



# Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer

## Ledtider efter reformerna

**Tillväxtanalys har utvärderat** regeringens satsningar för att korta ledtiderna för miljötillståndsprövning av gruv- och täktverksamheter. Resultaten pekar på att ärenden som rör dessa verksamheter inte har signifikant längre ledtider än andra jämförbara miljöfarliga verksamheter.

Dnr: 2015/180

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010 447 44 00  
Fax: 010 447 44 01  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Carly Smith Jönsson  
Telefon: 010-447 44 34  
E-post: [carly.smith-jonsson@tillvaxtanalys.se](mailto:carly.smith-jonsson@tillvaxtanalys.se)

## Förord

Tillväxtanalys har av Näringsdepartementet fått i uppdrag att följa upp och utvärdera satsningarna på att utveckla en effektivare miljötillståndsprövning med kortare handläggningstider och bibehållen miljöskyddsnivå (N2015/5294/FÖF).

Detta pm har författats av Carly Smith Jönsson (projektledare) och Sofia Tano, analytiker vid Tillväxtanalys. Beräkningar av ledtider för miljötillståndsprövningar baseras på en studie som gjorts av Ramböll på uppdrag av Tillväxtanalys. Statistik om domstolarnas och miljöprövningsdelegationernas budget och ärendemängd har tagits fram av Tove Jarl, tidigare analytiker vid Tillväxtanalys. Eva Alfredsson, analytiker vid Tillväxtanalys, har deltagit i arbetet.

Vi vill rikta ett särskilt tack till Ylva Ågren, Länsstyrelsen Västerbotten, som har tagit sig tid att informera oss om miljötillståndsprövningsprocessen.

Östersund, oktober 2016

Björn Falkenhall  
Tf. avdelningschef, Entreprenörskap och näringsliv  
Tillväxtanalys



## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>Summary</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>10</b>
1.1 Bakgrund .....	10
1.2 Syfte .....	10
1.3 Metod.....	10
1.4 Disposition.....	11
<b>2 Reform i organisationen av tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet</b> .....	<b>12</b>
2.1 Miljöfarlig verksamhet .....	12
2.2 Mark- och miljödomstolens funktion och organisation.....	13
2.3 Miljöprövningsdelegationers funktion och organisation.....	15
2.4 Sammanfattning .....	16
<b>3 Mark- och miljödomstolen</b> .....	<b>18</b>
3.1 Utveckling av resursnivå och ärendemängd.....	18
3.1.1 Ärendemängd .....	18
3.1.2 Resurser .....	19
3.2 Ledtider.....	21
3.2.1 Antal beslutade mål .....	21
3.2.2 Jämförelse med andra verksamheter.....	22
3.3 Kvalitativ studie .....	25
3.3.1 Bildandet av mark- och miljödomstolar .....	25
3.3.2 Ökade resurser hos domstolarna .....	26
3.4 Sammanfattning .....	27
<b>4 Miljöprövningsdelegationer</b> .....	<b>29</b>
4.1 Utveckling av resurser och ärendemängd .....	29
4.1.1 Ärendemängden .....	29
4.1.2 Resurser .....	30
4.2 Ledtider.....	30
4.2.1 Total ledtid mellan ansökan och slutligt beslut.....	32
4.2.2 Jämförelse med andra verksamhetstyper.....	34
4.2.3 Jämförelse mellan miljöprövningsdelegationer .....	35
4.3 Sammanfattning .....	36
<b>5 Sammanfattande slutsatser</b> .....	<b>38</b>
<b>6 Referenser</b> .....	<b>40</b>



## Sammanfattning

Tillväxtanalys har utvärderat regeringens satsningar för att korta ledtiderna för miljö-tillståndsprovning av gruv- och täktverksamheter. Resultaten pekar på att ärenden som rör gruvverksamhet eller täktverksamhet inte har signifikant längre ledtider än andra jämförbara miljöfarliga verksamheter. Vi finner inte heller stöd för att bildandet av mark- och miljödomstolen har haft någon effekt på ledtiderna. Däremot kan ökade resurser till domstolarna ha lett till kortare ledtider. För att kunna göra en bedömning av den långsiktiga trenden behövs dock en längre uppföljningsperiod än vi haft i denna utredning.

### *Bakgrund och uppdrag*

Uppdraget innefattar att utvärdera hur bildandet av mark- och miljödomstolen, koncentrationen av miljöprövningsdelegationer från 21 till tolv länsstyrelser samt ökningen av riktade medel till domstolarna och delegationerna har påverkat ledtider för miljötillstånd för gruv och täktverksamhet.

Vi har i denna studie angripit frågan på tre olika sätt. Vi tittar först på resurser och ärendemängd hos mark- och miljödomstolarna respektive hos miljöprövningsdelegationerna. Sedan presenterar vi ledtider för dessa baserat på faktiska mål mellan 2007–14. Vi jämför gruvsmål med andra A-verksamheter som prövas i domstol som första instans. Täkter jämförs med andra B-verksamheter som behandlas i en miljöprövningsdelegation. Slutligen presenterar vi resultat från fallstudier där berörda parter har fått ge sin syn på vilken effekt bildandet av mark- och miljödomstolen samt ökade resurser till domstolarna har haft på ledtiderna.

### *Resurser och ökat anslag*

Vi har sett att de mark- och miljödomstolar som hanterar flest mål har fått mest resurser. De ökade anslagen har bland annat använts till att anställa mer personal. Resursnivån hos de enskilda miljöprövningsdelegationerna är svårare att mäta då varje länsstyrelse bestämmer internt hur de ska fördela sina resurser. Vi ser dock stora årliga variationer i ärendemängden både inom och mellan delegationerna.

### *Ledtider för miljötillståndsprovning*

Baserat på intervjuer med representanter från domstolar, sökande bolag och berörda remissinstanser finner vi inget stöd för att bildandet av mark- och miljödomstolen har haft någon effekt på ledtiderna. Däremot har de intervjuade bedömt att domstolarna har blivit mer aktiva och att miljötillståndsprovningar har gått snabbare efter det att domstolarna har fått ökade resurser i form av mer personal.

I en jämförelse av ledtider mellan olika verksamheter finner vi att gruvsmål inte tar längre tid än provningen av andra miljöfarliga verksamheter i mark- och miljödomstolen. Varken mediantiden eller spridningen i ledtid utmärker sig nämnvärt. För gruvärenden finns inte heller någon tydlig ökning eller minskning av ledtiderna under den studerade perioden. Täktärenden tar kortare tid än andra jämförbara verksamheter som prövas av miljöprövningsdelegationer. Ledtiderna ökar emellertid generellt bland alla måltyper. De delegationer som har fått ökat ansvar för provningar i ett eller fler län har överlag längre ledtider än andra. För att kunna säga något om den långsiktiga trenden krävs dock en längre uppföljningstid.

## Summary

Growth Analysis has evaluated the Swedish government's initiatives to shorten processing times for environmental licenses for mines and quarries. The results of the evaluation indicate that the process is not significantly longer for mines and quarries than for other comparable environmentally hazardous industries. We did not find evidence to support that the establishment of the Land and Environment Court has had any effect on the length of the process. However, we did find that increased appropriations to the courts might contribute to expediting the licensing process. Increasing our ability to assess the long-term trends will require us to repeat the study after more time has elapsed.

### *Background and commission*

Growth Analysis' work in this regard includes evaluating the effects that specific reforms have on processing times for environmental licenses for mines and quarries. Those reforms include: establishing the Land and Environment Court; reducing the concentration of County Environmental Permit Offices from 21 to 12 counties; and, increasing appropriations to the Courts and the Permit Offices.

We have addressed this question using three methods. First, we study the level of resources and the caseloads at the Land and Environment Court and the County Environmental Permit Offices. Second, we present processing times based on actual cases handled by the courts and the offices from 2007–14. We compare processing times for mines to those for comparable environmentally hazardous industries that are handled by the Courts. We also compare the processing times for licenses for quarries with the times for other industries that County Environmental Permit Offices handle. Finally, we compiled and presented the results from case studies where parties involved give their views as to whether the establishment of the Land and Environment Court and increased appropriations have had an effect on the length of the process.

### *Resources and appropriations*

We have found that the Land and Environment Courts that handle the greatest number of cases also have the largest budget. Budget increases have primarily been used to increase the staff at the courts. The budgets of the different County Environmental Permit Offices are more difficult to measure, as they are included in the overall budget of the County Administrative Boards housing each office. We have found,, however, see that the number of license applications the offices receive varies greatly from year to year.

### *Processing times for environmental permits*

Based upon interviews with representatives from the courts, mining companies and public agencies consulted in the process we find no evidence that the establishment of the Land and Environment Court has had any effect on processing times for environmental licenses. However, the persons we interviewed believe that the courts have become more active since they received increased appropriations, which is assumed to lead to shorter processing times.

In a comparison of processing times for licenses for different types of environmentally hazardous activities, we have found that licenses for mining do not take longer to process than those for other comparable industries. Neither the median nor the spread stands out.



Furthermore, we found neither an increase nor a decrease in processing times for mining during the period studied. Licenses for quarries are processed faster than licenses for other comparable environmentally hazardous industries handled by the County Environmental Permit Offices. Processing times at the offices are, however, increasing for all types of industries overall. The offices that have received responsibility for processing applications for licenses from neighbouring counties generally have longer processing times than offices covering only one county. We need to study the effects of the reforms after a longer period of time has elapsed to be able to see the long-term trend.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (fortsättningsvis Tillväxtanalys) har av regeringen fått i uppdrag att följa upp satsningarna på att utveckla en effektivare miljöstillståndsprovning med kortare handläggningstider och bibehållen miljöskyddsnivå.<sup>1</sup> Uppdraget är en av åtgärderna inom Sveriges mineralstrategi<sup>2</sup> och omfattar därmed miljöstillståndsprocessen för gruv- och täktverksamhet.

Inom ramen för detta uppdrag har Tillväxtanalys publicerat två pm som jämför miljöstillståndsprovningen och de olika tillstånd som krävs i Sverige med andra gruvnationer.<sup>3</sup> Vi publicerar även två pm med studier av miljöstillståndsprocessen i Sverige, varav detta pm är ett. Det innehåller en undersökning av ledtiderna för miljöstillståndsprovning av gruv- och täktverksamhet. Ett fjärde pm publiceras samtidigt som detta och innehåller fallstudier av miljöstillståndsprovningar av tre gruvinvesteringar i Sverige. Uppdraget avslutas med en syntesrapport och policyrekommendationer.

## 1.2 Syfte

Det aktuella regeringsuppdraget innebär bland annat att analysera huruvida en rad reformer som skedde 2011–14 har påverkat ledtiderna för provningar i mark- och miljödomstolen och miljöprövningsdelegationer, och då företrädesvis tillståndsprovningar för gruv- och täktverksamheter. Gruvor provas normalt sett av mark- och miljödomstolen som första instans, medan täkter normalt sett provas av en miljöprövningsdelegation som första instans. Syftet med denna studie är att försöka belysa om följande förändringar har haft en effekt på ledtiderna för miljöstillståndsprovningar:

- bildandet av mark- och miljödomstolar (MMD) under 2011
- koncentration av miljöprövningsdelegationer (MPD) från 21 till 12 länsstyrelser 2012
- riktade ökade anslag till mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna 2013 och 2014.

## 1.3 Metod

Studien omfattar olika metoder för att försöka svara på om reformerna har haft effekt på ledtider för gruvor och täkter. I denna delstudie har Tillväxtanalys valt att angripa frågan på tre sätt:

1. Med uppgifter från Domstolsverket, Finansdepartementet, regeringens budgetpropositioner och alla de fem mark- och miljödomstolarnas och länsstyrelsernas årsredovisningar undersöker vi hur resurserna och ärendemängden fördelar sig mellan de olika domstolarna och miljöprövningsdelegationerna samt hur de har utvecklats före och efter reformerna. Vi diskuterar även regeringens målsättningar för reformerna.

<sup>1</sup> Näringsdepartementet (2015) *Uppdrag att följa upp och utvärdera genomföra satsningar på korta ledtider vid miljöstillståndsprovning*. Dnr N2015/5294/FÖF.

<sup>2</sup> Näringsdepartementet (2013) *Sveriges mineralstrategi. För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet*. Dnr N2013/972/FIN.

<sup>3</sup> Se Tillväxtanalys (2016a) och Tillväxtanalys (2016b).

2. Vi presenterar ledtider för miljötillståndsprovning av täkt- respektive gruvverksamheter. Datamaterialet baseras på omfattande aktstudier där Ramböll, på uppdrag av Tillväxtanalys, har studerat dagboksblad som inhämtats från länsstyrelsernas och domstolarnas diariéer.<sup>4</sup> Vi jämför även med ledtiderna för provning av andra typer av miljöfarlig verksamhet samt ser på skillnader över tid. I denna studie har utgångspunkten varit att inkludera en så stor del av datamaterialet som möjligt i beräkningarna av ledtider. Detta innebär att samtliga observationer under den studerade perioden är inkluderade och att datamaterialet därmed innehåller ett flertal extremvärden. För att undvika att mycket långa ärenden snedvrider resultaten redovisas huvudsakligen medianvärden. Därutöver presenteras även min- och maxvärden samt övre och undre kvartil för att visa på de variationer som förekommer i datamaterialet. Hela studien finns tillgänglig som relaterat material och den kan laddas ner från Tillväxtanalys webbplats.

Samtliga tillståndsärenden som ingår i datamaterialet har klassificerats i olika verksamhetstyper. Merparten av ärendena har kategoriserats utifrån formuleringen i ärendemeningen, alternativt utifrån uppgifter om verksamhetsutövaren. Urvalet ska fånga verksamhetstyper som, i likhet med gruvor och täkter, leder till stora ingrepp i naturen och har potential att väcka reaktioner hos allmänheten. Jämförelsegrupperna för gruva inom mark- och miljödomstolarna är: *el-, gas- och värmeproduktion, avfallshantering, papperstillverkning* och *övrig verksamhet*. Följaktligen är jämförelsegrupperna för miljöprovningensdelegationerna: *avfallshantering, el-, gas- och värmeproduktion, vindkraft* och *övrig verksamhet*.<sup>5</sup>

3. Slutligen använder vi intervjumaterial från våra fallstudier<sup>6</sup> för att få en uppfattning om effekterna av reformerna från personer som arbetat med tillståndsprovningar av gruvverksamheter i mark- och miljödomstolen. Verksamhetsutövare, sakägare och domstolsrepresentanter ger sitt perspektiv på huruvida dessa satsningar har påverkat ledtiderna för miljötillståndsprovning för gruvverksamhet. I PM 2016:14 finns en mer utförlig beskrivning av respektive fallstudie och av hur vi gjort urvalet för dessa. Vi har i detta pm använt våra respondenters svar på frågor som rör bildandet av mark- och miljödomstolen och deras uppfattning om effekterna av ökade resurser.

## 1.4 Disposition

I *kapitel två* ger vi en kort introduktion till provning av miljöfarlig verksamhet. Vi beskriver de organisatoriska förändringar som har skett och regeringens mål för att bilda de fem mark- och miljödomstolarna och för att koncentrera miljöprovningensdelegationer till färre länsstyrelser. I *kapitel tre* presenterar vi deskriptiv statistik på ärendemängder, resurser och ledtider för miljötillståndsprovning för gruvverksamhet i mark- och miljödomstolen. Vi presenterar även resultaten från våra fallstudier avseende bildandet av domstolarna och resursförstärkningen. Resultaten för täktverksamhet presenterar vi i *kapitel fyra*. Kapitlet innehåller en diskussion av resursallokeringen mellan de olika miljöprovningensdelegationerna och utvecklingen av ärendemängden, samt ledtider före och efter koncentrationen och för olika typer av verksamheter. I *kapitel fem* sammanfattar och diskuterar vi resultaten.

<sup>4</sup> Studien var delvis en fortsättning på och vidareutveckling av en studie som Ramböll tidigare gjort på uppdrag av Svenskt näringsliv.

<sup>5</sup> Urvalet tar även hänsyn till miljöprovningensförordningens klassificering i A- respektive B-verksamhet. Detta innebär att urvalet av verksamhetstyper till viss del skiljer sig mellan A- och B-verksamhet.

<sup>6</sup> Resultaten från dessa fallstudier presenteras i ett separat PM (2016:14)

## 2 Reformerna i organisationen av tillstånds- prövning av miljöfarlig verksamhet

I detta kapitel definieras begreppet miljöfarlig verksamhet och därefter presenteras de berörda reformerna för de två prövningsinstanserna; mark- och miljödomstolen och miljöprövningsdelegationen. Vi diskuterar kort i vilka instanser gruv- respektive täktverksamheter prövas. Vi går även igenom de organisatoriska förändringar som har skett samt regeringens målsättningar för reformerna.

### 2.1 Miljöfarlig verksamhet

#### Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kap. 1 § miljöbalken och omfattar enligt miljöbalkens definition all användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan ge upphov till utsläpp i mark och vatten eller till andra störningar för människor och miljö. För att bedriva vissa typer av miljöfarlig verksamhet krävs antingen anmälan eller tillstånd enligt 9 kap miljöbalken. Vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet fattas beslut om huruvida ett tillstånd kan ges samt vilka villkor som gäller för att begränsa den negativa påverkan. Om verksamheten innefattar vattenverksamhet ska denna även prövas enligt 11 kap. i miljöbalken.

Miljöfarliga verksamheter klassificeras som A-, B-, C- eller U-verksamheter beroende på verksamhetslag och storlek. En förteckning över verksamheter som klassas som miljöfarliga finns i miljöprövningsförordningen (2013:251).

*Grubvrytning* är en så kallad A-verksamhet, vilket är den högsta klassen av miljöfarlig verksamhet.<sup>7</sup> Dit räknas även stora avfallsanläggningar, papperstillverkning och stora energianläggningar. Mark- och miljödomstolen är första instans för miljötillståndsprövning av A-verksamheter. MMD är också första instans för prövning av vattenverksamheter, som muddring eller bortledning av grundvatten.

*Täkter* klassas som B-verksamheter och de prövas av en miljöprövningsdelegation vid en länsstyrelse som första instans. Om täktverksamheten även omfattar vattenverksamhet, exempelvis bortledning av grundvatten eller omgrävning av vattendrag, ska ansökan i stället lämnas in till MMD som då prövar båda tillståndsfrågorna samtidigt. Andra B-verksamheter är vindkraftsanläggningar, mindre energianläggningar och större djurhållning.

C-verksamheter är anmälningspliktiga och handläggs av kommunala nämnder. Bland dessa finns bensinstationer, kemtvätt och mindre djurhållning.

U-verksamheter kräver varken tillstånd eller anmälan men verksamhetsutövaren är skyldig att följa miljöbalkens bestämmelser.

<sup>7</sup> Undantaget är provbrytning som klassificeras som B-verksamhet och tillståndsprövas av miljöprövningsdelegationerna. Detta behandlas inte vidare i denna rapport.

## 2.2 Mark- och miljödomstolens funktion och organisation

### Mark och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolarna (MMD) bildades den 2 maj 2011 och är särskilda domstolar som handlägger mål och ärenden enligt miljöbalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), plan- och bygglagen (PBL) (2010:900) och ett antal andra lagar.<sup>8</sup> Enligt lagen om mark- och miljödomstolarna (2010:921) ska ett mål eller ärende där mark- och miljödomstolen är första instans, vid huvudförhandling, bestå av en lagfaren domare, ett tekniskt råd och två särskilda ledamöter.<sup>9</sup> Mark- och miljödomstolen är första instans för tillståndsprövning av A-verksamheter. Den är också andra och tredje instans för prövning av B-, respektive C-verksamheter. Ärenden som prövas i mark- och miljödomstolen i första instans kan överklagas till mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen om prövningstillstånd medges, se figur 1.



MMD har ersatt de tidigare fem miljödomstolarna och 25 fastighetsdomstolarna samt tillförts vissa ärendetyper från förvaltningsdomstolarna. De fem MMD finns i dag placerade vid tingsrätterna i Nacka, Vänersborg, Vaxjö, Umeå och Östersund där de tidigare fem miljödomstolarna fanns; se kartan i faktarutan ovan. Det geografiska ansvaret för miljöstillståndsprövning i domstolarna är alltså oförändrat. Mark- och

<sup>8</sup> T.ex. tomträttsmål enligt jordabalken, expropriationslagen, anläggningslagen, ledningsrättslagen.

<sup>9</sup> En av de särskilda ledamöterna ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde. Den andra särskilda ledamoten ska ha erfarenhet av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av sådana sakfrågor som faller inom nämnda förvaltningsmyndigheters verksamhetsområde. Till skillnad från domarna och de tekniska råden är de särskilda ledamöterna inte anställda vid domstolen utan tjänstgör efter kallelse.

miljööverdomstolen (MÖD) inrättades samtidigt och finns som en del av Svea hovrätt i Stockholm, där även Miljööverdomstolen tidigare fanns.

Enligt regeringens proposition 2009/10:215 bildades MMD främst för att effektivisera hanteringen av mål enligt miljöbalken, plan- och bygglagen (PBL) och andra fastighetsmål då det bedömdes finnas synergier mellan dessa måltyper. Domstolsverket menade själva vid tiden för reformen att MMD har potential att förenkla, samordna och effektivisera handläggningen och prövningen av de berörda måltyperna.<sup>10</sup>

Enligt propositionen är huvudsyftet med reformen att:

- öka *måltillströmningen* till domstolarna
- öka *specialiseringen* av lagfarna ledamöter, ge möjligheter till kompetensutveckling och möjliggöra ett specialiserat beredningsstöd
- öka förutsättningarna för en *enhetlig praxis* i besluktade frågor vilket i sin tur kan bidra till en ökad kvalitet i dömandet
- bidra till ökad *samordning i överprövningen* då många frågor som provas enligt miljöbalken och PBL är likartade (t.ex. MKB och riksintressen).

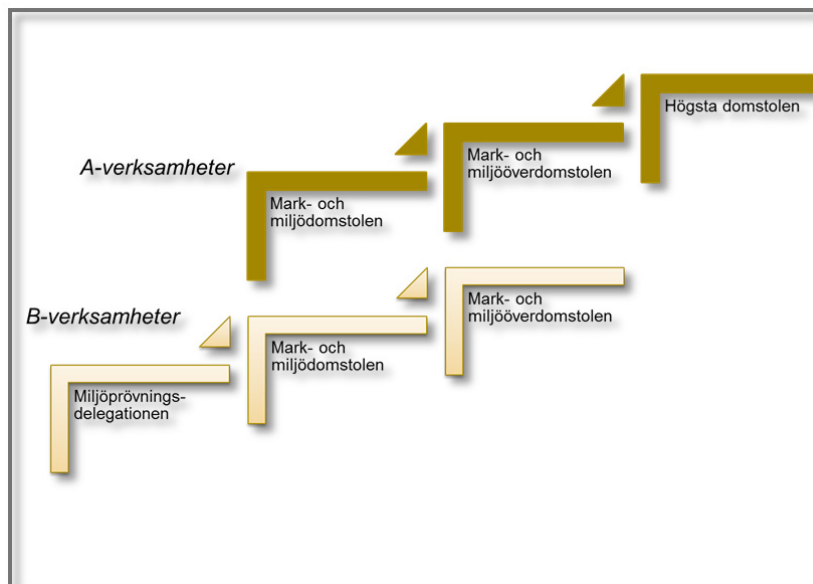
Organisationen av och rutinerna för miljöprövningen har behandlats i flera tidigare statliga utredningar, såsom Miljöbalkskommittén (SOU 2003:124), Miljöprocessutredningen (SOU 2007:111 och SOU 2008:31) och Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43).

Detta uppdrag omfattar inte att bedöma om reformen har bidragit till att uppnå de målsättningar som anges i propositionen, utan vi utvärderar reformen mot målet som anges i Tillväxtanalys uppdrag, det vill säga kortare ledtider i prövning av gruv- och täktverksamheter. Det kan dock noteras att gruvverksamheter inte nämns specifikt bland målsättningarna för reformen.

---

<sup>10</sup> Sveriges domstolar (2012). *Årsredovisning 2011*.

Figur 1 Första och högre instanser för prövning av A-verksamheter (t.ex. gruvor) och B-verksamheter (t.ex. täkter)



### 2.3 Miljöprövningsdelegationers funktion och organisation

I samband med att mark- och miljödomstolen bildades 2011 aktualiserades frågan om hur miljöprövningsdelegationerna ska vara organiserade. I proposition 2009/10:215 (som behandlade bildandet av MMD) föreslogs även en ändrad organisation för prövning av så kallade B-verksamheter. Vid den tiden prövades B-verksamheter av MPD som fanns vid *samtliga* av landets 21 länsstyrelser.

#### Miljöprövningsdelegationer

Miljöprövningsdelegationerna är en fristående enhet inom en länsstyrelse som prövar ärenden om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Ärendena bereds av handläggare på länsstyrelsens miljöskydds-enhet i samråd med ordförande och sakkunnig i miljöprövningsdelegationen. Ordföranden ska vara lagfaren och ha särskild erfarenhet av miljöfrågor och andra frågor som behandlas i miljöbalken. Den miljö-sakkunnige ska ha en teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och särskild erfarenhet av frågor om skydd för människors hälsa och miljön. Beslut om tillstånd fattas därefter av ordförande och sakkunnig utan påverkan av länsstyrelsen i övrigt.<sup>11</sup> Beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen, se figur 1 ovan.

Koncentrationen av MPD-verksamheten skedde drygt ett år efter bildandet av MMD. Sedan 1 juni 2012 finns en MPD vid tolv av landets länsstyrelser och deras prövningsområde följer länsgränserna och täcker mellan ett och tre län, se tabell 1. I samband med koncentrationen fick åtta MPD ansvar för prövningar i ett eller två nya län, medan fyra MPD behöll sitt geografiska ansvarsområde.

<sup>11</sup> Förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

Tabell 1 Miljöprövningsdelegationernas prövningsområden

Länsstyrelse med MPD	Prövningsområden
Dalarnas län	Dalarnas län och Gävleborgs län
Hallands län	Hallands län
Kalmar län	Kalmar län och Kronobergs län
Norrbottens län	Norrbottens län
Stockholms län	Stockholms län och Gotlands län
Skåne län	Skåne län och Blekinge län
Uppsala län	Uppsala län, Södermanlands län och Västmanlands län
Västerbottens län	Västerbottens län
Västernorrlands län	Västernorrlands län och Jämtlands län
Västra Götalands län	Västra Götalands län
Örebro län	Örebro län och Värmlands län
Östergötlands län	Östergötlands län och Jönköpings län

Källa: Förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Syftet med att koncentrera MPD-verksamheten var främst att göra prövningen mer specialiserad och effektiv, genom att:

- tydliggöra miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller vad gäller tillstånd och tillsyn
- åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig prövning av B-verksamheterna
- öka ärendemängden så att ordföranden och den miljöakkunnige kan arbeta heltid med tillståndsprövning och därigenom bidra till en mer kvalificerad och effektiv prövning<sup>12</sup>
- öka erfarenheten av att pröva olika typer av verksamheter, såsom vindkraft och täkter
- förbättra förutsättningarna för en mer enhetlig rättstillämpning.<sup>13</sup>

Vid sammanslagningen angav regeringen som målsättning ett ärende vid miljöprövningsdelegationen ska beslutas inom sex månader från det att en fullständig ansökan har lämnats in, om det inte finns några särskilda skäl.

## 2.4 Sammanfattning

Det finns fyra klasser av miljöfarliga verksamheter, varav gruvbrytning och täkter hör till de två högsta klasserna och kräver tillstånd enligt miljöbalken. Gruvbrytning klassas som en A-verksamhet och mark- och miljödomstolen är därmed första instans för prövningen. Täkter klassas normalt sett som B-verksamheter och prövas av en miljöprövningsdelegation. Det finns två undantag från denna klassificering; provbrytning i

<sup>12</sup> I koncentrationen beaktades synpunkter om behovet att hålla isär tillsyn av miljöfarlig verksamhet och tillstånd. Detta regleras i förordning om miljöprövningsdelegationer (2011:1237), där det framgår att ordföranden och den miljöakkunnige i MPD inte får arbeta med tillsyn av de verksamheter som MPD meddelar tillstånd till.

<sup>13</sup> Se proposition 2009/10:215.



gruvor prövas av en miljöprövningsdelegation och täkter som omfattar vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen.

Bildandet av mark-och miljödomstolen 2011 innebar att verksamheten vid 25 fastighetsdomstolar och 5 miljödomstolar koncentrerades till 5 mark- och miljödomstolar på samma tingsrätter där miljödomstolarna tidigare fanns. Domkretsarna ändrades därmed inte. Syftet med reformen var att höja kvaliteten och rättsäkerheten på handläggning och beslut genom ökad specialisering och mer enhetlig praxis. Snabbare prövning av gruvverksamhet uppgavs inte vara ett motiv.

Drygt ett år efter bildandet av domstolarna koncentrerades miljöprövningsdelegationer till 12 av landets länsstyrelser från att tidigare ha funnits vid samtliga 21 länsstyrelser. Syftet var att höja kvaliteten i tillståndsprövningen och göra den mer effektiv och enhetlig. Enligt regeringen var en målsättning att ärenden ska beslutas inom sex månader från det att en fullständig ansökan lämnats in.

### 3 Mark- och miljödomstolen

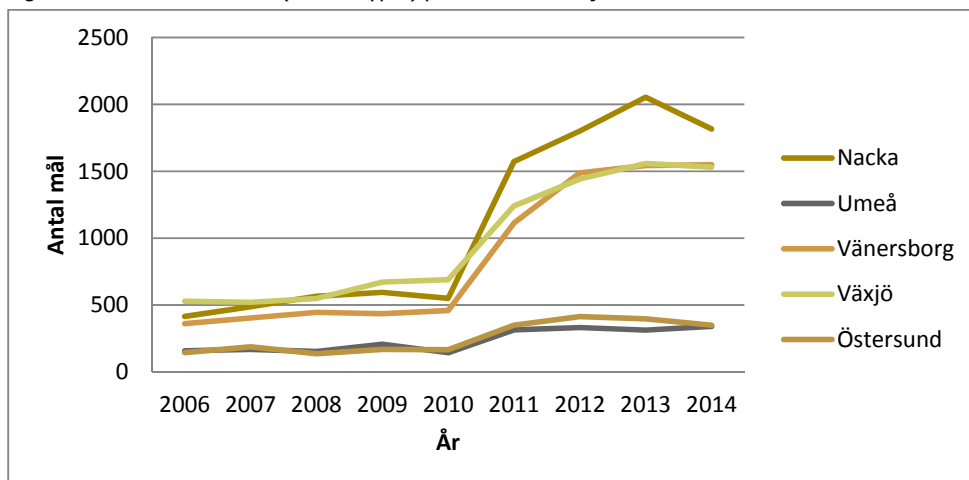
I Tillväxtanalys regeringsuppdrag ingår att analysera huruvida bildandet av mark- och miljödomstolen 2011 samt ökat anslag till domstolarna 2013 och 2014 har påverkat ledtiderna för tillståndsprövning av gruv- och täktverksamheter.<sup>14</sup> Fokus i detta kapitel ligger på prövning av gruvverksamheter. Vi diskuterar först hur det ökade anslaget har använts och hur de olika domstolarnas resursnivå har utvecklats i relation till ärendemängden. Sedan presenterar vi ledtiderna för tillståndsprövningar av gruvverksamheter. Vi jämför även med ledtiderna för prövning av andra typer av miljöfarliga verksamheter (A-verksamheter) samt ser på skillnader över tid. Slutligen presenterar vi resultat från tre fallstudier av miljötillståndsprövningar av gruvverksamhet där verksamhetsutövare, sakägare och domstolsrepresentanter ger sitt perspektiv på huruvida ovan nämnda satsningar har påverkat ledtiderna.

#### 3.1 Utveckling av resursnivå och ärendemängd

##### 3.1.1 Ärendemängd

Antalet mål som hanteras av miljödomstolen, och senare mark- och miljödomstolen, ökade kontinuerligt under den period vi har studerat, 2006–14. Med undantag för enstaka år ökade antalet inkomna mål av alla måltyper.<sup>15</sup> Den största ökningen i antalet inkomna mål skedde vid bildandet av mark- och miljödomstolen 2011 då de nya måltyperna fastighets- och PBL-mål tillkom.

Figur 2 Antalet inkomna mål (alla måltyper) per mark- och miljödomstol 2006–14



Källa: Egen bearbetning av statistik från Domstolsverket<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Endast täkter som omfattar vattenverksamhet prövas av MMD som första instans.

<sup>15</sup> Målunderlaget ändrades dock under mätperioden. Några exempel nämns här: Vid ändringen av bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som trädde i kraft den 1 januari 2008 blev ungefär 50 A-verksamheter istället B-verksamheter, medan 1 000–1 300 B-verksamheter blev anmälningspliktiga C-verksamheter. År 2015 tillkom tvister om vatten och avlopp som tidigare handlagts av dåvarande Statens va-nämnd. Överprövning av nätkoncessioner tillkom 2013.

<sup>16</sup> E-postmeddelande från Caroline Wärnbring.

Utvecklingen av antalet inkomna mål följer detta mönster hos samtliga domstolar. Figur 2 visar den totala inkomna mängden mål uppdelat på domstol, och det framgår att antalet är betydligt högre hos domstolarna i Nacka, Vänersborg och Växjö som täcker storstadsregionerna i södra Sverige, jämfört med de domstolar som täcker norra Sverige. Andelen mål som är miljömål varierar mellan 37 procent (Nacka) och 51 procent (Växjö) med ett medelvärde på 43 procent för hela den studerade perioden. Närmare 80 procent av de cirka 40 gruvrelaterade tillståndsmålen enligt miljöbalken (målkategori 31/01) hanterades av mark- och miljödomstolen i Umeå.<sup>17</sup> Nacka och Vänersborg hanterade cirka 10 täktrelaterade tillståndsmål var, av de totalt cirka 25 täktmål som hanterades av domstolarna under hela den studerade perioden.<sup>18</sup>

### 3.1.2 Resurser

Regeringen anslår medel till Domstolsverket i det årliga regleringsbrevet, och Domstolsverket fördelar sedan i sin tur medel till sina olika enheter och domstolar på olika beräkningsgrunder. I budgetpropositionen kan regeringen dock göra särskilda satsningar som beskrivs nedan. Samtidigt är det Domstolsverket som beslutar om fördelningen av medlen; regeringen beslutar alltså inte direkt om budgeten för de fem olika mark- och miljödomstolarna. Tabell 2 visar en översikt av särskilda riktade medel som regeringen anslog i samband med bildandet av domstolarna och fram till 2014. Det framgår att flera parallella satsningar med olika syften gjordes under den aktuella perioden.

Tabell 2 Riktade anslagsökningar till Domstolsverket avseende mark- och miljödomstolarna

År	Belopp (mnkr)	Ändamål
2011–2013	82,2	För kostnader i samband med bildandet av MMD
2011	6,0	För löpande kostnader
2013–2014	60,0	För effektivare hantering av t.ex. tillstånd för förnybar energi och prövning av bl.a. gruvnäring och täkter
2013–2014	20,0	För att korta handläggningstiderna för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen
2014	2,1	För överklagade nätkoncessioner
Summa 2011–2014	170,3	

*Källa: Egen bearbetning av budgetpropositioner 2011–14*

Enligt Domstolsverket hade de dåvarande miljödomstolarna varit underfinansierade under en längre tid och stora delar av de riktade medlen som anslogs i samband med reformen uppges ha använts till att täcka det rådande underskottet.<sup>19</sup> Budgeten för de fem mark- och miljödomstolarna mer än fördubblades 2011 jämfört med de dåvarande miljödomstolarnas budget 2010. Den sammanlagda budgetökningen för de fem domstolarna från året före reformen till och med 2014 var 110,8 miljoner kronor, det vill säga drygt 65 procent av de anslagna medlen.

Domstolsverket har fördelat resurser till de enskilda mark- och miljödomstolarna, dels strategiskt ur en fördelningsmodell och dels mer ad hoc-mässigt genom att de enskilda mark- och miljödomstolarna fått argumentera för sin sak vad gäller behovet av ökat

<sup>17</sup> Beräkningen bör ses som en uppskattning av den relativa målfördelningen. Den grundas på författarnas egna bedömningar av måltyper utifrån ärendemeningar, och därför finns det risk för en viss felmarginal.

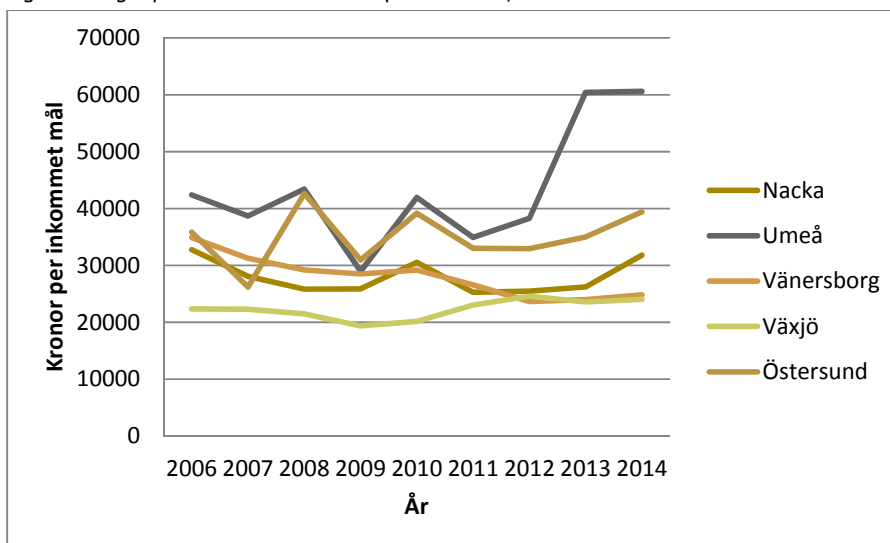
<sup>18</sup> Detta gäller täkter som prövas i MMD som första instans. Beräkningen bör ses som en uppskattning av den relativa målfördelningen. Den grundas på författarnas egna bedömningar av måltyper utifrån ärendemeningar, och därför finns det risk för en viss felmarginal.

<sup>19</sup> Åke Sköld Carlsson, Domstolsverket, telefonintervju 2015-11-26.

medelsanslag.<sup>20</sup> Fördelningen av resurser vid reformen 2011 hade som utgångspunkt hur många mål som respektive domstol beräknas få in och hur många mål de olika personalkategorierna kan hantera under ett år. En schablontimkostnad har beräknats för fastighets- och PBL-mål,<sup>21</sup> medan det inte gick att beräkna någon schablonkostnad för miljömål eftersom de vid den tiden bedömdes ha en för stor spridning vad gäller personalens tidsåtgång.<sup>22</sup> Resultatet blev att domstolarna med flest mål har störst budget. År 2014 hade Nacka överlägset flest mål och även störst budget på 57,8 miljoner kronor, medan domstolarna med färst mål, Östersund och Umeå, hade en budget på 13,8 respektive 20,6 miljoner.

För att nyansera denna bild presenterar vi domstolarnas budget i relation till mängden mål, illustrerat i Figur 3. Från denna figur kan vi utläsa att Umeå med lägst antal inkomna mål också har betydligt större resurser per mål i jämförelse med de andra domstolarna. Sett utifrån antalet mål per anställd stärks bilden av Umeå som den mest väl resurssatta domstolen, eftersom Umeå i genomsnitt har 18,7 inkomna mål på anställd jämfört med medianen 25,5 mål per anställd.<sup>23</sup>

Figur 3 Budget per inkommet mål för respektive MMD, 2006–14



Källa: Egen bearbetning av budgetmaterial från Domstolsverket

Genom den ökade budgettilldelningen 2013 och 2014 har ytterligare personal anställt vid de olika mark- och miljödomstolarna. Utöver detta har Domstolsverket gett domstolarna i Umeå och Nacka särskilda medel för att hantera omfattande och komplexa tillståndsmål enligt miljöbalken (till exempel gruvsmål), slutförvaret av kärnbränsle och vägprojektet *Förbifart Stockholm*. Tillståndsprövning av gruvverksamheter anses av många bedömare tillhöra de mest komplicerade miljömålen.<sup>24</sup> Intervjupersoner vid mark- och miljö-

<sup>20</sup> ibid

<sup>21</sup> Fastighetsmål första instans, ca 21 500 kr per mål. Fastighetsmål överklagade och ärenden, ca 30 000 kr per mål. PBL 12 kapitel, ca 29 000 kr per mål. Övriga PBL-mål, ca 17 000 per mål.

<sup>22</sup> Åke Sköld Carlsson, Domstolsverket, e-post 2016-01-19.

<sup>23</sup> Egna beräkningar baserat på budgetmaterial från Domstolsverket.

<sup>24</sup> Anders Alenskär, MMD Umeå, intervju 2015-11-03. Robert Erixon, Länsstyrelsen Västerbotten (numera Umeå kommun), intervju 2016-04-07.

domstolen i Umeå menar också att gruvsmål är betydligt mer kostsamma eftersom det är flera olika typer av miljöpåverkan som ska prövas i ett och samma mål (utsläpp till luft och vatten, avfallshantering, buller med mera). Enligt representanter för domstolen innehåller ett gruvsmål i princip flera olika tillståndsprövningar, då väldigt många olika typer av miljöpåverkan ska bedömas.<sup>25</sup> Det är även vanligt att olika typer av miljöpåverkan villkoras i flera deldomar efter så kallade prøvotider. Detta kan förklara varför budgeten och personalresurserna vid MMD i Umeå är störst per mål då de dömer i betydligt fler komplicerade gruvsmål.

Domstolsverket rapporterar att man genomfört ett antal åtgärder för att förkorta handläggningstiden, såsom utbildningar för samtliga yrkeskategorier. Vidare har man även sett över handläggningsrutinerna och arbetsförhållandena vid domstolarna, vilket resulterade i att särskilda anställningar som specialistföredragande inrättades. Därutöver har domstolarna genomfört ett antal initiativ för att öka samarbetet mellan de olika mark- och miljödomstolarna och mark- och miljööverdomstolen.<sup>26</sup>

## 3.2 Ledtider

I detta avsnitt presenteras ledtiderna för miljötillståndsprövning av A-verksamheter (A-mål) som avgjordes av mark- och miljödomstolarna under perioden 2007–14. Här analyserar vi bland annat spridningsmått, tid mellan inkommen ansökan till en eventuell första deldom och tiden till dess att målet avslutats. Vi jämför även skillnader i ledtider för gruvor med andra typer av miljöfarlig verksamhet. Jämförelseverksamheterna valdes ut för att de innefattar stora ingrepp i naturen och har potential att väcka känslor hos allmänheten. Avslutningsvis redovisar vi ledtiderna för mål där det förekommer deldomar.

I det föregående avsnittet utgick vi ifrån antalet *inkomna* mål, som indikator på arbetsmängden hos domstolarna. Detta avsnitt innehåller i stället en analys av ledtider för *avgjorda* mål och statistiken presenteras därför utifrån året då målet avgjordes. Om vi i stället hade valt att presentera statistiken utifrån året då målet inkom skulle analysen riskera att visa mycket korta ledtider på senare år eftersom endast mål med korta ledtider har hunnit avgöras. Detta problem visar en svårighet med att studera effekterna av reformerna; många mål pågår under flera år innan de avgörs, och de kan därför ha påbörjats innan reformerna men avslutats efteråt. Det krävs en betydligt längre uppföljningsperiod för att kunna se effekterna av reformerna, om vi till exempel vill studera mål som har inkommit efter reformerna och hunnit avslutas. Vi kommer därför vara mycket försiktiga med att dra slutsatser baserat på analysen.

### 3.2.1 Antal beslutade mål

Under mätperioden 2007–14 avgjorde mark- och miljödomstolarna sammanlagt drygt 350 ansökningar om tillstånd för miljöfarlig verksamhet (A-verksamheter). Antalet avgjorda mål varierar från år till år, från 59 mål som mest år 2007 ner till 24 mål år 2010. Under mätperioden avskrevs 85 ärenden.

I jämförelse med andra utvalda verksamhetstyper är mål om *gruvverksamhet* relativt ovanliga. I datamaterialet finns totalt 14 sådana mål med slutdom under mätperioden

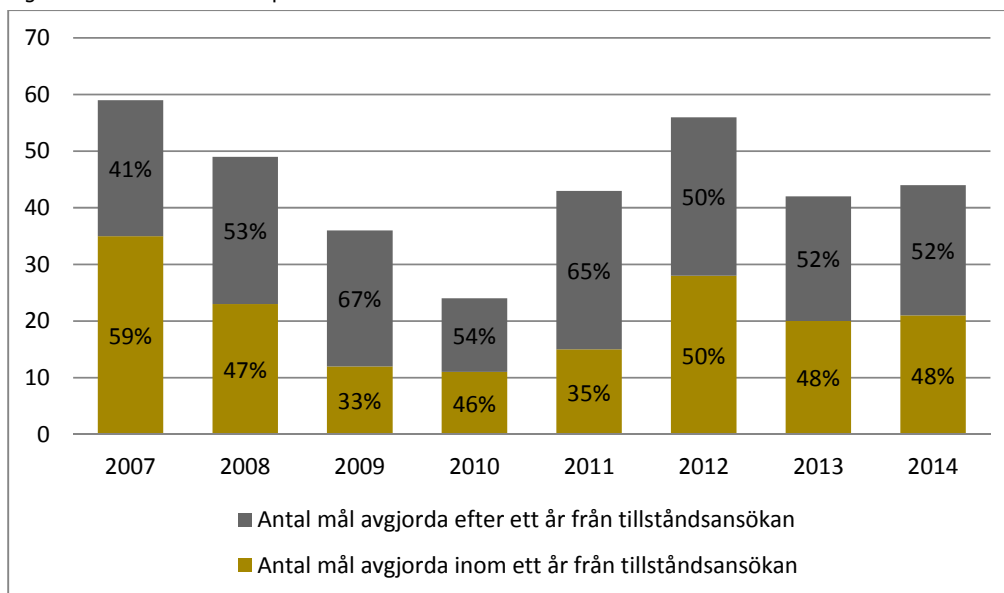
<sup>25</sup> Anders Alenskär, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Intervju, Umeå. 2015-11-03

<sup>26</sup> I regleringsbrevet för år 2013 och 2014 uppdrogs åt Domstolsverket att särskilt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att korta handläggningstiderna vid mark- och miljödomstolarna. Man skulle även redovisa hur de ökade resurserna som tillfördes genom budgetpropositionen för 2013 och 2014 har bidragit till en effektivare hantering av mål.

2007–14. Under samma period fick 36 gruvsmål en första dom (slutdom eller deldom), och årligen avkunnades slutdom i 1–3 gruvsmål. Sett till olika verksamhetstyper är *avfalls-hantering* den vanligaste, följt av *el-, gas- och värmeproduktion* med 61 respektive 55 mål med slutdomar under perioden. Under samma mätperiod avgjordes 35 mål av typen pappers- och pappersvarutillverkning, och 4 *täktmål* i MMD.<sup>27</sup>

Enligt mark- och miljödomstolarnas gemensamma målsättning ska 75 procent av målen få en första dom inom ett år efter inkommen ansökan. Ett första avgörande innefattar såväl deldom som slutdom.<sup>28</sup> Resultaten visar att mark- och miljödomstolarna inte nådde målsättningen under åren 2007–14 för mål rörande tillstånd till miljöfarlig verksamhet, se Figur 4. Enligt vår beräkningsmetod var måluppfyllelsen för denna målgrupp som lägst år 2009 och 2011 då ungefär en tredjedel av målen avgjordes inom ett år från att tillståndsansökan inkom till domstolen. Det går från dessa siffror inte heller säga något om effekter av reformen med avseende på andel mål som uppfylldes i tid. Det bör noteras att mark- och miljödomstolen enligt Domstolsverket<sup>29</sup> uppnår verksamhetsmålet för samtliga måltyper och att våra beräkningar enbart avser A-verksamheter.

Figur 4 Antal avslutade mål per år då första dom avkunnats



Källa: Ramböll (2016) opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.

### 3.2.2 Jämförelse med andra verksamheter

Vi belyser tidsåtgången för prövningsprocessen genom att mäta den totala ledtiden mellan inkommen ansökan och slutlig dom från mark- och miljödomstolen. De fem mark- och miljödomstolarna avgjorde endast 14 mål rörande tillstånd för gruvverksamhet under

<sup>27</sup> Mark- och miljödomstolarna kan ha avgjort fler täktärenden än dessa fyra under den aktuella mätperioden, men i så fall har de troligen diarieförts som vattenverksamhet. De ingår inte i studien eftersom studien inte omfattar vattenverksamhet.

<sup>28</sup> Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. *Verksamhetsmål för mark- och miljödomstolarna 2013*. 27 mars 2013.

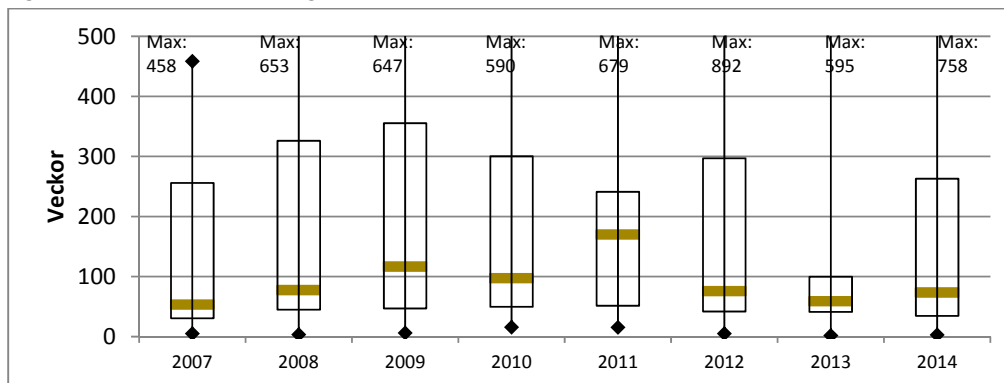
<sup>29</sup> Sveriges domstolar (2015) *Årsredovisning 2014*.

perioden 2007–14. Mot bakgrund av detta är det svårt att dra några slutsatser om utvecklingen av ledtiderna över tid då det endast gäller 1–3 gruvsmål per år.

Sett till den totala ledtiden för A-verksamheter finns det stora variationer både mellan och inom de olika åren för slutlig dom. I figur 5 redovisas totala ledtider för A-mål över tid. Även i denna figur framgår att de totala ledtiderna varierar kraftigt från år till år med bland annat en stor spridning under exempelvis 2008 och 2009, medan spridningen under 2013 är betydligt mindre. Figur 5 nedan visar dessutom att de totala medianledtiderna ökade under den första hälften av mätperioden, men därefter har de minskat. Minskningen har skett efter år 2011, vilket sammanfaller med bildandet av mark- och miljödomstolarna. Medianen och spridningen ökade dock något under år 2014 jämfört med år 2013, så trenden är inte helt tydlig och det behövs en längre uppföljningsperiod för att studera den långsiktiga trenden. En jämförelse utifrån total ledtid och ärendemening för dessa gruvsmål tyder på att ärenden som uppenbarligen avser tillfällig eller tidsbegränsad gruvverksamhet tenderar att ha kortare total ledtid än andra gruvsmål. Av ärendemeningarna framgår även att de mål som avser etableringar av nya gruvor tenderar att ha längre total ledtid än mål som avser befintliga gruvor.

Det finns flera möjliga förklaringar till att vissa mål har en extrem lång ledtid medan andra ärenden har en extrem kort total ledtid. Mycket långa totala ledtider kan bland annat bero på att prövningsprocessen blivit vilande av en eller annan anledning. Extremt kort tid kan bland annat bero på att ansökan avser en tidsbegränsad förändring av verksamheten och/eller en befintlig verksamhet. Exempel på båda finns bland de gruvsmål som avgjordes under den aktuella mätperioden.

Figur 5 Total ledtid bland samtliga A-mål år 2007–14.



Källa: Ramböll (2016) opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.

Sett till enskilda mark- och miljödomstolar varierar medianen stort från år till år. Det är dock inte möjligt att se någon tydlig trend över tid hos de olika mark- och miljödomstolarna.

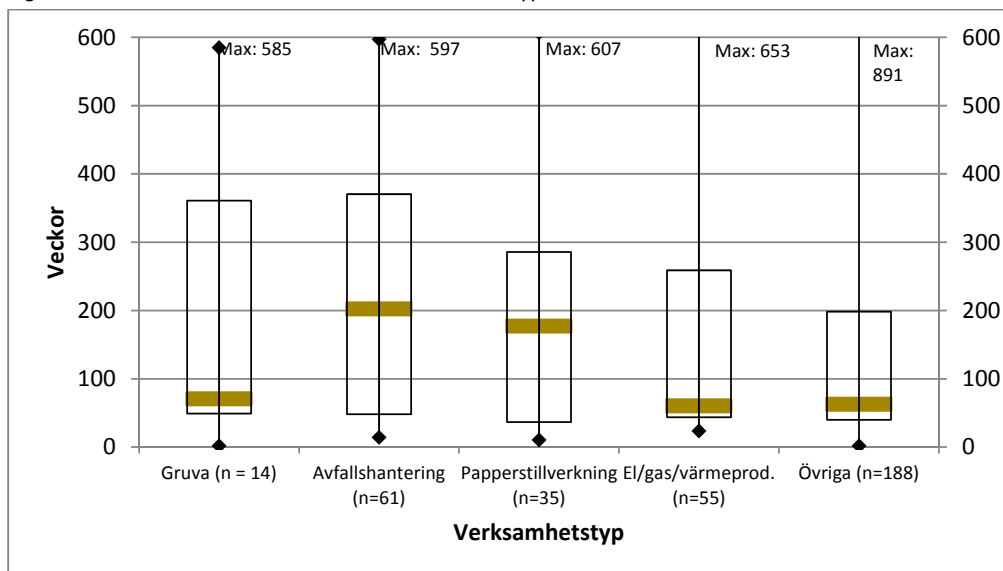
I figur 6 illustreras hur den totala ledtiden fördelar sig bland olika verksamhetstyper. Det förekommer stora variationer för varje verksamhetstyp och inom samtliga kategorier finns mål med ledtider på drygt 600 veckor (cirka 12 år), samtidigt som det finns mål med ledtider som är kortare än ett halvår. Långa ledtider påverkar således inte bara gruvor utan även flera typer av miljöfarliga verksamheter. För verksamhetstypen gruva och kategorin övriga verksamheter förekommer totala ledtider på endast två veckor, vilket indikerar en mycket snabb prövning i enskilda mål. Ärendemeningarna för dessa mål tyder på att målen

avser tillfälliga och tidsbegränsade tillstånd, vilket kan förklara varför tillståndsprövningen har gått ovanligt snabbt.

*Gruvmålens* totala ledtid uppgår i median till 71 veckor. Det är längre än för ärenden som rör *el-, gas- och värmeproduktion* samt *övriga verksamheter*, då den är 61 respektive 60 veckor. Samma sak gäller även för de fyra mål som rör *täktverksamhet*, där medianen är 62 veckor.<sup>30</sup> Inom verksamhetstyperna *avfallshantering* och *papperstillverkning* är ledtiderna betydligt längre än för gruva. För dessa verksamhetstyper är medianen 177 respektive 202 veckors total ledtid.

För ärendetyperna *gruva, el-, gas- och värmeproduktion* samt *övriga verksamheter* ligger medianvärdet mycket nära den nedre kvartilen. Detta indikerar en ojämn fördelning av ledtider för olika ärenden, där ett stort antal ärenden har förhållandevis korta ledtider. Detta kan jämföras med ärendetyperna *avfallshantering* och *papperstillverkning* där ledtiderna är betydligt mer jämnt fördelade, även om det förekommer ett mindre antal ärenden med mycket långa ledtider.

Figur 6 Total ledtid för A-mål bland olika verksamhetstyper 2007–14.



Källa: Ramböll (2016) opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.

### Total ledtid med deldom

I vissa fall beror en lång ledtid mellan ansökan och slutlig dom på att domstolen har avkunnat en deldom. Det kan ske om mark- och miljödomstolen har funnit att verksamheten är tillåtlig och man vill möjliggöra för brådskande arbeten att komma igång (22 kap. 26 § miljöbalken), samt om frågor rörande exempelvis vissa villkor har skjutits upp (22 kap. 27 § första stycket miljöbalken). En deldom från mark- och miljödomstolen innebär således vanligtvis att den sökande kan komma igång med delar av sin verksamhet.<sup>31</sup>

För att få en bredare bild av hur länge det tar innan verksamheten (troligen) drar i gång har vi utökat definitionen till att innefatta alla *gruvmål* där en första dom (deldom eller dom)

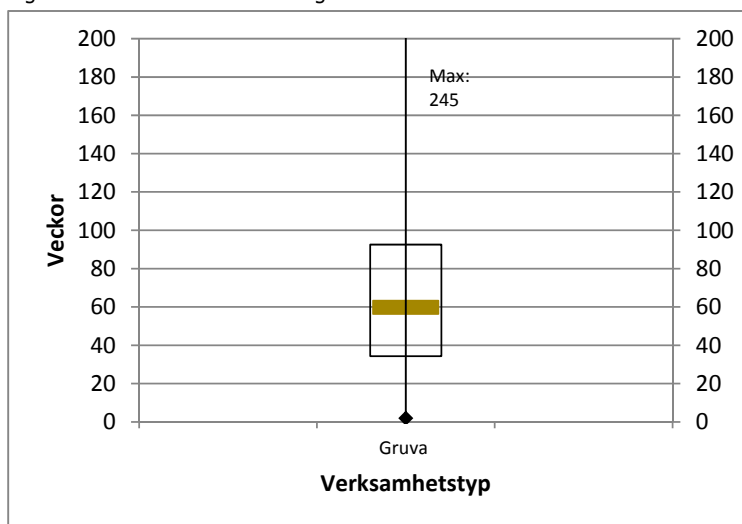
<sup>30</sup> Täktmål som prövas av MMD finns ej med i figuren.

<sup>31</sup> Naturvårdsverket (2003) *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*. Handbok 2003:3.



avkunnades 2007–14. Med denna definition omfattar studien 36 gruvsmål under den studerande perioden och figur 7 visar resultatet från dessa. Medianen är på cirka 60 veckor vilket är lägre än den för helt avslutade mål. Den största skillnaden vi ser är att spridningen är mindre; i detta fall har 25 procent av målen en ledtid på över 92 veckor jämfört med 360 veckor för helt avslutade mål.

Figur 7 Ledtid till första dom för gruvsmål 2007–14



Källa: Ramböll (2016) opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys, kompletterad med egen undersökning gjord av författarna.

### 3.3 Kvalitativ studie

I detta avsnitt sammanfattar vi resultaten av vår kvalitativa studie. Vi undersöker vilken effekt bildandet av mark- och miljödomstolar och ökade resurser hos domstolarna har haft på ledtider för gruvsmål. Vi gjorde under första halvåret 2016 fallstudier av miljötillståndsprovningar av tre olika gruvinvesteringar. Provningarna gjordes hos två olika domstolar och de inkluderar en nyetablering, en produktionsökning i en befintlig underjordsgruva och ett nytt dagbrott inom ett befintligt industriområde. Ansökningarna gjordes av olika typer av bolag (privat/statligt, svensk/utländskt) och avser verksamhet i tre olika län. En eller flera deldomar avkunnades i två fall och i ett fall avvisade domstolen ansökan. Fallstudierna baseras på arkivmaterial från domstolarna, intervjuer med sökande bolag, personal från de prövande domstolarna, länsstyrelser och kommuner samt ett antal lokala föreningar från närliggande samhällen. Fallstudierapporten finns att läsa i Tillväxtanalys (2016c) *Miljötillståndsprovning och gruvinvesteringar -Effektiviseringspotential baserad på tre fall*.

#### 3.3.1 Bildandet av mark- och miljödomstolar

I de tre provningar vi har studerat finner vi inget stöd för att bildandet av mark- och miljödomstolen (det vill säga att fastighets- och PBL-mål numera hanteras av samma domstol) har påverkat ledtiderna för miljötillståndsprovning av gruvverksamheter. Respondenterna lyfter fram att det är olika tekniska råd vid domstolarna som bereder miljömål jämfört med de nytillkomna måltyperna, PBL-och fastighetsmålen. Det lyfts även

fram att domkretsarna inte ändrades till följd av reformen. Så här säger chefsrådmannen från en domstol:

*Bildandet av mark- och miljödomstolarna, det vill säga att bland annat fastighets- och PBL-mål har tillkommit, har inte påverkat ledtiderna för miljömål. (domstol)*

Respondenter från sökande bolag delar denna bedömning. De upplever att bildandet av mark- och miljödomstolen vare sig har påverkat handläggningstiderna eller prövningsprocessen i övrigt. Två av de tre intervjuade bolagen har gjort flera ansökningar både innan och efter reformen.

*Det var ingen större skillnad från att varit miljö- till att bli mark- och miljödomstolar. (Boliden)*

*Mark- och miljödomstolen blev de när fastighetsdomstolar lades ner och det märks ju inte i de här ärendena. (LKAB)*

De kommuner och lokala föreningar vi har talat med har ingen uppfattning om reformen har påverkat ledtiderna. Inte heller kan en av respondenterna från en länsstyrelse se någon direkt effekt på ledtider av bildandet av mark- och miljödomstolen:

*Nej, nej det kan jag inte påstå (Länsstyrelsen Norrbotten)*

Respondenter vid en annan mark- och miljödomstol ser inte heller att bildandet av mark- och miljödomstolar har haft någon påverkan ledtiderna i gruvsmål.<sup>32</sup> De lyfter dock fram det ökade samarbetet och erfarenhetsutbytet mellan domstolarna som etablerades efter reformen som något positivt. De menar att det har potential att leda till ökad effektivitet och en mer likartad prövning.

### 3.3.2 Ökade resurser hos domstolarna

Respondenterna har alltså inte upplevt att bildandet av mark- och miljödomstolarna (det vill säga att nya måltyper har tillkommit) har påverkat ledtiderna, men flera har noterat en högre resursnivå hos domstolarna. Detta upplever respondenterna som positivt.

Samtidigt upplevde flera respondenter att de hade fått ett bra bemötande från domstolen både före och efter reformen och att de har fått snabba svar på frågor och begäran om handlingar. En respondent från en förening svarar så här:

*Vi har inte upplevt någon fördröjning utan det har blivit snabbt expedierat om man får uttrycka sig på ett sådant språk. Ville man ha några upplysningar, som jag som kom in lite senare ville hämta in lite mer saker då, och då fick jag ju det hemskickat direkt digitalt så jag hade det nästan på minuten sedan vi hade pratat om det och det tycker jag är snabbt och fantastiskt. Och inga problem på något sätt. (FVO)*

Ett sökande bolag som vill vara anonymt uppger att man inte upplevde att domstolen utgjorde någon flaskhals i prövningen vare sig före eller efter reformen och att det snarare var bolaget som behövde mer tid.

*Det var nog inga problem där. Vi fick den tid vi behövde, snarare att vi fick begära anstånd för att vi behövde mer tid.*

Respondenter vid båda mark- och miljödomstolarna som vi talade med anser inte att de har saknat resurser för att hantera tillståndsmål efter resursökningen. Respondenter vid

<sup>32</sup> Anders Alenskär, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Intervju, Umeå. 2015-11-03.

domstolarna menar dock att läget hade varit kritiskt innan. De säger att tillräckliga resurser med naturvetenskaplig kompetens är en förutsättning för att kunna hantera sådana mål och att resurstillskotten har möjliggjort anställning av fler tekniska råd. Därefter har domstolarna satsat på att arbeta bort efterskottet för att öka genomströmningen av målen och de upplever att bolagen uppskattar detta.

Respondenter från sökande bolag och från länsstyrelserna lyfter också fram att det är positivt att domstolen har fått mer resurser.

*De har ju fått resurser, utökade resurser nu under senaste, ja två åren. Jag tycker nog att, ja det går ju snabbare, det gör det. (Länsstyrelsen Västerbotten)*

*Handläggningstiderna hos mark- och miljödomstolarna (tidigare miljödomstolarna) var tidigare ett stort problem men under senare tid har det skett stora förbättringar med större resurser, tydligare processledning och en ambition att korta handläggningstiderna. (LKAB)*

Några lyfter fram ”innovationer” hos domstolen, till exempel att tidsplaner tas fram i ett tidigt skede och att man oftare tar kontakt med parter i målet och skickar ut påminnelser och förvarnar om kommande steg i prövningsprocessen. Detta upplevs överlag bidra till kortare ledtider.

*Processen har blivit tydligare (Kiruna kommun)*

En respondent från ett sökande bolag menar att resursökningen har påverkat ledtiderna, men att domstolarna bara kan skynda på målet till en viss punkt. Andra aktörer kan ändå bidra till att ledtiderna blir långa.

*Jag har varit på Boliden sedan 2010. När jag började då hände det väldigt ofta att målen blev liggande bara därför att miljödomstolen inte hann med men sedan så fick miljödomstolen åtminstone i Umeå extra resurser från regeringen och fick tillsätta fler tjänster, och då märkte åtminstone jag en skillnad i att domstolen sällan blev bromsklossen. Visserligen blir prövningarna fortfarande långa men det beror mer på att liksom kraven ökar på utredningar och det blir fler myndigheter som är engagerade och att myndigheterna har stoffat upp sig kan man säga. (Boliden)*

Andra aktörer (lokala föreningar och samiska representanter) varnar för att strävan efter korta ledtider kan riskera rättsäkerheten. Dessa parter får inget officiellt stöd eller extra resurser för att kunna delta i processer. De har svårt att hinna med att granska det omfattande tekniska underlag som utgör ansökan om tillstånd för gruvbrytning och miljökonsekvensbeskrivning.

### 3.4 Sammanfattning

I detta kapitel har vi analyserat vad bildandet av mark- och miljödomstolen och ökat anslag har inneburit för ärendemängden och resurstillgången hos mark- och miljödomstolen. Vi har undersökt ledtiderna för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i mark- och miljödomstolen över tid. Vi har också jämfört ledtider för prövning av gruvverksamheter med ledtider för några andra utvalda verksamhetstyper. Slutligen har vi intervjuat representanter från domstolarna och parter i miljöförhållningsprövningar av gruvverksamheter om deras upplevelse av reformerna.

Bildandet av mark- och miljödomstolen kombinerades med ökade anslag, vilket kan ge kortare ledtider givet att ärendena inte samtidigt blir fler eller mer komplexa. De riktade medel som skulle tillfalla mark- och miljödomstolarna visade sig vara lägre än vad som

aviserades i budgetpropositionerna. Domstolsverket har fördelat medlen till de fem olika domstolarna dels utifrån en fördelningsnyckel som tar hänsyn till antalet mål och deras komplexitet, dels utifrån de olika domstolarnas motivering till behovet av ökad budget. De ökade medlen användes till att anställa mer personal, vilket kan ha fått effekt på handläggningstiden även på kort sikt. Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt har den överlägset största budgeten per inkommet mål, och även flest anställda per mål. Detta har motiverats med att Umeå hanterar flest gruvsmål – enligt våra beräkningar cirka 80 procent av alla gruvsmål. Sådana mål bedöms också generellt vara mer komplicerade än andra tillståndsmål eftersom de omfattar flera olika typer av miljöpåverkan som ska prövas i ett och samma mål (utsläpp till luft och vatten, avfallshantering, buller med mera).

Utöver budgetförstärkningar genomförde Domstolsverket en rad andra åtgärder för att korta handläggningstider, såsom utbildningar och förbättring av rutiner. De får troligen ingen effekt på handläggningstiderna samma år utan får ses som en investering som på kort sikt kan öka handläggningstiderna men på längre sikt kan leda till kortare handläggningstider och högre kvalitet.

Det finns en antydning till kortare ledtider, men det behövs en längre uppföljningsperiod för att vi ska kunna se en långsiktig trend. Gruvsmål uppvisar dock inte en längre ledtid än andra verksamhetstyper.<sup>33</sup> Tvärtom finner vi att flera andra verksamhetstyper har längre medianledtider än gruvverksamheter. För alla studerade verksamhetstyper finns extremt långa ledtider på över 600 veckor, men även extremt korta ledtider på bara någon vecka. En möjlig förklaring är omfattningen av prövningen. När det gäller gruvor har vi funnit att prövningar som avser utökning av befintliga verksamheter tenderar att ha kortare ledtider än prövningar av helt nya verksamheter. Den aktuella perioden omfattar bara 14 helt avslutade gruvsmål och därför har vi även valt att undersöka ledtider till första deldomen, vilket ökar populationen till 38 mål. Medianen ligger väldigt nära den för helt avslutade mål. Den största skillnaden vi ser är att spridningen är mindre och det blir färre mycket långa ledtider.

I våra fallstudier av tre gruvetableringar (Tillväxtanalys 2016c) har vi undersökt om respondenterna anser att bildandet av mark- och miljödomstolar och ökad budget har påverkat ledtiderna i gruvsmål. Varken domstolarna, länsstyrelserna eller kommunerna upplever någon sådan effekt men de flesta respondenter har sett att domstolarna fått mer personal och ökade resurser och upplever att det bidrar till kortare ledtider. Långa ledtider kan även bero på fördröjningar hos andra parter i målet (sökande bolag, myndigheter och andra remissinstanser) och det är viktigt att se på hela systemet, något som har diskuterats av Innovationsrådet<sup>34</sup> och Länsstyrelsen Västerbotten.<sup>35</sup> Samtidigt hävdar externa parter (lokala föreningar och företrädare för samiska intressen, inklusive Sametinget<sup>36</sup>) att processen måste få ta tid så att berörda sakägare kan delta på ett meningsfullt sätt.

<sup>33</sup> Länsstyrelsen Västerbotten (2015) fann också i sin studie av avgjorda tillståndsmål hos Mark- och miljödomstolen i Umeå 1 januari 2010–8 maj 2014 att gruvsmål inte tog betydligt längre än andra mål.

<sup>34</sup> Se Innovationsrådet (2012) *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en systemsyn*.

<sup>35</sup> Se Länsstyrelsen Västerbotten (2015) *Effektivare miljöprövning – metoder, mätningar och samverkansformer*.

<sup>36</sup> Peter Benson, GIS-samordnare och Anne Walkeapää, samhällsplanerare, Sametinget. Intervju 2016-05-04.

## 4 Miljöprövningsdelegationer

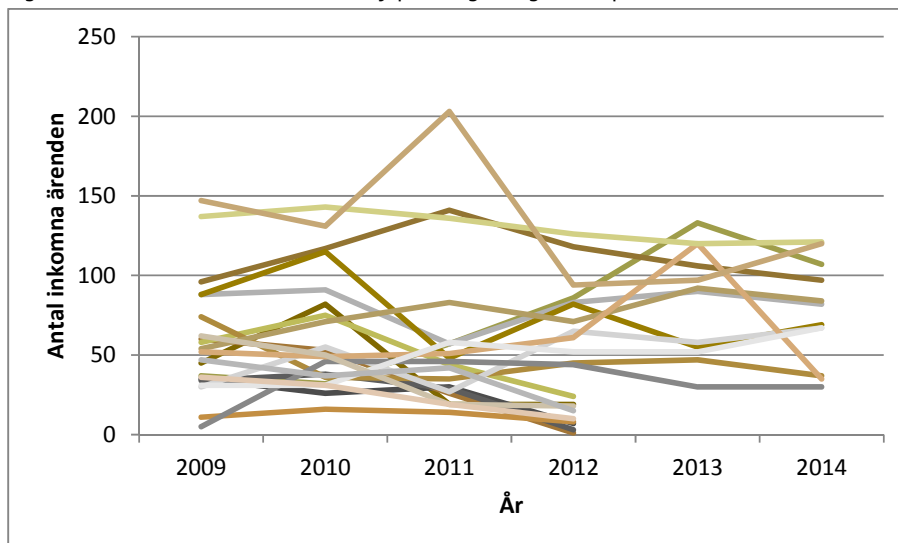
I detta kapitel diskuterar vi först hur det ökade anslaget har fördelats till de tolv länsstyrelser som har kvar en miljöprövningsdelegation efter verksamheten koncentrerades till färre länsstyrelser, samt hur ärendemängden har utvecklats hos de olika miljöprövningsdelegationerna. Vidare presenterar vi ledtider för tillståndsprövningar av täktinvesteringar och jämför dem med några andra utvalda miljöfarliga verksamheter (B-verksamheter).<sup>37</sup> Slutligen ser vi på skillnader i ledtider över tid samt mellan de delegationer som har fått ökat prövningsansvar för ett eller flera län och de som fortsatt har ansvar för ett län.

### 4.1 Utveckling av resurser och ärendemängd

#### 4.1.1 Ärendemängden

Antalet inkomna ärenden per år varierar både mellan de olika miljöprövningsdelegationerna och inom en delegation, se figur 8. Antalet ärenden ger en ofullständig indikator på arbetsmängden eftersom vi inte har information om ärendenas komplexitet. Det är dock troligt att resursbehovet samvarierar något med ärendemängden. Vindkraftsärenden är vanligtvis de mest komplexa ärendena medan täktärenden oftast är enklare.<sup>38</sup> I avsnitt 4.2 har vi undersökt avgjorda ärenden per verksamhetstyp 2007–14.

Figur 8 Antalet inkomna ärenden till miljöprövningsdelegationer per år 2009–14



Källa: Egen bearbetning av uppgifter från länsstyrelsernas årsredovisning 2009–14

<sup>37</sup> Torvtäkter exkluderas från denna studie. En mindre andel täktärenden - täkter som omfattar vattenverksamhet - prövas i stället av MMD som första instans.

<sup>38</sup> Ylva Ågren, Länsstyrelsen Västerbotten, intervju 2015-11-02.

#### 4.1.2 Resurser

Regeringen beslutar om varje länsstyrelses förvaltningsanslag i samband med de årliga regleringsbrev. <sup>39</sup> Det finns ingen central myndighet för länsstyrelserna, utan varje länsstyrelse är en självständig myndighet som fördelar förvaltningsanslaget internt. Det innebär att länsstyrelserna har möjlighet att göra egna prioriteringar i sitt interna budgetarbete. Detta görs utifrån de uppdrag man har fått, arbetsbelastningen inom respektive ansvarsområde och ledningens prioriteringar. <sup>40</sup> Miljöprövningsdelegations verksamhet finansieras av förvaltningsanslaget; regeringen har alltså inga öronmärkta medel för MPD. <sup>41</sup>

Trots detta beslutade regeringen att omfördela resurserna mellan de olika länsstyrelserna, genom ett ändringsbrev i samband med koncentrationen av MPD-verksamheten vid halvårsskiftet 2012. De mottagande länsstyrelserna fick då resurser utifrån hur mycket de avlämnade länsstyrelserna hade allokerat till MPD. <sup>42</sup> Det sammanlagda förvaltningsanslaget för de 21 länsstyrelserna var alltså detsamma före och efter koncentrationen. I 2013 och 2014 års budgetpropositioner aviserade regeringen en ökning av resurser till MPD (genom att öka de berörda länsstyrelsernas förvaltningsanslag) på 25 respektive 15 miljoner kronor.

Av de tolv länsstyrelser som behöll MPD-verksamheten fick tio ökat anslag 2012. Två länsstyrelser fick minskat anslag (Västerbotten och Halland); de behöll MPD-verksamheten men fick inte prövningsansvar för ytterligare län. År 2013 och 2014 fick dock samtliga tolv länsstyrelser med en MPD ökat förvaltningsanslag med ytterligare 96,6 respektive 38 miljoner kronor. Anslagsökningen är således betydligt större än de riktade öknings för MPD-verksamheten som enligt budgetpropositionerna skulle vara 25 och 15 miljoner 2013 och 2014. Detta kan bland annat bero på att dessa länsstyrelser fick nya uppdrag under samma period och på pris- och löneomräkningen (plo).

Personal som arbetar med prövningar i MPD arbetar oftast även med tillsyn av miljöfarlig verksamhet, och antalet persontimmar som läggs på MPD-verksamheten är främst efterfrågestyrt. <sup>43</sup> Det innebär att tillsynspersonal kan få arbeta med prövningar vid hög arbetsbelastning i MPD och omvänt. Det finns således ingen fast förutbestämd budget och personalstyrka för MPD som helt kan särskiljas från andra poster som finansieras från länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

#### 4.2 Ledtider

Under perioden 2007–14 tog miljöprövningsdelegationerna beslut i drygt 3 800 B-ärenden rörande miljöfarlig verksamhet. Dessutom tillkommer även knappt 300 ärenden som blivit avskrivna. Totalt har miljöprövningsdelegationerna avgjort lite drygt 500 ärenden årligen. Ärenden som rör *täktverksamhet* utgör närmare 40 procent av samtliga B-ärenden som beslutades under den aktuella mätperioden, av 160–210 beslutade täktärenden per år. <sup>44</sup>

<sup>39</sup> En stor del av länsstyrelsernas totala budget kommer från projektfinansiering och är således öronmärkt till ett specifikt verksamhetsområde. MPD finansieras dock av förvaltningsanslaget, varför vi endast diskuterar förvaltningsanslaget här.

<sup>40</sup> Magnus Langendoen, e-post 2015-12-04.

<sup>41</sup> Sami Soliman, departementssekreterare, finansdepartementet, e-post 2015-12-11.

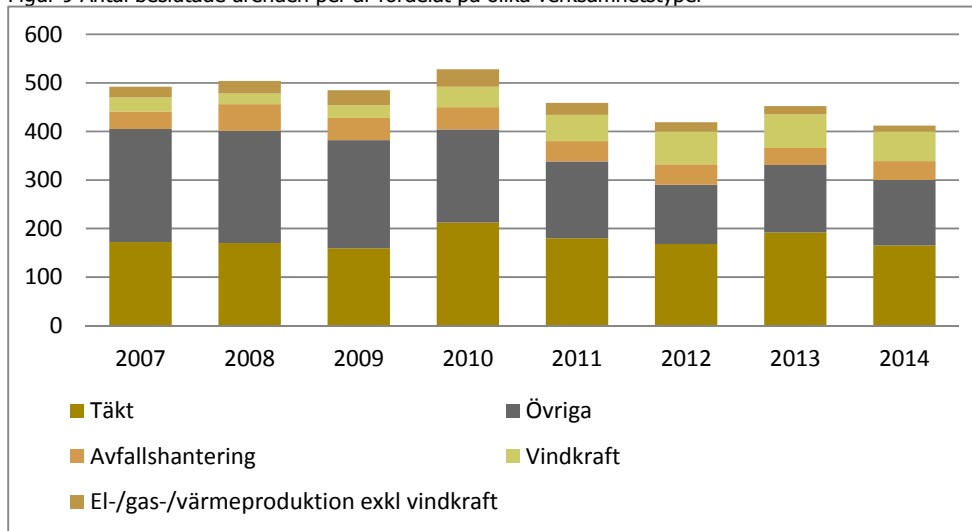
<sup>42</sup> *ibid.*

<sup>43</sup> Ylva Ågren, Länsstyrelsen Västerbotten, intervju 2015-11-02. Magnus Langendoen, Länsstyrelsen Västerbotten, e-post 2015-12-04.

<sup>44</sup> Bland B-ärendena finns totalt 12 tillståndsärenden avseende gruvverksamhet som beslutades under åren 2007–14. Dessa ärenden avser provbrytning och prövas därmed av miljöprövningsdelegationerna.

Datamaterialet visar ingen tydlig trend som skulle kunna indikera att antalet täktärenden har ökat eller minskat över tid.

Figur 9 Antal beslutade ärenden per år fördelat på olika verksamhetstyper



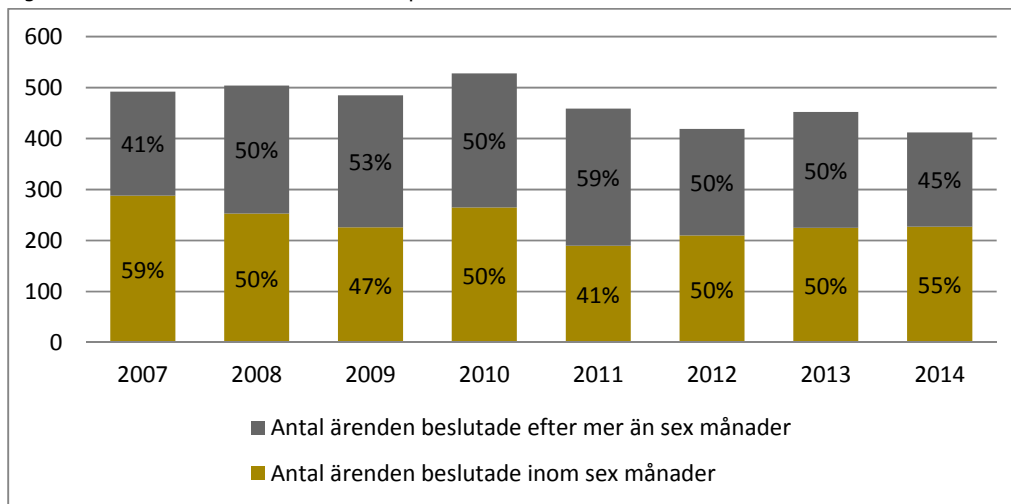
Källa: Ramböll (2016) opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.

Ett av regeringens mål är att beslut ska fattas inom sex månader från det att ansökan är fullständig.<sup>45</sup> Enligt beräkningarna klarade man den målsättningen i ungefär hälften av de beslutade ärendena under 2007–14, se figur 10.<sup>46</sup> Andelen ärenden som avgjorts inom tidsgränsen var förhållandevis konstant under tidsperioden och det är inte möjligt att se någon tydlig trend i utvecklingen. Andelen ärenden avgjorda inom sex månader var högst 2007 (59 procent) och lägst år 2011 (41 procent).

<sup>45</sup> Länsstyrelsernas gemensamma mål är att 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom sex månader efter att de bedömts vara kompletta, se Länsstyrelsen Västerbotten (2015).

<sup>46</sup> Länsstyrelserna rapporterar sedan 2013 i sina årsredovisningar andelen ärenden som avslutas inom 180 dagar. År 2014 var miljöprövningsdelegationen hos länsstyrelsen i Hallands län den enda som nådde målet, med näst fårt antal inkomna ärenden. Ingen MPD nådde målet 2013.

Figur 10 Antal beslutade B-ärenden under perioden 2007–14



Källa: Ramböll (2016) opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.

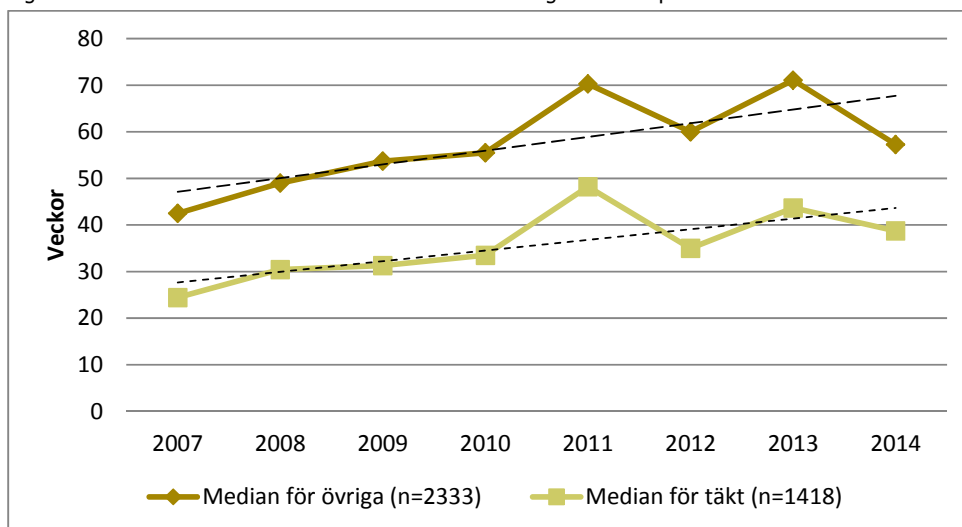
#### 4.2.1 Total ledtid mellan ansökan och slutligt beslut

Vi belyser tidsåtgången för prövningsprocessen genom att mäta den totala ledtiden från det att ansökan inkommer och till det att miljöprövningsdelegationen fattar sitt slutliga beslut. Figur 11 visar medianvärdet för B-ärenden beslutade under perioden 2007–14 uppdelat på täktverksamhet och övrig verksamhet. Sammantaget ses en svag ökning av den totala ledtiden för B-ärenden som avgjordes under den studerade tidsperioden. Detta gäller för såväl täktärenden som övriga ärenden.

Under hela mätperioden var den totala ledtiden i median uppemot ett halvår kortare för täktärenden än för övriga ärenden. Av figuren framgår även att medianen för total ledtid var kortast för täktärenden som beslutades år 2007 och längst för ärenden som beslutades år 2011. Trenderna för mediantider för täkter och övriga verksamheter följer varandra; de ökade under hela mätperioden med undantag för ett år.



Figur 11 Median för total ledtid för täktärenden samt övriga ärenden per år 2007–14



Källa: Ramböll (2016) opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.

Ökningen under de senaste åren kan bero på att miljöprövningsdelegationerna har fokuserat på att avsluta ärenden med långa handläggningstider, för vid sammanslagningen överlämnades flera komplicerade ärenden som redan pågått länge. En tidigare studie visar också att den osäkerhet som föregick sammanslagningen av miljöprövningsdelegationer innebar att handläggare sökte sig bort från de länsstyrelser som riskerade förlora sin miljöprövningsdelegation. Som en effekt av detta blev handläggningen hos dessa länsstyrelser ansträngd och äldre ärenden blev inte beslutade i den takt som var tänkt.<sup>47</sup> Sedan sammanslagningen har dock MPD:erna fokuserat på att minska ärendebalansen från 2012–14 och avslutat ärenden som legat länge.<sup>48</sup>

Vissa ärenden har en extremt lång total ledtid, vilket kan ha flera olika orsaker. I somliga fall kan det bero på att prövningsprocessen blir vilande under en kortare eller längre tid, till exempel på grund av fördröjningar hos sökande bolag eller remissinstanser och i vissa fall hos prövningsdelegationen.<sup>49</sup> Långa ledtider kan också bero på bristfälliga ansökningshandlingar. Om ansökan är mycket bristfällig kan delegationens kompletteringsföreläggande innebära att ansökan i praktiken behöver göras om helt och hållet. I dessa fall blir kompletteringstiden ovanligt lång, vilket även får effekt på den totala ledtiden.<sup>50</sup> Vissa komplexa ärenden måste också få ta lång tid för att garantera en rättssäker process.<sup>51</sup>

Den generella arbetsbelastningen och bristen på resurser har även lyfts fram som möjliga orsaker till långa totala ledtider vid tillståndsprövningen. I tidigare studier har intervjuade företrädare för länsstyrelserna framfört att de höjda anslagen till miljöprövningsdelegationerna inte står helt i proportion till ärendemängden och lagstiftningens utökade krav på prövningen.<sup>52</sup> Extra resurser efter sammanslagningen har gjort att man kunnat

<sup>47</sup> Svenskt Näringsliv (2016)

<sup>48</sup> Länsstyrelsen Västerbotten (2015)

<sup>49</sup> *ibid.*

<sup>50</sup> Svenskt Näringsliv (2016)

<sup>51</sup> Innovationsrådet (2012)

<sup>52</sup> Svenskt Näringsliv (2016)

anställa fler som kan handlägga ärenden, men oerfaren personal kräver mer handledning och det tar tid från andra medarbetare.<sup>53</sup>

Det förekommer även ledtider som är kortare än en vecka, till exempel ärenden som avser tillfällig och tidsbegränsad verksamhet som oftast kan handläggas snabbare än andra. Ärenden som gäller etablerade verksamheter har också en kortare total ledtid än ärenden som avser etablering av ny verksamhet, till exempel för att förlänga eller ändra ett tillstånd. Tidigare studier tyder även på längre genomsnittliga ledtider bland de beslutade ärendena under senare delen av mätperioden, vilket kan förklaras av att prövningsprocessen och ärendena i sig har blivit mer komplicerade och tidskrävande att handlägga.<sup>54</sup>

#### 4.2.2 Jämförelse med andra verksamhetstyper

När de totala ledtiderna för täktverksamhet sätts i relation till andra verksamhetstyper ser vi att *täktärendena* utmärker sig med kortast totala ledtider i jämförelse med andra verksamhetstyper bland B-ärendena, se figur 12. Hälften av täktärendena har en ledtid som understiger 35 veckor. Resultaten indikerar även en jämförelsevis liten spridning i ledtid för täktverksamhet då 75 procent av ärendena beslutas inom 62 veckor, vilket är lägst i gruppen B-ärenden. Samtidigt är det ett täktärende som har den absolut längsta ledtiden.

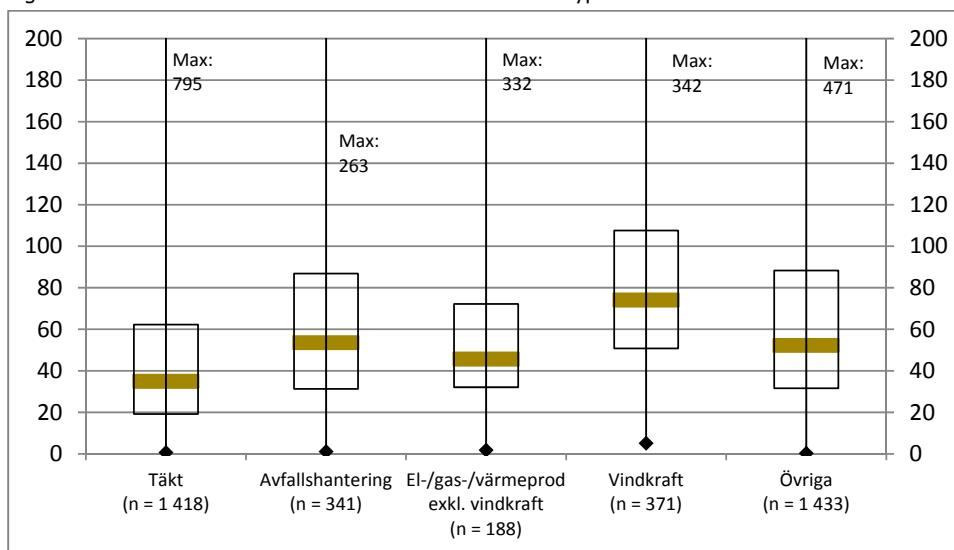
Näst efter täktverksamhet är tillståndsärenden rörande *el-, gas- och värmeproduktion* den verksamhetstyp som har kortast totala ledtider. I denna kategori avgörs hälften av ärendena inom 46 veckor från det att ansökan inkommit till miljöprövningsdelegationen. Ärenden rörande *avfallshantering* har längre ledtider än både *täktverksamhet* och *el-, gas- och värmeproduktion*, men bland dem finns få ärenden med riktigt långa ledtider. De tolv tillståndsärenden som avser *provbrytning* har en total ledtid på mellan 5 och 126 veckor. För dessa ärenden är medianen 20 veckor. *Vindkraft* är den verksamhet som tycks ha längst ledtider bland de studerade verksamhetstyperna. En fjärdedel av vindkraftsärendena har en total ledtid som överstiger 108 veckor, det vill säga ungefär två år. Hälften av vindkraftsärendena beslutades dock inom 74 veckor, vilket motsvarar strax under 1,5 år. Den totala ledtiden för vindkraftsärenden har framför allt ökat sedan 2009, vilket sammanfaller med att bestämmelserna om kommunal tillstyrkan vid vindkraftsärenden trädde i kraft. Det finns dock flera möjliga förklaringar. Tillstånd till större vindkraftsparker prövades hos domstolen fram till december 2006, så ärenden som avslutats av miljöprövningsdelegationer under 2007 och eventuellt 2008 kan till större del ha rört sig om mindre parker och därmed varit enklare ärenden. I de nordliga länen har samebyarna sagt ja till ett antal parker, men anser nu att det börjar bli för trångt, något som göra att prövningar på senare tid har dragit ut på tiden.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Länsstyrelsen Västerbotten (2015)

<sup>54</sup> Svenskt Näringsliv (2016).

<sup>55</sup> Ylva Ågren, Länsstyrelsen Västerbotten, korrespondens 2016-09-29.

Figur 12 Total ledtid för B-ären bland olika verksamhetstyper 2007–14



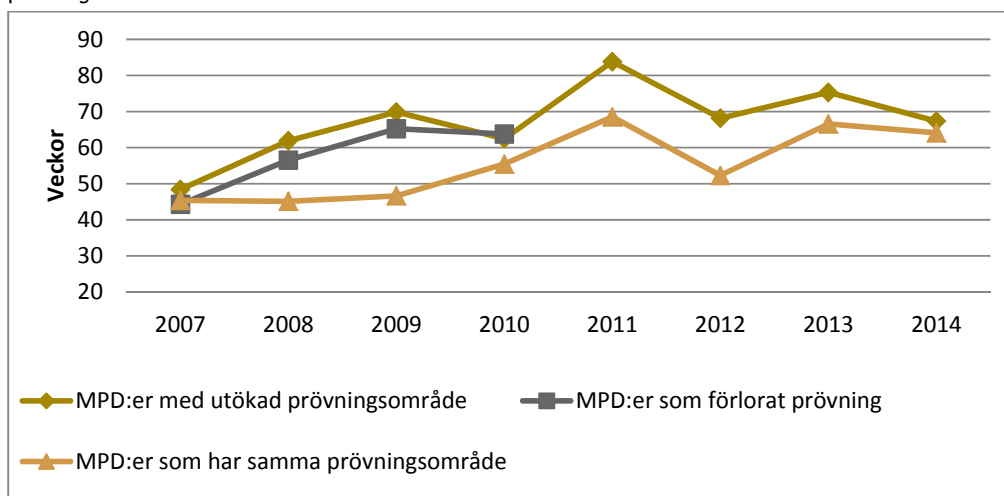
Källa: Ramböll (2016) opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.

#### 4.2.3 Jämförelse mellan miljöprövningsdelegationer

Koncentrationen syftade till att framför allt effektivisera tillståndsprövningen och i möjligaste mån förkorta handläggningstiderna. Samtliga miljöprövningsdelegationer blev dock inte direkt berörda av reformen då vissa länsstyrelser inte fick utökat prövningsområde, vilket framgår av Tabell 1.<sup>56</sup> Figur 13 visar att den totala ledtiden i median var kortast för de miljöprövningsdelegationer som inte fått utökat geografiskt ansvar för prövningar (fyra länsstyrelser). De delegationer som fick utökat ansvar (åtta länsstyrelser) uppvisar längst ledtider, även jämfört med de länsstyrelser som förlorade MDP-prövningar. Trenden för den senare är dock att tiderna ökade fram till tidpunkten för reformen. Figuren indikerar även att ledtiderna för båda grupperna har börjat konvergera. Den generella utvecklingstrenden tycks dock vara likartad för samtliga grupper.

<sup>56</sup> Socialdepartementet (2011) *Uppdrag till vissa länsstyrelser att förbereda och genomföra inordnandet av den verksamhet som avser prövning av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, s.k. B-verksamheter, från övriga länsstyrelser*. 1 december 2011. S2011/10148/SFÖ, S2011/10681/SFÖ (delvis)

Figur 13 Medelvärde för total ledtid för miljöprövningsdelegationer uppdelat på typ av förändring av prövningsansvar.



Källa: Ramböll (2016) opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.

### 4.3 Sammanfattning

I detta kapitel har vi undersökt vad koncentrationen och de ökade anslagen har inneburit för miljöprövningsdelegationernas ärendemängd och resurstillgång. Vi har undersökt ledtiderna för tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet i miljöprövningsdelegationerna över tid. Vi har också jämfört ledtiderna för provning av täktverksamheter med ledtiderna för några andra utvalda verksamhetstyper.

Vi har inte uppgift om de belopp som varje miljöprövningsdelegation har till sitt förfogande. Länsstyrelsernas budget ingår i förvaltningsanslaget och prioriteringar görs internt hos varje länsstyrelse. Vi kan dock se att ärendemängden för respektive delegation tycks variera från år till år, och att den generellt sett är högre efter koncentrationen. Vi kan inte säga något om arbetsbelastningen utifrån inkomna ärenden utan att sätta det i relation till ekonomiska resurser eller personalresurser, men fler ärenden innebär till viss del ökad arbetsbörda. Länsstyrelser har fått större ökning av anslaget år vad som på förhand aviserades på grund av koncentrationen, men detta kan bero på andra nytillkomna uppdrag.

Täkter är i stort sett den mest vanligt förekommande verksamhet som provas av miljöprövningsdelegationer. Täktärenden har också den kortaste ledtiden och vi har inte kunnat bekräfta bilden av att det finns särskilda problem i handläggningen av täktärenden. Vindkraftsärenden, som lyfts fram särskilt i vårt regeringsuppdrag, uppvisar de längsta ledtiderna, vilket man också kom fram till i en studie från Länsstyrelsen Västerbotten.<sup>57</sup> En något oroväckande trend är att ledtiderna ökar för samtliga ärendetyper.

Tillväxtanalys har funnit att de miljöprövningsdelegationer som genom koncentrationen fick utökat geografiskt ansvar för provningar har haft och fortsätter att ha längre ledtider än de som inte fick utökat ansvar. En möjlig förklaring är att man har lagt tid på att avsluta äldre ärenden som har förts över till dem, vilket gör att ett antal ärenden med mycket långa ledtider har avslutats under de senaste åren. En annan möjlig förklaring är att dessa MPD

<sup>57</sup> Länsstyrelsen Västerbotten (2015).

inte kan dra nytta av de synergier som lyfts fram av respondenter,<sup>58</sup> såsom lokalkännedom och direkta kontakter med tillsynshandläggare i de nya län de har fått provningsansvar för. Detta förklarar dock inte att skillnaden fanns redan innan koncentrationen.

Det krävs en längre uppföljningsperiod för att kunna dra några slutsatser om vilka effekter koncentrationen har haft. Det finns dock anledning att säkerställa att de MPD som har fått utökat provningsansvar har tillgång till nödvändig personal och lokalkännedom. Eftersom regeringen inte direkt styr över delegationernas budget är det viktigt att länsstyrelserna har verktygen att göra effektiva interna prioriteringar.

---

<sup>58</sup> Jakobsson, Martin och Malin Fuchs. Miljöskyddshandläggare, Länsstyrelsen i Jämtlands län. Intervju 2015-09-15. Ylva Ågren, Länsstyrelsen Västerbotten, intervju 2015-11-02.

## 5 Sammanfattande slutsatser

Tillväxtnalys har studerat ledtiderna för miljötillståndsprövning av gruv- och täktverksamheter samt effekterna av de senaste årens reformer av prövningsmyndigheterna – bildandet av mark- och miljödomstolen och koncentrationen av miljöprövningsdelegationerna. För att kunna säga något om den långsiktiga effekten av reformerna krävs det en längre uppföljningstid. Vi har trots detta kunnat dra vissa slutsatser.

### *Ökad effektivitet och kvalitet är målet med reformerna*

Bildandet av mark- och miljödomstolen ledde inte till en ändring av domkretsarna, och ansvaret för miljötillståndsprövning av gruvverksamheter påverkades inte av reformen. Syftet med reformen var att höja kvaliteten och rättsäkerheten genom att tillföra de dåvarande miljödomstolarna fler måltyper vilket skulle leda till ökad specialisering och mer enhetlig praxis. Målet med att koncentrera miljöprövningsdelegationerna var också att höja kvaliteten i tillståndsprövningen och göra den mer effektiv och enhetlig. Snabbare prövning av specifika verksamhetstyper, såsom gruv- och täktverksamhet, uppgavs inte som ett motiv för reformerna.

Man kan förvänta sig att effektiviteten hos en organisation minskar tillfälligt vid en stor reform. Förutom ökat anslag genomfördes en rad andra åtgärder efter reformerna, såsom utbildningar för personalen och förbättring av rutiner. Flera av dem kan inte förväntas få någon effekt på handläggningstiderna samma år. De får i stället ses som en investering som på kort sikt kan öka handläggningstiderna men som på längre sikt kan leda till kortare handläggningstider och högre kvalitet.

### *Domstolar som hanterar flest gruvsmål har fått mest resurser*

Domstolsverket har fördelat medel till de fem olika domstolarna dels utifrån en fördelningsnyckel som tar hänsyn till antalet mål och deras komplexitet, dels utifrån de olika domstolarnas motivering till behovet av ökad budget. De ökade medlen användes också till att anställa mer personal, vilket kan ha påverkat handläggningstiden även på kort sikt. Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt har numera den överlägset största budgeten per inkommet mål, och även flest anställda per mål. Detta har motiverats med att Umeå hanterar flest gruvsmål – enligt våra beräkningar cirka 80 procent. Gruvsmål bedöms generellt sett vara mer komplicerade än andra tillståndsmål eftersom de omfattar flera olika typer av miljöpåverkan som ska prövas i ett och samma mål (utsläpp till luft och vatten, avfallshantering, buller med mera).

### *Gruvsmål tar inte längre tid och resursökningen hos domstolarna märks*

Det finns en antydning till något kortare ledtider för tillståndsprövningar, men en längre uppföljningsperiod behövs för att kunna se den långsiktiga trenden. Gruvsmål uppvisar dock inte en längre ledtid än andra verksamhetstyper. Tvärtom finner vi att flera andra verksamhetstyper har längre medianledtider än gruvverksamheter. Prövningar som avser utökning av befintliga gruvverksamheter tenderar att ha kortare ledtider än prövningar av helt nya verksamheter.

Varken de domstolar, länsstyrelser eller kommuner vi har talat med upplever att bildandet av mark- och miljödomstolen har haft någon effekt på ledtiderna för miljötillståndsprövningar. Däremot har de flesta respondenter faktiskt noterat att

domstolarna har fått mer personal och större resurser, och upplever att det bidrar till kortare ledtider och till att domstolarna har varit mer aktiva under processen. Långa ledtider kan dock även bero på fördröjningar hos andra parter i målet, såsom sökande bolag och remissinstanser. Vissa aktörer menar vidare att processen måste få ta tid för att de ska kunna delta på ett meningsfullt sätt.

#### *Svårt att mäta resursnivå hos miljöprövningsdelegationer*

Vi har inte tillgång till siffror för varje miljöprövningsdelegations ekonomiska resurser eftersom delegationernas budget ingår i länsstyrelsernas förvaltningsanslag och varje länsstyrelse gör sina egna budgetprioriteringar. Vi ser dock att ärendemängden för respektive delegation tycks variera från år till år och att delegationerna i dag generellt har fler ärenden än tidigare. Antalet inkomna ärenden säger inget om arbetsbelastningen utan att sättas i relation till ekonomiska resurser och personalresurser, men det påverkar rimligtvis arbetsbördan. Länsstyrelserna har fått större anslag än vad som på förhand aviserades på grund av koncentrationen av miljöprövningsdelegationerna; detta kan dock bero på andra nytillkomna uppdrag.

#### *Täktärenden tar kortast tid, men ledtider ökar generellt*

Den största ärendegruppen inom miljöfarlig verksamhet är täkter och de uppvisar även kortast medianledtider medan vindkraftsärenden har de längsta ledtiderna. En något oroväckande trend är att ledtiderna för samtliga ärendetyper har ökat under en längre tid. De miljöprövningsdelegationer som fått utökat geografiskt ansvar för prövningar har sedan koncentrationen vid halvårsskiftet 2012 också längre ledtider än de som inte fått utökat ansvar. Det finns flera möjliga förklaringar till detta, men det finns anledning att säkerställa att de delegationer som har fått utökat prövningsansvar får tillgång till nödvändiga resurser och kompetenser. Det bör dock noteras att regeringen inte direkt styr över delegationernas budget.

#### *En längre uppföljningstid behövs*

Tre år är en relativt kort uppföljningsperiod för att utvärdera en omfattande reform. Eftersom de mest komplicerade målen kan pågå i flera år är det aningen tidigt att skönja några tydliga resultat av reformen. Det kan därför finnas anledning att återkomma till denna fråga efter en längre tid. För att ett ökat anslag ska ge effekt på kort tid måste det finnas lediga resurser med den specifika kompetensen som krävs för att hantera miljötillståndsprövningar, och dessa personer måste också rekryteras av den offentliga sektorn. Verksamhetsutövarna konkurrerar dock om denna kompetens i ett läge där verksamheter expanderar, till exempel under den så kallade gruvboomen. Dessutom tar det tid att nyutbilda eller omskola personal. Det bör även noteras att kompetens och resurser krävs i hela systemet, hos sökande bolag, berörda offentliga aktörer och andra sakägare.

## 6 Referenser

- Förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.
- Innovationsrådet (2012) *Ökad effektivitet i miljö tillståndsprocessen – hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en systemsyn.*
- Justitiedepartementet (2013), *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Sveriges Domstolar.* Ju2013/8651/DOM, Ju2012/8394/DOM, Ju2013/5976/DOM m.fl.
- Justitiedepartementet (2012), *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Sveriges Domstolar.* Ju2012/8382/DOM, Ju2012/7189/DOM, Ju2012/8527/KRIM.
- Länsstyrelsen Västerbotten (2015) *Effektivare miljöprövning – metoder, mätningar och samverkansformer.*
- Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt (2013) *Verksamhetsmål för mark- och miljödomstolarna 2013.* 27 mars 2013.
- Miljö- och energidepartementet (2003) *En effektivare miljöprövning - Delbetänkande från Miljöbalkskommittén.* Stockholm. SOU(2003:124).
- Miljö- och energidepartementet (2008) *Miljödomstolarna - domkretsar - lokalisering – handläggningsregler.* Stockholm. SOU (2008:31)
- Miljö- och energidepartementet (2015) *Vägar till ett effektivare miljöarbete.* Stockholm SOU (2015:43)
- Naturvårdsverket (2003) *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet.* Handbok 2003:3.
- Näringsdepartementet (2007) *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen.* Stockholm. SOU (2007:111)
- Näringsdepartementet (2013) *Sveriges mineralstrategi. För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet.* Dnr N2013/972/FIN.
- Näringsdepartementet (2015) *Uppdrag att följa upp och utvärdera genomföra satsningar på korta ledtider vid miljö tillståndsprövning.* Dnr N2015/5294/FÖF.
- Ramböll (2016) Opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.
- Regeringen (2010) *Mark- och miljödomstolar.* Prop. 2009/10:215
- Regeringen (2010) *Budgetpropositionen för 2011.* Prop. 2010/11:1.
- Regeringen (2011) *Budgetpropositionen för 2012.* Prop. 2011/12:1.
- Regeringen (2012) *Budgetpropositionen för 2013.* Prop. 2012/13:1.
- Regeringen (2013) *Budgetpropositionen för 2014.* Prop. 2013/14:1.
- Socialdepartementet (2011) *Uppdrag till vissa länsstyrelser att förbereda och genomföra inordnandet av den verksamhet som avser prövning av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, s.k. B-verksamheter, från övriga länsstyrelser.* 1 december 2011. S2011/10148/SFÖ, S2011/10681/SFÖ (delvis)



Svenskt Näringsliv (2016) *Ledtider vid tillståndsprovning av verksamheter med miljöpåverkan. Uppföljning av studie från år 2012 samt kartläggning av vattenverksamheter som omfattas av förslag om omprovning.*

Sveriges domstolar (2012) *Årsredovisning 2011.*

Sveriges domstolar (2013) *Årsredovisning 2012.*

Sveriges domstolar (2014) *Årsredovisning 2013.*

Sveriges domstolar (2015) *Årsredovisning 2014.*

Tillväxtanalys (2016a) Tillstånd och miljöprovning för att öppna gruvor – en internationell utblick. Tillväxtanalys PM 2016:05, Östersund.

Tillväxtanalys (2016b) Miljöprovning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada. Tillväxtanalys PM 2016:09, Östersund.

Tillväxtanalys (2016c) Miljöstillståndsprovning och gruvinvesteringar – Effektiviseringspotential baserad på tre fall. Tillväxtanalys PM 2016:14, Östersund.

Länsstyrelser som behöll MPD – Årsredovisningar 2009–2014.

Länsstyrelse som avvecklade MPD – Årsredovisningar 2009–2012

### *Intervjuer*

Alenskär, Anders, chefsrådman, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Intervju, 2015-11-03.

Benmarker, Lars- Göran, chefsrådman, Ove Eriksson, Lars Edlund och Lars-Gunnar Sjölund, tekniska råd. Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt. Intervju, 2016-01-26.

Benson, Peter, GIS-samordnare och Anne Walkeapää, samhällsplanerare, Sametinget. Intervju 2016-05-04.

Berggård, David. Länsstyrelsen Norrbotten, Intervju 2016-04-26.

Erixon, Robert, Länsstyrelsen Västerbotten intervju 2016-04-07.

Fjällborg, Anders, Miljöchef och Per Gustav Idivuoma (SL), miljö- och byggnämndens ordförande, Kiruna kommun. Intervju, 2016-05-03.

Granberg, David, chefsjurist, Boliden. Intervju, 2016-04-21.

Jakobsson, Martin och Malin Fuchs. Miljöskyddshandläggare, Länsstyrelsen i Jämtlands län. Intervju 2015-09-15.

Karlsson, Börje, ordförande, Lars Arwén, sekreterare, Tommy Olsson ledamot, (Sture Fredin, markägare ej med i fvo), Bjuråker/Norrbo fiskevårdsområde. Friggessund. 2016-02-08.

Lauritz, Lotta. bolagsjurist, LKAB. Intervju, 2016-05-02.

Sköld, Åke Carlsson. T.f. Enhetschef, Controller, Ekonomiavdelningen, Enheten för analys och finansiering, Domstolsverket. Telefonintervju 2015-11-26.

Ågren, Ylva, miljöenheten – provning, Länsstyrelsen Västerbotten. Intervju, 2015-11-02

*E-post*

Langendoen, Magnus. Enhetschef, Miljöenheten, Länsstyrelsen i Västerbotten. E-postmeddelande. 2015-12-04.

Sköld, Åke Carlsson. T.f. Enhetschef, Controller, Ekonomiavdelningen, Enheten för analys och finansiering, Domstolsverket. E-postmeddelanden, 2016-01-19 och 2015-12-10.

Soliman, Sami, departementssekreterare, Finansdepartementet. E-postmeddelande 2015-12-11.

Wärnbring, Caroline. Analytiker, Ekonomiavdelningen, Enheten för analys och finansiering, Domstolsverket. E-postmeddelande och statistik över inkomna och avgjorde mål hos mark- och miljödomstolarna, 2015-09-04.

Ågren, Ylva, miljöenheten - prövning, Länsstyrelsen Västerbotten. Skriftlig korrespondens 2016-09-29.



**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

**Om PM-serien:** Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.

**Övriga serier:**

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.