UPPSALA UNIVERSITET

Juridiska institutionen

Vårterminen 2026

Examensarbete i miljörätt
30 högskolepoäng

I brytpunkten mellan stat och kommun : om spänningen mellan statlig styrning och det kommunala självstyret i plan- och miljörätten

- En studie av tillstånds- och planprocessen för en grafitgruva utanför Kiruna

At the intersection between state and municipality : regarding the tension between state governance and municipal autonomy in planning and environmental law

- A study of the permitting and planning process for a graphite mine outside Kiruna

Författare: Emma Ågren
Handledare: Docent Henrik Josefsson

Förord

För fem år sedan flyttade jag till Uppsala för att påbörja juristprogrammet. Sedan dess har staden blivit mitt hem och människorna jag mött här blivit min Uppsala-familj. Tillsammans har vi delat såväl framgångar som motgångar och tillbringat otaliga timmar på EP, Carro och Geocentrum. Vi har också skapat minnen tillsammans som har förgyllt även de gråaste av dagar. Denna utbildning har varit utmanande men också oerhört givande. Framför allt har studierna fått mig att se världen med nya ögon. Jag ser numera det osynliga nät av regler, normer och institutioner som formar samhället och påverkar våra liv varje dag.

Författandet av denna uppsats har gett mig möjlighet att fördjupa mig i miljörätten, ett rättsområde som jag fastnade för under juristprogrammets sjätte termin. Området illustrerar tydligt samspelet mellan juridik, politik, ekonomi och samhällsutveckling. Under arbetets gång har jag allt mer insett hur mångfasetterat begreppet hållbar utveckling är. Det är sällan självklart vilka verksamheter och åtgärder som faktiskt kan betraktas som miljövänliga eller hållbara på lång sikt, och olika intressen står ofta mot varandra. Den insikten har gjort ämnet mer fascinerande att studera.

Jag vill rikta ett varmt tack till mina föräldrar Katarina och Lars för deras stöd genom åren. Ni har alltid uppmuntrat mig att anta nya utmaningar och aldrig tvivlat på min förmåga att klara även sådant som ibland känts övermäktigt. Slutligen vill jag tacka min handledare Henrik Josefsson för hans otroligt värdefulla återkoppling under terminens gång samt för de engagerande samtal som har bidragit till att utveckla både uppsatsen och mina egna tankar kring ämnet.

Uppsala den 5 juni 2026
Emma Ågren

Förkortningar

CRMA	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020.
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
f.	Följande
ff.	Flera följande
HD	Högsta domstolen
JB	Jordabalk (1970:994)
MB	Miljöbalk (1998:808)
MMD	Mark- och miljödomstolen
NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
mineralL	Minerallag (1991:45)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Prop.	Proposition
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
SGU	Sveriges geologiska undersökning
Talga-målet	Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt mål 1573–20. Dom (deldom) meddelad 2023-04-05
ÄPBL	Äldre plan- och bygglagen (1987:10)

Innehållsförteckning

Förord ... iii
Förkortningar ... iv
Abstract ... vii
Sammanfattning ... viii
1. Inledning ... 1
1.1 Bakgrund ... 1
1.2 Syfte och frågeställningar ... 4
1.3 Avgränsningar ... 4
1.4 Metod och material ... 6
1.5 Disposition ... 9
2. Miljörättslig orientering ... 10
2.1 Miljöbalkens struktur och målsättningar ... 10
2.2 EU-rättsliga aspekter ... 11
2.2.1 Bakgrund till unionens miljörätt ... 11
2.2.2 Förordningen CRMA om kritiska råmaterial ... 12
2.3 Tillstånd för gruvdrift ... 15
2.3.1 Introduktion ... 15
2.3.2 Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession enligt minerallagen ... 15
2.3.3 Bakgrund till MB:s tillståndsplikt och de allmänna hänsynsreglerna ... 18
2.3.4 Miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och Natura 2000 ... 19
2.3.5 Ansökans innehåll, inklusive miljökonsekvensbeskrivning ... 21
2.3.6 Tillståndsvillkor ... 22
2.4 Riksintressesystemet ... 22
2.4.1 Introduktion till hushållningsreglerna ... 22
2.4.2 Historisk tillbakablick på markanvändningsregler ... 24
2.4.3 Utpekande av riksintresseområden ... 26
2.4.4 Påtaglig skada ... 28
2.4.5 Konflikthantering mellan motstående riksintressen ... 29
3. Kommunalrättslig orientering ... 31
3.1 Samband mellan MB och PBL ... 31
3.2 Det kommunala planmonopolet ... 32
3.2.1 Allmänt om PBL, plankravet och monopolet ... 32
3.2.2 Historisk tillbakablick på maktfördelning vid planläggning ... 33

3.3 De kommunala planinstrumenten ... **35**
3.3.1 Introduktion ... 35
3.3.2 Översiktsplaner ... 36
3.3.3 Detaljplaner ... 37
3.3.4 Områdesbestämmelser ... 39
3.4 Bygglov ... **39**
3.5 Statligt intrång i kommunal planläggning ... **41**
3.5.1 Tillsyn och överprövning ... 41
3.5.2 Planförelägganden ... 41
4. Talga-målet : Grafitgruvan utanför Kiruna ... **43**
4.1 Den ursprungliga tillståndsprocessen ... **43**
4.1.1 Miljötillståndsprövningen ... 43
4.1.2 Hushållningsbedömningen inklusive riksintressen och lokalisering ... 45
4.1.3 Det beviljade tillståndets rättsverkan och tidsbegränsning ... 46
4.1.4 Överklaganden till överinstanser ... 47
4.1.5 Prövningen av bearbetningskoncession ... 47
4.2 Regeringens föreläggande till Kiruna kommun ... **48**
4.3 Regeringens föreläggande till Norrbottens länsstyrelse ... **51**
4.4 Den nya detaljplanen ... **52**
4.5 Kiruna kommuns agerande och inställning ... **53**
4.6 Rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen ... **55**
5. Diskussion om regleringens samspel ... **57**
5.1 Förhållandet mellan hushållning, tillståndsprövning och planläggning vid gruvetablering ... **57**
5.2 Statlig styrning och det kommunala planmonopolet i ljuset av Talga-målet ... **60**
5.3 CRMA:s inverkan på svensk miljö- och planrätt ... **62**
6. Slutord – Ett planmonopol i förändring? ... **66**
Käll- och litteraturförteckning ... **68**

Abstract

This thesis aims to examine the relationship between the municipal planning monopoly under the Swedish Planning and Building Act, the national interests under the Environmental Code and the permit regime for mining activities. The study is based on the planned graphite mine in Nunasvaara South in Kiruna (the Talga case). The thesis analyses how national interests affect municipal planning, how the balance between state control and local self-government is expressed in the Talga case and what implications the EU Critical Raw Materials Acts (CRMA) may have for Swedish environmental and planning law.

The findings show that mining projects require a complex interaction between several legal frameworks. The Talga-case demonstrates that the municipal planning monopoly may be more limited in practice than its formal structure suggests, as the state may intervene when national interests and climate politics are at stake. The study further concludes that CRMA puts pressure for more effecient permitting procedures in a way that is perhaps incompatible with the planning monopoly. In summary, the case study raised questions regarding the balance between state control, local democracy, environmental protection and strategic resource supply.

Key words: National interest, mining, municipal planning monopoly, planning legislation, environmental law.

Sammanfattning

Denna uppsats behandlar förhållandet mellan det kommunala planmonopolet enligt plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), riksintressesystemet och miljötillstånd enligt miljöbalken (1998:808) (MB) och bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) (mineralL) vid etablering av gruvverksamhet. Studien tar sin utgångspunkt i den planerade grafitgruvan i Nunasvaara Södra i Kiruna kommun, det så kallade Talga-målet, där statliga, kommunala och europeiska intressen kom att ställas mot varandra.

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur hushållningsbestämmelserna och i synnerhet riksintressen påverkar den kommunala planläggningen vid gruvetablering och hur balansen mellan statlig styrning och kommunalt självstyre kommer till uttryck i Talga-målet. Vidare undersöks vilken betydelse EU:s Critical Raw Materials Act (CRMA) kan få för svensk miljö- och planrätt. För att besvara dessa frågor analyseras lagstiftning enligt en kritisk rättsdogmatisk metod med användning av lag, förarbeten, rättspraxis, myndighetsbeslut och planhandlingar. Uppsatsen visar att gruvetablering aktiverar ett komplext samspel mellan flera regelverk. En bearbetningskoncession enligt mineralL och miljötillstånd enligt MB är inte tillräckliga för att påbörja ett gruvprojekt. I många fall krävs även detaljplan och bygglov enligt PBL. Dessa prövningar är funktionellt beroende av varandra trots att de bygger på olika syften och beslutsordningar.

Analysen visar vidare att det kommunala planmonopolet i praktiken är mer begränsat än vad dess formella utformning kan ge uttryck för. Genom riksintressesystemet, länsstyrelsens tillsyn och regeringens möjlighet att meddela planföreläggande kan staten ingripa när nationella intressen anses väga tyngre än kommunala ställningstaganden. Regeringens planföreläggande i Talga-målet gentemot Kiruna kommun att anta en detaljplan för Nunasvaara Södra utgör ett tydligt exempel på detta.

Slutligen konstateras att CRMA förstärker de redan befintliga spänningarna mellan effektiva tillståndsprocesser, kommunalt självstyre och miljöskydd. Förordningens krav på skyndsamma tillståndsförfaranden aktualiserar frågor om huruvida det svenska systemet är tillräckligt samordnat för att möta framtida behov av strategiska råvaruprojekt. Talga-målet illustrerar därmed inte endast en konflikt om markanvändning, utan även en mer övergripande utveckling där statliga och europeiska intressen får ett större inflytande över den fysiska planeringen.

Nyckelord: Riksintresse, gruvverksamhet, kommunalt planmonopol, planrätt, miljörätt.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Miljörätten kan i sin kärna förstås som ett normsystem för att reglera mänsklig verksamhet i förhållande till miljön, särskilt genom att förvalta begränsade naturresurser och hantera konkurrerande anspråk på en geografiskt avgränsad landmassa.[1] Miljöbalkens (1998:808) (MB) övergripande syfte är enligt 1 kap. 1 § att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Denna målsättning bygger på insikten att människans nyttjande av naturen är förenad med ett ansvar att förvalta den på ett långsiktigt sätt och värna om dess inneboende skyddsvärde. Hållbar utveckling är dessutom en för den offentliga makten grundlagsstadgad målsättning i linje med regeringsformen (1974:152) (RF) 1 kap. 2 § stycke tre.[2] Begreppet hållbar utveckling rymmer emellertid flera dimensioner, vilket innebär att beslutsfattande ofta kräver avvägningar mellan olika och ibland motstående intressen. I sådana situationer är det sällan givet vilket intresse som bör ges företräde.

Ett centralt system för att hantera sådana avvägningar är det så kallade riksintressesystemet. I 3 och 4 kap. MB finns bestämmelser om områden av riksintresse, vilket innebär särskilda restriktioner för hur mark- och vattenområden får användas. Genom denna reglering ges vissa definierade statliga intressen ett förstärkt skydd, vilket i praktiken begränsar det kommunala handlingsutrymmet vid fysisk planering. Riksintressebestämmelserna kan därmed ses som ett avsteg från det kommunala planmonopol som kommer till uttryck i 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), enligt vilken kommunen har det primära ansvaret för planläggning av mark- och vattenanvändning. Regeringen har även en möjlighet enligt 11 kap. 15 § PBL att förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose ett riksintresse.

Vid planläggning ska kommunen enligt 2 kap. 2 § PBL säkerställa att kommunens mark- och vattenområden används för de ändamål de är mest lämpade för med beaktande av beskaffenhet, läge och behov, samt att riksintressen ges företräde. Särskilt komplexa situationer uppstår när flera motstridiga riksintressen överlappar varandra eller när

[1] Ebbesson, *Miljörätt*, s. 12.
[2] Langlet, Mahmoudi, *EU:s miljörätt*, s. 64.

riksintressen står i spänning till kommunala intressen och utvecklingsmål. Ett tydligt exempel på en konflikt av det förstnämnda slaget är när riksintressen för utvinning av värdefulla ämnen och material enligt 3 kap 7 § MB, vilka syftar till att tillgodose nationella behov av mineralförsörjning, kolliderar med riksintressen för rennäring enligt 3 kap. 5 § MB, som är vitala för samisk kultur och näringsutövning.[3] Dessa intressen är ofta geografiskt överlappande, särskilt i norra Sverige, och kan samtidigt påverka områden där kommuner eftersträvar lokal utveckling genom exploatering, infrastruktur eller bostadsbyggande.

I dagsläget finns ungefär 150 utpekade fyndigheter av riksintresse för utvinning av värdefulla ämnen eller material i Sverige. Inom dessa markområden förekommer grundämnen, metaller, mineraler eller bergarter som anses vara av nationell betydelse på både kort och lång sikt.[4] En av dessa fyndigheter är Nunasvaara, en cirka 20 kilometer lång grafitmineralisering i svartskiffer inom Kiruna kommun. Området har sedan 1997 varit utpekat som riksintresse av sektorsmyndigheten Sveriges geologiska undersökning (SGU).[5] Fyndigheten har av såväl ministrar som av bolaget Talga AB beskrivits som en av Europas största naturliga grafittillgångar.[6] Sverige har stora mineraltillgångar på grafit som har stått i stort sett outnyttjade, bortsett från Kringelgruvan i Ovanåkers kommun. Enligt uppgifter från SGU från 2014 uppskattas Sverige besitta omkring 3 000 000 ton grafit.[7]

Grafit är en råvara av växande betydelse, inte minst eftersom materialet används vid tillverkning av batterier för bland annat eldrivna fordon.[8] Vidare har grafit utpekats som en kritisk råvara enligt den nya EU-förordningen 2024/1252 (CRMA).[9] Den globala försörjningen av flertalet metaller och mineraler domineras idag i stor utsträckning av

[3] Torp, *Det rättsliga skyddet av samisk renskötsel*, SvJT 2014 s. 122 ff.
[4] Sveriges geologiska undersökning (SGU), Riksintresse för värdefulla ämnen eller material, 2025.
[5] SGU beslut 1994-12-24, dnr 41–58/93; SGU:s beslut 2020-06-08, dnr 31_388/2019, SGU, Detaljavgränsning av grafitfyndigheten Nunasvaara; Riksintresse för värdefulla ämnen och material.
[6] Andreas Carlson (KD), infrastruktur- och bostadsminister, samt Ebba Busch (KD), energi- och näringsminister, har båda betonat Sveriges rika grafittillgångar i Regeringens pressmeddelande, *Regeringen antar detaljplan för ny grafitgruva i Kiruna kommun*, 2026-01-23; Även Talga AB har på sin hemsida utpekat Nunasvaara som central för Europas och Sveriges gröna omställning, Talga, *Naturlig grafit som säkrar den gröna omställningen*, https://www.talgagroup.com/sv/var-verksamhet/vittangi/ (hämtad 2026-03-04).
[7] SGU, Mineralnäring, kritiska råvaror, grafit, 2020.
[8] SGU, Kritiska och strategiska råvaror, 2025.
[9] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020.

Kina.[10] Den Europeiska unionen är i huvudsak beroende av import. Ungefär 100 000 ton grafit importeras årligen från Kina och andra tredjeländer till unionen enligt uppgifter från SGU år 2020, och Europa har i nuläget endast en småskalig produktion.[11] Mot denna bakgrund är efterfrågan på grafit på uppgång[12] och tillgång till materialet är en betydelsefull pusselbit inte bara för Europas självförsörjande, utan även för den fossilfria energiomställningen.[13]

Batterimaterial- och teknikföretaget Talga AB (nedan Talga eller Bolaget) har sedan ett antal år tillbaka planerat att etablera en gruva för grafitutvinning i den del av riksintresset Nunasvaara som betecknas Nunasvaara Södra.[14] Talgas planerade verksamhet syftar i ett första skede till att producera cirka 19 500 ton färdigt anodmaterial, vilket är en komponent i batterier, från grafiten årligen. Enligt bolaget motsvarar det batterier till omkring 270 000 elfordon per år.[15] Verksamheten kräver flera olika tillstånd, däribland miljötillstånd enligt MB avseende miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och Natura 2000 samt bearbetningskoncession enligt mineralL. Mark- och miljödomstolen (MMD) vid Umeå tingsrätt meddelade dom i mål nr M 1573–20 i april 2023 där det ansökta miljötillståndet beviljades. Utöver dessa tillstånd behöver verksamheten vara förenlig med den kommunala fysiska planeringen, med andra ord vara inkluderad i detaljplanen för det tilltänkta området. Ett miljötillstånd får nämligen inte ges i strid med rättsligt bindande planer, vilket följer av 2 kap. 6 § stycke 3 MB. Även bygglov enligt PBL för verksamhetens anläggningar kan fordras, vilket i sig kan kräva en detaljplan i linje med 4 kap. 2 § PBL.

Det är framför allt i skärningspunkten mellan det kommunala självstyret i PBL och de statliga intressen som uttrycks genom mineralL och MB, som konflikter och kontroverser har uppkommit avseende Nunasvaara. Det är denna dynamik som uppsatsen kommer att behandla. Målet kommer i denna uppsats att benämnas Talga-målet.

---

[10] SGU, Kritiska och strategiska råvaror, 2025.
[11] SGU, Mineralnäring, kritiska råvaror, grafit, 2020.
[12] SGU, Kritiska och strategiska råvaror, 2025.
[13] European Commission, Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials SWD (2023) 161 final.
[14] Mål nr M 1573–20 vid Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt lämnade genom deldom den 5 april 2023, s. 21; Se även Kiruna kommun, Detaljplan för – Del av Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara, Planbeskrivning, Mona Mattsson Kauppi, 2021-05-11, dnr KS-2020-01188, s. 25 där det stadgas att Talga har förberett projektet för grafitgruvan sedan 2012.
[15] Talga, *Talgas grafitprojekt får strategisk projektstatus inom EU*, https://www.talgagroup.com/sv/talgas-grafitprojekt-far-strategisk-projektstatus-inom-eu/.

1.2 Syfte och frågeställningar

Denna uppsats huvudsakliga syfte är att undersöka hur det miljörättsliga riksintressesystemet enligt 3 kap. MB förhåller sig till det kommunala planläggningssystemet enligt 2–6 kap. PBL vid etablering av gruvverksamhet. Särskilt fokus riktas mot stridigheter mellan dessa system samt hur kompetensfördelningen mellan stat och kommun påverkar möjligheterna för verksamhetsutövare att påbörja sina projekt. Analysen tar sin utgångspunkt i den planerade grafitgruvan i Nunasvaara och den rättsliga process som har efterföljt Talga AB:s tillståndsansökan. Målet illustrerar hur olika aktörer – statliga myndigheter, kommuner och verksamhetsutövare – kan göra skilda bedömningar av hur mark- och vattenområden bör användas. Sådana skillnader kan leda till utdragna tillstånds- och planläggningsprocesser samt aktualisera frågor om balansen mellan statlig styrning och kommunal autonomi. Mot denna bakgrund syftar uppsatsen även till att belysa i vilken utsträckning den nuvarande ordningen för fysisk planering, alltså processen för att styra hur mark- och vattenområden ska användas och bebyggas, möjliggör effektivt genomförande av projekt som är betydelsefulla på nationellt och europeiskt plan.

Ifrågavarande syfte uppnås genom att besvara följande frågeställningar:

1. Hur regleras förhållandet mellan riksintressen enligt miljöbalken och den kommunala planläggningen enligt plan- och bygglagen vid etablering av gruvverksamhet?
2. Vilka konflikter aktualiserar Talga-målet mellan statliga riksintressen, det kommunala planmonopolet och europeiska intressen kopplade till mineralförsörjning?
3. Vad illustrerar Talga-målet om statens möjligheter att ingripa i planprocessen, och vilka konsekvenser får detta för balansen mellan nationella intressen och kommunalt självstyre?

1.3 Avgränsningar

Prospektering och etablering av en gruvverksamhet aktualiserar ett flertal olika regelverk och prövningar inom svensk rätt. En fullständig genomgång av samtliga juridiska aspekter ligger utanför ramen för denna uppsats. För att möjliggöra en fördjupande analys

av uppsatsens frågeställningar görs därför ett antal avgränsningar. Uppsatsen fokuserar på förhållandet mellan det miljörättsliga riksintressesystemet och den kommunala planläggningen vid etablering av gruvverksamhet. Andra skeden i verksamhetens livscykel, såsom prospektering, anrikning och efterbehandling av gruvområden, behandlas inte närmare eftersom dessa frågor saknar direkt koppling till uppsatsens frågeställningar.

Analysen avgränsas därmed till de markanvändningsintressen som aktualiseras genom riksintresset för värdefulla ämnen och material enligt 3 kap. 7 § MB i relation till kommunala och lokala intressen vid tillstånds- och planläggningsprocessen. Inom denna ram behandlas särskilt utpekandet och skyddet av riksintresseområden samt de intresseavvägningar som aktualiseras enligt hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB och deras förhållande till PBL.

Den materiella prövningen av miljötillstånd behandlas eftersom det är nödvändigt för att förstå kontexten för de olika tillstånden som en verksamhetsutövare behöver erhålla för gruvdrift. Detta innebär att regleringen av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB, vattenverksamhet enligt 11 kap. MB, Natura 2000-prövning och bearbetningskoncession enligt mineralL kommer beröras.

Motstående riksintressen behandlas i begränsad utsträckning, främst i relation till riksintresset för rennäring enligt 3 kap. 5 § MB. Detta eftersom konflikter mellan mineralutvinning och rennäring är vanligt förekommande i norra Sverige och utgjorde en central fråga i Talga-målet. Rennäringen redogörs dock för enbart i den mån den är relevant som riksintresse enligt MB:s hushållningsbestämmelser. Någon mer omfattande utredning av samiska rättigheter enligt svensk rätt eller urfolksrättigheter enligt internationell rätt görs därför inte.

När det gäller EU-rättsliga aspekter diskuteras dessa endast då de är av betydelse för den aktuella rättsproblematiken. Uppsatsen redogör för Europeiska unionens generella miljömål samt rättsgrunden för unionens befogenhet att lagstifta på miljöområdet. Förordningen 2024/1252 om kritiska råmaterial (CRMA) berörs eftersom den haft betydelse för hur projektet i Nunasvaara har framställts och bedömts i ett europeiskt råvaruförsörjningsperspektiv. Viss bakgrund ges också till Natura 2000, vilket är ett av unionen grundat nätverk av naturområden, eftersom grafitgruvan planeras etableras där i anslutning till ett Natura 2000-område för Kalix och Torne älvsystem som därmed kan komma att påverkas av verksamheten.

I den kommunalrättsliga delen fokuserar analysen på relationen mellan MB och PBL samt på det kommunala planmonopolets betydelse för att planläggning sker. Särskild uppmärksamhet ägnas åt plankravet, monopolets historia, planläggningsprocessen, de relevanta plantyperna samt statens möjligheter till tillsyn och ingripande i kommunala planbeslut, främst planförelägganden enligt 11 kap. PBL. Även bygglovsfrågor diskuteras i viss omfattning eftersom det ofta är den sista prövningen som verksamhetsutövare behöver beviljas för att kunna påbörja gruvverksamhet. Andra kommunala frågor behandlas inte. Den historiska utredningen av monopolet syftar till att få en större förståelse för de politiska incitamenten som lett till den maktfördelningsordning som vi har idag.

Sammantaget syftar dessa avgränsningar till att öppna upp för en mer fokuserad utredning av den centrala frågan i uppsatsen, nämligen hur relationen mellan riksintressesystemet och den kommunala planläggningen påverkar möjligheterna att etablera gruvverksamhet i områden där flera konkurrerande markanvändningsintressen gör anspråk.

1.4 Metod och material

Arbetet utgår ifrån en rättsdogmatisk metod, vilket Nils Jareborg definierar som en vetenskaplig rekonstruktion av ett specifikt fragment i ett rättssystem. En så kallad traditionell rättsdogmatisk metod anser Jareborg vara mer av ett syfte och materialval än en metod, men det innebär vanligtvis att söka svaret på en frågeställning med utgångspunkt de klassiska rättskällorna: lagstiftning, rättspraxis, förarbeten och annan rättsdogmatisk litteratur, även kallad doktrin. Inledningsvis utreds rätten såsom den är, även kallad *de lege lata*. Sedermera argumenterar skribenten för hur vederbörande anser att rätten borde vara och ger eventuella reformförslag i ljuset av problematik i rättstillämpningen som skribenten har identifierat, även kallad *de lege ferenda*.[16] Den rättsdogmatiska analysen innebär därmed att rättsregler identifieras, systematiseras och tolkas i syfte att klarlägga rättsläget inom ett visst område. Inledningsvis kommer rätten utredas såsom den är utformad idag, det vill säga *de lege lata*. I uppsatsens senare delar förs även resonemang om hur rättsordningen kan förstås och utvecklas mot bakgrund av

[16] Jareborg, *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004 s. 1 ff.

de insikter som framkommit av studien. I detta skede aktualiseras överväganden av mer normativa slag, alltså *de lege ferenda*.

Samtidigt har den traditionella förståelsen av rättsdogmatiken utmanats och utvecklats inom rättsvetenskapen. Eva-Maria Svensson problematiserar föreställningen om att rättsdogmatisk analys är neutral och metodologiskt självklar. Svensson menar på att gällande rätt inte är ett komplett objekt som bara avslöjar sig, utan är alltid utfallet av en process bestående av tolkning, urval och bedömning. Den historiska uppdelningen mellan *de lege lata* och *de lege ferenda* kritiseras eftersom det inte är möjligt att strikt skilja mellan beskrivning och värdering. Därför introduceras termen *de lege interpretata* för att fånga ett mellanläge där den rättsvetenskapliga analysen inte endast rekonstruerar rättsordningen, utan också kritiskt granskar dess uppbyggnad, konsekvenser och maktförhållanden. Utifrån Svenssons kontribution till rättsdogmatikens innebörd kan därmed konstateras att en skicklig rättsdogmatiker ska producera rättsligt innehåll med normativa uttalanden, snarare än enbart beskriva det. Därmed är det också viktigt att skribenten är explicit med sina metodologiska val, redogör sina tolkningsförutsättningar och inte endast hänvisar till etablerad metod. På så sätt förstärker även den metodologiska reflektionen arbetets legitimitet.[17]

Mot bakgrund av dessa metodologiska utgångspunkter kombinerar uppsatsen en rättsdogmatisk metod med ett mer reflekterande perspektiv på lagens tillämpning. Analysen syftar således inte enbart till att redogöra för gällande rätt utan även till att belysa hur reglernas utformning och tillämpning påverkar relationen mellan statliga och kommunala intressen vid fysisk planering. Den rättsdogmatiska analysen tar sin utgångspunkt i regleringen i miljöbalken, minerallagen och plan- och bygglagen, vilka tillsammans utgör det centrala rättsliga ramverket för etablering av gruvverksamhet i Sverige. Till detta kommer relevanta förarbeten, rättspraxis samt rättsvetenskaplig litteratur som behandlar relationen mellan riksintressen och kommunal planering.

Praxis och beslut från flera instanser behandlas i uppsatsen. Domar från Mark- och miljödomstolen (MMD) och Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) används främst för att belysa den miljörättsliga tillståndsprövningen. Vidare granskas beslut och ställningstaganden från Länsstyrelsen i Norrbotten samt regeringen. Beslut och epostkommunikation från Kiruna kommun används för att illustrera de kommunala

[17] Svensson, *De lege interpretata – om behovet av metodologisk reflektion*, JP 2014 s. 211 ff. och 225 f.

intressena. Regerings-, kommun- och länsstyrelsebeslut är centrala för att beskriva den efterföljande konflikten mellan statliga och kommunala ståndpunkter, där regeringen gav två förelägganden som slutligen ledde till en ny detaljplan som möjliggör för gruvverksamhet för Talga AB som ska utvinna grafiten.

Uppsatsen har ett rättsdogmatiskt huvudsyfte men använder den planerade grafitgruvan i Nunasvaara, det så kallade Talga-målet, som en illustrativ fallstudie. Genom att examinera processen kring projektet uppmärksammas hur regelverket tillämpas i praktiken. Målet är särskilt intressant eftersom det är tidsaktuellt och tydligt visar ett komplext samspel mellan riksintresseinstitutet, den kommunala planläggningen och statens möjligheter att ingripa i planprocessen. Målet är unikt eftersom det är den allra första gången sedan PBL trädde i kraft som möjligheten att utdela förelägganden har använts av staten. Fallstudien används således som ett empiriskt exempel för att åskådliggöra och problematisera de rättsliga frågor som behandlas i uppsatsen. Doktrin avseende MB och PBL är det inte brist på, och kommer därmed utnyttjas. Däremot har det än så länge inte skrivits många granskningar av det färska målet som står i centrum för uppsatsen. Analysen av Talga-målet och efterföljande förelägganden kommer därmed vara i hög grad självständig.

Utöver de traditionella rättskällorna används även vissa myndighetsrapporter och vägledningar, bland annat från Sveriges geologiska undersökning (SGU). Sådana källor konstituerar *soft law*; med andra ord är de inte juridiskt bindande men kan ändå ha en rådgivande och normerande verkan vid tolkningen av lagbestämmelser som är mer allmänt och abstrakt formulerande. Trots att vägledningar inte är rättsligt bindande har de relevans för uppsatsen eftersom de visar hur bestämmelserna appliceras i praktiken av den relevanta myndigheten.[18]

I begränsad utsträckning används även icke-rättsliga källor, såsom rapporter, nyhetsartiklar samt Talgas hemsida, som behandlar råvaruproduktion och grafitmarknaden. Dessa källor används inte för att fastställa gällande rätt, utan för att ge kontext till de samhälleliga, miljöpolitiska och ekonomiska förhållanden som ligger bakom den aktuella rättsliga problematiken.

Sammanfattningsvis kombinerar uppsatsen en rättsdogmatisk analys av det rättsliga ramverket med en fallstudie av Talga-projektet i Nunasvaara. Genom denna

[18] Ramberg, m.fl., *Rättskällor : en introduktion i kritiskt tänkande*, s. 70 och 73 ff.

metodologiska ansats möjliggörs en djupgående granskning av både de rättsliga reglernas innehåll och deras praktiska konsekvenser i en konkret tillstånds- och planeringsprocess.

1.5 Disposition

Uppsatsen delas upp i sex kapitel varav det första kapitlet introducerar arbetets ämne, syften, frågeställningar, avgränsningar, metod och material. Kapitel två och tre innehåller en utredning för samtida rättssystem samt historiska tillbakablickar på vissa delar. Dessa kapitel syftar till att redogöra för hur tillstånds- och planläggningsprocesserna fungerar inom kontexten för gruvdrift och vilka bestämmelser som dem grundas på. I det andra kapitlet utreds miljörättens och miljöbalkens allmänna funktioner. Sedan skildras de olika komponenterna av miljötillstånd och bearbetningskoncession, och därefter hushållningsbestämmelserna samt systematiken avseende riksintressen. Det tredje kapitlet behandlar de relevanta kommunalrättsliga reglerna med fokus på det kommunala planmonopolet, plantyper, planläggningsprocessen och bygglov. Kapitel tre ämnar även att klargöra samspelet mellan MB och PBL samt maktfördelningen mellan stat och kommun inom ramen för planläggning. I kapitel fyra beskrivs tillståndsprocessen för Talgas planerade gruva hos Mark- och miljödomstolen och de intressekonflikter som där aktualiserades. Vidare behandlas planprocessen involverande Kiruna kommun, regeringen och länsstyrelsen i Norrbotten. I kapitel fem analyseras regeringens ingripande i den enskilda planprocessen och nuvarande status för grafitgruvan. Följaktligen görs en framtida utblick avseende vad detta första föreläggande belyser inom området och huruvida målet kan komma att påverka maktfördelningen mellan stat och kommun. Slutligen avser kapitel sex att sammanfatta och kommentera uppsatsens slutsatser.

2. Miljörättslig orientering

2.1 Miljöbalkens struktur och målsättningar

Miljörätten kan förstås utifrån en tredelad struktur bestående av lagstiftare, adressat och natur. Naturen utgör den det centrala skyddsobjektet för lagstiftaren. Det ankommer på lagstiftaren att ange hur adressaterna ska agera i ljuset av de effekter deras verksamheter och åtgärder kan ha på naturen. Samtidigt, även om effekterna av rättsliga styrmedel manifesteras i naturen och ofta kan undersökas empiriskt, fungerar dessa styrmedel indirekt genom att påverka mänskligt beteende. Föremålet för rättslig styrning är således inte skeenden i naturen som sådana, utan de mänskliga handlingar som påverkar dessa skeenden. I praktiken avser detta människans användning och uttag av naturresurser.[19] Ett ytterligare utmärkande drag för miljörätten är dess tidsmässiga dimension. Hänsyn ska inte enbart tas till nu levande personer, utan även till framtida generationer. De frågor som miljörätten behandlar förutsätter därför ett intergenerationellt perspektiv. Ur detta perspektiv kan man skilja mellan miljörättens geografiska och intergenerationella betydelse. Den geografiska sidan innebär att rättsregler utformas med hänsyn till människor och ekosystem globalt, medan den intergenerationella sidan syftar till att säkerställa att även kommande generationer ges förutsättningar till en duglig existens. Målsättningen för miljörätten kan därför uttryckas inte enbart vara att överlämna jorden i oförändrat skick, utan att förbättra dess tillstånd. Dessa särdrag inom området ställer krav på rättens utformning. Det är därför nödvändigt att lagstiftningens vilar på och interagerar med kunskap från bland annat naturvetenskaplig forskning.[20]

Som tidigare nämnt syftar miljöbalken enligt dess portalparagraf främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Grundtanken är att jorden inte endast är till för människan att utnyttja som livsmiljö, utan att naturen har ett inneboende värde som sådant. Människan bär därmed på ett förvaltaransvar. Hållbar utveckling innebär inte endast att förhindra att miljön skadas, utan även att hushållningen med naturresurserna ska vara långsiktigt god, vilket medför att avvägningar måste göras mellan ekologiska, sociala och samhällsekonomiska värden. Precis alla bestämmelser i MB ska tolkas mot bakgrund av

[19] Christensen, *Rätt och kretslopp : studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor*, s. 52 f.
[20] A.a. s., 54.

detta mål och avsikten är att regleringen ska leda samhällsutvecklingen mot varaktiga hållbara metoder och lösningar.[21]

Bakgrunden till införandet av MB var att den svenska miljörätten under 1980- och 90-talen ansågs splittrad, svåröverskådlig och ineffektiv. Lagstiftningen bestod av ett antal separata lagar såsom miljöskyddslagen (1969:387), naturvårdslagen (1964:822) och vattenlagen (1983:291) som saknade en gemensam struktur och helhetssyn. Samtidigt ökade insikten om att spörsmål involverade miljön borde hanteras mer samlat. Även på internationellt plan skedde en förändring mot mer integrerad miljöreglering, inte minst efter FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 där begreppet hållbar utveckling vann allmänt erkännande.[22] Att samla den dåvarande miljölagstiftningen i en enda balk skulle göra reglerna mer överskådliga, enhetliga och lättare för såväl myndigheter som enskilda. Miljöbalken skulle genom dess bestämmelser bidra till att ha en ekologiskt hållbar utveckling som ett gemensamt mål för all samhällsplanering. Balken skulle också förbättra förutsättningarna för regionala miljöstrategier och möjliggöra samverkan mellan å ena sidan länsstyrelserna, kommunerna och landstingen och å andra sidan transportsektorn, näringslivet och de areella, dvs. gröna, näringarna. Dessa mål uppnås genom prövning och tillsyn enligt balken och omfattar både människan, naturmiljön och kulturmiljön.[23]

2.2 EU-rättsliga aspekter

2.2.1 Bakgrund till unionens miljörätt

Under en lång tid ansågs miljörätt vara en nationell ensak men i och med industrialiseringen och befolkningsökningen så växte förståelsen om behovet av en gemensam miljöreglering.[24] I EU-rättslig kontext avsåg den första unionsgemensamma miljöregleringen att reglera gränsöverskridande miljöstörningar orsakade av mänsklig verksamhet. Allt eftersom har fler och fler miljöfrågor kommit att omfattas av unionsgemensam lagstiftning.[25] Den svenska miljörätten är numera starkt präglad av EU-

[21] Prop. 1997/98:45 s. 7 f..
[22] Langlet, Mahmoudi, s. 63.
[23] Prop. 1997/98:45 s. 5 ff.
[24] Lerwall (red.), Darpö, *Makt, myndighet, människa*, s. 252.
[25] Bernard, Peers (red.), Morgera, Kulovesi, *European union law*, s. 673.

rätten[26] och det finns inte någon miljöfråga som är helt fri från unionsrättslig reglering.[27] Som medlemsstat i EU sedan 1995 är Sverige förpliktigad att tolka och tillämpa nationella regler i överenstämmelse med unionsrätten, vilket innebär att praxis från Europeiska unionens domstol (EUD) fortlöpande har stor betydelse för utvecklingen och tolkningen av svensk miljörätt. Tillståndsprocessen för etablering av gruvverksamhet påverkas därmed av unionsrätten.[28]

Redan i artikel 3 punkt 3 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU)[29] slås det fast att unionspolitiken ska verka för en hållbar utveckling som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet samt eftersträva en hög miljöskyddsnivå. Enligt artikel 191 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF)[30] ska unionens miljöpolitik bidra till att följande mål uppnås: (1) att bevara, skydda och förbättra miljön, (2) att skydda människors hälsa, (3) att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt och (4) att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen. Artikel 192 FEUF fastställer den formella kompetensen för Europaparlamentet och rådet att vidta lagstiftningsåtgärder för att uppnå målen i artikel 191 FEUF. Det tredje målet om att utnyttja naturresurser rationellt omfattar både levande och icke-levande naturresurser inklusive energi. Med rationellt utnyttjande synes avses ett långsiktigt och hållbart nyttjande av naturresurserna, där hänsyn tas till att även framtida generationer ska kunna tillgodose sina behov och intressen.[31] Denna målsättning ligger väl i linje MB:s målsättningar i 1 kap. 1 §.

2.2.2 Förordningen CRMA om kritiska råmaterial

En av de senaste rättsakterna från EU på miljöområdet är förordningen CRMA[32] som trädde i kraft den 23 maj 2024 med intentionen att stärka unionens tillgång till strategiska och kritiska råmaterial. Förordningen syftar till att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att öka utvinningen, förädlingen och återvinningen av strategiska

[26] Lerwall, Darpö, s. 249.
[27] A.a. s., 252.
[28] Michanek, Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, s. 26 och 63.
[29] Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version), EUT (2016/C 202/01).
[30] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version), EUT (2016/C 202/01).
[31] Langlet, Mahmoudi, s. 54.
[32] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020.

metaller och mineraler inom unionen. Artikel 1 anger att effektiv tillgång till råmaterial är centralt för unionens ekonomi och inre marknad. Vidare anges att vissa råmaterial har en nyckelroll för den gröna och digitala omställningen som unionen avser realisera de kommande årtiondena. Artikel 3 hänvisar till en förteckning om vilka råmaterial som ska betraktas som strategiska. I Bilaga 1 Sektion 1 listas kritiska råvaror, varav grafit av batterikvalitet är en av dessa under punkten (k). Förordningen har enligt artikel 5 tre huvudsakliga målsättningar att uppnå till år 2030. För det första ska minst tio procent av unionens årliga förbrukning av kritiska råvaror utvinnas inom unionen. För det andra ska förädlingskapaciteten uppgå till minst fyrtio procent av den årliga förbrukningen. För det tredje ska återvinningskacapiteten räcka till minst tjugofem procent av den årliga förbrukningen.

Förordningen ger projektägare, efter ansökan till EU-kommissionen, strategisk status för sina planerade råvaruprojekt (artikel 6 och 10). För sådan status förutsätts att projektet ska bidra på ett betydande sätt till unionens försörjning av strategiska råmaterial. Projektet ska vara tekniskt möjligt att genomföra inom rimlig tid och den förväntade produktionen ska kunna uppskattas på ett tillförlitligt sätt. Vidare ska projektet genomföras på ett hållbart sätt. Det innebär bland annat att miljöpåverkan och negativa sociala konsekvenser ska förebyggas och begränsas. Projektet ska också bedrivas med respekt för mänskliga rättigheter, urfolks rättigheter och arbetstagares rättigheter, samt i dialog med lokalsamhällen och arbetsmarknadens parter. Dessutom ska verksamheten präglas av öppenhet och åtgärder mot korruption och mutor. För projekt inom EU krävs även att projektet medför gränsöverskridande fördelar för fler medlemsstater än den där projektet är beläget. För projekt i tredjeländer som är utvecklingsländer eller tillväxtmarknader krävs att projektet är till nytta för både EU och det aktuella landet, exempelvis genom att skapa mervärde där projektet bedrivs. Artikel 9 stadgar att medlemsstaterna ska utse en eller flera myndigheter som ska agera gemensamma kontaktpunkter med ansvar för att underlätta och samordna tillståndsprocessen för projektägaren. Regeringen har i detta syfte utsett sex länsstyrelser som ska inta rollen som kontaktpunkter åt de projekt som omfattas av förordningen. För projekt inom Norrbottens län, där Nunasvaara är beläget, är det länsstyrelsen i Västerbotten som bär detta ansvar.[33]

[33] Regeringens beslut 2024-12-16, dnr KN2024/02517, *Uppdrag om kontaktpunkter enligt EU-förordningarna om kritiska råmaterial och nettonollindustrin.*

Denna prioritetsstatus är tänkt att effektivisera tillståndsprocesser, med andra ord möjliggöra ett processuellt ”snabbspår”. I förordningens inledande skäl 26 anges att oförutsägbara, komplexa och tidskrävande nationella tillståndsprocesser kan försvåra de investeringar som krävs för utvecklingen av strategiska råvaruprojekt. Eftersom tillståndsprocessernas utformning och längd varierar mellan medlemsstaterna ska projekten ges prioriterad status för att möjliggöra snabbare administrativ och rättslig handläggning. Tillståndsprocess i medlemsstaten får inte överstiga 27 månader för projekt som omfattar utvinning (artikel 11.1 punkt (a)). Det finns dock undantag från dessa tidsfrister för strategiska projekt som var föremål för tillståndsprocessen redan innan de erhöll prioritetsstatus. Om så är fallet ska tillståndsprocessen, efter det att projektet erkändes som strategiskt, inte överstiga 24 månader för utvinningsprojekt (artikel 11.2 punkt (a)). Vidare kan tidsfristen förlängas med högst sex månader om det krävs för projektets karaktär, komplexitet, plats eller storlek (artikel 11.4 punkt (a)).

I artikel 2 anges följande relevanta definitioner. Med tillståndsprocess avses hela det förfarande som krävs för att bygga och driva ett projekt för kritiska råvaror. Detta omfattar bygglov, kemikalietillstånd, tillstånd för nätanslutning samt miljöbedömningar och miljötillstånd när sådana krävs. Begreppet innefattar hela processen från att ansökan bedöms som komplett till dess att den gemensamma kontaktpunkten meddelar det slutliga beslutet (artikel 2.18). Med övergripande beslut avses ett eller flera beslut från myndigheter i en medlemsstat som avgör om projektägaren får tillstånd att genomföra ett projekt för kritiska råvaror. Definitionen påverkar inte beslut som senare kan fattas inom ramen för ett överklagande (artikel 2.19).

Mot denna bakgrund har grafitfyndigheten i Nunasvaara identifierats som ett nyckelprojekt av särskild betydelse för Europas råvaruförsörjning av EU-kommissionen den 25 mars 2025.[34] Enligt EU-kommissionens beskrivning av Talgas verksamheter förväntas gruvan kunna förse omkring två procent av unionens efterfrågan på naturlig grafit av batterikvalitet till år 2030. Enligt Talgas begäran till regeringen om planföreläggande beräknas dock gruvan kunna bidra med ungefär 16% av unionens grafitförsörjning.[35] Det finns alltså motstridiga uppgifter i detta avseende, men oavsett så anses gruvan på ett betydande sätt kunna bidra både till genomförandet av CRMA och till

[34] Regeringen, *EU-förordning stärker Europas självförsörjning av kritiska råmaterial*; EU, *Selected strategic projects*, 2025.
[35] Talgas begäran om planföreläggande såsom beskrivet i regeringens beslut dnr LI2024/006611.

utvecklingen av en europeisk batteriindustri, vilket förbättrar EU:s strategiska autonomi och motståndskraft. Vidare skulle projektet innebär en minskning av koldioxidutsläpp i jämförelse med det importerade material som används idag.[36] Dessutom beräknas själva produktionen av anodmaterialet till batterierna minska klimatpåverkan med nittio procent i jämförelse med det mest vanligt förekommande anodmaterialet i litiumjonbatterier.[37]

2.3 Tillstånd för gruvdrift

2.3.1 Introduktion

Etablering av gruvverksamhet förutsätter ett flertal tillstånd där olika myndigheter tillämpar olika regelverk.[38] Eftersom uppsatsen behandlar samspelet mellan mineralL, MB och PBL är det nödvändigt att redogöra för de centrala tillstånd och beslut som aktualiseras samt de materiella förutsättningarna för att få en ansökan beviljad. Detta har betydelse för förståelsen av de rättsliga konflikter som analyseras i uppsatsen.

Den svenska tillståndsprocessen för gruvverksamhet är utformad som en successiv prövningsordning där olika rättsliga frågor behandlas i skilda delar av processen. Förfarandet inleds vanligen med prövning av undersökningstillstånd enligt mineralL, följt av prövning av bearbetningskoncession enligt mineralL. Först när en sådan koncession har meddelats kan verksamheten prövas enligt MB:s bestämmelser. Av den anledningen kommer framställningen följa den ordning i vilken prövningarna normalt aktualiseras i praktiken. Inledningsvis behandlas mineralL, därefter de miljörättsliga tillstånden i MB om miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och Natura 2000.

2.3.2 Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession enligt minerallagen

Vid sidan av miljöbalken finns ett antal speciallagar som reglerar utnyttjandet av naturresurser. Utvinning av lagrade naturresurser medför typiskt sett betydande

[36] Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för den inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, Strategic project – Talga Natural Graphite ONE project, Publications Office of the European Union, 2025.
[37] Talga, *Talgas grafitprojekt får strategisk projektstatus inom EU*.
[38] Bäckström, *Svensk gruvrätt : En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, s. 183 och 215.

miljöpåverkan. Landskapsbilden kan förändras, ofta i grunden, och verksamheten kan ge upphov till föroreningar, avfall, buller och andra störningar. Därtill innebär resursuttaget att tillgångar förbrukas som även framtida generationer kan vara beroende av, exempelvis vid energiförsörjning. I detta avseende skiljer sig utvinning av lagrade resurser från nyttjandet av förnybara källor såsom vatten, vind och sol.

Historiskt sett har mineral, torv och grus betraktats som beståndsdelar av fast egendom enligt 2 kap. jordabalken (1970:994) (JB). Detta innebär dock inte att markägaren har en exklusiv rätt att tillgodogöra sig resurser på sin mark. För vissa särskilt angivna mineralfyndigheter, så kallade koncessionsmineral, gäller i stället mineralL. I 1 kap. 1 § anges vilka mineral som omfattas, däribland grafit (punkt 2). Lagen reglerar såväl undersökning som bearbetning av sådana fyndigheter, oavsett om verksamheten bedrivs på egen eller annans mark.

Det första steget i processen är normalt att ansöka om undersökningstillstånd. Som huvudregel krävs tillstånd för att undersöka ett område där koncessionsmaterial kan antas förekomma, om undersökningen riskerar att medföra skada eller intrång för fastighetsägare eller andra rättighetshavare såsom nyttjanderättshavare (1 kap. 4 § och 2 kap mineralL).[39] Vissa enklare formera av eftersökande, exempelvis mätningar, faller dock utanför tillståndsplikten och anses rymma inom allemansrätten.[40] För att undersökningstillstånd ska beviljas krävs att det finns anledning att anta att området innehåller koncessionsmineral. Kraven på sökandens lämplighet är relativt lågt ställda, men tillstånd ska vägras om sökanden uppenbart saknar förutsättningar eller avsikt att bedriva en ändamålsenlig undersökning eller tidigare har visat sig olämplig (2 kap. 2 § mineralL).

Om undersökningen leder till att en brytvärd fyndighet påträffas krävs i regel ett nytt tillstånd i form av bearbetningskoncession för att mineralet ska få utvinnas och tillgodogöras (1 kap. 3–4 §§ mineralL). Detta avser både privat och kommersiellt bruk. Vissa undantag finns, exempelvis för markägarens husbehovstäkt förutsatt att ingen annan innehar koncession för området (5 kap. 2 § mineralL). Sådana undantag påverkar dock inte tillämpligheten av annan lagstiftning, särskilt miljöbalkens regler.

En bearbetningskoncession innebär att innehavaren ges förfoganderätt över mineralfyndigheten. Koncessionen medför dock ingen rätt att omedelbart påbörja

[39] Michanek, Zetterberg, s. 577 ff.
[40] Prop. 1974:149 s. 79.

utvinningsverksamheten, men det utgör en primär förutsättning för att senare kunna bearbeta fyndigheten efter erforderliga miljörättsliga tillstånd.[41] Koncessionen gäller under en bestämd tid, oftast 25 år, och ansöks hos Bergsstaten, ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten SGU. Chefen på Bergsstaten kallas Bergmästaren.

För bearbetningskoncession gäller mer långtgående krav. Sökanden ska visa att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt, och koncessionen får inte framstå som olämplig med hänsyn till exempelvis fyndighetens belägenhet eller art. Vid prövningen ska även hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap MB beaktas, liksom reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i 6 kap. MB. Detta följer av 4 kap. 2 § tredje stycket mineralL. Bergmästaren ska därmed bland annat pröva om verksamheten kan skada ett riksintresse.[42] Anledningen till att 3 och 4 kap. MB tillämpas i detta skede var att det enligt förarbetena var mest lämpligt att göra den huvudsakliga bedömningen om markanvändning då.[43] Däremot prövas inte samtliga miljöaspekter i detta skede, utan en mer ingående miljöprövning sker senare inom ramen för miljötillstånd enligt MB. Koncession får heller inte strida mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid konkurrens mellan flera sökande kan tidigare undersökningar av fyndigheten tillmätas betydelse, i annat fall tillämpas i princip en ordning där den som först ansöker ges företräde.[44]

Tidigare skulle även reglerna om Natura 2000 i 7 kap. MB ingå i koncessionsprövningen. Sedan 2024 har dock mineralL reformerats på så sätt att Natura 2000-tillstånd inte längre är en förutsättning för att få en koncessionsansökan beviljad. Motiven bakom denna ändring var att avskaffa en ineffektiv dubbelreglering. Regeringen menade på att när Natura 2000 tidigare prövades två gånger, först i koncessionsprövningen och sedan igen i miljötillståndsprövningen, ledde det till onödigt långa och komplicerade processer. Koncessionsprövningen är utformad som en stegvis process där verksamhetsutövaren succesivt investerar mer resurser och samtidigt får ökad kunskap om projektets förutsättningar. Ju längre processen fortskrider, desto mindre blir den ekonomiska osäkerheten. En beviljad bearbetningskoncession innebär som sagt att verksamhetsutövaren har ensamrätt att utvinna mineralfyndigheten och att det har bedömts sannolikt att brytningen kan bli ekonomiskt lönsam. Koncessionen ger dock inte

[41] Bäckström, s. 183.
[42] Bäckström, s. 187.
[43] Prop. 1988/89:92 s. 58 och 76.
[44] Michanek, Zetterberg, s. 577 ff.

rätt att påbörja själva gruvdriften eftersom detta fortfarande kräver miljötillstånd enligt MB.[45]

En central aspekt är att prövningen av hushållningsbestämmelserna enligt 3 och 4 kap. MB i stor utsträckning koncentreras till koncessionsstadiet. När verksamheten senare prövas enligt MB, exempelvis som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap., aktualiseras dessa bestämmelser normalt inte på nytt. Det innebär att bedömningar som gjorts av Bergsstaten inom ramen för mineralL får en betydande rättsverkan i efterföljande prövningar. Systemet innebär att exploatörsintresset ges en relativt stark ställning. I jämförelse med annan sektorslagstiftning är miljöbalkens genomslag mer begränsat i minerallagens prövningsordning, även om balkens övriga regler gäller parallellt.[46] Förhållandet mellan MB och mineralL innebär vidare att SGU är den myndighet som både utpekar riksintresseområden för mineralutvinning samt därefter bedömer huruvida samma riksintresse ska trumfa andra intressen, vid prövningen av bearbetningskoncession. Det är en tämligen unik ordning att ett organ agerar båda dessa roller. För andra riksintressen är det inte samma aktör som framträder som såväl utpekande myndighet som prövningsmyndighet.

2.3.3 Bakgrund till MB:s tillståndsplikt och de allmänna hänsynsreglerna

Verksamheter som medför betydande miljöpåverkan omfattas av antingen tillståndsplikt eller anmälningsplikt.[47] Tillståndsprövningen utgör ett av de viktigaste kontrollinstrumenten och fungerar som ett administrativt styrmedel för att uppnå olika miljömässiga mål.[48] Mineralutvinning genom gruvverksamhet är en sådan tillståndspliktig verksamhet.

Enligt de allmänna hänsynsbestämmelserna i 2 kap. MB är varje verksamhetsutövare skyldig att vidta de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och genomföra de försiktighetsmått som krävs för att förebygga eller motverka skador eller olägenheter för människors hälsa och miljön (2 kap. 3 § MB). Dessa regler gäller så snart det finns anledning att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra negativ påverkan.[49]

[45] Prop. 2023/24:126 s. 1 och 19 f.
[46] Michanek, Zetterberg, s. 577 ff.
[47] Lerwall, Darpö, s. 268.
[48] Ebbesson, s. 21 f. och 63.
[49] Lerwall, Darpö, s. 268.

Verksamheter och åtgärder ska lokaliseras på en plats som är lämplig med hänsyn till ändamålet och med minsta möjliga intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (2 kap. 6 § MB). Vidare ställs krav på bland annat samråd, miljöbedömningar och upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar. Om en verksamhet bedrivs utan att nödvändigt tillstånd har sökts och beviljats kan verksamhetsutövaren bli föremål för straffrättsligt ansvar eller åläggas att betala en miljösanktionsavgift (29 kap. 4 § och 30 kap. MB).[50]

Utvinning, brytning och bearbetning av torv, olja, gas, kol, malm, mineral, berg, naturgrus och annat tillståndsprövas oftast av Mark- och miljödomstolen enligt tillståndsplikt A i linje med miljöprövningsförordningen (2013:251) 1 kap. 6 § stycke ett. Gruvbrytning av malm, mineral eller kol, där grafitgruvor inkluderas, omfattas av tillståndsplikt A enligt förordningens 4 kap. 11 §. Beroende på omfattning kan gruvverksamhet emellertid omfattas av tillståndsplikt B enligt förordningens 1 kap. 6 § stycke två och 4 kap., som prövas av särskilda miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelsen.

2.3.4 Miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och Natura 2000

För att gruvdrift ska kunna etableras behöver som tidigare nämnts en rad olika tillstånd prövas och beviljas. Först undersökningstillstånd, därefter bearbetningskoncession enligt mineralL. Vidare krävs miljötillstånd enligt miljöbalken. Dessa beslut, som prövar olika frågor steg för steg, fattas av flera myndigheter och domstolar under olika skeden av etableringsprocessen.

Av MB 9 kap. 1 § definieras miljöfarlig verksamhet som användning av mark, byggnader eller anläggningar som medför fasta miljöstörningskällor. Gruvverksamhet träffas av bestämmelsens punkt 1 eftersom det innebär olika sorters utsläpp från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden och grundvatten. Verksamheten omfattas även av punkt 2 eftersom användningen av mark och anläggningar vid gruvdrift kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i punkt 1. Vidare är det en omgivningsstörning i linje med punkt 3 i form av buller och skakningar. Enligt 9 kap. 8 § MB ska ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av Mark- och miljödomstolen (MMD).

[50] Ebbesson, s. 63 och 112 f.

Tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. MB är nödvändigt eftersom gruvdrift förutsätter att dammar uppförs och grundvatten pumpas bort för att hålla dagbrott torra.[51] Därmed klassas en gruva som en vattenverksamhet i linje med 11 kap. 3 MB punkt 6 avseende bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta. Även andra punkter kan bli aktuella, såsom punkt 1 om uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde, punkt 3 avseende bortledande av vatten från ett vattenområde, punkt 4 om grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde samt punkt 5 om åtgärder som förändrar vattnets djup eller läge. Så är fallet om gruvan påverkar sjöar, vattendrag eller andra vattenområden.

Det är inte ovanligt att en planerad gruvverksamhet är lokaliserad i, eller i närheten av, ett naturområde som är skyddat såsom Natura 2000-område. Skyddet inom ett Natura 2000-område tar sikte på att bevara de arter och naturtyper som ligger till grund för områdets utpekande. Detta system grundas främst på två EU-direktiv, nämligen direktiv 2009/147/EG[52] (fågeldirektivet) och direktiv 92/43/EEG[53] (art- och habitatdirektivet), senast ändrat genom direktiv 2006/105/EG. Direktiven har bland annat införlivats i 7 kap. 27–29 b §§ MB. Enligt 7 kap. 28 a § MB krävs tillstånd för verksamheter som kan antas påverka ett Natura-2000 område på ett betydande sätt, oavsett om verksamheten bedrivs inom eller utanför området. Av 7 kap. 28 b § MB följer att tillstånd endast får ges om verksamheten inte riskerar att skada de skyddade livsmiljöerna eller orsaka sådana störningar på skyddade arter att bevarandet försvåras påtagligt. Vidare stadgar 4 kap. 8 § MB att en tillståndspliktig verksamhet inte får komma till stånd utan att sådant tillstånd har meddelats. Vid bedömningen av om en verksamhet omfattas av tillståndsplikten ska utgångspunkten vara verksamhetens typiska effekter. Det innebär att prövningen görs på en övergripande nivå, utan att i detta skede ta närmare hänsyn till de skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som verksamhetsutövaren kan komma att vidta. Tillståndsplikten ska dessutom tolkas relativt vidsträckt.[54] Vid den efterföljande tillståndsprövningen ska bedömningen istället utgå från den faktiska påverkan efter att nödvändiga villkor har föreskrivits. För att tillstånd ska kunna beviljas krävs att verksamheten, ensam eller i

[51] Schytzer, *Miljön i konkurs*, s. 115.
[52] Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.
[53] Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom direktiv 2006/105/EG.
[54] MÖD 2003:100; Darpö, JT 2007–2008, I, *Natura 2000 i Sverige, Del I: Om rättstillämpningen i miljödomstolarna*, s. 14.

kombination med andra pågående eller planerade åtgärder, inte skadar de skyddade livsmiljöerna eller medför betydande störningar för de skyddade arterna. Detta innebär att livsmiljöernas funktion måste bestå och att arterna ska ha tillräckliga livsutrymmen för att kunna upprätthålla livskraftiga populationer.[55]

2.3.5 Ansökans innehåll, inklusive miljökonsekvensbeskrivning

Vad en ansökan om miljötillstånd ska innehålla regleras i 22 kap. MB. Ansökan ska enligt 22 kap. 1 § MB vara skriftlig och innehålla följande: (1) tekniska beskrivningar om platsen, verksamhetens omfattning, råvaror, andra insatsvaror och energianvändning; (2) uppgifter om utsläpp och avfall i form av vilka slags och hur stora utsläpp som förutses samt förebyggande åtgärder och återvinning; (3) en specifik miljöbedömning när 6 kap. MB kräver det; (4) förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt uppgifter som visar hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB uppfylls avseende verksamhetens utformning och lokalisering; (5) förslag till hur verksamheten ska kontrolleras och övervakas; (6) särskilda handlingar vid behov, såsom säkerhetsrapport enligt sevesolagstiftningen (lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor), om verksamheten omfattas av sådana krav; (7) statusrapport om det krävs enligt föreskrifter meddelade genom 10 kap. 21 § första stycket punkt 5 MB; (8) avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när det krävs enligt föreskrifter meddelade genom 15 kap. 40 § MB; och slutligen (9) en icke teknisk, det vill säga lättbegriplig, sammanfattning av innehållet i ansökan. Kort sagt så ska ansökan ge en uttömmande bild av verksamheten, dess miljöpåverkan samt hur denna ska förebyggas eller begränsas.

För miljötillstånd som avser miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB samt vattenverksamhet enligt 11 kap. MB ska det enligt 6 kap. 20 § MB göras en specifik miljöbedömning. Med andra ord ska verksamhetsutövaren upprätta en MKB som inlämnas till domstolen tillsammans med ansökan. Miljöbedömningsregleringen har sin grund i EU-rätten och bygger på MKB-direktivet (direktiv 2011/92/EU)[56]. En adekvat bedömning av de förväntade miljökonsekvenserna utgör en grundläggande förutsättning för att ett väl avvägt beslut ska kunna fattas beträffande en planerad miljöpåverkande

[55] MÖD 2004:68; MÖD M 350–09.
[56] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, senast ändrat genom direktiv 2014/52/EU.

verksamhet. Regleringen avseende MKB avser emellertid inte enbart själva analysen av verksamhetens påverkan, utan även det förfarande genom vilket underlaget tas fram, inklusive samråd med berörda parter.[57]

2.3.6 Tillståndsvillkor

Om miljötillstånd beviljas förenas det med villkor för verksamheten i linje med 22 kap. 25 § MB. Villkoren anger hur länge tillståndet ska gälla och verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet samt tekniska utformning. Villkoren syftar vidare till att säkerställa att verksamheten uppfyller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Villkoren ska även säkerställa att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. MB följs samt att reglerna om hantering av utvinningsavfall efterlevs. Dessutom kan tillståndet förenas med krav på ekonomiska säkerheter för kostnader som kan uppkomma för avhjälpande av miljöskador och andra återställandeåtgärder till följd av verksamheten. Sådana säkerheter får särskild betydelse om verksamhetsutövaren skulle försättas i konkurs.[58]

2.4 Riksintressesystemet

2.4.1 Introduktion till hushållningsreglerna

Som tidigare utrett är det centralt att det vid bearbetningskoncession sker en prövning av hushållningsreglerna enligt 3–4 kap. MB. Reglerna tillämpas även vid miljötillståndsprövning enligt 7, 9, 11 och 17 kap. MB, vilket följer av 1 kap. 2 § MB. Dem gäller också vid beslut enligt annan lagstiftning berörande mark- och vattenanvändning, exempelvis plan- och bygglagen (2010:900) och väglagen (1971:948).[59]

Redan i 1 kap. 1 § punkt 4 stadgas att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ska användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. 3 kap. MB innehåller de grundläggande hushållningsbestämmelser som gäller för hela landet, medan 4 kap. MB omfattar särskilda, rättsligt bindande hushållningsbestämmelser för vissa utpekade geografiska

[57] Langlet, Mahmoudi, s. 195 f.
[58] Schytzer, s. 116.
[59] Ebbesson, s. 88.

områden.[60] I denna framställning ligger fokus på bestämmelserna i 3 kap eftersom de riksintressen som aktualiseras i Talga-målet har sin grund i detta kapitel.

Den allmänna utgångspunkten för god hushållning kommer till uttryck i 3 kap. 1 § MB där det anges att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till områdets beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Bestämmelsen är en övergripande princip som får betydelse vid tillämpningen av de efterföljande reglerna i 3 kap. 2–10 §§ MB. Vid bedömningen ska en avvägning alltid göras mellan intresset av att bevara resurser för framtiden och fördelarna med att använda dem för andra ändamål.[61] Att bestämmelsen talar om ”det eller de ändamål” innebär att flera användningssätt kan vara förenliga inom samma område. En viss verksamhet behöver därför inte uteslutas, så länge den kan lokaliseras till den mest lämpliga platsen inom området och bedrivas med sådana försiktighetsmått att hänsyn tas till andra skyddsvärda intressen. Av andra meningen i 3 kap. 1 § följer dessutom att allmänna intressen ska ges företräde framför motstående enskilda intressen vid konflikter där dessa inte kan förenas.[62]

Ett antal bestämmelser i 3 kap. MB innebär att område som pekats ut som riksintressen för ett visst ändamål ges starkare skydd än områden som endast allmänt är betydelsefullt för samma ändamål. Genom reglerna i 3 kap. 5–9 §§ MB reserveras sådana områden för särskilt angelägna samhällsintressen, vilka därmed ges företräde framför konkurrerande intressen. Riksintressen kan delas in i två huvudkategorier. Den första omfattar bevarandeintressen, exempelvis natur- och kulturvärden samt friluftsliv i linje med 3 kap. 6 §. Dessa värden riskerar att skadas om exploatering tillåts. Den andra kategorin avser utnyttjandevärden, såsom jordbruk (3 kap. 4 § MB), rennäring och yrkesfiske (3 kap. 5 § MB), utvinning av värdefulla ämnen eller material (3 kap. 7 § MB), energiproduktion, industriverksamhet och kommunikation (3 kap. 8 § MB), samt totalförsvaret (3 kap. 9 § MB). En grafitgruva omfattas av 3 kap. 7 § MB och är därmed ett utnyttjandeintresse. Skyddet för dessa områden syftar dels till att förhindra beslut som omöjliggör utvinningen, exempelvis genom att marken reserveras för andra skyddsändamål, dels genom att motverka konkurrerande exploatering, såsom bostadsbebyggelse, som kan försvåra eller hindra etablering av gruvverksamhet.[63]

---

[60] Michanek, Zetterberg, s. 151.
[61] Prop. 1997/98:45, del 2 s. 29.
[62] Bengtsson m.fl., *Miljöbalken : en kommentar*, 3:6.
[63] Michanek, Zetterberg, s. 157 f.

Regleringen ger uttryck för grundläggande markpolitiska prioriteringar. Begreppet riksintresse är inte närmare definierat i lagtexten men enligt förarbetena avser det platser som har särskilt höga värden ur ett nationellt perspektiv, ofta präglade av unika eller oersättliga egenskaper. Mot bakgrund av bestämmelsernas allmänt hållna utformning är ett välutvecklat kompetens- och kunskapssystem nödvändigt. Därmed ska kommunernas fysiska planering vara central samt att länsstyrelserna intar rollen som samordnare av statens intressen i detta avseende.[64] Att ett område är klassificerat som riksintresse innebär att det skyddas mot åtgärder och ingrepp som riskerar att påtagligt skada de fysiska värden som motiverar utpekandet.[65]

2.4.2 Historisk tillbakablick på markanvändningsregler

Grundtanken bakom att ha en reglering för hushållning av mark- och vattenområden var att minska exploateringen av naturens resurser genom att motverka onödigt uttag och konsumtion av dessa.[66] Redan vid år 1972 föreslogs riktlinjer för hushållning med mark och vatten. I prop. 1972:111 angavs allmänna verksamhetsanknutna riktlinjer för den fysiska riksplaneringen på regional och lokal nivå. De syftade till att lösa konflikter mellan konkurrerande verksamheters anspråk på naturresurser. Riktlinjerna omfattade de areella näringarna friluftsliv, fritidsbebyggelse, kulturminnesvård, vetenskaplig naturvård och sådan industri som har särskilda behov av naturresurser eller orsakar betydande miljöstörningar. Förslaget utpekade även särskilda geografiska områden som på grund av deras rekreativa och vetenskapliga värde i riksperspektiv bedömdes behöva skyddas gentemot större miljöstörningar. Det handlade främst om kusterna, fjällen och älvdalarna.[67] Av denna proposition stiftades det aldrig någon lag men förslaget och dess riktlinjer antogs av riksdagen som gällande. Redan på 1970-talet kan man alltså hitta spår av det vi idag kallar riksintressesystemet. Även om det inte var explicit i formuleringen av riktlinjerna så angavs att propositionen utarbetades mot bakgrund av rapporten vid titeln Hushållning med mark och vatten (SOU 1971:75) i vilken man diskuterade behovet av skydd för naturtillgångar av riksintresse.[68] Staten uttalade sig om att det skulle finnas

[64] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29.
[65] Michanek, Zetterberg, s. 157 f.
[66] Christensen, s. 266.
[67] Prop. 1972:111 s. 1 f.
[68] A.a. s., 9.

regler för att lösa konkurrerande markanspråk, att avvägningar måste göras mellan å ena sidan samhälleliga intressen och å andra sidan miljöskydd, samt att vissa utpekade områden ska ha särskild ställning och skyddas från skada. I motiven uttalades att riktlinjerna inte skulle frångås utan att synnerliga skäl förelåg och att väsentliga avsteg från riktlinjer inte borde göras utan riksdagens hörande. Riktlinjerna skulle sedan preciseras inom planeringsarbetet i länen och kommunerna samt att kontinuerligt samarbete mellan stat och kommun var centralt.

Propositionen föreslog också lagstiftning i form av direktiv som skulle trygga riktlinjernas genomdrivande i den kommunala planeringen. Dessa direktiv avsåg beröra översiktsplanering och skulle ange att regeringen fick överta beslutsfattandet specifikt när det gäller lokalisering av industrier.[69] Vidare markerade propositionen att hushållningen behövde utgå från exploateringsintressen, särskilt avseende industriell expansion mot bakgrund av dess betydelse för ökad sysselsättning och för tillväxten i näringslivet. Med andra ord kan konstateras att riktlinjerna, även om de var måna om att skydda miljön mot skador, i grund och botten agerade för att stimulera den industriella utvecklingen för att hejda nedgången i sysselsättningen på glesbygden under denna period på grund av urbaniseringen.[70]

Sedan introducerades lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (nedan naturresurslagen eller NRL) parallellt med den äldre plan- och bygglagen (1987:10) (ÄPBL) där de tidigare riktlinjerna för riksplaneringen låg till grund. Syfte med NRL var att främja en från samhällelig synpunkt lämplig användning av naturresurserna, baserad på en samlad bedömning av såväl kortsiktiga som långsiktiga intressen. NRL var den lagstiftning som inkluderade riksintressebegreppet uttryckligt i lagtexten för mer eller mindre samma intressen som finnes i nuvarande MB 3 kap. I NRL uppräknades riksintresseskydd för rennäringen och yrkesfisket i 2 kap. 5 §, naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv i 2 kap. 6 §, värdefulla ämnen och material i 2 kap. 7 §, anläggningar för industri, energi, kommunikation, vattenförsörjning och avfallshantering i 2 kap. 8 § samt totalförsvaret i 2 kap. 9 §. I NRL 3 kap. angavs de särskilda hushållningsbestämmelserna för vissa områden i landet som på grund av deras natur- och kulturvärden i sin helhet är av riksintresse. Liksom riktlinjerna avsågs i NRL kustområden, fjällområden, älvdalar samt tillskottet sjöar.

---

[69] A.a. s., 2 f.
[70] A.s. s., 9.

Naturresursbegreppet i NRL hade en mer begränsad innebörd än i allmänt språkbruk. Det knöts till den betydelse som utvecklats inom den fysiska riksplaneringen och avsåg främst fysiska resurser, såsom mark- och vattenområden samt natur- och kulturmiljöer. Även tillgångar under markytan, exempelvis grundvatten och jordlager, omfattades. Däremot exkluderades andra typer av resurser eftersom fokus låg på de areella tillgångarna, det vill säga de geografiska områden där resurserna är belägna.[71] Funktionen med NRL var alltså att reglera hushållning av mark och vattenresurser och bedömningen av markanvändning skulle ta hänsyn till både konsekvenserna av olika användningsalternativ och till framtida behov. Av motiven framgår vidare uttryckliga mål om ekonomisk tillväxt, investeringar och sysselsättning.[72] Hushållningsbestämmelserna i NRL syftade enligt sin ordalydelse främst till att förhindra att mark- och vattenområden användes på ett sätt som omöjliggjorde ett framtida utnyttjande av de resurser som fanns där. Reglerna fungerade i stor utsträckning som ett instrument för att styra bort markanvändning som hindrade det, ur samhällssynpunkt, mest önskvärda nyttjandet av resurserna, ofta kopplat till riksintressen. Mot denna bakgrund kan NRL svårligen beskrivas som en renodlad hushållningslag. Eftersom regleringen i praktiken avsåg att möjliggöra ett lämpligt utnyttjande av resurser, snarare än att begränsa exploatering som sådan, kan lagen enligt Jonas Christensen i vissa avseenden istället karaktäriseras som exploateringsinriktad.[73] När MB trädde i kraft 1999 upphävdes NRL men dess innehåll i 2 och 3 kap. överfördes i princip oförändrat till MB 3 och 4 kap.

2.4.3 Utpekande av riksintresseområden

Enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden är det centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner (nedan sektorsmyndigheter) som ansvarar för att identifiera områden av riksintresse. Enligt 2 a § punkt 5 i förordningen är Sveriges geologiska undersökning (SGU) ansvarig myndighet för att identifiera riksintresseområden avseende 3 kap. 7 § MB. De kriterier som SGU grundar sina beslut om att utpeka och detaljavgränsa riksintressanta områden för värdefulla ämnen och material lyder som följande: (1) ämnet eller materialet har stor betydelse för samhällets behov; (2) ämnet eller materialet har särskilt värdefulla egenskaper; (3) området

[71] A.a. s., 266 f.
[72] Prop. 1985/86:3 s. 151 f.
[73] Christensen, s. 270 f.

innehållande fyndigheten av ämnet eller materialet är väl avgränsat, undersökt och dokumenterat. Alla dessa rekvisit ska vara uppfyllda för att besluta om ett utpekande.[74] Vid denna bedömning beaktar SGU uteslutande fyndighetens geologiska egenskaper. Ett sådant utpekande utgör inte ett ställningstagande till markens faktiska användning, utan ska förstås som ett anspråk och en informationsmarkering om förekomsten av geologiska resurser som kan vara av betydelse för samhället.

Enligt samma förordnings 2 a § punkt 1 är Sametinget den sektorsmyndighet som ansvarar för utpekande av riksintressen för rennäringen i 3 kap. 5 § MB. Tidigare var det dock Jordbruksverket som var ansvarig. 2005 års riksintresseområden för rennäringen inom Norrbotten och Västerbottens län utpekades alltså av Jordbruksverket, medan 2009 års utpekande i Jämtlands och Västernorrlands län genomfördes av Sametinget.[75] Det centrala för utpekandet är att bevara förutsättningarna att fortsätta med rennäringen genom att skydda de viktigaste områdena i varje sameby. Sametingets kriterier för identifiering av riksintressanta områden är mark som är särskilt central för följande funktioner: (1) flyttleder, (2) kalvningsland och (3) områden med särskilt goda betesförhållanden. Vidare beaktas behovet av sammanhängande betesområden, tillgång till alternativa betesområden och alternativa flyttleder. Särskilt ska vinterbetesmarkernas väsentliga funktion beaktas. Med andra ord är syftet att värna om de olika leden i näringens utförande i olika byar och således skydda områdena mot förändringar.[76]

Enligt förordningens 2 § första stycke ska sektorsmyndigheten lämna beslut om utpekande av riksintresse till förevarande länsstyrelse. Vidare anger samma bestämmelses andra stycke att sektorsmyndigheten har ansvar för att bedömningen är aktuell och uppdaterade minst vart åttonde år. När myndigheten har genomfört sin planläggning ska länsstyrelsen enligt 3 § samma förordning verka för att riksintressena tillvaratas vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar samt vid prövning av mål och ärenden. De utpekanden och bedömningar som görs av sektorsmyndigheterna är dock endast vägledande och inte rättsligt bindande. Den slutliga bedömningen av om ett område faktiskt utgör riksintresse görs av prövningsmyndigheten i det enskilda fallet, vilket innebär att denna kan komma till en annan slutsats än sektorsmyndigheten.[77]

---

[74] SGU, Detaljavgränsning av riksintresset Nunasvaara, Dnr. 31-388-2019, s. 1.
[75] Sametinget, Rennäringen som riksintresse, 2025.
[76] Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län beslut 2009–06–16, dnr 2009–505, Rennäringens riksintressen i delar av Jämtlands- och Västernorrlands län; Prop. 1985/86:3 s. 115 och 161.
[77] Bengtsson m.fl., 3:5

2.4.4 Påtaglig skada

Riksintresseområdet ska skyddas mot åtgärder som antingen påtagligt försvårar tillkomsten eller användningen av det aktuella intresset alternativt som påtagligt skadar det.[78] Endast åtgärder med sådan kvalificerad negativ påverkan omfattas av det starkare skyddet. Med uttrycket påtaglig avses normalt en bestående negativ inverkan på det skyddade intresset eller en tillfällig men mycket omfattande störning.[79] Mindre, bagatellartade ingrepp utan långsiktiga konsekvenser faller därför utanför bestämmelsens tillämpningsområde.[80] Enligt SGU åsyftar påtaglig skada på riksintresset för värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § MB alla åtgärder som kan lägga hinder i vägen för en framtida utvinning av resursen. Med andra ord innebär det alla former av förändrad mark- och vattenanvändning som förhindrar eller försvårar framtida utvinning.[81] Bedömningen måste dock alltid göras i det enskilda fallet med hänsyn till bland annat kommunens översiktsplan och tillgängligt planeringsunderlag.[82]

Det är också viktigt att skilja mellan områden som utav sektorsmyndigheter formellt har pekats ut som riksintressen och områden som endast är av betydelse för ett visst intresse. För det förstnämnda (3 kap. 7 § stycke två MB) gäller det starka skyddet som beskrivits ovan och då ska ingen avvägning mot motstående intressen göras.[83] För det sistnämnda (3 kap. 7 § stycke ett) gäller ett svagare skydd, eftersom intresset där endast ska tillgodoses så långt som möjligt gentemot åtgärder som kan påtagligt skada eller försvåra. Detta innebär att en avvägning ska göras mellan riksintresset och motstående intressen, där även praktiska och ekonomiska följder beaktas. I denna avvägning tillmäts ofta regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska värden särskild betydelse.[84]

En ytterligare rättsverkan av att ett område klassificeras som riksintresse är att staten i vissa fall kan inskränka det kommunala planmonopolet enligt PBL. Om en kommunal plan strider mot ett riksintresse är länsstyrelsen skyldig att ingripa och kan överpröva beslutet enligt 11 kap. 10 § PBL. Även regeringen kan ingripa genom planförelägganden

[78] Prop. 2008/09:146 s. 7 ff.
[79] Lerwall, Darpö, s. 271.
[80] Bengtsson m.fl., 3:9.
[81] SGU, Riksintressen, 2020.
[82] Svenning, Miljöbalken 3 kap. 1 §, Lexino 2016-06-20 (JUNO).
[83] Michanek, Miljöbalken 3 kap. 7 §, Karnov 2026-04-17 (JUNO).
[84] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 30.

enligt 11 kap. 15 och 16 §§ PBL. Riksintressereglerna är därmed bindande för kommunernas planläggning.[85] Mer om detta följer senare i avsnitt 3.4.

2.4.5 Konflikthantering mellan motstående riksintressen

Om endast ett riksintresse är aktuellt ska exploateringsåtgärder som riskerar att medföra påtaglig skada normalt inte tillåtas, utan riksintresset ges som sagt företräde utan någon egentlig intresseavvägning, i situationer där inga motstående intressen finns uppstår därför sällan några större trångmål. När flera oförenliga riksintressen aktualiseras inom samma område uppkommer däremot en intressekonflikt. I sådana fall fungerar 3 kap. 10 § MB som en konflikthanteringsmekanism. Bestämmelsen blir tillämplig när de motstående intressena kan antas påtagligt skada eller motverka varandra, vilket innebär att båda i princip är skyddsvärda utan att något har ett självklart företräde. Huvudregeln är då att det ändamål ska ges företräde som bäst främjar en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelsen ger begränsad vägledning, men bedömningen bör enligt förarbetena ta hänsyn till ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska aspekter i enlighet med MB:s övergripande mål enligt portalparagrafen 1 kap. 1 §. Vid osäkerhet i avvägningen ska därmed det alternativ väljas som i störst utsträckning bidrar till en hållbar utveckling. Även kommunal planering samt Sveriges internationella åtaganden ska beaktas. Om konflikten avser intressen med olika tidsperspektiv ska det alternativ som är mest fördelaktigt på lång sikt ges företräde.[86]

Det finns dock ett undantagsfall som är tydligt reglerat. Om ett område är av riksintresse för totalförsvarets anläggningar ska detta intresse alltid ges företräde, förutsatt att området behövs för att upprätthålla Sveriges fastställda försvarsförmåga. I sådana fall sker ingen avvägning mot andra intressen. Detta följer av 3 kap. 10 § stycke ett mening två jämförd med 3 kap. 9 § stycke två MB.

Av 3 kap. 10 § andra stycket MB framgår dessutom att en avvägning enligt första stycket inte får strida mot bestämmelserna i 4 kap. MB. Detta innebär att de särskilda hushållningsreglerna för vissa områden i 4 kap., där lagstiftaren redan har gjort en prioritering av lämplig markanvändning, ska ha företräde. Exempelvis ska ett skyddat

[85] Michanek, Zetterberg, s. 159.
[86] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.

vattendrag enligt 4 kap. 6 § ges företräde framför ett riksintresse för värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 §, om dessa står i konflikt.

I målet MÖD M 350–09 formulerade Mark- och miljööverdomstolen en princip som kan ge viss vägledning vid intresseavvägningar som inkluderar värdefulla ämnen eller material. Målet gällde tillstånd till bergtäktverksamhet och vattenverksamhet på Gotland, där området omfattades av riksintresse både för naturvärden enligt 3 kap. 6 § MB och för mineralutvinning enligt 3 kap. 7 § MB. Båda instanserna bedömde att en täkt på platsen skulle påtagligt skada natur- och kulturmiljön och riksintressena var därmed oförenliga. Underinstansen ansåg att bevarandeintressena, alltså natur- och kulturvärden, skulle ges företräde. MÖD gjorde dock en annan bedömning och fann att täktintresse vägde tyngre utifrån perspektiven hushållning och samhällsekonomi, bland annat eftersom det saknades realistiska alternativa lokaliseringar. Kalkstenen finns på just den platsen och det fanns ingen annan känd fyndighet i landet som var lika rik och med samma goda kvalitet. Om tillståndet ej skulle beviljas hade efterfrågan på kalksten behövs mötas genom importerade råvaror. Samtidigt besatt platsen obestridliga naturvärden och en biologisk mångfald som skulle skadas allvarligt om verksamheten tilläts. Domstolen beaktade att den påtagliga skadan på bevarandevärdena som täktverksamheten skulle orsaka endast skulle beröra en begränsad del av området, och inte riksintresseområdet som helhet. Vidare ålades verksamhetsutövaren tillståndsvillkor om kompensationsåtgärder genom att avsätta ett annat område för naturvård. Den princip som kan utläsas av avgörandet är att ett exploateringsintresse ska ges företräde framför ett bevarandevärde, om exploateringen annars hade gått helt förlorad och råvaruförsörjningen annars hade behövt tillgodoses via import.

3. Kommunalrättslig orientering

3.1 Samband mellan MB och PBL

Förhållandet mellan MB och sektorslagstiftning är av central betydelse för miljörättens tillämpning. Enligt 1 kap. 3 § första stycket MB gäller att bestämmelserna i MB ska tillämpas parallellt med regler i annan lagstiftning när det är fråga om verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada eller olägenhet för miljön eller människors hälsa. En och samma verksamhet kan därför omfattas av krav och prövningar enligt olika författningar.[87]

En detaljplan enligt PBL ersätter därför inte den miljöprövning som krävs enligt MB. Den parallella tillämpningen innebär dock inte att samtliga bestämmelser i MB blir direkt tillämpliga vid planläggning enligt PBL. Vilka bestämmelser i MB som ska beaktas avgörs i stället av plan- och bygglagen och de hänvisningar till MB som där görs. MB och PBL har flera beröringspunkter eftersom båda reglerar mark- och vattenanvändning samt innehåller krav på miljöhänsyn. Lagarna har dock olika utgångspunkter. PBL syftar främst till att genom planläggning och lokaliseringsprövning avgöra lämplig mark- och vattenanvändning, medan MB tar sikte på att skydda människors hälsa, miljön och naturvärden från skadliga verksamheter och åtgärder.[88] Den centrala kopplingen mellan regelverken återfinns i 2 kap. 2 § PBL, där hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB görs tillämpliga vid planläggning. Bestämmelsen avser dels att säkerställa en långsiktigt god hushållning, dels att ge staten möjlighet att bevaka att nationella intressen beaktas i den kommunala planeringen.[89]

Hänvisningen till hushållningsreglerna markerar att det kommunala planmonopolet måste utövas med hänsyn till nationella intressen och att den fysiska planeringen inte enbart är en lokal angelägenhet.[90] Den parallella tillämpningen kommer även till uttryck genom att tillstånd eller dispens enligt MB inte får meddelas i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser (2 kap. 6 § stycke 3 MB).[91]

---

[87] Michanek, Zetterberg, s. 535.
[88] Adolfsson, Boberg, *Detaljplanehandboken : handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen, PBL*, s. 21.
[89] Adolfsson, Boberg, s. 21.
[90] Adolfsson, Boberg, s. 245.
[91] Lerwall, Darpö, s. 263.

3.2 Det kommunala planmonopolet

3.2.1 Allmänt om PBL, plankravet och monopolet

PBL ger de grundläggande rättsliga förutsättningarna för planläggning av användning av mark och vatten för byggande (PBL 1 kap. 1 §). Lagen omfattar alla slags områden och alla slags åtgärder. Målsättningen i portalparagrafen är att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbarlivsmiljö för nuvarande och kommande generationer. Huvudregel är som sagt att PBL och MB tillämpas parallellt med varandra. Det finns alltså inget som hindrar en miljönämnd från att ingripa med stöd av MB mot en verksamhetsutövare som omfattas av en plan eller ett tillstånd enligt PBL.[92]

Det kommunala självstyret är en fundamental del av det svenska statsskicket och stadgas redan i regeringsformens (1974:152) (RF) portalparagraf 1 kap. 1 §. En del av det kommunala självstyret är det kommunala planmonopolet, innebärande att det är kommunens angelägenhet att upprätta olika slags planer (1 kap. 2 § PBL). Kommunen har en nästintill oinskränkt rätt att anta, ändra och upphäva detaljplaner, översiktsplaner och områdesbestämmelser. Planmonopolet innebär med andra ord att det är just kommunen som avgör om, hur, var och när en ny bebyggelse ska tillåtas.[93] Arbetet inom kommunerna att upprätta och anta planer är i regel en tidskrävande process. Enligt en undersökning av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) genomförd 2026 var mediantiden för ett planuppdrags handläggning i hälften av kommunerna två år eller kortare under 2022 och 2023. För andra hälften av kommunerna var mediantiden längre än två år. Under efterföljande år har den handläggningstiden ökat ytterligare.[94]

Monopolet medför dock ingen skyldighet för kommunen att initiera ett planarbete eller anta en plan. Det finns ingen reglering som exempelvis ger sanktioner till kommunen för underlåtenhet att anta en plan i ett område som enligt 4 kap. PBL kräver en detaljplan. Detta upplägg kan leda till problem för bland annat fastighetsägare som vill bebygga sin fastighet, där kommunen inte beviljar bygglov eftersom det behövs en detaljplan, men

[92] Lerwall, Darpö, s. 260.
[93] SOU 2015:99, s. 82.
[94] Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2026, *Sammanfattning från jämförelse 2024*.

kommunen har samtidigt ingen intention att planlägga området.[95] Det kan även, såsom senare kommer beskrivas, leda till konflikter mellan stat och kommun.

Såsom nämndes tidigare följer av 2 kap. 2 § PBL att hushållningsbestämmelserna enligt 3 och 4 kap MB ska beaktas vid planläggning, vilket innebär att företräde ska ges till riksintressen. Den kommunala planeringen sker genom de planinstrument som regleras i PBL, det vill säga genom upprättande och antagande av översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Mer om plantyperna följer i senare avsnitt.

3.2.2 Historisk tillbakablick på maktfördelning vid planläggning

Det kommunala planmonopolet har vuxit fram successivt genom förändringar i byggnads- och planlagstiftningen från slutet av 1800-talet och framåt. Redan i 1874 års byggnadsstadga[96] infördes ett allmänt plankrav, vilket innebar att städer skulle planläggas och att bebyggelse inte fick ske i strid med plan. Regleringen bidrog till en mer systematisk stadsplanering, men dess rättsliga genomslag var begränsat eftersom den endast gällde städer och hade karaktären av administrativ förordning. I regel fordrades att kungen eller regeringen fastställde dessa planer.[97] Genom 1907 års lag om stadsplan och tomtindelning[98] stärktes det rättsliga ramverket. Städerna fick ett tydligare ansvar för anläggande och underhåll av allmänna platser samt vissa möjligheter att lösa mark. Regleringen var dock huvudsakligen inriktad på stadsmiljöer, medan landsbygden i stor utsträckning lämnades oreglerad. 1931 års stadsplaneringslag[99] innebär ett mer utvecklat plansystem och introducerade nya planformer, såsom byggnadsplan och stomplan, där den glesare bebyggelsen var. inkluderad. Trots förbättrade styrmedel kvarstod betydande brister. Exploateringen av mark var i princip fri, vilket innebar att bebyggelse kunde uppkomma utan tillräcklig hänsyn till långsiktig samhällsplanering, med ineffektiv markanvändning och ökade samhällskostnader som följd.[100]

Ett avgörande skifte skedde på 1940-talet. Ensamrätten för kommunerna att med bindande verkan planera Sveriges markanvändning infördes i 1947 års byggnadslag

---

[95] Landeman, *Detaljplanekravet, proportionalitetsprincipen och planmonopolet – I ljuset av tre rättsfall*, JP 2/2023, s. 55 f.
[96] 9–11 §§ i Kungl. Maj:ts nådiga Byggnads- och brandstadga för rikets städer (1874:25).
[97] 10 § i Kungl. Maj:ts nådiga Byggnads- och brandstadga för rikets städer (1874:25).
[98] Lag (1907:67) angående stadsplan och tomtindelning.
[99] Stadsplanelagen (1931:142)
[100] Prop. 1985/86:1 s. 59 f.

(1947:385) till följd av den bostadssociala utredningen. Tidigare hade staten samt privata markägare stora möjligheter att styra över planläggning. Markägarnas nästintill oinskränkta rätt att bebygga marken hade enligt lagstiftaren medfört olägenheter och kostnader för staten. Styrningen över bebyggelse lämnades till det offentliga i syftet att betrygga en god bostadsförsörjning. Här etablerades de grundläggande principerna för plankravet och det kommunala planmonopolet. Kommunerna gavs ansvaret att anta planer och därigenom avgöra markens användning, medan statens roll i huvudsak begränsades till tillsyn och normgivning. Vidare infördes ett aktualitetskrav, det vill säga att en plan inte fick ges större omfattning än att den kan väntas bli genomförd inom en snar framtid. Samtidigt inskränktes markägarens tidigare långtgående frihet att bebygga sin mark; tätbebyggelse förutsatte nu att marken prövats och godkänts genom planläggning.[101]

1959 års reform innebar främst förenklingar och en viss decentralisering för att öka kommunernas inflytande, utan att förändra de bärande principerna. Under efterkrigstiden ökade dock kraven på planeringen, bland annat till följd av ekonomisk tillväxt, urbanisering, förändrade bosättningsmönster och ett växande intresse för miljö- och resurshållningsfrågor. Detta ledde till utvecklingen av fysisk riksplanering och ett ökat behov av samordning mellan statliga och kommunala intressen.[102]

Planmonopolet blev dock inte explicit i lagtexten förrän i 1987 års PBL (1987:10) (äldre PBL eller ÄPBL). Med ÄPBL tydliggjordes och förstärktes det kommunala planmonopolet i det att kommunerna fick ett uttryckligt ansvar för markanvändningen genom översiktsplaner och detaljplaner. Detaljplaner ersatte de tidigare stadsplaner och byggnadsplaner. De övergripande politiska syftena bakom reformen var att decentralisera ansvaret för planläggning och lokal miljö till kommunerna genom att begränsa statens kontroll. Tidigare var det visserligen kommunerna som upprättade planerna men dessa behövde godtas av länsstyrelsen i en fastställelseprövning. Statens roll begränsades nu till att samråd och att bevaka vissa nationella och mellankommunala intressen, såsom riksintressen. Länsstyrelsen gavs möjlighet att i efterhand granska och upphäva kommunala planer. Samtidigt stärktes det demokratiska inflytandet i planprocessen och plansystemet förenklades. Det tidigare mer centraliserade beslutsfattandet utformades i en tid där kommunernas organisation och kompetens var betydligt mer begränsad än idag.

[101] Prop. 1947:131 s. 73–75.
[102] Prop. 1985/86:1 s. 63.

I takt med att kommunerna växte i storlek, byggde ut sina förvaltningsorganisationer och fick tillgång till ökad sakkunskap antogs att behovet av statlig tillsyn och kontroll inte var lika stort. Mot denna bakgrund har statsmakterna under lång till eftersträvat att i större utsträckning överföra beslutsbefogenheter till kommunal nivå. Samtidigt kvarstår statens övergripande ansvar för samhällsutvecklingen, vilket innebär att staten måste ange ramarna för kommunernas handlingsutrymme. Statlig tillsyn kunde därför inte helt avskaffas, men utformades med hänsyn till den kommunala självstyrelsens grundläggande betydelse för det svenska statsskicket.

Mot denna bakgrund fattas beslut om markanvändning och byggande numera av kommunerna. Planer får rättsverkan genom kommunens antagandebeslut, vilket kan överklagas till länsstyrelsen, som även har möjlighet att ingripa på eget initiativ. Statens ingripande i planernas innehåll begränsades dock som sagt till frågor av nationell betydelse samt till behovet av mellankommunal samordning.[103] Sammanfattningsvis har utvecklingen gått från ett system där markägare i stor utsträckning fritt kunde exploatera sin mark samt där staten hade sista ordet, till en ordning där kommunen har en central och i praktiken avgörande roll för beslut om markanvändning. Planmonopolet innebär därmed en grundläggande maktförskjutning från enskilda till det allmänna men också från det centraliserade till det decentraliserade, med kommunen som nyckelaktör inom ramen för statligt angivna ramar. Den ansvarsfördelning som kommer till uttryck i PBL-systemet innebär således att staten endast undantagsvis ska ingripa mot kommunala planbeslut. Den statliga prövningen koncentreras i första hand till länsstyrelserna snarare än regeringen, vilket bidrar till en mer effektiv planprocess. Genom att besluten fattas närmare dem människor som berörs stärks även det demokratiska inflytandet.

3.3 De kommunala planinstrumenten

3.3.1 Introduktion

Efterföljande avsnitt kommer beskriva de olika planverktyg och beslutsformer som kommuner har till handa att arbeta med. Vid etablering av en gruva föreligger ofta krav på att exempelvis en detaljplan ska upprättas för områden som ligger i anslutning till verksamheten, där exempelvis kontor, förvaringslokaler eller liknande anläggningar

[103] Prop. 1985/86:1, s. 67 ff.

behöver etableras utöver själva gruvan. För att verksamhetsutövaren ska få bygga sina anläggningar krävs det sedan bygglov. Kommunen ska, såsom förklaras mer nedan, bevilja bygglov om ansökan är i linje med planen.

Innan tillstånds- och planläggningsprocessen för grafitgruvan i Nunasvaara fanns det ingen detaljplan för det aktuella området, endast en översiktsplan för hela Kiruna kommun.[104] Gruvbrytningen som sådan förutsatte inte att någon detaljplan behövde upprättas, utan projektet omfattade ett större industriområde med bygglovspliktiga byggnader och anläggningar som krävde en samlad markanvändningsprövning. Såsom en ny sammanhållen bebyggelse behövde därför en detaljplan upprättas enligt 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 PBL.

3.3.2 Översiktsplaner

Instrumentet översiktsplan regleras i 3 kap. PBL och 3 kap. 1 § stadgar att varje kommun måste ha en aktuell översiktsplan för hela dess område. Syftet med instrumentet är att ange riktlinjerna för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska också vägleda avseende beslut om kommande mark- och vattenanvändning och bebyggelse (3 kap. 2 § PBL) samt redovisa för utpekade riksintresseområden (3 kap. 4 § PBL). Grunddragen av planens innehåll ska framgå av en karta (3 kap. 3 § PBL). Planen ska även visa hur kommunen planerar att beakta nationella och regionala mål och tillgodose långsiktiga bostadsbehov (3 kap. 5 § PBL). Översiktsplanen är enligt 3 kap. 2 § stycke tre ett icke-bindande instrument, vilket innebär att kommunen kan frångå planen i enskilda ärenden.[105]

Förfarandet för upprättande och antagande av översiktsplaner regleras i 3 kap. 7–22 §§. Först ska ett förslag upprättas och ställas ut.[106] En MKB ska upprättas om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan (3 kap. 9 § PBL). Vidare ska samråd genomföras tillsammans med länsstyrelsen, regionen, berörda kommuner samt med eventuella myndigheter, kommunmedlemmar, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget (3 kap. 8 § PBL). Länsstyrelsen ger enligt 3 kap. 16 § PBL ett granskningsyttrande över bland annat att riksintressen tillgodoses. Under denna utställningstid på minst två månader kungör kommunen förslaget för allmänheten (3 kap.

[104] Mål nr M 1573–20, s. 50 och 133.
[105] Lerwall, Darpö, s. 261.
[106] Lerwall, Darpö, s. 261.

12–13 §§ PBL). Översiktsplanen antas sedan av kommunfullmäktige (3 kap. 19 § PBL). Varje mandatperiod prövas att planen är aktuell (3 kap. 23 § PBL).

3.3.3 Detaljplaner

Instrumentet detaljplan regleras i 4–6 kap PBL. Till skillnad från översiktsplanen täcker detaljplanen ett mindre område i kommunen, ofta ett utvecklingsområde för sammanhållen bebyggelse. 4 kap. PBL innehåller vissa tvingande bestämmelser där kommunen måste anta detaljplan, däribland 4 kap. 2–3 §§. 4 kap. Kommunen måste alltså pröva genom detaljplan för att avgöra ett mark- eller vattenområdes lämplighet för vissa bebyggelser och byggnadsverk: det så kallade detaljplanekravet. Detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL omfattar all sammanhållna bygglovspliktiga bebyggelser om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, samordningsskäl eller övriga förhållanden (punkt 1), förändring eller bevaring av en bebyggelse om det behövs med hänsyn till den fysiska miljön, åtgärdens karaktär eller omfattning eller till övriga förhållanden (punkt 2) samt till exempel industriverksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (punkt 3). I förarbeten anges vidare att detaljkravet bör gälla enstaka byggnader som är tänkta att lokaliseras där efterfrågan på marken är hög.[107]

I områden med detaljplaner får kommunen styra över i princip all markanvändning, såsom byggandets omfattning och användning, allmänna platser, vägar, anläggningar, och tomtplacering (4 kap 6–11 §§). Detaljplanekravet ger alltså kommunen en stark ställning avseende dess bestämmanderätt över vilka byggprojekt den ska tillåta.[108] Detaljplanekravet i kombination med det kommunala planmonopolet ger kommunen en särskilt kraftfull position i att dels vara den enda aktören som bestämmer om och när en detaljplan ska upprättas, dels i att planens utformning står fri för kommunen att avgöra, så länge dess innehåll och förfarandeprocess är förenliga med 2, 4 och 5 kap PBL. Dessa befogenheter ger kommunen ett vidsträckt auktoritet över bebyggelseutvecklingen. Kommunens ensamma initiativrätt innebär att privatpersoner och verksamhetsutövare är beroende av att kommunen påbörjar planarbetet. Det kan som tidigare nämnts inte framtvingas av enskilda. Vidare kan kommunen i princip när den vill avbryta ett pågående

[107] Prop. 1985/86:1, s. 152.
[108] SOU 2019:9, s. 39.

planarbete.[109] Enskilda har dock fortfarande möjlighet att begära att kommunen upprättar en nödvändig plan,[110] varpå kommunen därefter ger planbesked, med andra ord att den redovisar sin avsikt i frågan om att inleda planläggning (5 kap. 2 § PBL).

Vid upprättande av detaljplan ska kommunen beakta och tillgodose riksintressen. När det gäller riksintresse för värdefulla ämnen och material enligt 3 kap. 7 § MB innebär detta att kommunen inte får planlägga markanvändning som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett framtida utnyttjande av resurserna.[111] Som exempel nämns i motiven större sammanhållen bebyggelse eller verksamheter som riskerar att påverkas av sådana sprängningar och vibrationer som förekommer vid gruvverksamhet.[112] Därmed ska kommunen med utgångspunkt i underlag som tillhandahålls från länsstyrelsen (i linje med 3 kap. 12 § MB) bedöma om detaljplanen skulle innebära en sådan påverkan. För det fall att flera oförenliga riksintressen aktualiseras ska en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB göras för att avgöra vilket intresse som ska ges företräde.

Detaljplaner är rättsligt bindande, vilket innebär att annan markanvändning inte är tillåten och att tillstånd meddelad enligt annan lagstiftning måste vara förenlig med planen.[113] Andra beslut, däribland miljötillstånd och bygglov, får alltså inte meddelas i strid med planen (2 kap. 6 1 stycke 3 MB). Rättsverkan av att detaljplanen har vunnit kraft är därmed att tidigare riksintresseanspråk slutligt har preciserats genom den beslutade markanvändningen. Eftersom bedömningen i detaljplanen sätter ramarna för framtida bygglovsärenden förenklar detaljplaner lovhanteringen.[114]

Planläggningsprocessen för detaljplaner enligt 5 kap PBL är snarlik den vid översiktsplaner avseende upprättande av förslag, samråd, granskning, utställning och antagande.[115] Vid samrådet om detaljplaner ska även berörda enskilda i form av bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt organisationer av hyresgäster delta (5 kap. 11–17 §§ PBL). Även här kan MKB krävas (4 kap. 34 § PBL). Detaljplanen antas sedan av kommunfullmäktige eller, efter dess delegation, av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden (5 kap. 27 § PBL).

---

[109] SOU 2019:9 s. 40.
[110] Prop. 1985/86:1, s. 153.
[111] Prop. 1985/86:3, s. 166.
[112] A.s. s., 69 f.
[113] Lerwall, Darpö, s. 263.
[114] Boverket, Detaljplaneinstrumentet, 2025.
[115] Lerwall, Darpö, s. 263.

3.3.4 Områdesbestämmelser

Även områdesbestämmelser är bindande instrument som regleras i 4 kap. 1 och 41–43 §§ PBL. Sådana kan upprättas inom begränsade områden som saknar detaljplan, till exempel om kommunen avser reglera vissa huvuddrag i mark- och vattenanvändningen för att säkerställa att syftet i översiktsplanen garanteras. Det avser exempelvis fritidsanläggningar, kommunikationsleder och liknande ändamål (4 kap. 42 § PBL). Till skillnad från detaljplaner har områdesbestämmelser inget obligatoriskt innehåll eller förfaranderegler. Om det redan finns detaljplan på en plats som kommunen avser anta en områdesbestämmelse för, måste detaljplanen först upphävas.[116]

3.4 Bygglov

Det kommunala instrumentet bygglov regleras i 9 kap. PBL. Såsom nämndes vid inledningen är även bygglov ofta nödvändigt för att få etablera en gruva. En gruva omfattas inte direkt av någon särskild bygglovsbestämmelse i 9 kap. PBL. Bedömningen beror på vilka konkreta anläggningar och åtgärder som ingår i verksamheten. Själva gruvdriften, innebärande sprängningar i dagbrott eller täkt för utvinning av råmaterial, är som huvudregel undantaget från bygglovsplikt enligt 9 kap 28 § punkt 2 PBL. Bestämmelsen stadgar att bygglov krävs för att utomhus anlägga ett bergrum som inte ska användas för gruvdrift. E contrario innebär det därmed att gruvdrift är undantagen bygglovsplikt. Gruvdrift är undantagen eftersom det anses tillräckligt att kommunens byggnadsnämnd underrättas om gruvärenden genom den speciallagstiftning som reglerar verksamheten. På så sätt får kommunen kännedom om möjliga konsekvenser för befintlig bebyggelse, exempelvis förändringar i grundvattenförhållanden. Detta ger även kommunen möjlighet att anpassa planläggningen efter redan fattade beslut om gruvverksamheten.[117] Om verksamhetsutövaren vid en gruvetablering endast ska bedriva själva gruvdriften, eftersom denne har sina övriga funktioner och anläggningar vid andra gruvor i närområdet, behövs alltså inte bygglov. Då är miljötillståndet enligt MB tillräckligt. Eftersom Talga är en ny aktör kommer alla anläggningar behöva byggas i anslutning till själva dagbrottet.

[116] Boverket, Områdesbestämmelser, 2025.
[117] Adolfsson m.fl., *Plan- och bygglagen (2010:900) : En kommentar*, 9 kap. 28 §.

Däremot är de byggnader och anläggningar som hör till gruvan ofta bygglovspliktiga enligt andra bestämmelser i 9 kap. PBL. Exempelvis kan följande bli aktuellt. Industribyggnader, processanläggningar och verkstäder är bygglovspliktiga enligt 9 kap. 3 § PBL som nybyggnad av byggnad. Torn och skorstenar är bygglovspliktiga enligt 9 kap. 28 § punkt 3 PBL. Upplag, materialgårdar och fasta förvaringsanläggningar är bygglovspliktiga enligt 9 kap. 25 § PBL.

För en gruva som har erhållit miljötillstånd enligt 9 eller 11 kap MB gäller dock särskilda undantag från bygglovsplikten i PBL. Det innebär att torn, skorstenar, upplag, materialgårdar och förvaringsanläggningar visserligen i grunden är bygglovspliktiga men är undantagna enligt 9 kap. 29 § punkt 1 och 9 kap. 26 § punkt 2 PBL. För en tillståndspliktig gruvverksamhet enligt MB blir därför många typiska gruvanläggningar undantagna från bygglovsplikt. Däremot omfattar undantagen inte vanliga byggnader, såsom industribyggnader, processbyggnader, kontor, verkstäder och liknande, vilka fortfarande är bygglovspliktiga enligt 9 kap. 3 § PBL.

När det gäller prövning av bygglov inom ett detaljplanelagt område är bebyggelsens lokalisering, lämplighet och annat redan prövad i enlighet med reglerna i 2 kap. PBL. Prövningen avser därmed endast kontroll av om byggnadsverket överensstämmer med detaljplanen. Om den ansökande åtgärden överensstämmer med aktuell detaljplan och om åtgärden uppfyller kraven i 2 kap. PBL i de eventuella delar som inte redan har prövats i detaljplanen, ska alltså bygglov ges (9 kap. 56 §).[118] Efter förslag i prop. 2024/25:169[119] infördes ett nytt 9 kap i PBL den 1 december 2025 som medförde vissa ändringar i bygglovsregleringen. I huvudsak avsåg reformen att rätta till inkonsekventa och ologiska bestämmelser samt minska antalet åtgärder som kräver bygglov. Antalet åtgärder som kan genomföras utan bygglov och utan hinder i detaljplan och områdesbestämmelser har alltså utvidgats.[120]

Förhandsbesked om bygglov kan begäras av den som vill utgöra en bygglovspliktig åtgärd. Ett positivt förhandsbesked är bindande vid den efterföljande bygglovsprövningen under förutsättning att ansökan till denna görs inom två år (9 kap. 74 § PBL). Förhandsbesked kan dock endast ges utanför detaljplanerade områden.[121] Det är enligt 9

[118] Lerwall, Darpö, s. 263 f.
[119] Prop. 2024/25:169
[120] Adolfsson m.fl., 9 kap. Lov och förhandsbesked.
[121] Adolfsson m.fl., 9 kap. Lov och förhandsbesked.

kap. 85 § PBL kommunens byggnadsnämnd som fattar beslut om bygglov och förhandsbesked.

3.5 Statligt intrång i kommunal planläggning

3.5.1 Tillsyn och överprövning

Innan 1987 skulle som sagt alla kommunala planer fastställas av länsstyrelsen. Numera är länsstyrelsen fortfarande statens tillsynsorgan, men den kan endast ingripa i särskilda fall. I 11 kap PBL anges vissa avsteg från det kommunala planmonopolet. Enligt 11 kap. 10 § kan länsstyrelsen ingripa ex officio och överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta för att säkerställa att riksintressena i 3–4 kap MB tillgodoses, att mellankommunala frågor samordnas, att miljökvalitetsnormer följs samt om en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Anser länsstyrelsen att kommunens beslut strider mot dessa intressen ska länsstyrelsen upphäva det inom tre veckor.[122]

3.5.2 Planförelägganden

Regeringen kan enligt 11 kap. 15 § PBL tvinga en kommun eller länsstyrelse att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det är nödvändigt för de intressen som anges i 11 kap. 10 § PBL andra stycket punkt 1 och 2, nämligen följande: att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap inte tillgodoses (punkt 1) eller att samordning av kommuner avseende mark- och vattenanvändning inte sker på lämpligt sätt (punkt 2). Möjligheten till planföreläggande är ett starkt undantag från det kommunala planmonopolet. I ett sådant föreläggande kan regeringen, när det avser punkt 1, avgöra vilket innehåll planen ska ha för att det aktuella riksintresset ska tillgodoses.[123] I praktiken är möjligheten till planförelägganden avsedd att utnyttjas endast i sällsynta situationer.[124] I förarbetena ges exempel där föreläggande är nödvändigt, främst när ”nationella och

[122] Lerwall, Darpö, s. 273.
[123] Prop. 1985/86:1, s. 350.
[124] Gunnarsson, Plan- och bygglag (2010:900) 11 kap. 15 §, Karnov 2026-01-29 (JUNO); Blomberg, Svensson, Plan- och bygglag (2010:900) 11 kap. 15 §, Lexino 2025-04-10 (JUNO) (hämtad 2026-01-29).

mellankommunala intressen har åsidosatts i väsentlig grad". Det beskrivs att om en ny riksväg behöver byggas med kommunen vägrar ändra sina planer är det lämpligt att förelägga kommunen att anta en plan för att tillgodose detta viktiga utomkommunala intresse.[125] Vidare angavs i utredningen att ett föreläggande kan vara aktuellt när en kommuns invändningar mot att anta en plan inte avser den planerade anläggningens närmare utformning, utan dess tillkomst som sådan. Om inga rimliga lokala alternativ finns kan ett planföreläggande således användas för att framtvinga planläggning.[126]

Om en kommun inte följer ett planföreläggande kan regeringen enligt 11 kap. 16 § PBL förelägga länsstyrelsen till att ta över kommunens arbete att anta, ändra eller upphäva en plan. Detta är tänkt att utgöra en sista utväg om kommunen mot förmodan inte rättar sig efter ett beslut om planföreläggande.[127]

[125] Prop. 1985/86:1, s. 350.
[126] SOU 1979:66:2, s. 552.
[127] Prop. 1985/86:1, s. 350.

4. Talga-målet : Grafitgruvan utanför Kiruna

4.1 Den ursprungliga tillståndsprocessen

4.1.1 Miljötillståndsprövningen

Talga AB ansökte hos MMD vid Umeå Tingsrätt den 27 maj 2020 om miljötillstånd till gruvverksamhet för grafitutvinning i Nunasvaara Södra inom Kiruna kommun. I mål nr M 1573–20 meddelad den 5 april 2023 beviljade domstolen tillståndet förenat med 24 villkor för verksamhetsutövaren Talga att rätta sig efter. Villkoren omfattar de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som domstolen bedömde vara nödvändiga för att kunna bevilja tillståndet, bland annat avseende sprängning, buller, rennäring, anläggande och efterbehandling samt kontroll.[128] Bakgrunden till målet är att Bolaget ansökte om miljötillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB i form av främst brytning och anrikning av grafitmalm i dagbrott men även andra verksamheter knutna till gruvdriften. Vidare ansåg ansökan vattenverksamhet enligt 11 kap. MB i form av bortledning av vatten från dagbrotten och utförande av vissa vattenanläggningar. Ansökan avsåg även Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB på det skyddade området Kalix och Torne älvsystem samt artskyddsdispens för vissa fridlysta lummerarter som kan påverkas inom området.

Verksamheten omfattar bland annat brytning och anrikning av upp till 120 000 ton grafitmalm per år, magasinering och återfyllning av gråberg och anrikningssand samt anläggande av tillhörande anläggningar och vattenhanteringssystem.[129] Målet hade ett stort antal motparter (hela 77 stycken) och remissinstanser. Bland dessa fanns Gabna sameby, Talma sameby och Saarivuoma sameby, flera svenska myndigheter och organisationer, Naturskyddsföreningen, finska myndigheter samt ett stort antal enskilda personer. Domstolen fann att miljökonsekvensbedömningen uppfyllde kraven i 6 kap. MB och att miljöbedömningen därmed kunde slutföras.[130]

När det kommer till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB konstaterade MMD att verksamheten skulle ge upphov till miljöstörningar genom bland annat buller, vibrationer, damning och transporter, men ansåg att bolaget hade visat att verksamheten kunde

[128] Mål nr M 1573–20 vid Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt lämnade genom deldom den 5 april 2023 Talga AB tillstånd till gruvverksamhet vid Nunasvaara Södra i Kiruna kommun. s. 1–10.
[129] Mål nr M 1573–20 s. 3–4.
[130] Mål nr M 1573–20 s. 15–16.

bedrivas med tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Domstolen framhöll särskilt att områdets typografi hade en naturligt bullerdämpande effekt, planerade bullervallar minskade störningar, bullerbredningen minskade när brytningen skedde längre ned i dagbrotten och att bolagets utredningar visade att sprängningar inte skulle medföra oacceptabla olägenheter för människors hälsa eller risk för skador på bostäder. Tillståndet förenades därför med ett stort antal villkor om bland annat sprängningar, vibrationer, buller, damning, kemikaliehantering, kontrollprogram, efterbehandling, ekologisk kompensation och ekonomisk säkerhet.[131] domstolen sköt dock upp frågan om slutliga villkor för utsläpp till luft av stoft under en prövotid eftersom verksamheten var en nyetablering.[132]

Avseende vattenverksamhet enligt 11 kap. MB var en central fråga i målet påverkan på vattenmiljöerna och om verksamheten stred mot EU:s ramvattendirektiv och dess förbud mot en försämring av vattenkvaliteten.[133] Domstolen fann att verksamheten kunde bedrivas utan oacceptabel miljöpåverkan under förutsättning att potentiellt förorenat vatten renades. MMD bedömde att påverkan på sjön Hosiojärvi och Östra bäcken kunde begränsas genom reningsåtgärder, att verksamheten inte stred mot vattendirektivets krav på icke-försämring samt att verksamheten inte heller äventyrade möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormerna för Torneälven. Villkor meddelades därför om vattenrening och konstruktionen av utvinningsavfallsanläggningen. Frågan om slutliga villkor för utsläpp till vatten av vissa ämnen sköts dock upp under en prövotid.[134]

I fråga om Natura 2000 så lämnade domstolen tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB för verksamhet som kunde påverka Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem. MMD bedömde att miljökonsekvensbeskrivningen gav ett tillräckligt underlag för att bedöma verksamhetens påverkan på området.[135] Domstolen konstaterade att verksamheten inte skulle leda till oacceptabel påverkan på vattenmiljöerna, att påverkan på Torneälven kunde begränsas och att Natura 2000-tillstånd därför kunde meddelas. Det konstaterades även att det kunde uteslutas att verksamheten skulle medföra någon gränsöverskridande miljöpåverkan i Finland.[136]

---

[131] Mål nr M 1573–20 s. 134.
[132] Mål nr M 1573–20 s. 17.
[133] Mål nr M 1573–20 s. 131.
[134] Mål nr M 1573–20 s. 16–17 och 157.
[135] Mål nr M 1573–20 s. 15–16.
[136] Mål nr M 1573–20 s. 16–17 och 157.

4.1.2 Hushållningsbedömningen inklusive riksintressen och lokalisering

Vid tidpunkten då tillståndsprövningen pågick i MMD hade någon bearbetningskoncession ännu inte meddelats av Bergsstaten. Mot bakgrund av detta fick MMD själv pröva hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB. Såsom har beskrivits är det dock vanligen Bergsstaten hos SGU som vid koncessionsansökan prövar hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB, inklusive riksintressebedömningen. I detta mål hade Bolaget ansökt om bearbetningskoncession men frågan hade inte prövats innan dess att MMD behandlade målet. Bergsstaten hade därför meddelat MMD att myndigheten skulle avvakta med att ta ställning till koncessionsfrågan till dess att MMD hade meddelat en bedömning av Natura 2000-tillstånd.[137] Detta är en sällsynt ordning. Även om Bolaget ansökte om bearbetningskoncession innan ändringen av mineralL som trädde i kraft 2024 och därmed omfattas av den tidigare regleringen, blev resultatet detsamma, alltså att Natura 2000-prövningen genomfördes vid endast ett tillfälle av prövningsmyndigheten för miljötillståndet och inte av SGU.

Avseende hushållning framhöll domstolen att målet innefattade motstående markanvändningsintressen, främst riksintresset för mineralutvinning och riksintresset rennäring eftersom dessa var överlappande inom ett och samma område.[138] Nunasvaara är utpekat som riksintresse för värdefulla ämnen och material enligt 3 kap. 7 § MB på grund av grafitmyndigheten. Domstolen konstaterade att den ansökta gruvverksamheten var förenligt med det riksintresset och att brytningen inte hindrade framtida utvinning av djupare liggande malm.[139] Rennäringen utgjorde det huvudsakliga motstående intresset i målet. Verksamhetsområdet låg inom Talma samebys marker och i anslutning till Gabna och Saarivuoma samebyars områden.[140] Samebyarna och Sametinget invände bland annat att verksamheten skulle orsaka betesbortfall, att buller, damning och transporter skulle störa renarna, att flyttleder och sammanhängande betesområden skulle påverkas samt att de kumulativa effekterna hade underskattats av Talga.[141] Domstolen anförde att verksamheten uppenbart kommer att påverka rennäringen.[142] Trots detta ansåg MMD att påverkan inte skulle omöjliggöra fortsatt ekonomiskt bärkraftig rennäring, att

[137] Mål nr M 1573–20 s. 130.
[138] Mål nr M 1573–20 s. 131–132.
[139] Mål nr M 1573–20 s. 145.
[140] Mål nr M 1573–20 s. 135.
[141] Mål nr M 1573–20 s. 107–109.
[142] Mål nr M 1573–20 s. 140.

verksamheten och rennäringen kunde samexistera samt att påverkan kunde begränsas genom villkor och skyddsåtgärder. Domstolen lade stor vikt vid Bolagets åtagande att begränsa de mest störande delarna av verksamheten till de månader om året då samebyarna normalt inte nyttjade området. Den 1 december till och med den 31 maj där rennäringen är som mest aktiv får Bolaget alltså inte utföra sprängning eller borrning för produktion i dagbrotten, primärkrossning av bruten malm eller transport av malm eller gråberg från dagbrotten. Detta skrevs in som villkor i tillståndet.[143] MMD fann vidare att påverkan på flyttlederna inte var så stor att en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB mellan oförenliga riksintressen blev nödvändig. Den ansökta verksamheten bedömdes därmed inte påtagligt skada rennäringens riksintresse.[144] Sammanfattningsvis ansåg domstolen att verksamheten var förenlig med motstående markanvändningsintressen och att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB därför inte hindrade att tillstånd beviljades.[145]

Domstolen prövade även lokaliseringsfrågan enligt 2 kap. 6 § MB.[146] MMD konstaterade att verksamhetsområdet och dess anläggningar placerats för att minimera påverkan på naturvärden och rennäring, att bolaget har genomfört lokaliseringsutredningar och att den valda platsen för sand- och gråbergsmagasinet var den bästa tillgängliga lokaliseringen. Domstolen fann därför att lokaliseringen innebar minsta möjliga intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö samt att lokaliseringen var lämplig ur hushållningssynpunkt.[147]

4.1.3 Det beviljade tillståndets rättsverkan och tidsbegränsning

Tillståndet begränsades till den 18 maj år 2070. Skälet var att bolagets rådighet över mark och vatten grundade sig på arrende- och nyttjanderättsavtal som var tidsbegränsade till 50 år. Eftersom rådighet är en förutsättning för vattenverksamhet kunde tillstånd inte ges för längre tid än dessa avtal omfattade.[148] Beträffande igångsättningstid och arbetstid

[143] Mål nr M 1573–20 s. 7, 16, 141 och 145.
[144] Mål nr M 1573–20 s. 145–147.
[145] Mål nr M 1573–20 s. 147 och 157.
[146] Mål nr M 1573–20 s. 130.
[147] Mål nr M 1573–20 s. 133–134 och 147.
[148] Mål nr M 1573–20 s. 158.

föreskrev domstolen att den miljöfarliga verksamheten måste ha satts igång inom 10 år från lagakraftvunnen dom och att vattenverksamheterna måste vara utförda inom 10 år.[149]

Talga hade yrkat om verkställighetsförordnande. Med andra ord begärde Bolaget om att tillståndet skulle få tas i anspråk omedelbart trots att domen inte vunnit laga kraft. Bolaget hänvisade bland annat till behovet av fossilfri omställning och grafitens betydelse för batteritillverkning. MMD ansåg att bolaget hade anfört starka skäl men konstaterade samtidigt att verksamheten kunde orsaka långvariga förändringar av miljö och landskap och att påverkan på rennäringen kunde bli svår att återställa. Vidare hade flera parter motsatt sig verksamheten. Domstolen bedömde därför att skälen för verkställighet inte vägde tyngre än huvudregeln om att tillstånd ska vinna laga kraft innan det får tas i anspråk och avslog yrkandet.[150]

4.1.4 Överklaganden till överinstanser

Efter att miljötillståndet meddelats överklagades domen av två samebyar samt Naturskyddsföreningen till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). I mål nr M 5569–23 beslutade emellertid MÖD att inte meddela prövningstillstånd, vilket innebar att MMD:s avgörande stod fast. Beslutet överklagades därefter vidare till Högsta domstolen (HD), som i HD mål Ö 6624–23 inte heller meddelade prövningstillstånd. Genom dessa beslut vann miljötillståndet laga kraft.

4.1.5 Prövningen av bearbetningskoncession

Talga ansökte om bearbetningskoncession den 26 maj 2020,[151] alltså en dag innan Bolaget ansökan gjordes vid MMD för miljötillstånd. Vid tidpunkten för MMD:s miljötillståndsdom om saknade projektet fortfarande bearbetningskoncession. Bergsstaten avvaktade med sin prövning i väntan på att frågan om Natura 2000-tillstånd skulle avgöras i MMD.[152] Till följd av den gamla lydelsen i 4 kap. 2 § mineralL, vilken var tillämplig på ärendet, samt tillhörande praxis var Bergsstaten förhindrad att meddela

[149] Mål nr M 1573–20 s. 12 och 182.
[150] Mål nr M 1573–20 s. 182–183
[151] Bergsstaten, beslut 2024-10-17, Bearbetningskoncession för området Nunasvaara Södra K nr 1 i Kiruna kommun, Norrbottens län, dnr BS 22-590-2020, s. 2.
[152] M 1573–20, s. 130.

koncessionsbeslutet innan Natura 2000-tillståndet hade erhållits.[153] Den 17 oktober 2024 beviljades dock bearbetningskoncession i enlighet med mineralL för området Nunasvaara Södra med rätt till utvinning och tillgodogörande av grafit.[154]

Bergsstaten bedömde att Talga hade visat att det finns en grafitfyndighet med sådana geologiska och ekonomiska förutsättningar att den sannolikt kan brytas med lönsamhet. Det bedömdes vara ekonomiskt möjligt att utvinna 2,43 miljoner ton grafitmalm under gruvans livslängd. Den så kallade malmbevisningen var således godkänd.[155] Bergsstaten nämnde även att det var särskilt angeläget att sökanden beviljades bearbetningskoncession mot bakgrund av att grafit, såsom ett strategiskt mineral enligt EU-förordningen CRMA, har både nationellt och utrikespolitiskt värde.[156] Avseende hushållningsbedömningen var Bergsstaten tämligen kortfattad men framhöll i likhet med MMD att verksamheten är förenlig med 3 och 4 kap. MB, under förutsättning att särskilda villkor ställdes till skydd för rennäringen. Beslutet är därför villkorat med att Talga årligen ska genomföra samråd med Talma och Gabna sameby för att minimera verksamhetens skada. Samrådet ska även redogöras till bergmästaren.[157] Koncessionens giltighetstid är 25 år.[158] Talma och Gabna sameby överklagade beslutet till regeringen. Eftersom regeringen, i likhet med bergmästaren, bedömde att gruvverksamheten inte riskerar att påtagligt försvåra rennäringen inom riksintresseområdena så avslogs överklagandena.[159]

4.2 Regeringens föreläggande till Kiruna kommun

Den 23 januari 2025 beslutade regeringen att förelägga Kiruna kommun att anta en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet vid fyndigheten Nunasvaara i Vittangi i Kiruna kommun.[160] Beslutet grundades på 11 kap. 15 § PBL och innebar att kommunen senast den 16 maj 2025 skulle anta en detaljplan i enlighet med vad som framgick av gruvbolaget

[153] Bergsstaten, beslut 2024-10-17, Bearbetningskoncession för området Nunasvaara Södra K nr 1 i Kiruna kommun, Norrbottens län, dnr BS 22-590-2020, s. 4.
[154] Bergsstaten, beslut 2024-10-17, Bearbetningskoncession, s. 1; Talga, *Talga beviljas bearbetningskoncession för Nunasvaara södra*, https://www.talgagroup.com/sv/talga-beviljas-bearbetningskoncession-for-nunasvaara-sodra/.
[155] Bergsstaten, beslut 2024-10-17, Bearbetningskoncession, s. 10.
[156] Bergsstaten, beslut 2024-10-17, Bearbetningskoncession, s. 11.
[157] Bergsstaten, beslut 2024-10-17, Bearbetningskoncession, s. 2 och 13.
[158] Bergsstaten, beslut 2024-10-17, Bearbetningskoncession, s. 1.
[159] Regeringens pressmeddelande, *Regeringen ger klartecken för strategiskt viktig grafitgruva i Nunasvaara*, 2025-06-11.
[160] Regeringens beslut 2025-01-23, LI2024/00661.

Talga AB:s skrivelse till regeringen från den 14 mars 2024. Regeringen motiverade planföreläggandet med att området omfattades av riksintresse för värdefulla ämnen och material enligt 3 kap. 7 § MB och att det därför var nödvändigt att säkerställa att detaljplanen antogs. Vidare framhölls att grafit är en strategiskt viktig råvara och att Europas batteriindustri i stor utsträckning är beroende av import.[161]

Beslutet var principiellt betydelsefullt eftersom det var första gången sedan ÄPBL trädde i kraft år 1987 som regeringen använde möjligheten att utdela ett föreläggande. Bakgrunden till konflikten var att kommunen under en längre tid inte antagit någon detaljplan för området, trots att Talga redan hade beviljats miljötillstånd för verksamheten. Enligt svensk rätt får dock verksamheter som kräver detaljplan inte bedrivas i strid med PBL:s reglering av markanvändningen. Bolaget begärde därför att regeringen skulle ingripa genom ett planföreläggande och framhöll att projektet var av stor betydelse för Europas självförsörjning av kritiska råmaterial för batteritillverkning. Trots planföreläggandet antog kommunen inte någon detaljplan inom den ursprungliga tidsfristen. Regeringen beslutade därför den 10 april att ändra beslutet genom att förlänga tidsfristen till den 16 juni 2025.

Avseende frågan om huruvida föreläggandet var befogat kan följande noteras. Regeringen hänvisade som sagt i beslutet till att ett föreläggande var nödvändigt för att tillgodose riksintresset för mineralutvinning, alltså att skydda riksintresset mot påtaglig skada. Det kan ifrågasättas ifall det förhållandet att en kommun dröjer med att slutföra planläggningen och anta en detaljplan faktiskt innebär sådan påtaglig skada på det aktuella riksintresset.[162] Det medför enligt min mening i vart fall inte nödvändigtvis en bestående skada. Såsom tidigare utrett avser termen påtaglig skada antingen en varaktig negativ inverkan eller en tillfällig men väldigt omfattande inverkan.[163] Utifrån den definitionen kan en kommuns dröjsmål att anta en detaljplan möjligen inte vara tillräckligt för att legitimera ett föreläggande. Däremot anser jag att om en kommun har beslutat att avbryta planarbetet utan avsikter på att fullgöra det, alternativt om något planarbete aldrig har påbörjats under lång tid trots att det är nödvändigt, kan det nå upp till tröskeln påtaglig skada, vilket därmed rättfärdigar föreläggande.

---

[161] Regeringens pressmeddelande, *Regeringen förelägger Kiruna kommun att anta detaljplan som möjliggör grafitgruva,* 2025-01-23.
[162] Blomberg, Svensson, Plan- och bygglag (2010:900) 11 kap. 15 §, Lexino 2025-04-10 (JUNO) (hämtad 2026-01-29).
[163] Lerwall, Darpö, s. 271.

Det finns enligt min mening alltså en principiell skillnad mellan (1) att kommunen faktiskt utövar sitt planmonopol och överväger frågan, men ännu inte har kommit fram till ett ställningstagande, och (2) att kommunen genom passivitet eller ett uttryckligt ställningstagande i praktiken omöjliggör att ett riksintresse kan tillgodoses. Planförelägganden enligt 11 kap. PBL är ett mycket ingripande verktyg eftersom det utgör ett undantag från det kommunala planmonopolet. Förarbetena betonar också att institutet ska användas restriktivt.[164] Om en kommun fortfarande befinner sig i en pågående planprocess kan det därför hävdas att det kommunala självstyret talar för att kommunen bör ges ett betydande handlingsutrymme att utreda, förhandla och avväga olika intressen. Enbart ett långsamt handläggningsförfarande kan vara ett svagt underlag för statligt ingripande, särskilt om det inte är uppenbart att kommunen försöker förhindra projektet.

Däremot blir argumentet för planföreläggande betydligt starkare när kommunen uttryckligen avslutar planarbetet, vägrar inleda planläggning trots att detaljplan krävs eller på annat sätt gör klart att någon plan aldrig kommer att antas. I sådana situationer riskerar planmonopolet att fungera som ett faktiskt veto mot tillgodoseendet av ett riksintresse. Det är just denna typ av situation som planföreläggandeinstitutet tycks vara avsett att hantera. Om riksintresset annars inte kan tas till vara kan statens ansvar för nationella intressen motivera ett ingripande. Det kan dock emellertid hävdas att även ett långvarigt kommunalt dröjsmål i praktiken kan få motsvarande effekt. Om kommunen under många år förhindrar att en gruva kan etableras, exempelvis genom att konstant skjuta upp handläggningen, kan riksintresset urholkas lika effektivt som genom att någon planarbete aldrig har påbörjats.

Frågan blir härmed hur lång begreppet påtaglig skada ska sträckas. I mitt tycke finns det goda skäl att vara försiktig med att likställa dröjsmål med ett faktiskt förhindrande. Annars riskerar planföreläggande att utvecklas från ett extraordinärt undantagsinstrument till ett verktyg för att pressa kommuner att planlägga inom statligt önskade tidsramar. Det skulle innebära en betydande förskjutning av maktbalansen mellan stat och kommun, mot bakgrund av ändamålet med bestämmelserna. Varken lagtexten eller förarbetena ger dock inte entydiga svar på hur långt planföreläggandeinstrumentet får användas vid kommunal passivitet, så resonemanget är något spekulativt.

[164] Prop. 1985/86:1, s. 350.

I förevarande mål hade planarbetet påbörjats i Kiruna kommun år 2021 men på grund av ändringar och kompletteringar, vissa från Talgas sida, drog arbetet ut på tiden. År 2024 beslutade kommunen att avbryta planarbetet, varpå Bolaget ansökte om föreläggande. Målet kan därmed anses falla inom den andra kategorin enligt uppdelningen ovan, och därmed ett ärendet där föreläggande kan vara korrekt från regeringens sida. Om däremot föreläggandet hade skett utan att kommunen formellt beslutat att avsluta planprocessen hade föreläggandet inte varit ändamålsenligt.

4.3 Regeringens föreläggande till Norrbottens länsstyrelse

Eftersom Kiruna kommun inte antog detaljplanen inom den av regeringen angivna tiden beslutade regeringen den 12 juni 2025, med stöd av 11 kap. 16 § PBL, att länsstyrelsen i Norrbottens län på kommunens bekostnad skulle ta fram det planförslag och utföra det arbete som krävs enligt 5 kap. PBL för att detaljplanen skulle kunna antas.[165] I regeringens pressmeddelande uttalade infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson att det var viktigt att detaljplanen kunde antas så fort som möjligt, vilket är varför länsstyrelsen erhöll ansvaret.[166] När länsstyrelsen övertog planarbetet bedömde myndigheten att processen borde delas upp i två etapper. Etapp 1 omfattade koncessionsområdet Nunasvaara Södra, vilket också är det område som behandlas i denna uppsats, medan etapp 2 omfattade koncessionsområdena Nunasvaara Norra, Niska Södra och Niska Norra.[167] Länsstyrelsen fortsatte därefter det påbörjade planarbetet och sammanställde inkomna synpunkter i granskningsutlåtanden. Arbetet med att upprätta planförslaget avslutades den 3 november 2025.[168] Den 10 december 2025 överlämnade Länsstyrelsen i Norrbottens län ett förslag till detaljplan för Del av Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara etapp 1, till regeringen. Regeringen beslutade därefter den 22 januari 2026 att anta detaljplanen. Samma dag vann detaljplanen laga kraft.[169]

---

[165] Regeringens beslut 2025-06-12, LI2025/01211; Regeringens beslut 2025-04-10, LI2025/00501.
[166] Regeringens pressmeddelande, *Länsstyrelsen ska ta fram detaljplan som möjliggör grafitgruva*, 2025-06-13.
[167] Länsstyrelsen Norrbotten, Förslag till detaljplan för Stenbrottet 2:1, Nunasvaara etapp 1; Regeringens beslut 2026-01-22, LI2025/0213 s. 2.
[168] Länsstyrelsen Norrbotten, Planera, bygga och bo.
[169] Regeringens pressmeddelande, *Regeringen antar detaljplan för ny grafitgruva i Kiruna kommun*; Regeringens beslut 2026-01-22, LI2025/02113, *Antagande av detaljplan för Del av Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara etapp 1, Kiruna kommun och uppdrag till Länsstyrelsen i Norrbottens län att vidta åtgärder för att tillgodose kraven i 5 kap. 29–32 §§ plan- och bygglagen (2010:900).*

4.4 Den nya detaljplanen

Den antagna detaljplanens huvudsakliga syfte är att möjliggöra gruvverksamhet vid grafitfyndigheten Nunasvaara samt att skapa förutsättningar för transporter till och från gruvområdet. Planen omfattar även Nunasvaaravägen och möjliggör förstärkning av väginfrastrukturen från E45 till verksamhetsområdet. Vidare innehåller planen bestämmelser som syftar till att underlätta exploateringen genom att undanta vissa delar av området från krav på rivningslov samt viss bygglovs- och marklovsplikt. Planen stadgar att bygglov inte krävs för: (1) uppförande av ny byggnad med en största byggnadsarea på 500 m2 och en högsta byggnadshöjd om 20 meter, (2) maximalt en tillbyggnad eller annan ändring av byggnad med en högsta byggnadsarea om 500 m2 och en högsta byggnadshöjd om 20 meter, (3) inrätta cisterner eller andra fasta anläggningar för kemiska produkter, även om dessa är hälso- och miljöfarliga, och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser, (4) anordna upplag eller materialgård med en största area om 500 m2, (5) uppföra eller väsentligt ändra murar, bullervallar eller plank, (6) anordna eller väsentligt ändra parkeringar med en största area om 500 m2 och slutligen (7) uppföra skyltar med en maximal yta om 20 m2. Denna lättnad i lovplikten innebär att Talga kan exploatera området till stor del utan bygglov. Avsikten med undantaget är att möjliggöra flexibilitet och undvika långa handläggningstider för varje ansökan om bygglov för varje separat åtgärd. Genom att direkt i detaljplanen specifikt reglera utformning och storlek på anläggningar säkerställs gruvans etablering utan ytterligare administrativa hinder. Dock ska 2 kap. PBL samt kraven om bygganmälan fortfarande tillämpas även om bygglov inte krävs.[170]

Planen innehåller samtidigt flera begränsningar för att minska påverkan på omgivande intressen. Bland annat har delar av det ursprungliga planområdet exkluderats för att begränsa påverkan på rennäring, naturmiljö, friluftsliv och Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem. Därutöver upphävs strandskyddet inom vissa delar av området för att möjliggöra upprustning av Nunasvaaravägen.[171]

[170] Regeringens beslut 2026-01-22, LI2025/02113, s. 83 f.
[171] Regeringens beslut 2026-01-22, LI2025/02113, s. 11 och 57.

4.5 Kiruna kommuns agerande och inställning

Enligt uppgifter förmedlade via epostkommunikation med Mona Mattson Kauppi, planarkitekt i Stadsbyggnadsavdelningen vid Kiruna kommun skedde händelseförloppet hos kommunen enligt följande. Planprocessen avsåg Detaljplan för Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara, Gruvindustri (dnr KS-2020-01188). Kommunstyrelsen meddelade den 5 oktober 2021 (§ 278 i protokollet) ett positivt planbesked för detaljplanen. Därefter beslutade kommunstyrelsen den 24 maj 2022 (§ 197 i protokollet) att detaljplanen skulle skickas ut på samråd. Inför granskningsarbetet tog Talga fram nya utredningar och prioriterade samtidigt utredningar kopplade till miljötillståndet. Under hösten och vintern 2023 arbetades nya planhandlingar fram, vilka innebar ett minskat planområde samt ändringar i vissa planbestämmelser. Ärendet anmäldes därefter till kommunstyrelsens sammanträde den 26 april 2024 för beslut om granskning, men ärendet togs inte upp för behandling vid detta tillfälle. Vid kommunstyrelsens sammanträde den 8 april 2024 (§ 107 i protokollet) beslutades att planarbetet skulle avslutas. Den 14 april 2024 ansökte Talga om planföreläggande. Den 27 januari 2025 inkom regeringens föreläggande till kommunen om att den skulle anta detaljplanen senast den 16 maj 2025. Kommunen begärde därefter omprövning av beslutet för att möjliggöra att detaljplanen skulle hinna ställas ut för granskning och antas i slutet av september. Anstånd medgavs endast till den 16 juni 2025. Den 19 maj 2025 (§ 129 i protokollet) beslutade kommunstyrelsen att återuppta detaljplanearbetet och att skicka ut planen på granskning. Granskningstiden skulle pågå mellan den 11 juni och den 14 juli 2025. Den 18 juni 2025 beslutade regeringen att förelägga länsstyrelsen i Norrbottens län att upprätta planen.

Enligt Stadsbyggnadsavdelningen grundades beslutet att avsluta planarbetet på flera olika överväganden. Bland de ekonomiska skälen angavs att en gruvetablering innebär en belastning på den kommunala ekonomin utan att kommunen kompenseras för detta. Vidare framhölls ekologiska aspekter, såsom påverkan på rennäringen och det rörliga friluftslivet samt oro för svämningsrisker i anslutning till älvarna. Det betonades även att gruvverksamhet innebär ett omfattande ingrepp på lokal nivå, även om verksamheten samtidigt kan anses ha positiva effekter på regional och global nivå. Även efter återställning ansågs marken inte kunna återgå till sitt tidigare skick. Därutöver framlyftes sociala element, då kommuninvånare och andra som nyttjar området uppges ha uttryckt

oro över gruvdriftens konsekvenser. Det framhölls att området används för jakt, bärplockning och att det finns fritidsbebyggelse i närheten.[172]

I SVT Nyheter uttalade kommunalrådet i Kiruna Mats Taaveniku, (S) efter det att Länsstyrelsen i Norrbottens detaljplan antogs av regeringen, följande:

”Beskedet var i sig inte oväntat att det skulle bli på det här sättet men det är ju tragiskt åt vilket håll Sverige är på väg när man är beredd att köra över demokratin, det kommunala självstyret som finns reglerat i Sveriges grundlag.”

”Det står klart och tydligt i grundlagen att om man gör avsteg från det kommunala självstyret så måste det upp till riksdagen. Det har man inte gjort. Jag tycker det är ett fruktansvärt dåligt beslut. Man blir ledsen och förbannad.”

”Ska vi klara av elektrifieringen i Europa, Sverige, världen, så måste man också se till att kommunerna ges möjlighet att bygga attraktiva samhällen. Att köra över kommunen […] Min tanke kring det här är att nuvarande regering vill se oss som en oljeplattform. Här ska man komma och ta saker, men man lämnar ingenting tillbaka.”[173]

Kiruna kommuns inställning är av särskilt intresse för den fortsatta analysen eftersom den tydliggör den konflikt som kan uppstå mellan statliga och kommunala intressen vid etablering av verksamheter som berör riksintressen. Medan regeringen och länsstyrelsen utgick från mineralfyndigheten motiverade ett ingripande genom planföreläggande, betonade kommunen i stället verksamhetens konsekvenser för lokala förhållanden, särskilt kommunal ekonomi, rennäring, friluftsliv och närboendes intressen. Kommunens argumentation ger därmed uttryck för en annan syn på hur mark- och vattenområden bör hushållas än vad MMD och Bergsstaten bedömde. Kommunens agerande innebar att ställningstaganden som redan hade prövats och godtagits inom ramen för tidigare processer återigen kom att ifrågasättas. Kommunen kan i detta avseende kritiseras, eftersom riksintressereglerna är bindande för kommunernas planläggning[174] och denna bedömning var redan fastställd.

Kommunens kritik mot regeringens föreläggande illustrerar även den principiella spänningen mellan det kommunala planmonopolet och statens ansvar att tillgodose nationella intressen. Dessa motsättningar aktualiserar flera av de frågor som behandlas senare i uppsatsens diskussion, särskilt avseende planföreläggandets funktion, gränserna

[172] Epost från Mona Mattsson Kauppi, planarkitekt vid Stadsbyggnadsavdelningen vid Kiruna kommun, 2026-05-20.
[173] SVT Nyheter, Kiruna kommun överkörda i gruvfrågan: ”Man kör över demokratin”, 2026-01-23, https://www.svt.se/nyheter/sapmi/grafitgruva-far-gront-ljus-i-kiruna-kan-inte-overklagas.
[174] Michanek, Zetterberg, s. 159.

för det kommunala handlingsutrymmet och relationen mellan riksintressen och lokala intressen vid gruvetableringar.

4.6 Rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen

En regerings beslut att anta en detaljplan kan bli föremål för rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)[175] genom bestämmelser i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). I rättsprövningslagens 2 § garanteras miljöorganisationer, i den mening som avses i 16 kap. 13 § MB, talerätt i fråga om rättsprövning av vissa regeringsbeslut som omfattas av artikel 9.2 i Förenta nationernas (FN) konvention den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).[176] I 16 kap. 13 § MB består kretsen med talerätt av en ideell förening eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen (punkt 1), inte är vinstdrivande (punkt 2), har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år (punkt 3) och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd (punkt 4). HFD ska enligt 7 § rättsprövningslagen upphäva beslutet om domstolen finner att regeringsbeslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Om det behövs ska HFD återförvisa ärendet till regeringen.

En sådan rättsprövning har väldigt nyligen varit aktuell i Talga-målet. Det var inte endast Kiruna kommun som var missnöjd med detaljplanen och föreläggandena. Naturskyddsföreningen i Norrbottens län ansökte om rättsprövning vid HFD avseende regeringens två beslut att förelägga Kiruna kommun, och därefter Norrbottens län, att anta en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet vid Nunasvaara. Mål nr 1500–25 meddelades den 2 juni 2026 och avser föreläggandet till Kiruna kommun enligt 11 kap. 15 § PBL. Mål nr 5448–25 meddelades samma dag och avser föreläggandet till Länsstyrelsen i Norrbotten enligt 11 kap. 16 § PBL om att överta planläggningen från kommunen. Föreningen klandrade alltså regeringens föreläggandebeslut och yrkade att

[175] Lerwall, Darpö, s. 265.
[176] Förenta nationernas (FN) konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen); Genom 2005/370/EG: Rådets beslut av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, så blev Sverige bunden av Århuskonventionens bestämmelser.

dem skulle upphävas.[177] HFD granskade om besluten var sådana som kunde överklagas. Artikel 9 i Århuskonvention berör tillgång till rättslig prövning. Punkt 2 ger rätt till att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6, vilken berör allmänhetens deltagande i beslut om vissa stora miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt.[178] HFD anförde att artikeln även kan omfatta tillståndsprocesser i PBL, däribland antagande av en detaljplan som genomgår en miljöbedömning när den kan antas medföra betydande miljöpåverkan.[179] Förevarande beslut om planförelägganden enligt 11 kap. 15 och 16 §§ PBL var dock inte beslut som har någon miljöpåverkan i sig. Besluten bedömdes enbart vara statliga sanktionsbestämmelser som möjliggör att en detaljplan antas. Planföreläggandena som sådana förutsätter inte heller någon miljöbedömning eftersom dem är kopplade till själva detaljplanen.[180] HFD fann alltså att regeringsbesluten inte var sådana tillståndsbeslut enligt Århuskonventionen som en miljöorganisation har rätt att få prövade enligt rättsprövningslagen. HFD avvisade alltså ansökan om rättsprövning.[181]

Sammantaget innebär dessa domar att regeringsbesluten om föreläggande inte innebär antagande av någon detaljplan eller något tillstånd till verksamheten. Besluten var endast led den statliga ingripandemöjlighet som finns enligt 11 kap. PBL. Besluten medförde därför i sig inte någon miljöpåverkan och förutsatte inte någon miljöbedömning. Eventuella miljöbedömningar var i stället knutna till den faktiska processen att ta fram detaljplanen. Domarnas betydelse i Talga-sammanhanget är framför allt att HFD tydliggör att regeringens beslut om planföreläggande och övertagande av planberedningen är processuella beslut och inte miljöbeslut i Århuskonventionens mening. Domarna markerar därmed en gräns för miljöorganisationers talerätt. Även om besluten har betydelse för möjligheten att genomföra gruvprojekt är det inte tillräckligt att besluten indirekt påverkar miljön. För att talerätt enligt Århuskonventionen och rättsprövningslagen ska föreligga förutsätts att det gäller ett beslut som direkt avser tillåtligheten av en verksamhet eller åtgärd med miljöpåverkan. HFD kom alltså aldrig att pröva frågan om huruvida föreläggandena var rättsstridiga eller ej.

[177] HFD mål nr 1500–25 punkt 1; HFD mål nr 5448–25 punkt 1.
[178] HFD mål nr 1500–25 punkt 3–4; HFD mål nr 5448–25 punkt 3–4.
[179] HFD mål nr 1500–25 punkt 5; HFD mål nr 5448–25 punkt 5.
[180] HFD mål nr 1500–25 punkt 7; HFD mål nr 5448–25 punkt 7.
[181] HFD mål nr 1500–25 punkt 8; HFD mål nr 5448–23 punkt 8.

5. Diskussion om regleringens samspel

5.1 Förhållandet mellan hushållning, tillståndsprövning och planläggning vid gruvetablering

Förhållandet mellan riksintressen enligt MB och den kommunala planläggningen enligt PBL präglas av en grundläggande spänning mellan statliga och kommunala intressen. Kommunerna har genom planmonopolet i 1 kap. 2 § PBL exklusiv kompetens att besluta om mark- och vattenanvändning genom upprättande, ändring och upphävning av översiktsplaner och detaljplaner. Samtidigt är kommunerna skyldiga att vid planläggningen beakta de allmänna intressen och hushållningsbestämmelser som följer av 3 och 4 kap MB. Det kommunala handlingsutrymmet är därför inte obegränsat, utan måste utövas inom ramen för de nationella intressen som staten ansett är särskild skyddsvärda.

Vid etablering av gruvverksamhet aktualiseras särskilt riksintresset för värdefulla ämnen och material enligt 3 kap. 7 §. Bestämmelsen innebär att områden som innehåller fyndigheter av nationell betydelse så lång som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan försvåra utvinningen. Åtgärder som når upp till måttet där de påtagligt skadar riksintresset ska inte få etableras. Samtidigt aktualiseras ofta andra motstående intressen, såsom riksintresset för rennäring enligt 3 kap. 5 § MB och skydd enligt Natura 2000-regelverket i 7 kap MB. Systemet bygger därmed på att kommunen inom planprocessen ska väga samman olika markanvändningsområden och göra en samlad hushållningsbedömning.

Det kommunala planmonopolet har traditionellt betraktats som ett uttryck för kommunalt självstyre och lokal demokrati. I praktiken är monopolet dock begränsat genom flera statliga kontrollmekanismer. Länsstyrelsen ska under planprocessen bevaka att riksintressen tillgodoses och kan ingripa genom överprövning om en detaljplan riskerar att medföra påtaglig skada på ett riksintresse. Därutöver har regeringen möjlighet att ingripa genom planföreläggande enligt 11 kap. 15 och 16 §§ PBL. Regeringen får då ålägga kommunen eller, om denne inte lyckas följa föreläggandet, länsstyrelsen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det är nödvändigt för att tillgodose bland annat ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB. Detta visar att kommunernas självbestämmanderätt ytterst är underordnad statens ansvar för nationella intressen.

Talga-målet illustrerar tydligt hur samspelet mellan MB, PBL och mineralL fungerar i praktiken. Det är knappast en simpel, kostnadseffektiv och skyndsam process.

Regleringen förutsätter att verksamhetsutövaren är väl insatt på lagstiftningen.[182] Denne måste ha kunskap om vilka prövningar som behöver göras enligt de olika lagarna, vad ansöker behöver innehålla och de materiella förutsättningarna för ett beviljande. Ett gruvprojekt kan inte genomföras enbart genom att bearbetningskoncession beviljas enligt mineralL. Verksamheten kräver dessutom miljötillstånd enligt 9 och 11 kap. MB och ofta även att kommunen antar eller ändrar detaljplan enligt 4–6 kap. PBL. Ofta krävs även bygglov enligt 9 kap. PBL. Regelverken är därmed funktionellt beroende av varandra trots att de bygger på olika syften och systematik. MB kan främst beskrivas som en skyddslagstiftning med fokus på miljöhänsyn och hållbar hushållning, medan PBL i högre grad är en avvägningslagstiftning där olika samhällsintressen ska balanseras inom ramen för den kommunala planeringen. mineralL kan uttryckas vara en reglering med fokus på utnyttjande av resurser. Denna kombination av regleringar medför att tillståndsprocesserna ofta blir långa och komplexa.

Utvinning av mineraler skiljer sig dessutom från många andra typer av markanvändning eftersom mineralfyndigheter inte kan omlokaliseras och exploateringen måste ske där fyndigheten finns. Jämsides kräver gruvetableringar mycket stora investeringar och långa ledtider från prospektering till faktisk drift.[183] Hushållningsbedömningarna enligt MB får därför en särskild karaktär vid gruvverksamhet. Till skillnad från exempelvis vindkraft eller industrietableringar kan realistiska alternativa lokaliseringar ibland saknas helt. I Talga-målet framhölls grafitfyndigheten i Nunasvaara som särskilt unik och betydelsefull i europeiskt perspektiv. Om fyndigheten inte exploaterades skulle Europas behov av grafit fortsatt behöva tillgodoses genom import från tredjeländer, framför allt Kina, vilket också innebär betydande klimatpåverkan genom långa transportkedjor och mindre hållbar batteriproduktion.

Ur ett bredare resurshållningsperspektiv talar detta för att gruvverksamheten kan anses utgöra en från allmän synpunkt god hushållning enligt 3 kap. MB. Samtidigt är frågan om hållbar utveckling mer komplex än enbart klimat- och industripolitiska överväganden. Gruvverksamheten kommer innebära betydande ingrepp i naturmiljön och riskerar att påverka rennäringen och samiska markanvändningsintressen negativt. Rennäringen kräver som utrett stora sammanhängande marker och är känslig för fragmentering genom

[182] Prop. 1997/98:90 del 2, s. 150.
[183] Prop. 2023/24:126 s. 19.

vägar, industriområden och annan exploatering. Hållbar utveckling såsom det stadgas i 1 kap. 1 § MB omfattar inte endast ekonomiska och klimatmässiga intressen, utan även ekologiska, sociala och kulturella värden. Talga-målet belyser därför den centrala problematiken i den gröna omställningen: att klimatvänliga projekt samtidigt kan skapa lokala miljökonflikter samt påverka urfolks rättigheter och traditionella markanvändning.

Den rättsliga spänningen förstärktes av att kommunen inte delade statens uppfattning om hur de motstående intressena borde prioriteras. En central fråga i denna uppsats blev därmed vem som i praktiken avgör hur avvägningen mellan konkurrerande riksintressen ska göras och i vilket skede av processen detta ska ske. I Talga-målet färdigställdes miljötillståndsdomen innan bearbetningskoncessionen. Egentligen är det tänkt att Bergsstaten ska göra hushållningsbedömningen vid koncessionsprövningen, innan miljötillståndet prövas, men i Talga-målet var MMD:s hushållningsresonemang mer utförligt än Bergsstatens. Bergsstaten höll endast med det som tidigare sagts i MMD och gjorde inte direkt någon självständig bedömning.

Såsom 3 kap. 10 § MB anger ska företräde ges åt det ändamål som från allmän synpunkt bäst främjar en långsiktigt god hushållning. Bestämmelsen ger dock begränsad vägledning om hur olika riksintressen faktiskt ska vägas mot varandra. I praktiken finns därför risk att bedömningen blir politisk och strategisk. Vid miljötillståndsprövningen bedömde MMD att någon påtaglig skada på rennäringens riksintresse inte skulle uppstå, främst eftersom verksamheten förenades med omfattande försiktighetsmått och begränsningar under vintermånaderna när rennäringen är som mest aktiv inom området. Detta innebar att domstolen inte ansåg att 3 kap. 10 § MB behövde tillämpas, eftersom riksintressena inte bedömdes vara oförenliga i detta fall. Målet visar att riksintressesystemet inte eliminerar konflikter, utan möjligen minimerar dem och institutionaliserar dem, genom att det fortfarande är så att olika aktörer kan göra skilda bedömningar av vad som utgör god hushållning.

5.2 Statlig styrning och det kommunala planmonopolet i ljuset av Talga-målet

Utvecklingen av Talga-målet, i synnerhet föreläggandena, innebär att staten i praktiken har överprövat det kommunala planmonopolet. I målet stod riksintresset för mineralutvinning mot riksintresset för rennäring, samtidigt som Kiruna kommun försökte utöva sitt planmonopol genom att förhålla sig passiv avseende antagandet av den detaljplan som var nödvändig för verksamheten. Konflikten nyanserades därigenom från att enbart vara en fråga om markanvändning till att även utgöra en principiell fråga om relationen mellan statlig resurspolitik och kommunalt självstyre. Trots att Kiruna av ekonomiska, miljömässiga och sociala skäl valde att inte anta en detaljplan har regeringen, med hänvisning till riksintresset för mineralutvinning och projektets betydelse för försörjningen av kritiska råmaterial, ingripit genom föreläggandet och därefter överlåtit planarbetet till länsstyrelsen. Regeringen har slutligen själv antagit detaljplanen. Den nu gällande detaljplanen reglerar hur marken inom området får användas och utvecklas. Planen anger områden för gruvindustri, transporter, vägar och teknisk infrastruktur samt innehåller bestämmelser om miljöhänsyn.

Regeringens planföreläggande enligt 11 kap. 15 § PBL var historiskt eftersom bestämmelsen aldrig tidigare hade använts sedan ÄPBL trädde i kraft år 1987. Talga-målet demonstrerar därmed att planmonopolet är formellt starkt, särskilt i relation till kommunernas mycket svagare ställning, men materiellt begränsat. Kommunerna har visserligen initiativrätt och ansvar för planläggningen, men staten kan genom länsstyrelsens tillsyn, överprövning och regeringens förelägganden ytterst påverka eller åsidosätta kommunens ställningstaganden. Detta aktualiserar mer konstitutionella frågor om balansen mellan kommunalt självstyre och statlig styrning.

Att regeringen utnyttjar möjligheten till planföreläggande framstår som mest välmotiverad när en kommun genom ett uttryckligt beslut eller genom en tydlig vägran att planlägga omöjliggör tillgodoseendet av ett riksintresse. Att enbart grunda ett föreläggande på kommunalt dröjsmål är mer problematiskt ur ett kommunalrättsligt perspektiv, eftersom det riskerar att urholka planmonopolet och ge staten ett vidare inflytande över planprocessens tidsmässiga genomförande än vad som ursprungligen synes ha varit avsett av lagstiftaren. Det är emellertid inte endast ett dröjsmål som har varit aktuellt i Talga-målet. Kiruna kommun fattade faktiska beslut att avsluta den pågående planprocessen och det var inte först efteråt som Talga begärde föreläggande och

regeringen utfärdade beslutet. Därigenom förefaller regeringsbesluten som ändamålsenliga.

Eftersom Naturskyddsföreningen i Norrbotten inte ansågs ha talerätt vid rättsprövningsmålen i HFD genomfördes aldrig någon materiell prövning om föreläggandena på något sätt var rättsstridiga. Det är dock inte omöjligt att HFD skulle föra ett liknande resonemang som i avsnitt 4.2, om frågan hade tagits upp till prövning. Domarna i HFD visar dessutom att regeringens användning av planföreläggande inte betraktas som ett materiellt ställningstagande till verksamhetens miljömässiga lämplighet. Ingripandet genom planföreläggande syftar främst till att säkerställa att planeringsprocessen fullföljs och att nationella intressen kan beaktas.

Planmonopolet infördes i en tid då frågor om klimatomställning, kritiska råmaterial och europeisk försörjningstrygghet inte alls hade samma betydelse som idag. Monopolet är även äldre än riksintressesystemet och tillkom innan staten började använda fysisk planering som ett verktyg för att uppnå klimat- och industripolitiska mål. Mot denna bakgrund framstår Talga-målet som ett uttryck för en bredare utveckling där staten tar en mer aktiv roll i frågor som anses strategiskt viktiga för energiomställningen och Europas råvaruförsörjning.

Föreläggandena måste dessutom förstås i ljuset av EU:s nya råvarustrategi och CRMA. Grafit betraktas idag som en kritisk råvara inom EU och Talga-projektet har tilldelats strategisk status enligt förordningen. Detta stärker statens incitament att säkerställa att projektet genomförs inom rimlig tid. Processen väcker dock frågor om rättssäkerhet och demokratisk legitimitet. Om staten i ökande utsträckning använder planförelägganden för att genomdriva nationellt prioriterade projekt riskeras kommunernas faktiska handlingsutrymme att minska betydligt. Det finns även en risk att riksintresset för rennäring i praktiken får svagare genomslag än exploateringsintressen kopplade till grön industriomställning och ekonomisk tillväxt. Detta särskilt eftersom tillgång till mineraler och rennäring till stor del överlappar varandra i norra Sverige.

Talga-målet kan därmed konstateras synliggöra flera strukturella trångmål i dagens system. För det första saknas tydliga kriterier för hur konkurrerande riksintressen ska prioriteras. För det andra tenderar exploateringsintressen i praktiken ofta att väga tyngre än skyddsintressen. För det tredje visar målet att planmonopolet riskerar att bli mer formellt än reellt när staten använder sina ingripandemöjligheter. Slutligen illustrerar målet problemen med den fragmenterade prövningsordningen enligt mineralL, MB och PBL, där flera olika prövningsmyndigheter och domstolar gör delvis överlappande

bedömningar under mycket lång tid. Ytterst belyser Talga-målet att den gröna omställningen inte enbart är en teknisk eller ekonomisk fråga, utan också en fråga om maktfördelning, naturresurser och vilka intressen som ska ges företräde i framtida markanvändning.

Målet belyser också att det svenska systemet fortfarande präglas av osäkerhet kring hur olika prövningar ska samordnas. Tillståndsprocessen följde inte heller den traditionella ordningen där bearbetningskoncession meddelas före miljötillstånd. I Talga-målet meddelades miljötillståndet först, medan Bergmästaren avvaktade Natura 2000-prövningen innan koncession kunde beviljas, trots att målet omfattas av de gamla reglerna enligt vilka Natura 2000-prövningen skulle ske vid koncessionsprövningen. Detta illustrerar den fragmenterade och delvis överlappande strukturen i svensk miljö- och planrätt.

5.3 CRMA:s inverkan på svensk miljö- och planrätt

I kontexten för svensk miljö- och planrätt är begreppet tillståndsprocess i CRMA artikel 2 mycket brett definierat. Det omfattar alla relevanta tillstånd, godkännanden och bedömningar som krävs för att driva projektet. Dit hör miljötillstånd enligt MB inberäknande miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap och vattenverksamhet enligt 11 kap, Natura 2000-prövningar, bygglov enligt PBL och andra administrativa godkännanden. En relevant fråga i detta avseende är huruvida antagande av detaljplaner och andra bindande planer omfattas av förordningen. När detaljplanen är en nödvändig förutsättning för projektets genomförande finns anledning att tolka CRMA som att den även omfattar beslut om antagande av detaljplan. Förordningen inbegriper ”alla relevanta tillstånd för att bygga och driva ett projekt för kritiska råmaterial […] samt miljöbedömningar och miljötillstånd [och] alla ansökningar och förfaranden” (artikel 2.18). Övergripande beslut innefattar ”beslut av myndigheter i en medlemsstat, där det avgörs om en projektägare ska få tillstånd att genomföra ett projekt för kritiska råmaterial” (artikel 2.19).

Detaljplaner antas av kommunfullmäktige eller, efter delegation från fullmäktige, kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Kommunstyrelsen och byggnadsnämnden är kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 § RF)[184] och kan därmed omfattas av

[184] Lundin, Björkman, *Kommunen och lagen: en introduktion*, s. 67.

förordningens begrepp myndighet. Eftersom kommunfullmäktige är en direkt folkvald politisk församling är den dock inte en förvaltningsrättslig myndighet. Planläggning enligt PBL är som sagt ofta en förutsättning för etablering av verksamheten, såsom i Talga-målet. Samtidigt skiljer sig svensk detaljplanering från klassiska tillståndsprövningar eftersom detaljplanen är ett normbeslut, vilka kategoriseras av att de är bindande för både myndigheter och enskilda med generell tillämpbarhet.[185] Antagande av detaljplan är inte ett individuellt tillstånd som endast riktas till projektägaren. Vidare har kommunen planmonopol enligt PBL och kan som utgångspunkt inte tvingas att anta en plan.

CRMA aktualiserar därmed en potentiell konflikt mellan å ena sidan unionsrättens krav på effektiva och förutsägbara tillståndsprocesser och å andra sidan det svenska kommunala planmonopolet. Förordningen bör förstås mot bakgrund av att MB-tillstånd och detaljplaner enligt PBL kan ses som separata rättsakter, men som båda är nödvändiga för att projektet ska kunna byggas och drivas. Till synes är CRMA emellertid inte förenlig med det kommunala planmonopolet. Det nuvarande kompetensförhållandet mellan stat och kommun innebär att det råder osäkerhet kring hur den svenska ordningen för detaljplaneprocess enligt PBL ska förhålla sig till EU-rättens krav på tidsfrister för strategiska råvaruprojekt. Förordningen tycks utgå från att sådana tidsfrister även omfattar kommunala förvaltningsmyndigheters beslut enligt PBL. Det finns visserligen möjlighet för regeringen att ingripa genom planföreläggande enligt 11 kap. 15 och 16 §§ PBL, men dessa bestämmelser är begränsade till vissa särskilt angivna situationer. Om förutsättningarna för föreläggande inte är uppfyllda saknas i praktiken mekanismer för att framtvinga ett nödvändigt planbeslut från kommunen. Att beslut om bindande kommunala planer kan omfattas av CRMA var troligen inte något som förutsades av svenska lagstiftare vid förordningens upprättande i unionen.

Samspelet mellan dessa ramverk medför alltså följande. Om Sverige ska följa förordningen måste alla projekt som omfattas av CRMA erhålla miljötillstånd från MMD och alla nödvändiga plan- och bygglovsbeslut från kommunen inom 27 månader. Om en kommun, såsom i Talga-målet, försummar att anta en plan trots att detta är nödvändig för verksamhetens bedrivande, måste regeringen förelägga kommunen eller länsstyrelsen att anta planen i tid. Sådana förelägganden kräver dock, såsom tidigare har angivits, att (1)

[185] HFD 2016 ref. 59 s. 4.

ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses, eller (2) regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt (11 kap. 10, 15 och 16 §§ PBL). Om någon av dessa punkter inte kan tillämpas kan inte regeringen, eller någon annan aktör för den delen, framtvinga en plan. I ett teoretiskt scenario där en verksamhet har beviljats prioritetsstatus av EU-kommissionen, en ny plan behöver antas men kommunen försummar detta, och regeringen saknar förutsättningar att ge något föreläggande, finns det risk att Sverige inte följer förordningen. Även i andra situationer är detta tänkbart, såsom att processen för miljötillstånd i MMD eller planläggningen i kommunen tar längre tid än 27 månader till följd av de komplexa intresseavvägningar som ofta behöver utföras.

Introduktionen av CRMA belyser därigenom ett dilemma som redan tidigare funnits i svensk miljö- och planrätt men som förstärks genom förordningen, nämligen friktionen mellan högt miljöskydd och behovet av effektiva tillståndsprocesser. Förordningen kräver att tidsfristerna tillämpas utan att kvaliteten i miljöprövningen urholkas. Det finns till synes inget i själva lagstiftningens utformning som gör MB, PBL eller mineralL oförenliga med unionsrätten. Däremot kan deras praktiska tillämpning, som ofta präglas av omfattande intressekonflikter och utdragna processer, leda till att tidsfristerna i CRMA blir svåra att uppfylla. Talga-målet utgör ett praktexempel på detta.

Enligt CRMA artikel 11.1 punkt (a) ska tillståndsprocessen för strategiska mineralprojekt som sagt inte överstiga 27 månader. Om undantaget i artikel 11.2 punkt (a) är tillämpligt ska tillståndsprocessen vara klar senast 24 månader efter det att projektet erhöll strategisk status. Om aktuella tidsfrister appliceras på förvarande fall kan följande konstateras. Tillståndsprocessen inleddes den 26 maj 2020 när Talga ansökte om bearbetningskoncession hos Bergsstaten. Dagen därpå ansökte Bolaget om miljötillstånd hos MMD. Miljötillståndet meddelades den 5 april 2023. Bearbetningskoncession beviljades den 17 oktober 2024. Projektet erhöll strategisk status enligt CRMA den 25 mars 2025, alltså nästan fem år efter att tillståndsprocessen började. Den nya detaljplanen antogs slutligen av regeringen den 22 januari 2026. Vid denna tidpunkt hade processen redan pågått betydligt längre än den ordinarie tidsfristen om 27 månader. Projektet omfattas dock av undantaget eftersom tillståndsprocessen hade inletts före beslutet om strategisk status. Därmed får tillståndsprocessen ta ytterligare 24 månader. I förevarande fall innebär tillämpning av förordningen att alla nödvändiga beslut för tillstånd måste tas senast den 25 mars 2027. Nästintill alla tillstånd och planer har beviljats och antagits.

Vid en ordinarie detaljplan hade även bygglov behövs för Bolagets anläggningar i anslutning till gruvan. I detta fall innebär dock den antagna detaljplanen för Nunasvaara Södra att vissa åtgärder inom området inte längre kräver bygglov, åtminstone under förutsättning att anläggningarna ryms inom planens ramar. Om så är fallet återstår i praktiken mycket få rättsliga hinder innan verksamheten kan påbörjas. Naturskyddsföreningen i Norrlands försök att få föreläggandena rättsprövade var dessutom såsom utrett ovan utan framgång.

Det kan vidare ifrågasättas vilken faktisk betydelse projektets strategiska status enligt CRMA hade i det enskilda fallet. När statusen tilldelades hade flera centrala prövningar redan genomförts och den ordinarie tidsfristen hade sedan länge överskridits. Möjligen hade det viss politisk betydelse, i synnerhet för föreläggandeärendet. Talga-målet visar därför snarare hur svårt det svenska systemet har att uppfylla de tidskrav som följer av förordningen än hur CRMA har effektiviserat processen i praktiken.

Sammantaget aktualiserar CRMA inte enbart frågor om effektivitet och handläggningstider, utan också mer grundläggande frågor om maktfördelningen mellan EU, staten och kommunerna. Talga-målet visar på att den gröna omställningen i praktiken innebär ökade krav på statlig styrning och samordning, samtidigt som det svenska systemet fortfarande bygger på stark kommunal autonomi inom planläggningen. Hur denna balans ska upprättas framöver utgör sannolikt en av de mest centrala framtidsfrågorna inom svensk miljö- och planrätt.

6. Slutord – Ett planmonopol i förändring?

Talga-målet har visat att förhållandet mellan miljöbalken, minerallagen samt plan- och bygglagen är betydligt mer komplext än vad som ofta framgår av de enskilda regelverken. Trots att lagstiftningarna bygger på olika syften är de i praktiken ömsesidigt beroende av varandra. En gruvetablering kan inte genomföras enbart genom att en mineralfyndighet bedöms vara samhällsekonomiskt värdefullt eller genom att verksamheten bedöms vara miljömässigt tillåtlig. Genomförandet förutsätter även att markanvändningen accepteras inom ramen för den kommunala planeringen. Talga-målet illustrerar därmed hur frågor om naturresurser, miljöskydd, kommunalt självstyre och statlig styrning sammanflätas i samma process.

Denna uppsats har visat att riksintressesystemet inte eliminerar konflikter mellan olika samhällsintressen, utan snarare skapar mönster och tillvägagångssätt för hur dessa konflikter ska hanteras. Samtidigt lämnar systemet ett betydande utrymme för bedömningar. Frågan om vad som utgör en långsiktigt god hushållning kan sällan besvaras enbart genom juridisk metod. Bedömningen påverkas också av samhällsekonomiska, kulturella och politiska överväganden. Talga-målet belyser detta tydligt. Utvinningen av grafit kan bidra till Europas råvaruförsörjning och den gröna omställningen, men sker samtidigt i ett område där rennäringen gör anspråk på samma mark. Vidare har invånarna i Kiruna kommun att intresse av att undvika de störningar som verksamheten kommer förorsaka.

Den kanske mest betydelsefulla slutsatsen är emellertid att målet synliggör en förändrad relation mellan staten och kommunerna. Det kommunala planmonopolet har länge betraktats som en central del av det kommunala självstyret och den lokala demokratin. Formellt har kommunerna alltjämt ensamrätt att anta detaljplaner. Talga-målet demonstrerar emellertid att monopolet inte är absolut. Genom riksintressesystemet, länsstyrelsens tillsyns- och överprövningsmakt samt regeringens möjligheter att ingripa genom planförelägganden har staten alltid haft formella möjligheter att påverka den kommunala planeringen. Det som gör Talga-målet särskilt intressant är att dessa befogenheter faktiskt användes i praktiken. För första gången sedan regleras tillkomst utfärdades ett planföreläggande mot en kommun, och därefter även mot en länsstyrelse. Regeringen kom slutligen att själv anta den detaljplan som kommunen motsatt sig.

Målet kan därför ses som ett uttryck för en bredare utveckling där staten tar en mer aktiv roll i frågor som anses vara strategiskt viktiga för klimatomställningen,

energiförsörjningen och Europas tillgång till kritiska råmaterial. Utvecklingen förstärks ytterligare genom EU:s förordning CRMA, som ställer krav på effektiva och förutsägbara tillståndsprocesser för strategiska råvaruprojekt, med specifika tidsfrister. Förordningen utmanar i viss mån den svenska ordningen, som bygger på långtgående kommunal autonomi inom planläggningen och ofta mycket omfattande tillståndsprocesser. Koncessions- och miljötillståndsprocesserna tar oftast flera år, och planläggningsprocesserna tar ofta två år, inte sällan längre. Att färdigställa hela tillståndsprocessen, enligt förordningens definition, inom 27 månader är i nuläget tämligen orealistiskt.

Det är enligt min mening därför befogat att se att planmonopolet befinner sig i förändring. En enskild kommun bör inte kunna stoppa en mångårig process genom att sätta sig på tvären och försumma att anta en nödvändig detaljplan. Det är inte en rättvis ordning för den verksamhetsutövare som har fått alla andra tillstånd beviljade, där diverse prövningsmyndigheter har stadgat att projektet är tillåtligt och förenligt med nu gällande miljö- och mineralreglering. Talga-målet kan därmed komma att öppna upp för fler förelägganden i framtiden där kommuner motsätter sig en planerad riksintressant verksamhet. Målet sätter därmed ett visst prejudikat om när förelägganden kan utges; det räcker förmodligen inte att en kommun dröjer med att anta planen, men om planarbetet medvetet avslutas eller aldrig ens påbörjas, kan föreläggande vara angeläget.

Hur långt denna utveckling kommer att fortskrida återstår att se. Framtidens miljö- och planrätt kommer sannolikt i ökande grad att präglas av en spänning mellan lokal demokrati, nationella intressen och miljöskydd. Om den gröna omställningen ska kunna genomföras på ett rättssäkert och demokratiskt legitimt sätt krävs inte endast effektiva tillståndsprocesser, utan även tydligare principer för hur dessa intressen ska vägas mot varandra. Talga-målet visar att denna diskussion inte längre är teoretisk. Den har redan blivit en av de mest centrala framtidsfrågorna inom svensk miljörätt.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1947:131 *Kungl. Maj:ts proposition nr 131 med förslag till byggnadslag m.m.: given Stockholms slott den 28 februari 1947.*

Prop. 1972:111 *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten; given Stockholms slott den 20 oktober 1972*.

Prop. 1974:149 *Kung. Maj:ts proposition med förslag till organisation av den nya centralmyndigheten för domstolsväsendet m.m.*

Prop. 1985/86:1 *Med förslag till ny plan- och bygglag.*

Prop. 1985/86:3 *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Prop. 1988/89:92 *Om en ny minerallagstiftning m.m.*

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk.*

Prop. 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

Prop. 2008/09:146 *Prövning av vindkraft.*

Prop. 2023/24:126 *Natura 2000-tillstånd i samband med ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1971:75 *Hushållning med mark och vatten : inventeringar, planövervägande om vissa naturresurser, former för fortlöpande fysisk riksplanering, lagstiftning : rapport 1971.*

SOU 1979:66 *Ny plan- och bygglag.*

SOU 2015:99 *Planering och beslut för hållbar utveckling.*

SOU 2019:9 *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning.*

Internationellt offentligt tryck

Förenta nationerna

Förenta nationernas (FN) konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

Europeiska unionen

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom direktiv 2006/105/EG.

2005/370/EG: Rådets beslut av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, senast ändrat genom direktiv 2014/52/EU.

Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version), Europeiska unionens officiella tidning (2016/C 202/01).

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version), Europeiska unionens officiella tidning (2016/C 202/01).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020.

Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för den inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, Strategic project – Talga Natural Graphite ONE project, Publications Office of the European Union, 2025, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/286b2a29-2966-11f0-8a44-01aa75ed71a1 (hämtad 2026-03-04).

Litteratur

(Adolfsson, Camilla), (Björk-Werner, Joel), (Hjalmarsson, Johan), *Plan- och bygglagen (2010:900) : En kommentar,* 2025.

(Adolfsson, Kristina), (Boberg, Sven), *Detaljplanehandboken : handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen, PBL*, tredje upplagan, Norstedts juridik 2019.

(Bernard, Catherine), (Peers, Steve), (red.), *European union law*, tredje upplagan, Oxford University Press 2020.

(Bengtsson, Bertil), (Bjällås, Ulf), (Rubenson, Stefan), (Strömberg, Rolf), *Miljöbalken : en kommentar. D. 1, 1–15 kap*, Norstedts juridik 2025.

(Blomberg, Jesper), (Svensson, Johan), Plan- och bygglag (2010:900) 11 kap. 15 §, Lexino 2025-04-10 (JUNO) (hämtad 2026-01-29).

Bäckström, Lars, *Svensk gruvrätt : En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral,* Luleå tekniska universitet 2015.

Christensen, Jonas, *Rätt och kretslopp : studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor*, andra upplagan, Iustus 2000.

Darpö, Jan, JT 2007–2008, nr I s. 3, *Natura 2000 i Sverige, Del I: Om rättstillämpningen i miljödomstolarna.*

Ebbesson, Jonas, *Miljörätt*, fjärde upplagan, Iustus 2021.

Gunnarsson, Gunnar, Plan- och bygglag (2010:900) 11 kap. 15 §, Karnov 2026-01-29 (JUNO).

Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004 s. 1

Landeman, Marc, *Detaljplanekravet, proportionalitetsprincipen och planmonopolet – I ljuset av tre rättsfall*, JP 2/2023, s. 55.

(Langlet, David), (Mahmoudi, Said), *EU:s miljörätt*, tredje upplagan, Norstedt 2011.

Lerwall, Lotta (red.), *Makt, myndighet, människa : en bok i speciell förvaltningsrätt*, femte upplagan, Iustus 2021.

(Lundin, Olle), (Björkman, Ulla), *Kommunen och lagen : en introduktion*, sjunde upplagan, Iustus 2020.

Michanek, Gabriel, Miljöbalken 3 kap. 7 §, Karnov 2026-04-17 (JUNO).

(Michanek, Gabriel), (Zetterberg, Charlotta), *Den svenska miljörätten*. Sjätte upplagan, Iustus förlag 2025.

(Ramberg, Christina), (Besher, Alexander), (Carlson, Laura) (Croon, Adam), (Granmar, Claes), (Kleist, David), (Leviner, Pernilla), (Annika, Norée), *Rättskällor: en introduktion i kritiskt tänkande*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik 2024.

Schytzer, Jonatan, *Miljön i konkurs*, första upplagan, Norstedt Juridik 2025.

Svenning, Margareta, Miljöbalken 3 kap. 1 §, Lexino 2016-06-20 (JUNO).

Svensson, Eva-Maria, *De lege interpretata – om behovet av metodologisk reflektion*, JP 2014 s. 211–226.

Torp, *Eivind, Det rättsliga skyddet av samisk renskötsel*, SvJT 2014 s. 122–147.

Svenska domstolar

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt mål 1573–20. Dom (deldom) meddelad 2023-04-05.

MÖD nr M 350–09.

MÖD nr M 5569–23.

MÖD 2003:100.

MÖD 2004:68.

HD Mål Ö 6624–23.

HFD 2016 ref. 59.

HFD mål nr 1500–25.

HFD mål nr 5448–25.

Myndighetsbeslut

Regeringen

Regeringens beslut 2024-12-16, dnr KN2024/02517, *Uppdrag om kontaktpunkter enligt EU-förordningarna om kritiska råmaterial och nettonollindustrin.*

Regeringens beslut 2025-01-23, dnr LI2024/00661, *Föreläggande enligt 11 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900) avseende detaljplan, Stenbrottet 2:1, Nunasvaara, Kiruna kommun, Norrbottens län.*

Regeringens beslut 2025-04-10, dnr LI2025/00501, *Ändring av regeringsbeslut om föreläggande enligt 11 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900) avseende detaljplan, Stenbrottet 2:1, Nunasvaara, Kiruna kommun, Norrbottens län*.

Regeringens beslut 2025-06-12, dnr LI2025/01211, *Beslut enligt 11 kap. 16 § plan- och bygglagen (2010:900) avseende detaljplan, Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara, Kiruna kommun, Norrbottens län.*

Regeringens beslut 2026-01-22, dnr LI2025/02113, *Antagande av detaljplan för Del av Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara etapp 1, Kiruna kommun och uppdrag till Länsstyrelsen i Norrbottens län att vidta åtgärder för att tillgodose kraven i 5 kap. 29–32 §§ plan- och bygglagen (2010:900).*

Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersöknings (SGU) beslut 1994-12-24, dnr 41–58/93; Detaljavgränsning av grafitfyndigheten Nunasvaara; Riksintresse för värdefulla ämnen och material.

Sveriges geologiska undersöknings (SGU) beslut 2020-06-08, dnr 31-388-2019, Detaljavgränsning av grafitfyndigheten Nunasvaara; Riksintresse för värdefulla ämnen och material.

Bergsstaten, beslut 2024-10-17, Bearbetningskoncession för området Nunasvaara Södra K nr 1 i Kiruna kommun, Norrbottens län, dnr BS 22-590-2020.

Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län

Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län beslut 2009–06–16, dnr 2009–505, Rennäringens riksintressen i delar av Jämtlands- och Västernorrlands län.

Övriga källor

Övriga statliga källor

Boverket, Områdesbestämmelser, senast uppdaterad 2025-12-01, https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/omradesbestammelser/, (hämtad 2026-05-12).

Boverket, Detaljplaneinstrumentet, senast uppdaterad 2026-02-28, https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/ (hämtad 2026-05-12).

Länsstyrelsen Norrbotten, Planera, bygga och bo, https://www.lansstyrelsen.se/norrbotten/samhalle/planera-bygga-och-bo.html (hämtad 2026-01-20).

Länsstyrelsen Norrbotten, Förslag till detaljplan för Stenbrottet 2:1, Nunasvaara etapp 1, https://www.lansstyrelsen.se/norrbotten/samhalle/planera-bygga-och-bo/fysisk-planering/samrad-granskning-och-tillsyn-av-detaljplaner/forslag-till-detaljplan-for-stenbrottet-21-nunasvaara-etapp-1.html?utm_source=chatgpt.com.

Pressmeddelande från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *Regeringen förelägger Kiruna kommun att anta detaljplan som möjliggör grafitgruva*, publicerad 2025-01-23, https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/regeringen-forelagger-kiruna-kommun-att-anta-detaljplan-som-mojliggor-grafitgruva/ (hämtad 2026-01-23).

Pressmeddelande från Klimat- och näringslivsdepartementet, *Regeringen ger klartecken för strategiskt viktig grafitgruva i Nunasvaara*, publicerad 2025-06-11, https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/regeringen-ger-klartecken-for-strategiskt-viktig-grafitgruva-i-nunasvaara/ (hämtad 2026-04-20).

Pressmeddelande från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *Länsstyrelsen ska ta fram detaljplan som möjliggör grafitgruva*, publicerad 2025-06-13

https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/lansstyrelsen-ska-ta-fram-detaljplan-som-mojliggor-grafitgruva/ (hämtad 2026-01-15).

Pressmeddelande från Klimat- och näringslivsdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, *Regeringen antar detaljplan för ny grafitgruva i Kiruna kommun*, publicerad 2026-01-23, https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2026/01/regeringen-antar-detaljplan-for-ny-grafitgruva-i-kiruna-kommun/ (hämtad 2026-01-23).

Regeringen, *EU-förordning stärker Europas självförsörjning av kritiska råmaterial*, senast uppdaterad 2026-04-07, https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/eu-forordning-starker-europas-sjalvforsorjning-av-kritiska-ramaterial/ (hämtad 2026-01-20).

Sametinget, Rennäringen som riksintresse, senast uppdaterad 2025-06-25, https://sametinget.se/riksintressen (hämtad 2026-05-01).

Sveriges geologiska undersökning (SGU), Riksintressen, senast uppdaterad 2020-05-18, https://www.sgu.se/anvandarstod-for-geologiska-fragor/geologi-i-oversiktsplanering/riksintressen/ (hämtad 2026-04-17).

Sveriges geologiska undersökning (SGU), Mineralnäring, kritiska råvaror, grafit, senast uppdaterad 2020-10-01, https://www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/grafit/ (hämtad 2026-03-04).

Sveriges geologiska undersökning (SGU), Kritiska och strategiska råvaror, senast uppdaterad 2025-01-24, https://www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/ (hämtad 2026-05-10).

Sveriges geologiska undersökning (SGU), Riksintresse för värdefulla ämnen eller material, senast uppdaterad 2025-11-26, https://www.sgu.se/mineralnaring/sarskilda-markanvandningsintressen/riksintressen-for-vardefulla-amnen-eller-material/ (hämtad 2026-03-04).

Kiruna kommun

Kiruna kommun, Detaljplan för – Del av Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara, Planbeskrivning, Mona Mattsson Kauppi, 2021-05-11, dnr KS-2020-01188.

Epostkommunikation med Mona Mattsson Kauppi, planarkitekt vid Stadsbyggnadsavdelningen vid Kiruna kommun, Mona.MattssonKauppi@kiruna.se, angående Detaljplan för Stenbrottet 2:1 m.fl., erhållen 2026-05-20.

EU-publikationer

EU, *Selected strategic projects*, 2025-03-25, https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/strategic-projects-under-crma/selected-projects_en?prefLang=sv (hämtad 2026-01-20).

European Commission, Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials SWD (2023) 161 final (16 March 2023).

European Commission: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Strategic project – Talga Natural Graphite ONE project, Publications Office of the European Union, 2025, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/286b2a29-2966-11f0-8a44-01aa75ed71a1 (hämtad 2026-03-04).

Talga Group

Talga, *Naturlig grafit som säkrar den gröna omställningen*, https://www.talgagroup.com/sv/var-verksamhet/vittangi/ (hämtad 2026-03-04).

Talga, *Talgas grafitprojekt får strategisk projektstatus inom EU*, https://www.talgagroup.com/sv/talgas-grafitprojekt-far-strategisk-projektstatus-inom-eu/ (hämtad 2026-03-05).

Talga, *Talga beviljas bearbetningskoncession för Nunasvaara södra*, https://www.talgagroup.com/sv/talga-beviljas-bearbetningskoncession-for-nunasvaara-sodra/ (hämtad 2026-05-10).

Övriga internetkällor

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Sammanfattning från jämförelse 2024*, publicerad 2026-01-21, https://skr.se/byggandeochbostaderplanering/jamforelserinomdetaljplaneomradet/sammanfattningfranjamforelse2024.9843.html, (hämtad 2026-05-21).

SVT Nyheter, Kiruna kommun överkörda i gruvfrågan: ”Man kör över demokratin”, uppdaterad 2026-01-23, https://www.svt.se/nyheter/sapmi/grafitgruva-far-gront-ljus-i-kiruna-kan-inte-overklagas (hämtad 2026-05-07).