängar etc. skyddas. Naturreservat skapas för den kulturvetenskapliga och den sociala naturvårdens behov.¹²⁴ 7 § NvL innehåller förutsättningarna för att ett område skall avsättas som naturreservat. Den rättsliga betydelsen av att ett område förklaras som naturreservat visas i 8-10 §§ NvL. Det är med stöd av dessa paragrafer som föreskrifter meddelas inom området.¹²⁵ Föreskrifterna om inskränkningar av nyttjandet av mark i ett reservat ges med stöd av 8 § NvL.¹²⁶ Den rättsliga betydelsen av ett naturreservat är främst att den inskränker förfoganderätten för markägare och andra sakägare. Inskränkningarna får inte gå längre än nödvändigt för att skydda ändamålet med reservatet. Det skydd som ett naturreservat område har sträcker sig således inte utanför området. Om det inte inkräktar på reservatets syfte.¹²⁷

Natura 2000

Gjällabjär naturreservat är nominerat att ingå i ett större natura 2000 område. Koncessionsområdet ligger dock utanför det föreslagna natura 2000 området.¹²⁸

Länderna i EU håller på att bygga upp ett nätverk av naturområden som är särskilt intressanta ur naturvårdssynpunkt. Detta nätverk kallas Natura 2000. Syftet med nätverket är att värna om vissa arters naturtyper och livsmiljöer. Den juridiska grunden för nätverket utgör habitat och fågeldirektivet. Direktiven binder medlemsstater till ett speciellt mål, men det är upp till medlemsstaten att välja hur dessa mål skall uppnås. Nätverket kommer att vara färdigbyggt år 2004. Alla medlemsstater måste vidta bevarandeåtgärder så att de i områdena utvecklas en gynnsam bevarandestatus, så att en naturtyp behåller sin karaktär och att arterna har ett fortsatt livskraftigt

¹²² M 392-99 och M 47-00 s 6.

¹²³ M 392-99 och M 47-00 s 61.

¹²⁴ Weinberg, 1975, s 9.

¹²⁵ Jonzon mfl, 1988 s 69.

¹²⁶ Proposition 1974:166 s 104.

¹²⁷ Jonzon mfl, 1988, s 72.

¹²⁸ M 392-99 och M 47-00 s 53.

bestånd.¹²⁹ Genom att skapa natura 2000 försöker EU förverkliga Bernkonventionen och konventionen om biologisk mångfald.¹³⁰

Habitatdirektivet

Miljödomstolen fann att syftet med habitatdirektivet skulle komma att motverkas och genom detta den eventuella natura 2000 utnämningen av området. Habitatdirektivet 92/43/EEG är till viss del en komplettering till fågelskyddsdirektivet, då det behandlar även andra arter, grupper och naturtyper. Direktivet omfattar bla vissa däggdjur, groddjur, fiskar kärlväxter. Alla medlemsstater skall för att bygga upp natura 2000, föreslå områden av gemenskapsintresse för att bevara naturtyper och arter nämnda i direktivet. Vidta åtgärder och skötsel för att bevara områdenas status. I bilaga 1 nämns över 170 skyddsvärda naturtyper och i bilaga 2 nämns 690 skyddsvärde arter. Den 4 bilagan innehåller arter som kräver ett speciellt skydd. Dessa arter får inte fångas, dödas, plockas eller på annat vis störa dem. Det finns dock inget speciellt skydd i denna bilaga för deras livsmiljö. Medlemsstater avgör vilka åtgärder som behövs. Bilaga 4 och 5 har ingen formell koppling till natura 2000. I natura 2000 områden får inga ingrepp ske som betydligt kan påverka bevarandestatusen betydligt negativt om inte regeringen accepterar detta. Ibland krävs dessutom samråd med EU kommissionen. Det krävs mycket starka skäl för att ett natura 2000 område skall få exploateras.

Genomförandet av nätverket

Medlemsstaterna skall först föreslå lämpliga naturområden till natura 2000 nätverket. Sedan samråder kommissionen med varje medlemsstat och upprättar en formell lista över gemenskapsintressanta områden. När listan är antagen av kommissionen skall varje land vidta lämpliga åtgärder och bla utse områden till särskilda bevarandeområden. Speciella krav kommer sedan att ställas på områden av gemenskapsintresse (habitatdirektivet) och de särskilda skyddsområdena (fågelskyddsdirektivet). I habitatdirektivet aktualiseras dessa krav i art 6:2-4. Kommissionen kan ta en medlemsstat till domstol om de inte uppfyller direktivens krav. EU kommissionen påpekade i april 1999 att Sverige inte föreslagit tillräckligt många områden till nätverket. Sverige arbetar nu på att få listan komplett.¹³¹

3.5.3.4 Analys av omgivningens beskaffenhet och

¹²⁹ För en närmare presentation av gynnsam bevarandestatus se habitatdirektivet och förordning 1998:1252.

¹³⁰ www.environ.se/natur/n2000/n2000.html s 1 2001-08-03.

¹³¹ www.environ.se/natur/n2000/n2000.html s4ff 1 2001-08-03.

naturvårdslagens avvägning

Miljödomstolen börjar med att konstatera att det enligt 3 § NvL vid frågor om naturvård skall tas tillbörlig hänsyn till övriga allmänna och enskilda intressen. Domstolen anser att naturmiljön utanför koncessions/verksamhetsområdet skall beaktas. 2 och 3 kapitlet NRL skall inte användas vid bedömningen enligt 3 § NvL, då dessa paragrafer är urkopplade i ett tidigare skede. Miljödomstolen anser inte att verksamhetsområdets naturmiljö har några särskilda skydds eller bevarande kvaliteter. Däremot så finns det i området och dess omgivningar allmänna intressen ur naturvårdssynpunkt, nämligen naturreservatet Gjällabjär, Anderstorpsbäcken och övriga områden i närheten som enligt habitatdirektivet är föreslagna att ingå i natura 2000. Ur naturvårdssynpunkt finner miljödomstolen att Anderstorpsbäckens eventuella skada vid processvattens utsläpp inte kan godtas. Detsamma gäller eventuella bullerstörningar över 35 och 40 db (A) som kan drabba Gjällabjär. Även syftet med habitatdirektivet för natura 2000 föreslagna områden kan motverkas. Den påverkan som Gjällabjär, Nackarpsdalen och Skäralid kommer att utstå är ur natursynpunkt inte acceptabelt. Dessa allmänna intressen överväger det allmänna och enskilda intresset av tükten. Som framgått av 3 § NvL skall det enligt denna paragraf ske en avvägning om hur ett område skall användas. Den NRL avvägning som gjorts enligt prövning om bearbetningskoncession är bindande för avvägningen enligt 3 § NvL. Det finns inget i förarbetena som ger ett besked om hur denna avvägning enligt 3 § NvL skall ske. Följaktligen finns det således inget som stadgar exakt hur avvägningen enligt NRL skall påverka avvägningen enligt 3 § NvL. Skall NRL avvägningen helt styra 3 § NvL eller utgör den endast en del i 3 § NvL avvägningen, och i sådant fall i vilken grad skall NRL påverka avvägningen enligt 3 § NvL? Det går inte att utläsa om miljödomstolen har eller hur de har tillvaratagit Regeringens NRL avvägning. Enligt min uppfattning verkar det dock som domstolen inte tagit någon speciell hänsyn till den tidigare avvägningen. Enligt min åsikt så svarar det bättre emot förarbetena enligt NRL att en grundlig utredning och avvägning om hur ett område skall användas utförs redan i NRL och att den de facto får en stor om inte avgörande roll i hur en avvägning enligt 3 § NvL skall ske. Nackdelen med ett sådant synsätt är som vi sett i ärendet om tillstånd enligt minerallagen att utredningen på ett sådant tidigt stadium kan vara bristfällig och på så vis utgöra ett hot mot naturvården. En annan fråga som kan diskuteras är för de fall att man finner att den gjorda NRL avvägningen skall få en avgörande betydelse vid tillämpningen av NvL, är att NRL avvägningen endast skall vara bindande till den effekt som tillståndsmyndigheten stadgat, man kan således utifrån ett sådant synsätt hävda att Regeringen klart uttalat i sin prövning att de förutsätter att verksamheten utövas med stor varsamhet och att Tricorona inte följer Regeringens bedömning och att den gjorda NRL bedömning därför inte skall ha en avgörande betydelse i avvägningen enligt NvL. Regeringsrätten har i mål RÅ 2000 not 67 uttalat att avvägningen enligt NvL kan betraktas som en vågskål, dvs ju starkare naturvårdsintresset är desto starkare måste intresset av exploatering vara för att en ansökan om

tillstånd skall beviljas. Miljödomstolen har förutom påverkan på Anderstorpsbäcken i sin avvägning enligt 3 § NvL även beaktat en eventuell påverkan på omgivningarna *utanför* koncessionsområdet. Jag har inte funnit något stöd i förarbetena för att även omgivningarna skall tas in i denna bedömning. Som nämnts tidigare så råder det osäkerhet hur NRL avvägningen skall påverka avvägningen enligt NvL. Väljer man dock att se på hur avvägningar enligt NRL bör ske så kan i den bedömningen även omgivningen beaktas i NRL avvägningen. Miljödomstolen har funnit att syftet med naturreservatet och med habitatdirektivet kan motverkas. Högsta domstolen har i NJA 1999 s 735 som rör en avstyckning *inom* ett naturreservat tagit hänsyn till att syftet med naturreservatet kan komma att motverkas och på denna grund avslagit ansökan. Ur detta mål kan man således utläsa vikten av att naturreservatets syfte skyddas. I detta ärende rör det sig om en täktverksamhet *utanför* ett naturreservat, men jag anser att man kan dra paralleller med NJA 1999 s 735 och därför även i 3 § NvL beakta att syftet med ett naturreservat utanför koncessionsområdet skyddas. Beträffande det skydd som miljödomstolen i ett tidigt stadium har givit ett område som har nominerats till natura 2000 område är jag lite mer osäker på om det finns stöd för att man i ett tidigt stadium skall skydda nominering av ett natura 2000 område, beträffande eventuella effekter som härrör sig till ett område utanför den föreslagna nomineringen, (en mer klar bedömning hade kanske kunnat dras om området redan var avsatt som natura 2000 område). Å andra sidan kan man som miljödomstolen hävda att om inte skydd vidtas på ett sådant tidigt stadium att habitatdirektivet kan urholkas.

3.6 Avslutning om täktillståndsprövning enligt naturvårdslagen

Det finns inga direkta grunder som stadgar hur en prövning enligt NVL skall ske. Det finns inget i lagen som visar hur intressen vid täktprövning skall vägas mot varandra. Dock, framgår det att stor hänsyn skall tas till naturmiljön i sin helhet (såsom landformationer, kulturlandskap och vegetation). I prövningen skall hänsyn tas till övriga allmänna och enskilda intressen. Nyttan, behovet och samhällsintresset av att täkten skall exploateras skall vägas in i bedömningen, dessutom skall frågan om det finns lokalt ersättningsmaterial bedömas. Prövningen sker *in casu*, men principiellt kan sägas att ju starkare naturvårdsintresset är desto starkare måste exploateringsintresset vara för att täktillstånd skall ges.

4 Miljöskyddslagsärendet

4.1 Inledning

För att kunna driva gruvan och anrikningsverket behöver Tricorona tillstånd förutom enligt minerallagen, NvL också tillstånd enligt M-L (miljöskyddslagen). Vid prövningen av täktverksamheten är platsvalet och övriga försiktighetsåtgärder avgörande för om Tricorona skall meddelas ett tillstånd enligt M-L. Miljödomstolen fann att verksamheten inte var tillåtlig enligt 6 § M-L som är en slutkontroll, där de fann att verksamheten trots försiktighetsåtgärderna fick effekter som var oacceptabla dessutom menade miljödomstolen att Tricorona inte hade presenterat tillräcklig utredning om hur verksamheten skulle kunna komma att påverka utnämningen av Gjällabjär till natura 2000 område, Tricorona hade inte heller visat hur bullerstörningarna kommer att påverka hela höjden av berget Gjällabjär, dessa brister faller därför på Tricorona.

4.2 Miljöskyddslagen

M-L trädde ikraft den 1 juli 1969. Sverige fick då sin första samlade lagstiftning för skydd mot yttre miljöstörningar. Bestämmelser som reglerar vattenföroreningar infördes på 1940-talet i den då gällande vattenlagen. De vattenrättsliga reglernas konstruktion blev normgivande för M-L: s tillåtlighetsregler. M-L regler har skärpts ett flertal gånger, men de grundläggande reglerna är fortfarande i stort sätt intakta.¹³² M-L är en ramlag. Det leder till att tillåtlighetsreglerna i lagen inte är klara. Ramlagar öppnar möjligheter för mer skönmässiga bedömningar. En orsak till att reglerna inte preciseras kan vara att utvecklingen går fort fram och att det således behöver finnas en täjnförmåga i lagstiftningen. På miljöskyddslagsområdet finns det förutom M-L en tillämpningsförfordning (miljöskyddsförfordningen). M-L: s syfte är att skydda den yttre miljön från störningar och föroreningar. Lagen är tillämplig på störningar och föroreningar orsakade av fast egendom. För att få driva en verksamhet med sådana störningar krävs att man vidtar vissa åtgärder enligt M-L. Den som har avsikt att bedriva miljöfarlig verksamhet kan begära tillstånd för verksamheten. I tillståndsbeslutet anges under vilka villkor verksamheten får bedrivas. Även verksamheter som tillkommit innan M-L i kraft kan tillståndsprövas (om ägaren begär det) I ett flertal fall råder det dock tillståndsplikt. Miljöskyddsförfordningen anger vilka verksamheter som kräver tillstånd. Hit hör tex gruvindustrin och kemiskprocessindustri. Miljöskyddsförfordningen reglerar dessutom vilka verksamheter och

¹³² Naturvårdsverket, Prövning enligt miljöskyddslagen, 1990, s 9ff.

åtgärder som får vidtas endast med en anmälan.¹³³

4.3 Miljöskyddslagsärendet

Yrkanden

Bolaget yrkar tillstånd enligt M-L för att driva gruva och anrikningsverk för att bryta och bearbeta 200 000 ton mineraler/år. Tillståndet yrkas gälla från dagen för dom och 20 år framåt.

Vidare yrkar bolaget verkställighetsförordande.¹³⁴

Motstående intressen

Länsstyrelsen anser att området har höga naturvärden som kommer att påverkas negativt av exploateringen. Detta förutsätter att höga krav ställs på verksamheten. Dessutom påpekar de att det inte långt från tåkten finns ett område (Gjällabjär) som har föreslagits ingå i ett natura 2000 område. De anser att det är viktigt att bullret ligger inom naturvårdsverkets riktlinjer för nyetablerade industrier och dess närliggande bebyggelse.

I koncessionsområdet flyter Anderstorpsbäcken som är känslig för föroreningar och processavloppsvattnet får inte skada bäcken eller Rönne å.¹³⁵ Fluorid och fosforhalten bör hållas låga, total fosfor bör ligga på 0.05 mg/L och fluoriden på 1mg/l.¹³⁶ Det är dessutom enligt länsstyrelsen viktigt att returmaterial inte förorenar omgivningen eller grundvattnet.

När det gäller processluften anser de att utgående luft inte får innehålla stofthalter högre än 10mg/nm³ och inte heller får det förekomma högre halter än 5mg/m³ fluorvätesyror. Därefter går länsstyrelsen mer detaljerat in på hur anläggningen för förvaring av syror skall se ut samt hur kemikaliehanteringen bör skötas.

Länsstyrelsen önskar dessutom en naturinventering och en fornlämningsutredning av koncessionsområdet.

Avslutningsvis anser de att bolagets kontrollprogram behöver förbättras.¹³⁷

Eslövs kommun tillstyrker ansökan om täktverksamhet enligt M-L, men de har en del andra krav än länsstyrelsen t.ex. påpekar de vikten av att grundvattennivån i Gjällabjär inte skall påverkas. De anser inte att Anderstorpsbäcken är lämplig som recipient. De vill dessutom att bolaget skall välja den process och kemikalier som är bäst ur miljösynpunkt.¹³⁸

¹³³ Ericsson, Miljöskyddslagen i praktiken en kommentar till lagen och dess tillämpning, 1990 s 10.

¹³⁴ M 392-99 och M 47-00 s 3f.

¹³⁵ Som Anderstorpsbäcken mynnar ut i.

¹³⁶ M 392-99 och M 47-00 s 31.

¹³⁷ M 392-99 och M 47-00 s 23f, 26fff.

¹³⁸ M 392-99 och M 47-00 s 31ff.

Svalövs kommun kommer endast att beröras av bullret från tåktverksamheten och av transporter till och från tåkten. De menar därför att det är viktigt att bolaget beaktar alla aspekter för att skydda Svalövs kommun från dessa bullriga transporter. De påpekar tillika med övriga att området har stora skyddsaspekter.¹³⁹

Klippans kommun tillstyrker ansökan.¹⁴⁰

Anders Bergerantz (närboende privatperson) mfl yttrade:
Att det var horribelt att anlägga en tåkt i ett område med sådana skyddsaspekter och anser att det är en kortsiktig och ogenomtänkt idé.¹⁴¹

Bolagets bemötande av de motstående intressena

Bolaget godtar riktvärdena på buller på 40,45 och 50 db(A) vid närmaste bebyggelse. Beroende på hur bullervallarna som byggs kommer att se ut kommer man att kunna sänka bullernivån ytterligare i reservatet. Bolaget gör bedömningen enligt undersökningen som de låtit Golder grundteknik KB att påverkan på grundvattnet blir begränsad. Om påverkan blir större än de trots förstår bolaget att de måste söka tillstånd för denna verksamhet.¹⁴²

Vidare föreslår bolaget ett riktvärde på 0.3 mg/l fosfor utsläpp till Anderstorpsbäcken och 10mg fluorid/liter.
Bolaget åtar sig dock att under en prövotid på 2 år utreda möjligheten att minska utsläppet till recipienten.¹⁴³

Pricon process och Industrikonsult AB:s inlägga:
Fosfor kommer att användas i stora mängder och risk finns för tillväxt i Anderstorpsbäcken. Fosforet kommer att renas med hjälp av kemisk fällning. Bolaget kommer endast att kunna sänka fosforhalten till 0.2-0.3. Bolaget har dessutom inga analyser på de metaller som skall användas i processen.¹⁴⁴

Natura 2000 utnämning

Länsstyrelsen anser inte att det faktum att Gjällabjär är nominerat som ett natura 2000 område hindrar tåktverksamheten, då ett natura 2000 område endast innehar samma skydd som ett naturreservat. Dessutom är tåkten belägen utanför detta område.¹⁴⁵

Bolaget menar tillika med länsstyrelsen att tåktverksamheten inte kommer

¹³⁹ M 392-99 och M 47-00 s 33f.

¹⁴⁰ M 392-99 och M 47-00 s 38.

¹⁴¹ M 392-99 och M 47-00 s 34.

¹⁴² M 392-99 och M 47-00 s 47ff.

¹⁴³ M 392-99 och M 47-00 s 49.

¹⁴⁴ M 392-99 och M 47-00 s 49f.

¹⁴⁵ M 392-99 och M 47-00 s 53.

att påverka natura 2000 utnämning.¹⁴⁶

Torsten Werner (närboende privatperson) menar att projektet både påverkar naturreservatet och Gjällabjärs chans att bli ett natura 2000 område.¹⁴⁷

Kemikalier

Bolaget hävdar att de använt sig av substitutionsprincipen de har valt kemikalier till processen.¹⁴⁸

Länsstyrelsen vill ta del av detta beaktande.

Vidare anser länsstyrelsen att kemikalier skall förvaras inomhus övrig hantering kan ske utomhus.¹⁴⁹

Bolaget anser att substitutionsprincipen kan vara en del av kontrollprogrammet. Bolaget accepterar länsstyrelsens förslag om kemikaliehantering och menar att domstolen kan delegera denna fråga till länsstyrelsen.¹⁵⁰

Tillåtlighet

Länsstyrelsen godkänner täktverksamheten, men de vill veta mer om anrikningsverkets påverkan på området.

I första hand yrkar länsstyrelsen att bolaget materiellt kompletterar utredningen med ett flödesschema för kemikalier, utsläpp till luft och avfallsfrågor då efterbehandling av området inte får ske med förorenade massor.

Om det senare sätts som villkor för tillstånd behöver bolaget inte presentera ytterligare utredning. Detsamma gäller vatten och bullervillkoren om dessutom en provotid på luftsidan sätts som villkor för verksamheten tillstyrker länsstyrelsen att tillstånd meddelas.¹⁵¹

Miljödomstolens domslut

Miljödomstolen har då de funnit att störningarna inte kan tålas för omgivningarna och företaget inte visat några särskilda skäl varför verksamheten skall tillåtas att verksamheten därför inte är tillätlig enligt M-L.¹⁵²

Miljödomstolens domskäl

Täkt eller brytningsverksamheten och anrikningsverksamheten skall prövas enligt M-L. Enligt 4 § M-L skall verksamheten lokaliseras så att minsta

¹⁴⁶ M 392-99 och M 47-00 s 53.

¹⁴⁷ M 392-99 och M 47-00 s 53.

¹⁴⁸ M 392-99 och M 47-00 s 53.

¹⁴⁹ M 392-99 och M 47-00 s 53f.

¹⁵⁰ M 392-99 och M 47-00 s 53.

¹⁵¹ M 392-99 och M 47-00 s 58.

¹⁵² M 392-99 och M 47-00 s 70.

intrång sker utan att oskäligen kostnad uppstår. Brytningsverksamheten kan i och för sig inte ifrågasättas. Beträffande anrikningsverket lokaliseringsansökan anser miljöskyddsdomstolen att den kan godkännas om störningarna kan tålas för omgivningen.

Processavloppsvattnet innehåller efter rening alltför mycket föroreningar och det kommer att vålla olägenhet av väsentlig betydelse för Anderstorpsbäcken och dess biologiska liv. Bolaget har inte heller kunnat visa några särskilda skäl för att tillåta utsläppet. En överledning av processvattnet till Rönne å kan inte prövas då detta är en tillståndsfråga och inte en villkorsfråga som enligt 21 § M-L kan bli föremål för prövotidsförfarande. Miljödomstolen finner att verksamheten inte är tillåtlig enligt 6 § M-L.¹⁵³

Miljödomstolen finner att bolaget inte när det gäller habitat och fågeldirektivet tagit fram en riktig utredning. Miljödomstolen kan därför inte göra en trovärdig bedömning av effekterna på omgivningen. Enligt 10 artikeln (tidigare 5 artikeln) RF skall en medlemsstat vidta alla åtgärder för att skyldigheter enligt fördraget eller gemenskapens institutioners åtgärder fullgöras. Medlemsstater skall vidare avstå från alla åtgärder som kan äventyra fördragets mål. Syftet med direktivet får inte motverkas och utredningen är inte tillräcklig för att miljödomstolen skall kunna bedöma om de två direktiven motverkas eller inte.¹⁵⁴

Beträffande bullerfrågan finns det ingen utredning som visar någon bullerberäkning har gjorts på hela höjden på Gjällabjär. Bolaget har således inte visat att det inte kommer att uppkomma några oacceptabla bullerstörningar på naturreservatet. Bristerna i utredningen faller därför på sökande bolaget.¹⁵⁵

4.4 Miljööverdomstolens prövning av ärendet

Eftersom Tricorona överklagat miljödomstolens dom så har miljööverdomstolen tagit upp ärendet till prövning. Tricorona har lämnat in ytterligare utredning i ärendet och dessutom åtagit sig att endast släppa ut en mängd motsvarande 10 % av Anderstorpsbäckens naturliga flöde, dock måste minst 2 m³ avloppsvatten avledas per timme. Miljööverdomstolen finner dock att då flödet är lågt och kan under vissa perioder under sommaren helt upphöra vilket kan ge eller i varje fall medföra stor risk för negativa konsekvenser för växt och djurliv i Anderstorpsbäcken. Denna störning får klassas att vara av väsentlig betydelse. Miljödomstolens domslut står därför fast.¹⁵⁶

4.5 Rättslig bakgrund till miljödomstolens

¹⁵³ M 392-99 och M 47-00 s 70.

¹⁵⁴ M 392-99 och M47-00 s 70.

¹⁵⁵ M 392-99 och M 47-00 s 70f.

¹⁵⁶ M 1440-01 s 11f.

prövning enligt miljöskyddslagen

4.5.1 Prövning av lokalisering av täktverksamhet enligt miljöskyddslagen

I 1 § M-L anges de verksamheter och åtgärder som faller under M-L: s tillämpningsområde. Dessa är sk miljöfarliga verksamheter. M-L är tillämplig på föroreningar av mark, vatten, grundvatten, luftföroreningar, buller och ljus från fasta störningskällor.¹⁵⁷ Miljödomstolen gör en prövning utav plats valet enligt 4 § M-L och kommer till slutsatsen att verksamheten inte är tillåtlig då störningen inte kan tillåtas på omgivningen, då den kommer att medföra olägenhet av väsentlig betydelse därtill tillkommer att företaget inte har visat att det finns några särskilda skäl att tillåta verksamheten enligt 6 § M-L. Dessutom ger inte utredningen vid handen om de två olika direktiven inte motverkas.

4.5.2 De aktuella reglerna i miljöskyddslagen

De olika regler som miljödomstolen inriktar sig på är 4 § och 6 § i M-L. När det gäller den bristande utredningen så medför den att det inte går att avgöra möjlig inverkan på omgivningarna och hur detta kan påverka de två direktiven, den bristande utredningen faller på sökanden.

Tillåtlighetsreglerna

Tillåtlighetsreglerna i 4-7 § § M-L gäller för alla miljöfarliga verksamheter. Det spelar således ingen roll om verksamheten är anmälnings eller tillståndspliktig. En del undantag finns dock för verksamheter som fått tillstånd och för flygplatser etc. (järnvägar) och deras tillämpning i 6 § M-L. Tillåtlighetsreglerna består av principer som förutsätter avvägningar om vad som är ekonomiskt och tekniskt genomförbart och nödvändigt med hänsyn till omgivningen.¹⁵⁸ De allmänna tillåtlighetsreglerna i M-L anger vilka krav som måste vara uppfyllda när det gäller lokalisering och utförande för att miljöfarlig verksamhet skall vara tillåtlig. Reglerna har till syfte att förebygga störningar så långt som möjligt. De är skrivna både till den som avser eller bedriver miljöfarlig verksamhet såsom till de myndigheter som skall bedöma tillåtligheten. M-L förutsätter att tillstånd inte ges utan att alla tillåtlighetsreglerna är uppfyllda. Redan risk för olägenhet kan utlösa försiktighetsmått eller förbud. Om inte företagaren kan visa att ett försiktighetsmått är onödigt krävs det i allmänhet att försiktighetsmålet vidtas.

Tillåtlighetsreglerna är uppbyggda efter en stegvis modell där krav enligt 4 § och 4a § M-L ställs på lokalisering på utformning och försiktighetsmått

¹⁵⁷ Naturvårdsverket, 1990 s 11.

¹⁵⁸ Westerlund, Tillståndsärenden om miljöfarlig verksamhet: handledning för SNF:s kretsar och länsförbund om tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen, 1982, s 16.

finns i 5 § M-L och tillåtlighetsreglerna avslutas med 6 § M-L som sätter en gräns för hur stora olägenheter kan vara för att tillåtas.¹⁵⁹

Lokalisering

Att välja plats för den miljöfarliga verksamheten är viktig. Principen är den att om det finns fler möjliga platser så skall den väljas som ger minst olägenhet för omgivningen, om inte merkostnaden är för stor. Det är företagaren som skall visa den plats han har valt är bäst ur miljösynpunkt. Om tillståndsmyndigheten är osäker på platsvalet skall ansökan avslås även om det inte går att peka ut någon alternativ plats, om de antar att det finns en bättre plats. Finner dock myndigheten att det är osannolikt att en bättre plats finns, även om frågan utreds noggrant, då accepteras platsvalet.

4 § miljöskyddslagen

Enligt 4 § M-L skall om det objektivt finns mer än en plats som är lämplig för verksamheten den plats väljas som är bäst ur miljösynpunkt förutsatt att kostnadsökningen inte är oskälig. Det är således skillnad på vad 4 § M-L kräver och beviskravet rörande plats valets lämplighet. Enligt 4 § M-L skall den bästa platsen väljas, men hur stor bevisning som krävs för att sökande skall uppfylla kravet det är en annan fråga.¹⁶⁰ Man begär att det i bedömningen skall vara ganska osannolikt att det finns en bättre plats som är så pass bättre att merkostnaden väger upp miljöförbättringen. Om inte sökanden kan avfärda alternativ som diskuteras kan ett avslag enligt 4 § M-L förväntas. Det räcker att myndigheten antar att det är någorlunda troligt att en bättre plats finns för att ge avslag. Detta beroende på den omkastade bevisbördan.¹⁶¹ Vad som är skälig kostnadsökning vid lokaliseringalternativ är en komplicerad fråga. Denna skälighetsnivåtanke återfinns också i 5 § M-L. Skälighetsnivån är beroende av lokalisering och skyddsåtgärder, dvs. extra skyddsåtgärder kan kompensera en inte alltför välvald lokalisering. Om däremot merkostnaden för att välja en annan lokalisering är stor och förbättringen små kan detta vara en oskälig lokalisering. I oskälighetsnivån kan även sysselsättningsfaktorn invägas. I den 4 § M-L försöker man hitta den minst dåliga lokaliseringen för verksamheten och bestämma skäliga skyddsåtgärder. Om lokaliseringen trots stora olägenheter är den enda tänkbara kan plats valet ändå inte accepteras men då enligt 6 § 1 st M-L:s bedömning och inte enligt 4 § M-L.¹⁶² 4 § M-L handlar således om att välja det bästa lokaliseringalternativet medan 6 § M-L bedömer alla aspekter och på så vis en lokalisering enligt 4 § M-L ändå bedömas som icke acceptabel.¹⁶³

4a § miljöskyddslagen

¹⁵⁹ Naturvårdsverket, 1990, s 19f.

¹⁶⁰ Westerlund, 1982, s 10.

¹⁶¹ Westerlund, 1982, s 26.

¹⁶² Westerlund, 1982, s 23.

¹⁶³ Westerlund, 1982, s 25.

I 4 a § M-L finns det ett förbud mot att tillstånd till miljöfarlig verksamhet lämnas till om det strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser i plan och bygglagen. Kommunen ges således ett starkt inflytande när det gäller planläggning av mark. Vidare föreskriver paragrafen att NRL skall tillämpas vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Det är avvägnings- och hushållsreglerna som skall tillämpas.¹⁶⁴ Det är dock inte helt klart hur de inledande paragraferna i 1 kapitlet samt 2 kapitlet skall tillämpas i NRL bestämmelserna är allmänt hållna, detta medför att avvägningsfrågorna kan bli svåra för myndigheterna. Prövning enligt NRL gör att lokaliseringsfrågan bedöms allsidigt. Det medför tex för lokaliseringsfrågan att den inte endast bedöms utifrån de faktiska förhållandena på platsen och dess omgivning. I NRL prövningen skall den prövande myndigheten söka vägledning hos landets regionala länsstyrelser och hos kommunernas planeringsmaterial. LST skall enligt 5 kapitlet 1 § NRL ställa samman uppgifter som är betydelsefulla för hushållningen av naturresurser i länet.¹⁶⁵

5 § miljöskyddslagen

4 och 5 § § M-L fungerar tillsammans, således är skälighetsnivån i praxis densamma för bägge paragraferna. 4 § M-L reglerar försiktighetsåtgärden och plats valet, medan 5 § M-L reglerar de övriga försiktighetsåtgärderna.¹⁶⁶ Enligt 5 § M-L första stycket skall den som utövar eller skall utöva miljöfarlig verksamhet tåla begränsningar, skyddsåtgärder och åttlyda försiktighetsåtgärder som skäligen kan fodras på verksamheten för att avhjälpa eller förebygga olägenhet. Paragrafen bygger på principen att olägenheter så långt möjligt skall avhjälpas eller förebyggas.¹⁶⁷ Även risker skall enligt denna paragraf beaktas.¹⁶⁸ I andra och tredje stycket finns två hjälpregler som är till för att underlätta i bedömningen av vad som anses som skäliga åtgärder för verksamhetsutövaren. Enligt andra stycket skall åtgärderna vara tekniskt möjliga för en verksamhet av samma slag. Vidare skall tekniken vara i bruk i Sverige eller utomlands. För att bedöma vad som är bästa teknik måste man således ta reda på vad en liknande företagstyp använder för teknik. Företaget kan dock få strängare krav på sig än en redan befintlig anläggning, eftersom teknik inte är ett statiskt begrepp.¹⁶⁹ Tekniken måste dock vara etablerad och utprovad.¹⁷⁰

När man avgjort vad som är bästa teknik går man vidare i den skälighetsbedömningen till hjälpregel nummer två. Den prövande myndigheten skall sedan gå vidare i sin skälighetsbedömning och ta hänsyn till ”Å ena sidan beskaffenhet hos området som kan bli utsatt för störningen och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan till nyttan av

¹⁶⁴ Proposition 1988/89:92 s 21.

¹⁶⁵ Proposition 1988/89:92 s 28f.

¹⁶⁶ Westerlund, Miljöskyddslagen: en analytisk lagkommentar, 1990, s 101f.

¹⁶⁷ Bjällås, Rahm, Miljöskyddslagen: handbok i miljö rätt, 1992, s 43.

¹⁶⁸ Bjällås mfl, 1992, s 44.

¹⁶⁹ Bjällås mfl, 1992, s 46.

¹⁷⁰ se beslut B 95/94.

verksamheten samt kostnader för skyddsåtgärder och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer ifråga”. Det mest ideala är att den bästa tekniken används, men ibland kan inte detta realiseras och ibland är det inte heller nödvändigt för miljön att den används.¹⁷¹ Det är ur ekonomisk synpunkt relevant att ta reda på hur en teknisk lösning påverkar driftkostnaden och om denna påverkan är skälig. Vid nytillkomna verksamheter gör man en bedömning av vad liknande branschföretag kan klara ekonomiskt. Om kostnaden inte är i rimlig proportion till nyttan bör skyddsåtgärdskraven sänkas till vad som anses vara försvarbart. Den prövande myndigheten väger ofta den marginella utsläpps begränsningen emot kostnaden för den utsläpps begränsande åtgärden. Prövningen inriktar sig således på de olika åtgärdsnivåernas marginalkostnader. Ibland är det inte nödvändigt att använda bästa teknik då områdets beskaffenhet inte kräver detta eller då störningen är begränsad. Ett företag som påstår att bästa teknik inte behöver användas har bevisbördan för detta påstående, detsamma gäller om företagaren påstår att det inte är ekonomiskt skäligt. I områdets beskaffenhet räknas även recipientens förmåga att ta emot störningar. Vidare är det företaget som skall utreda hur det biologiska livet påverkas.¹⁷²

6 § miljöskyddslagen

Efter val av plats och övriga skyddsåtgärder avslutas de allmänna tillåtlighetsreglerna med 6 § M-L, där en slutavvägning sker. Detta är en slags slutkontroll på att effekterna på miljön blir acceptabla. Om inte olägenheterna är av väsentlig betydelse efter det att försiktighetsåtgärderna vidtagits skall verksamheten tillåtas. För att bedöma om olägenheterna är av väsentlig betydelse blir omgivningens beskaffenhet betydelsefull. Här bedöms effekterna på omgivningen av själva lokaliseringen. I den bedömningen tar man som tidigare hänsyn till risken för skadlig påverkan på miljön. Vidare måste det finnas ett orsakssamband mellan verksamheten och dess påverkan. Det finns dock inga klara principer som anger när en olägenhet är av väsentlig betydelse. Fram till 1990 har endast ett fåtal fall ansetts medföra olägenhet av väsentlig betydelse.¹⁷³ Med hjälp av 6 § M-L kan man ställa högre krav än 4 och 5 § § M-L på en verksamhet så att den inte når tröskelvärdet i 6 § M-L, sedan är det upp till verksamhetsutövaren om han/hon vill bedriva verksamheten.¹⁷⁴ När en verksamhet ger olägenhet av väsentlig betydelse får verksamheten inte utövas om inte det finns särskilda skäl enligt 6 § 1 st M-L. Regeringen kan dock ge tillstånd till verksamheten om verksamheten är av synnerlig betydelse för orten, näringslivet eller ur annan allmän synpunkt. Detta gäller verksamheter som negativt kommer att påverka många människors levnadsförhållanden, stora

¹⁷¹ Bjällås mfl, 1992, s 49.

¹⁷² Bjällås mfl, 1992, s 50-55.

¹⁷³ Westerlund, 1990, s 217-222. Enligt förarbetena SOU 1965:66 s 220 är detta också ett undantagsfall. Finns ett rättsfall B 33/95 där koncessionsnämnden fann att en anläggning av flygplats skulle medföra olägenhet av väsentlig betydelse, där boende skulle drabbas av en oacceptabel bullerstörning.

¹⁷⁴ Se KN 59/72.

naturvetenskapliga förluster eller att ett liknande allmänt intresse avsevärt skadas För att särskilda skäl skall föreligga krävs en tydligt dokumenterad nyttoövertikt som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheten. Övertikten skall vara proportionell till olägenheten. Ibland kan dock olägenheten vara så stor att ingen nyttoövertikt kan uppväga den. I 6 § 2 st M-L anges de fall då en Regering ändå får tillåta en verksamhet. I 6 § 3st M-L finns det ett förbud mot att förbjuda verksamheter ex flygplatser, väg etc. enligt 6 § 1 och 2 st M-L. Dessa uppräknade verksamheter kan på så vis ändå förbjudas med hjälp av 4 och 5 §§ M-L.¹⁷⁵

4.5.3 Praxis 6 § miljöskyddslagen

Jag har endast funnit ett rättsfall B 36/95 där länsstyrelsen som första instans fann att en bergtäkt verksamhet i Västernorrland skulle kunna medföra risk för olägenheter av väsentlig betydelse för närboende även sedan försiktighetsåtgärder vidtagits. Länsstyrelsen menar sedan att de företagsekonomiska förutsättningarna för verksamheten inte överväger miljöskaderisken, därtill har bergmaterialet inga speciella kvaliteter av försörjningskaraktär. Ärendet överklagades dock till koncessionsnämnden som upphävde länsstyrelsens dom. Koncessionsnämnden menade att verksamheten då den skulle ske i tre etapper i etapp ett inte skulle medföra några olägenheter av väsentlig betydelse för de närboende i etapp ett. Därför upphävde de länsstyrelsens dom och återsände ärendet till länsstyrelsen för att de skulle meddela ytterligare villkor för verksamheten.¹⁷⁶

4.5.4 Miljödomstolens bedömning av utredningen i ärendet

Miljödomstolen finner när det gäller bullerfrågan och när det gäller dess påverkan på habitat och fågeldirektivet att utredningen inte är tillräcklig för att utreda verksamhetens effekter på omgivningen. Utredningsmaterialet har inte visat att några beräkningar har gjorts på hela höjden av Gjällabjär. Dessutom har inte bolaget presenterat någon utredning om hur direktiven kommer att påverkas.¹⁷⁷

4.5.5 Utredningskravet enligt miljöskyddslagen

M-L bygger på en omkastad bevisskyldighet. Denna beviskyldighet blir aktuell när man skall bedöma om en verksamhet medför en sådan störning som avses i 1 § M-L och frågan om störningen är av sådan art att den kan

¹⁷⁵ Westerlund, 1990, s 223-230.

¹⁷⁶ B 36/95 s 1 och 4.

¹⁷⁷ M 392-99 och M 47-00 s 70f.

åtgärdas genom försiktighetsmått enligt 5 § M-L eller genom en bättre lokalisering enligt 4 § M-L. Dessutom gäller omkastad bevisbörda huruvida det uppstår så pass allvarliga miljöeffekter att verksamheten trots försiktighetsmått inte skall tillåtas enligt 6 § M-L. Man kan således säga att utredningsplikten är ett utflöde av denna beviskyldighet. Detta grundar sig på att risken för sådana olägenheter är tillräcklig för att försiktighetsmått skall vidtas eller för att förbjuda en verksamhet. Detta medför att M-L skall användas på markanvändning där det finns en risk för föroreningar eller omgivningsstörningar.¹⁷⁸ Utredningsplikten syftar till att ge tillståndsmyndigheten ett så bra underlag som behövs för att kunna bedöma om verksamheten är tillåtlig. Ett utflöde av denna beviskyldighet är möjligheten att skjuta upp beslutet om vilka villkor som slutligen skall reglera verksamheten.

Provisoriska villkor

Uppskjutande av slutliga villkor skall dock inte ske regelmässigt. Utredningskravet sträcker inte sig hur långt som helst för företagaren, det finns därför en rimlighetsgräns. Om utredningen dock inte är tillräckliga skall ansökan avslås. Det kan dock finnas fall där utredningen bedöms som tillräcklig, men när det ändock finns en beaktansvärd osäkerhet beträffande miljöeffekter och lämplig teknik, då bestäms hur tung bevisbördan är i det aktuella målet. Lösa spekulationer inte är tillräckligt för att risk skall beaktas. Den skall vara beaktansvärd och framtida effekter skall beaktas.¹⁷⁹

4.5.6 Kort resuméanalys av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler

Miljöskyddslagsprövningen består i prövningen av om själva brytningsverksamheten är tillåtlig. Prövningen enligt M-L består i ett antal skyddsåtgärder som verksamheten skall tåla. Den första skyddsåtgärden är lokalisering av verksamheten. Miljödomstolen konstaterar att lokaliseringen av brytverksamheten enligt 4 § M-L skall tålas. Däremot anser miljödomstolen att anrikningsverkets samt brytningsverksamhetens lokalisering inte kan tillåtas då verksamheten kommer att medföra olägenheter av väsentlig betydelse och det enligt den slutavvägning som då skall ske enligt 6 § M-L inte finns någon nyttoövertikt för verksamheten dvs. det finns inte några särskilda skäl att tillåta verksamheten eftersom belastningen av omgivningen blir för stor. Miljödomstolen fann dessutom att utredningen i ärendet var ofullständig och att den kunde motverka omgivningens eventuella status som natura 2000 område, därtill hade inte Tricorona mätt den eventuella bullerpåverkan som verksamheten kunde få på hela Gjällabjärs topp bristen i utredning faller därför på Tricorona.

4.5.7 Analys av miljödomstolens beslut och dess förenlighet

¹⁷⁸ Westerlund, 1990, s 7f.

¹⁷⁹ Westerlund, Kommentarer till miljöskyddslagen, 1981, s 15ff.

med tillåtlighetsreglerna enligt miljöskyddslagen

Miljödomstolen fastställer att valet av plats för brytningsverksamheten i sig inte kan ifrågasättas. Dessutom har miljödomstolen funnit att även anrikningsverkets lokalisering är tillåtlig enligt 4 § M-L. Beviskravet är att det skall vara ganska osannolikt att det finns en plats som är så pass mycket bättre och att merkostnaden väger upp miljöförbättringen. I detta ärende har jag inte sett någon speciell bevisning. Jag anser därför inte att det i ärendet har funnit någon utredning där det framkommit att anrikningsverkets lokalisering är den bästa. Det är utsläppet i Anderstorpsbäcken som miljödomstolen inte kan tolerera enligt 6 § M-L, då lokaliseringen av brytningsverksamheten samt anrikningsverket kommer att medföra olägenhet av väsentlig betydelse för Anderstorpsbäcken, därtill finns det inga särskilda skäl att tillåta verksamheten. 6 § M-L är som nämnts en sista utpost att pröva om skyddsåtgärderna verkligen kan tillåtas eller om skadan för verksamheten överväger nyttan om verksamheten tolereras. Särskilda skäl är en avvägningsfråga där det måste förekomma en nyttoövervikt för verksamheten. I 6 § M-L sker en bedömning av om verksamheten kommer att medföra olägenhet av väsentlig betydelse efter det att lokalisering enligt 4 § M-L och övriga försiktighetsåtgärder vidtagits. Det finns inte i förarbetena några klara anvisningar för hur gränsen för vad som är olägenhet av väsentlig betydelse nås. Troligtvis kan man dock konstatera att så länge som en olägenhet inte når upp till väsentlighetsrekvisitet, så behöver det inte finnas en nyttoövervikt för verksamheten. Klart framgår att risken för skadeverkningar räcker för att man skall uppnå gränsen. Omvänd bevisbörda gäller således. Eventuellt kan man anta att väsentlighetsrekvisitet är i stor del beroende av skälighetsbedömningen. Om området som kan påverkas är stort och om störningens intensitet inte är stor kan ändå den sammanlagda effekten göra att olägenheten får väsentlig betydelse. För att 6 § 1 st M-L skall återkopplas med 4 och 5 §§ M-L måste uppfylla de föreskrivna försiktighetsåtgärderna enligt respektive paragrafer för att vara tillåtlig enligt 6 § 1st M-L. Om väsentlighetsgränsen hade nåtts så får verksamheten endast tillåtas om det finns särskilda skäl eller att 6 § 2 st M-L inte ställer några särskilda hinder. Jag anser att det i 6 § M-L finns en klarhet i att omgivningarna runt koncessionsområdet skall beaktas, även risken för störning. Det följer naturligt av M-L då den reglerar tillståndsprovning för täktverksamheter med mer direkta påverkan på omgivningarna (buller, utsläpp etc.) och utifrån den omvända bevisbördan som genomsyrar miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Det är därför min ståndpunkt mer naturligt att miljödomstolen beaktar risken för att en natura 2000 nominering störs, än det var i 3 § NvL:s bedömning. Miljödomstolen har funnit att Tricorona inte har presenterat någon utredning beträffande bullerpåverkan på Gjällabjär samt hur det föreslagna natura 2000 området skulle kunna påverkas. Denna brist på utredning får företaget bära risken för. Här har domstolen på ett mycket tydligt sätt använt sig av en omkastad bevisbörda, dvs företaget måste själva visa att verksamheten inte kommer att medföra olägenheter på omgivningen. Det som kan diskuteras är om miljödomstolen anser att denna brist på utredning ingår i den

väsentlighetsbedömning som gjorts enligt 6 § M-L, eller om de anser att bristen medför att verksamheten dessutom inte skall anses vara tillåtlig enligt 5 § M-L. Som tidigare nämnt så finns det inte speciellt mycket rättsfall där verksamhet haft olägenhet av väsentlig betydelse och där det inte heller funnits särskilda skäl att tillåta verksamheten. Jag har i mitt arbete inte stött på något rättsfall förutom detta där ett användande av 6 § M-L medfört att verksamheten ansetts otillåtlig. I detta ärende har dessutom miljööverdomstolen kommit till samma slutsats som miljödomstolen, men de har endast fokuserat sig på Anderstorpsbäckens påverkan, detta kan eventuellt tolkas som en skärpning av praxis (att det inte längre krävs lika stor påverkan för att olägenhet av väsentlig betydelse skall anses uppnådd), eller så kan proportionalitetsbedömning av störningens intensitet och att Anderstorpsbäckens påverkan riskerar att bli så pass stor att störning medför olägenhet av väsentlig betydelse.

Som redan fastslagits så skall NRL tillämpas vid tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet enligt M-L. Som nämnts tidigare så är enligt 4 a § M-L den tidigare gjorda NRL avvägningen bindande även för avvägningarna enligt tillåtlighetsreglerna i M-L. Det finns inget i förarbetena som visar (i likhet med NvL) på vilket sätt och i hur stor grad som den bindande NRL bedömningen skall påverka tillåtlighetsreglerna i M-L. Detta åstadkommer en urholkning av NRL: s regler. Jag har inte funnit att miljödomstolen har tagit någon hänsyn till den av Regeringen gjorda NRL bedömningen. Jag rekommenderar att den bindande NRL avvägningen av hur ett område skall användas får en påverkan på 4 § M-L alternativt 5 § M-L så att NRL avvägningen får en större betydelse även i efterkommande bedömningar än vad den har fått i detta ärende. Detta stämmer bäst överens med förarbetena. Detta ställer dock ett stort krav på en tillräcklig utredning och en kompetens och kunnande av den instans som först prövar en bedömning enligt NRL och reglerna i M-L om NRL behöver enligt min åsikt vässas ytterligare så att det mer tydligt framgår hur NRL avvägningen samt övriga regler enligt NRL är tänkt att tillvaratas enligt M-L. En annan frågeställning som i ett sådant fall aktualiseras är om den bindande NRL avvägningen endast är bindande i förhållande till den effekt som den NRL prövande instansen stadgat då det kan vara svårt att i ett tidigt stadium bedöma alla eventuella effekter av en täktverksamhet. Ett annat alternativ är att man upphäver den bindande verkan som naturresurslagens avvägning har och i samband med detta ytterligare preciserar hur naturresurslagen skall tillämpas i förhållande till tillåtlighetsreglerna i M-L.

5 Avslutning

Uppsatsen behandlar en tillståndsprövning av täktverksamhet i ett område som i sig inte har några direkta skyddsvärda intressen. NRL har införts för att förbättra hushållningen av vad miljön skall användas till, för att ge en långsiktigt god hushållning av naturen. Fyndigheten är i sig av riksintresse enligt NRL och skall skyddas mot påtaglig skada, samtidigt så är omgivningarna runt koncessionsområdet riksintressanta (Gjällabjars naturreservat och naturvårdsområdet Rönne å). Den utredning som bolaget presenterar anser jag vara otillräcklig, vilket påverkar framtida NRL bedömningar, då den NRL avvägning som görs av vad ett område skall användas till binder andra eventuella NRL avvägningar. Regeringen finner dock att utredningen är tillräcklig och beviljar företaget tillstånd enligt minerallagen, med den passusen att de antar att verksamheten kommer att bedrivas med hänsyn till de känsliga omgivningarna. Det framgår inte av domskälen att Regeringen gjort en avvägning enligt 2 kapitlet NRL, vilket i sig är förvånande. Något som inte är lika förvånande är utgången av ärendet, då en bristfällig utredning sammantaget med en rätt så snäv syn på vad som utgör en påtaglig skada i rättspraxis kan anses grunda utgången av ärendet. NRL bedömningen som gjorts enligt minerallagen skall beaktas enligt prövning av täkttillstånd enligt naturvårdslagen. Miljödomstolen ansåg att verksamheten inte var tillåtlig enligt 3 § NvL, då de allmänna intressena mot ett täkttillstånd övervägde de allmänna och enskilda intresset av en täkt. Enligt 3 § NvL skall NRL beaktas i denna avvägning. Det framgår dock inte hur den för täkter bindande avvägningen skall tillvaratas och miljödomstolens domskäl ger ingen klarhet. Nackdelen med en bindande NRL avvägning enligt 3 § NvL är att det kan medföra att en på ett tidigt stadium bristfällig bedömning och utredning av ett ärende får en påverkan i senare NvL avvägning. Med tanke på att det kan vara svårt att få fram en fullständig utredning i ett tidigt stadium av en täkttillståndsprövning, då konsekvenserna för verksamheten kan vara svår att överblicka är det kanske bättre om NRL avvägningen inte är av en bindande karaktär. NRL regler skall även tillämpas beträffande tillstånd av miljöfarlig verksamhet enligt M-L. Det finns dock inget i förarbetena som visar hur denna bindande NRL bedömning skall beaktas vid tillämpning av tillåtlighetsreglerna. Jag har inte heller funnit att miljödomstolen har beaktat den gjorda NRL avvägningen. Om NRL avvägningen även i fortsättningen skall vara bindande enligt miljöskyddslagsprövningen, så bör det i förarbeten och lagtext ges mer riktlinjer för hur en sådan avvägning skall beaktas. Miljödomstolen kom till slutsatsen att verksamheten inte var tillåtlig enligt 6 § M-L, då verksamheten skulle medföra olägenhet av väsentlig betydelse. Det var olägenheten av utsläppen till Anderstorpsbäcken som främst kom att utgöra en sådan olägenhet att miljödomstolen ansåg att brytningsverksamheten och anrikningsverkets lokalisering inte var tillåtlig. I 6 § M-L sker en bedömning av om verksamheten kommer att medföra olägenhet av väsentlig betydelse efter det att försiktighetsåtgärderna enligt M-L vidtagits.

Det finns inte i förarbetena några klara anvisningar för hur gränsen för vad som är olägenhet av väsentlig betydelse nås. Eventuellt så länge som en olägenhet inte når upp till väsentlighetsrekvisitet, behöver det inte finnas en nyttoövervikt för verksamheten. Klart framgår dock, att risken för skadeverkningar räcker för att man skall uppnå gränsen. Omvänd bevisbörda gäller således. Det finns inte speciellt många rättsfall där verksamhet åsamkat olägenhet av väsentlig betydelse och där det inte heller funnits särskilda skäl att tillåta verksamheten. Jag har inte stött på något rättsfall som rör täktverksamhet förutom detta. I detta ärende har dessutom miljööverdomstolen kommit till samma slutsats som miljödomstolen, detta kan eventuellt tolkas som en skärpning av praxis. En annan möjlig tolkning är att Anderstorpsbäckens påverkan blir så omfattande att verksamheten i sig medför olägenhet av väsentlig betydelse.

Käll och litteraturförteckning

Propositioner:

1992/93:238
1991/92:161
1990/91:90
1988/89:92
1985/86:90
1985/86:3
1981/82:220
1974:166
1964:148

Litteratur:

Bjällås Ulf och Rahm Thomas

Miljöskyddslagen:
handbok i miljö rätt,
Fritze, Björklinge,
1990.

Boverket

Boken om MKB:
miljökonsekvensbeskr
-ivningar, Boverket,
Karlskrona, 1995.

Boverket och miljödepartementet

En god livsmiljö; en
skrift om
sammansplanering,
miljö och
naturresurslagen,
Boverket, Karlskrona
1991.

Ericsson Lars	Miljöskyddslagen i praktiken en kommentar till lagen och dess tillämpning, miljöpartiet de gröna, Lund, 1990.
Jonzon Sven-Gösta, Delin Lars och Bengtsson Bertil	Naturvårdslagen en kommentar, tredje upplagan, Norstedt, Stockholm, 1990.
Naturvårdsverket	Prövning enligt miljöskyddslagen, Norstedt, Stockholm, 1990.
Planverket	Om naturresurslagen: en orientering, Stockholm, 1988.
Porath Michael	Naturresurslagen bara högtidliga deklamationer?, Naturskyddsföreningen Stockholm, 1990.
Weinberg Ulf	Naturvårdslagen: 1964 års naturvårdslag med

- ändringar och kommentarer, 9 upplagan, svenska naturskyddsföreningen, Stockholm, 1975.
- Westerlund Staffan Miljöskyddslagen: en analytisk lagkommentar, Åmyra, Björklinge, 1990.
- Westerlund Staffan Grunderna i plan och bygglagen och naturresurslagen, svenska naturskyddsföreningen, Stockholm, 1987.
- Westerlund Staffan Tillståndsärenden om miljöfarlig verksamhet: handledning för SNF:S kretsar och länsförbund om tillståndsprovning enligt miljöskyddslagen, svenska naturskyddsföreningen, Stockholm, 1982.
- Westerlund Staffan Kommentar till miljöskyddslagen, Liberförlag, Stockholm, 1981.

Övrigt material:

Ansökan om bearbetningskoncession, Dnr 123-517-98.

Reservatbeslut 1977-06-23.

www.environ.se/natur/n2000.html

Rättsfallsförteckning

Högsta domstol:

NJA 1999 s 735

Regeringsrätt:

RÅ 2000 not 67

RÅ 1996 not 1

RÅ 2:85

Regering:

Regeringsbeslut 1998-12-22 N 97/31 89

Miljödomstol:

M 392-99 och M 47-00

Miljööverdomstol:

M 1440-01

Koncessionsnämnd:

KN 59/72

T 112/98

B 91/98

B 160/96

B 122/95

B 36/95

B 142/94

B 95/94