

# Miljötilståndsprövning och **gruv- investeringar**

– Effektiviseringspotential baserad på tre fall

**Tillväxtanalys har studerat tidsåtgången** i miljötilståndsprövningar genom tre fallstudier och funnit att vad som tar tid och varför varierar från fall till fall. Fördröjningar kan ske i olika delar av processen och en bra process kräver att alla parter har tillräckliga resurser och kunskaper.

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@tilvaxtanalys.se](mailto:info@tilvaxtanalys.se)  
[www.tilvaxtanalys.se](http://www.tilvaxtanalys.se)

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

## Förord

Tillväxtanalys har av Näringsdepartementet fått i uppdrag att följa upp och utvärdera satsningarna på att utveckla en effektivare miljötilståndsprövning med kortare handläggningstider och bibehållen miljöskyddsnivå (N2015/5294/FÖF). Denna fjärde delleverans inom ramen för uppdraget innehåller tre fallstudier genom vilka vi undersöker vad som tar tid i miljötilståndsprövningar och varför.

Detta pm har författats av Carly Smith Jönsson (projektledare) Sofia Tano och Eva Alfredsson, analytiker vid Tillväxtanalys. Vi vill rikta ett särskilt tack till Maria Petterson, Luleå tekniska universitet, som har varit ett stort stöd i tolkningen av rättsliga frågor.

Östersund, oktober 2016

Björn Falkenhall  
Tf. avdelningschef, Entreprenörskap och näringsliv  
Tillväxtanalys



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>Summary</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Introduktion</b> .....	<b>12</b>
1.1 Bakgrund och syfte .....	12
1.2 Metod .....	12
1.3 Disposition .....	13
<b>2 Gruvor och miljötillståndsprövning</b> .....	<b>14</b>
2.1 Val av fallstudieobjekt .....	14
2.2 Fallstudieobjekten .....	15
2.2.1 Brickagruvan .....	15
2.2.2 Renströmsgruvan .....	15
2.2.3 Gruvberget .....	16
2.3 Miljötillståndsprövning av gruvverksamheter .....	17
2.3.1 Gruvbrytning kräver flera tillstånd .....	17
2.3.2 Miljötillståndsprövningsprocessen .....	18
2.4 Sammanfattning .....	20
<b>3 Resultat – miljötillståndsprocessen i de tre fallen</b> .....	<b>21</b>
3.1 Brickagruvan .....	21
3.1.1 Samråd .....	23
3.1.2 Kompletteringar .....	24
3.1.3 Remissprocessen .....	25
3.1.4 Huvudförhandling och dom .....	26
3.2 Renströmsgruvan .....	28
3.2.1 Samråd .....	28
3.2.2 Kompletteringar .....	29
3.2.3 Remissprocessen .....	30
3.2.4 Huvudförhandling och dom .....	31
3.3 Gruvberget .....	32
3.3.1 Bakgrund - Den föregående ansökan .....	33
3.3.2 Samråd .....	34
3.3.3 Kompletteringar .....	35
3.3.4 Remissprocessen .....	36
3.3.5 Huvudförhandling och dom .....	38
3.4 Sammanfattande iakttagelser .....	39
3.4.1 Samråd .....	39
3.4.2 Kompletteringar .....	40
3.4.3 Remissprocessen .....	40
3.4.4 Huvudförhandling och dom .....	41
<b>4 Analys och slutsatser</b> .....	<b>42</b>
4.1 Utmaningar och flaskhalsar .....	42
4.1.1 Grundläggande intressekonflikter .....	42
4.1.2 Resurs- och informationsasymmetri .....	43
4.1.3 Osäkerhet kring när en ansökan är komplett .....	44
4.2 Åtgärder för en effektivare miljötillståndsprocess .....	45
<b>5 Referenser</b> .....	<b>48</b>
5.1 Brickagruvan .....	48
5.2 Renströmgruvan .....	49
5.3 Gruvberget .....	49
5.4 Övergripande .....	50



## Sammanfattning

Tillväxtanalys har studerat tidsåtgången i miljö tillståndsprövningar genom tre fallstudier och funnit att vad som tar tid och varför varierar från fall till fall, samt att fördröjningar kan ske i olika delar av processen. Ett flertal aktörer deltar i prövningen och en bra process kräver att alla har tillräckliga resurser och kunskaper. Oenighet om vad som utgör en komplett ansökan var en återkommande och tidskrävande fråga i samtliga tre prövningar vi har studerat. I två av prövningarna kom det fram, trots att bearbetningskoncessionen redan hade beslutats, kvarvarande intressekonflikter vad gäller markanvändningen.

### *Tre olika gruvprojekt – ingen standardprövning*

De tre fall som vi har studerat skiljer sig åt när det gäller typ av gruvinvestering: om det handlade om en produktionsökning i en befintlig gruva, en ny gruva inom ett industriområde med andra gruvverksamheter, eller på ett tidigare oexploaterat område. Två av bolagen hade omfattande erfarenhet av den svenska miljö tillståndsprövningen, medan ett var relativt ny i branschen. Prövningarna gjordes hos två olika mark- och miljödomstolar och i tre olika län. Vi följde miljöprövningsprocessen steg för steg med hjälp av arkivmaterial, intervjuer och platsbesök.

### *Samrådet är viktigt men motsvarar inte förväntningarna*

I två av fallen kom lokala intressekonflikter upp till ytan under samrådsprocessen. Det handlade å ena sidan om en önskan om nya arbetstillfällen som en gruva kan skapa och å andra sidan om villkoren för andra lokala näringar, såsom rennäringen, samt påverkan på naturvärden och friluftslivet. De sökande bolagen, remissinstanserna och sakägarna anser att samrådet är viktigt för att det ska bli en bra process. Bolagen vill redan då få information från myndigheter om vad som behövs för att göra en komplett ansökan, och myndigheter och sakägare önskar en tvåvägskommunikation med bolagen – både för att få ta del av information och för att kunna lyfta sina synpunkter och önskemål.

I två av fallen uttrycker dock alla parter att samrådet inte motsvarade deras behov och förväntningar. Klagomålen gäller bristande engagemang från myndigheter, för lite information om projektet från bolaget och en upplevelse av envägskommunikation och av att man inte lyssnar på varandra.

### *Parterna yttrar sig oftast skyndsamt*

Alla parter har vid något tillfälle begärt anstånd för att de behövde mer tid för sina yttranden under kompletterings- och remissförfarandena. Vi har inte observerat några långa anstånd från myndigheters sida i de tre fall vi har studerat och domstolarna har konsekvent agerat skyndsamt när det gäller att expediera underlag till parterna. De längsta anstånden står de sökande bolagen för, och i ett fall gäller det mer än två år. Långa anstånd kan dock ha flera förklaringar. Ändringar i ett projekt kräver oftast omfattande miljöutredningar som kan ta tid och vissa undersökningar kan endast göras under barmarks-säsongen.

### *Remissförfarandet kräver mycket tid och kunskap*

I två av de studerade fallen deltog civilsamhället och sakägare i prövningen genom att lämna remissvar. De beskriver dock att det var betungande med ett komplicerat, tekniskt underlag som ska läsas på fritiden utan kompensation eller något externt stöd – om de inte

själva väljer att anlita experter, något som är kostsamt. Vissa sakägare avstod från att lämna remissvar på grund av resursbrist och konkurrerande åtaganden inom sin kärnverksamhet. Kommuner vittnar också om att de i vissa fall tvingas prioritera ner annan verksamhet för att hinna med sina yttranden.

### *Oenigheter om vad som utgör en komplett ansökan*

I samtliga tre fall har bolaget behövt komplettera sin ansökan i flera omgångar, vilket tar tid. I två av våra fall kvarstod oenigheter om vad som krävs för en komplett ansökan fram till huvudförhandlingen och även efter den. I ett fall avvisades ansökan efter en femårig process på grund av brister i miljökonsekvensbeskrivningen och brist på rådighet till vatten. I ett annat fall överklagades domen och den undanröjdes av dåvarande Miljööverdomstolen. Striden handlade om huruvida ansökan även skulle omfatta andra miljöfarliga verksamheter med tekniskt och geografiskt samband med den sökta verksamheten.

### *Processen har potential att effektiviseras*

Fallstudierna visar att det finns potential att effektivisera miljötillståndsprövningen, främst på tre områden:

- *Hantera intressekonflikter kring markanvändningen i ett tidigt skede.* I dagsläget sker denna prövning inför bearbetningskoncessionen, men olösta konflikter kvarstår och riskerar att påverka ledtiderna även i miljötillståndsprövningen. Det bör utredas hur en strategisk markanvändningsplan och samhällsekonomiska analyser skulle kunna bidra till väl förankrade och underbyggda vägval.
- *Stöd remissinstanser så att de kan delta på ett kvalificerat sätt, utan onödiga fördröjningar.* Sakägare och civilsamhället saknar ofta resurser för att hantera det komplicerade och omfattande underlag en ansökan utgör. Även kommuner drabbas periodvis av resurs- eller kompetensbrist, till exempel under gruvboomen när många projekt prövades på kort tid – ibland i områden utan tidigare erfarenhet av gruvnäring. Det bör utredas hur sakägare kan få oberoende, lättbegriplig information om gruvprojektet från en tredje part.
- *Skapa ökad tydlighet om vad som krävs för att en ansökan ska bli komplett.* I samtliga tre fall behövde ansökan kompletteras i flera omgångar, och i två fall bidrog oenigheten till att en helt ny prövning skulle krävas. Det bör utredas hur ansökningshandlingarna och miljökonsekvensbeskrivningen kan kvalitetssäkras i ett tidigt skede, gärna innan det blir en process i domstol.



## Summary

Growth Analysis has studied the processing time for environmental licenses for mining and determined that the time it takes to process licenses varies from case to case. Delays can occur at many different stages of the process. A number of organisations participate in the adjudication process; therefore, all of those concerned need to have sufficient capacity and relevant substantive knowledge if licenses are to be processed in a timely fashion. Disagreements among parties as to what a complete application must contain have been a recurring and time-consuming issue in all of the three adjudication processes we studied. In two of the cases, we observed a number of conflicts of interest as regards land-use issues. These conflicts should already have been resolved before the exploitation concession was granted, in an established process that precedes the application for an environmental license.

### *Three different mining projects; no standard adjudication process*

The three cases we studied concerned differed types of mining projects: (1) a production increase in an existing mine; (2) a new mine within an industrial area housing other mining-related activities; and, (3) a new mine on a previously unexploited site. Two of the mining companies that applied for an environmental license have extensive experience and knowledge of the process in Sweden, while the third was relatively inexperienced. The mining projects we studied were located in three counties, and the cases were handled by two different Land and Environment Courts. We followed the adjudication process step by step using material from the courts' archives, as well as through interviews and site visits.

### *Public consultation is crucial, but fails to meet expectations*

In two cases, local conflicts of interest concerning land-use surfaced when the mining companies held the compulsory public consultations on the projects. Some groups responded positively to the prospect of new jobs that a mine can create. Other groups were concerned about possible negative impacts on other local industries, such as reindeer-herding, as well as on the local environment and recreational areas. The mining companies and other groups with whom they must consult (public agencies and affected private parties) all view public consultation as crucial to ensuring a fair and efficient licensing process. The companies see public consultation as a tool to gain information from public agencies concerning the materials that must be included in their application to ensure that it will be deemed complete. Public agencies and affected private parties view consultation as an arena for dialogue with the mining companies where they can receive information and raise their own issues and concerns.

Despite this, however, neither the mining companies nor the consultative bodies or other parties referenced found that their objectives were met by the public consultation exercise. The companies have raised complaints about a lack of engagement on the part of the public agencies involved, while other parties have raised the quality and quantity of information received from companies on the project as an issue. They do not feel that an open, two-way dialogue was established.

### *Parties generally submit consultation comments and opinions in a timely fashion*

All parties concerned have at some point in the process requested extended deadlines for submitting comments and opinions, both during the process of amending the application

(until it is deemed to be complete) as well as during the subsequent process of collecting comments from public agencies and affected private parties. In the three cases we studied, public agencies have not requested particularly long extended deadlines, and the courts have consistently acted expeditiously upon parties' queries and requests for documents. We found that the mining companies requested the longest extended deadlines, in one case extensions amounting to more than two years were requested and granted by the courts. There may be several explanations for this, however. Changes to a proposed mining project often require comprehensive and time-consuming environmental studies, a number of which only can be carried out under the part of the year when the ground is not covered by snow.

### *Time and knowledge are essential in hearing concerned parties*

Civil society and affected private parties (local property owners and persons with land-use rights) submitted consultation comments and opinions to the courts in two of the cases we studied. These parties describe the process as arduous and time-consuming. The material they were requested to comment on was both complicated and technical. They had to read the material during their own time, without any compensation or external support. They deemed the costs of engaging experts or consultants to assist them with the process to be prohibitive. Due to lack of resources and other business commitments, some affected private parties chose not to submit comments or opinions. The municipalities concerned reported that they had prioritised participating in the process, but that they, due to limited resources, were forced to temporarily suspend some of their other municipal duties.

### *Lack of consensus on what an application must contain to be deemed complete*

In all three cases we studied, the mining companies were asked several times to amend their applications for an environmental licence. This was time-consuming. In two cases disagreements among parties as to what materials were required in the application remained up to and after the day of the court hearing. In one of these cases the application was dismissed by the court after a five-year process, due to deficiencies in the environmental impact assessment and lack of legal access to water resources. In another case one party lodged an appeal against the court's judgement. The judgement was subsequently overturned by the then Environmental Court of Appeal (now: Land and Environment Court of Appeal) and the environmental license was suspended. The dispute in this case concerned whether or not the company's application should have included other industrial activities at the same site associated with the proposed mining project.

### *The efficiency of the environmental licensing process can be increased*

Our case studies show that there is plenty of potential for increasing the efficiency of the process, primarily in three areas:

1. Address conflicts of interest concerning land-use issues at an early stage. Today land-use issues are handled when an exploitation concession is granted, but conflicts may still remain and affect the subsequent environmental licensing process. We recommend that the government consider ways to better use strategic land-use planning and socio-economic impact analysis, which may contribute to the issuance of more well-founded and broadly accepted decisions.
2. Support consultation bodies so that they can participate in the process in a meaningful way, without unnecessary delays. Affected private parties and civil society often lack the necessary resources to handle the complicated and voluminous materials that are required

in an application for an environmental license. Even public authorities, such as municipalities, can from time to time experience resource constraints, for example, during the mining boom when many projects had been put forth within a relatively short period. We recommend that the government consider ways to provide affected parties with access to impartial and easily assimilated information and materials on mining projects through an impartial third party.

3. Bring increased clarity regarding what materials are necessary for an application to be deemed complete and sufficient. In all three cases we studied, the mining companies' applications needed to be amended several times. In two of the cases the disputes that arose as to whether or not the application was sufficient led to renewed court proceedings. We recommend that the government consider instituting a process to assure the quality of applications and environmental impact assessments at an early stage, before the adjudication process commences. That alone should lead to a smoother process, more harmonious relationships between affected parties, and the issuance of more well-considered licenses.

# 1 Introduktion

## 1.1 Bakgrund och syfte

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (fortsättningsvis Tillväxtanalys) har av regeringen fått i uppdrag att utvärdera och följa upp de satsningar som har initierats och genomförts med syfte att utveckla en effektivare miljö tillståndsprovning med kortare handläggningstider och bibehållen miljöskyddsnivå.<sup>1</sup> Uppdraget är en av åtgärderna inom Sveriges mineralstrategi<sup>2</sup> och omfattar därmed miljö tillståndsprocessen för gruv- och täktverksamhet.

Inom ramen för detta uppdrag har Tillväxtanalys publicerat två pm som jämför miljö tillståndsprovningen och de olika tillstånd som krävs med andra gruvnationer.<sup>3</sup> Vi publicerar även två pm med studier av miljö tillståndsprocessen i Sverige, varav det ena innehåller en undersökning av ledtider för miljö tillståndsprovning av gruv- och täktverksamhet. Detta pm innehåller fallstudier av miljö tillståndsprovningar av tre gruvinvesteringar. Uppdraget avslutas med en syntesrapport och policyrekommendationer.

Syftet med fallstudierna är att analysera och illustrera processen från det att ett bolag beslutat sig för att ansöka om miljö tillstånd, till dess att beslut fattats av mark- och miljödomstolen. Fallstudierna illustrerar vad som sker i olika fall under processens gång, hur det har uppfattats av parterna och vad det är som tar tid.

## 1.2 Metod

Våra fallstudier bygger på en mångfald av källor, exempelvis arkivmaterial från domstolarna (dagboksblad, inskannade originalhandlingar), intervjuer, lokalpress och platsbesök. Datasamlingen pågick november 2015–september 2016.

*Dagboksblad* innehåller datum för viktiga händelser i tillståndsprovningen som registreras av registratören vid de olika mark- och miljödomstolarna. Även inkomna och utgående handlingar registreras i dagboksbladet. Genom dessa har vi kunnat beräkna tidsåtgången för de olika momenten i provningen, vilka parter som har deltagit i målet, hur länge det har tagit för de olika parterna i målet att inkomma med yttranden etc. Med hjälp av dagboksbladen har vi därför även kunnat beräkna tidsåtgången från bolagets ansökan till de olika parternas inlagor (yttranden, underlag) och domar. Vidare har vi fått tillgång till inskannade *originalhandlingar* från registratören vid de två mark- och miljödomstolar som hanterat våra tre fallstudieobjekt.

Dokumentstudierna har kompletterats med *intervjuer* med representanter från berörda kommuner, länsstyrelser och sökande bolag. Intervjupersonerna har valts ut utifrån de parter som har varit aktiva i målet, vilket framgår av dagboksbladet. I två fall har det civila samhället deltagit i provningen, och då har vi även träffat en eller flera av dessa föreningar. Vi har dock valt att inte intervjua enskilda privatpersoner/sakägare. Dessutom har vi sökt

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

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

<sup>3</sup> Tillväxtanalys (2016a). *Tillstånd och miljöprovning för att öppna gruvor – en internationell utblick*, och Tillväxtanalys (2016b). *Miljöprovning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada*.

igenom *lokalpressen* för tiden vid prövningen för att skapa oss en bild av mediebevakningen av prövningarna.

Vi genomförde även *platsbesök* vid varje fallstudieobjekt. I två fall fanns en aktiv verksamhet på plats, och då fick vi en presentation av verksamheten från bolaget och en visning av den aktiva verksamheten (gruvbrytningen) i gruvan.

### **1.3 Disposition**

I *kapitel två* introducerar vi de tre fallen som vi valt och ger en översikt av hur miljötillståndsprocessen går till. Resultaten från de fallstudierna presenteras i *kapitel tre*. I *kapitel fyra* analyserar vi resultaten och presenterar förslag på områden att studera vidare.

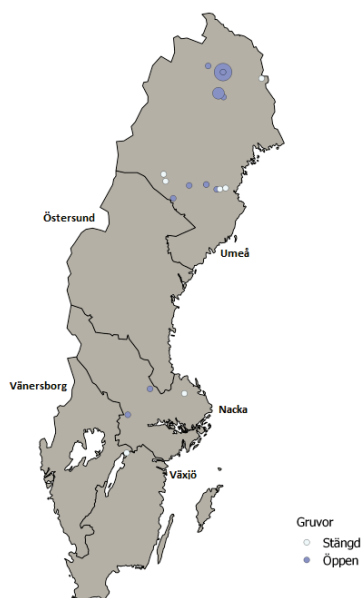
## 2 Gruvor och miljötillståndsprövning

### 2.1 Val av fallstudieobjekt

Sverige har i dag 16 aktiva gruvor, se Figur 1.<sup>4</sup> Under de senaste 15 åren har antalet gruvor legat relativt konstant, med cirka 15–16 aktiva gruvor, även om två järnmalmgruvor försattes i konkurs 2015<sup>5</sup> sedan priserna började falla från toppnoteringarna 2011–2012. De äldre gruvorna, som haft malmbrytning i mer än 50 år, har haft tillstånd enligt miljöskyddslagen och prövades därför av Koncessionsnämnden för miljöskydd.<sup>6</sup> Miljöbalken trädde i kraft 1991 och då inrättades miljödomstolen, numera mark- och miljödomstolen, som första prövningsinstans. Gruvor som har öppnats sedan dess har därför prövats enligt miljöbalken.

Det finns ett begränsat antal gruvor som är möjliga fallstudieobjekt för vår studie. Vi har därför valt att inkludera både prövningar inför nyetableringar och prövningar med anledning av till exempel produktionsökningar i eller expansioner av befintliga gruvor.<sup>7</sup> Viktiga urvalskriterier har varit att prövningen ska ha ägt rum under eller efter bildandet av mark- och miljödomstolen och att minst en deldom ska ha avkunnats eller att målet är helt avslutat. Ambitionen har inte varit att studera fall som är representativa för hur prövningar ”brukar gå till”; i stället har vi valt tre fall som har varit relativt olika, se Tabell 1.

Figur 1 Aktiva och stängda gruvor i Sverige 2015, fördelat på mark- och miljödomstolarnas prövningsområde



Källa: Egen bearbetning av data från Bergsstaten, aktiva gruvor och gruvor som har stängts sedan 2005

<sup>4</sup> SGU (2016). *Bergverksstatistik 2015*

<sup>5</sup> Två järnmalmgruvor försattes 2015 i konkurs – Dannemora i mars och Northland Resources i december.

<sup>6</sup> Gruvor som haft gruvbrytning sedan 1969 och fram till miljöbalkens ikraftträdande borde ha haft tillstånd enligt miljöskyddslagen. Vissa kan fortfarande ha det såvida verksamheten inte utökats på ett sådant sätt att ett nytt tillstånd krävs och verksamheten då prövats enligt miljöbalken.

<sup>7</sup> Det kan noteras att gruvindustrins kritik mot långa tillståndsprövningar inte har begränsats till nya gruvor, utan även avsett prövningar inför produktionsökningar.

Vi valde ut fallstudieobjekten i tre steg. Först begärde vi utdrag av mål som har varit aktiva sedan 2007 från de fem mark- och miljödomstolarnas redovisningssystem. Uttaget avgränsades till målgrupp 31/måltyp 01 (miljömål första instans/tillstånd till miljöfarlig verksamhet).<sup>8</sup> Utifrån ärendemening och uppgifter om sökande bolag identifierade vi gruvverksamheter. I ett nästa steg minskade vi antalet gruvor till mål som huvudsakligen pågått efter bildandet av mark- och miljödomstolen och i vilka det hade avkunnats minst en deldom eller dom. Slutligen eftersträvade vi att målen skulle vara olikartade utifrån: typ av sökande bolag (stort/litet, statligt/privat), geografiskt läge (glesbefolkat/tätbefolkat område, gruvregion eller ej) och typ av investering (nyetablering/utökning). Vår ambition var också att inkludera prövningar som hade gjorts i två olika mark- och miljödomstolar och som berör flera olika länsstyrelser och kommuner.

## 2.2 Fallstudieobjekten

Vi valde våra tre fallstudiegruvor utifrån de kriterier som diskuteras ovan i avsnitt 2.1. De tre fallen kompletterar varandra eftersom de är olika när det gäller typ av sökande bolag, geografiskt läge och typ av gruvinvestering. Samtliga prövningar pågick i stor utsträckning efter bildandet av mark- och miljödomstolen. Antalet fallstudieobjekt begränsades till tre gruvor, främst av resursskäl. Nedan beskrivs de tre gruvorna och varför de valdes.

### 2.2.1 Brickagruvan

Det första fallstudieobjektet är en planerad nyetablering. Sökande är ett litet bolag med utländska ägare och med begränsad erfarenhet av gruvbranschen.

Prövningen ägde rum i en annan mark- och miljödomstol än de övriga två fallstudieobjekten och målet var helt avslutat vid tidpunkten för vår studie. Det hade avvisats av domstolen utan att en dom avkunnats.

Ansökan gjordes till miljödomstolen, drygt ett år före bildandet av mark- och miljödomstolen (MMD), men merparten av processen (fyra av fem år) pågick efter bildandet. Eftersom MMD behöll de tidigare miljödomstolarnas ursprungliga prövningsområden innebar bildandet ingen förändring i ansvaret för beredning av målet.

Ansökan avser en grönfältetablering i ett län som saknar en aktiv gruvindustri. Det planerade gruvprojektet ligger i ett relativt glesbefolkat område med flera mindre byar, men inom pendlingsavstånd till Hudiksvall. Rennäring bedrivs inte i området, men det finns konkurrerande intressen i området, till exempel i form av fiskeverksamhet, och området utgör även ett riksintresse för kulturmiljövård.

### 2.2.2 Renströmsgruvan

Vårt andra fallstudieobjekt är en befintlig underjordisk gruva som utgör en etablerad verksamhet i Skellefteå kommun. Sökande bolag är ett privat företag med lång erfarenhet av gruvbranschen i Sverige som därmed även har erfarenhet av den svenska miljötillståndsprövningen. Bolaget bedriver flera miljöfarliga verksamheter i länet.

Ansökan gjordes drygt ett och ett halvt år efter bildandet av mark- och miljödomstolen och prövningen gjordes i en domstol som hanterar många gruvrelaterade mål. Ansökan gäller produktionsökning i en gruva med tillstånd under miljöskyddslagen. Målet är inte helt

<sup>8</sup> Enligt kategorier från Domstolsverkets uppföljningssystem.

avslutat, men två deldomar har avkunnats och den ekonomiska säkerheten har godkänts. Detta innebär att det nya tillståndet har kunnat tas i anspråk och verksamheten har utökats.

Rennäring bedrivs i närheten av gruvan, men samebyarna deltog inte i prövningen.<sup>9</sup> Produktionsökningen sker under jord och leder inte till att industriområdet utökas ovan jord.

### 2.2.3 Gruvberget

Det tredje fallstudieobjektet avser ansökan om ett nytt dagbrott i ett område där det redan har bedrivits provbrytning med ett tillstånd från miljöprövningsdelegationen. Gruvan ligger i ett industriområde där samma bolag bedriver flera gruvrelaterade miljöfarliga verksamheter. Sökande bolag är ett statligt bolag med lång erfarenhet av gruvbrytning i Sverige och därmed även av den svenska miljöprövningen.

Denna gruvinvestering prövades i samma domstol som vår andra fallstudiegruva. Ansökan gjordes ett halvår innan bildandet av mark- och miljödomstolen, men som nämndes ovan behöll MMD de tidigare miljödomstolarnas ursprungliga prövningsområden och ansvaret för beredning av målet ändrades inte.

Det är relevant för fallstudien att det sökande bolaget hade gjort en ansökan till samma miljödomstol avseende samma gruvinvestering drygt två och ett halvt år tidigare. Tillstånd meddelades av domstolen men undanröjdes i en högre instans (Mark- och miljööverdomstolen). Vår fallstudie har dock främst den andra ansökan som sitt fokus. Målet är inte helt avslutat, men fyra deldomar har avkunnats och verksamheten har kunnat återstartas efter den första deldomen.

Det finns flera aktiva gruvor i den aktuella gruvans omedelbara närhet, på annan ort i Kiruna kommun och i andra kommuner i länet. Det handlar således inte om ett nytt ingrepp i orörd natur. Däremot finns det andra konkurrerande intressen i området, till exempel friluftsliv och turism, men framför allt rennäring. De kumulativa effekterna av olika miljöfarliga verksamheter är viktiga faktorer för dessa intressen.<sup>10</sup>

Tabell 1 Beskrivning av fallstudiegruvorna

Gruva	Sökande bolag						Typ av projekt			Geografiskt läge				Domstol		Län		
	Privat	Statligt	Utländskt	Svenskt	Driver gruvor	Ny i branschen	Grönfält	Återstart	Utökning	Gruvregion	Ej gruvregion	Glest	Tät	Östersund	Umeå	Gävleborg	Västerbotten	Norrbottnen
<b>Bricka-gruvan</b>	x		x			x	x				x		x	x		x		
<b>Renströms-gruvan</b>	x			x	x				x	x		x			x		x	
<b>Gruvberget</b>		x		x	x				x		x				x			x

<sup>9</sup> Vi kontaktade Maskaure sameby som bedriver rennäring i området. De bekräftade att de inte hade deltagit i processen.

<sup>10</sup> Läs mer i Länsstyrelsen i Norrbotten (2016) *Ökad samverkan mellan rennäring och gruvnäring*.



## 2.3 Miljö tillståndsprövning av gruvverksamheter

I detta avsnitt beskriver vi vilka tillstånd som behövs för att öppna en gruva och vilka beslutsinstanser och lagar som styr tillståndsprövningen. Vi fokuserar sedan på miljö tillståndsprövningen och beskriver de olika stegen i prövningsprocessen. Detta lägger grunden för våra fallstudier i vilka vi går igenom dessa steg i processen för varje fallstudieobjekt.

### 2.3.1 Gruvbrytning kräver flera tillstånd

Tillväxtanalys regeringsuppdrag är avgränsat till miljö tillståndsprövningen, men miljö tillståndet är ett av en rad tillstånd som krävs för gruvbrytning i Sverige, se Figur 2 De olika tillstånd som krävs för att öppna en ny gruva.<sup>11</sup> Processen som beskrivs kort nedan avser koncessionsmineral. Det framgår av 1 kap. 1 § minerallagen (1991:45) vilka mineral som är koncessionsmineral och därmed berörs av de olika tillstånd som diskuteras nedan.

Figur 2 De olika tillstånd som krävs för att öppna en ny gruva



Källa: Egen figur baserad på SGU (2013). Vägledning för prövning av gruvverksamhet.

För att prospektera efter och bryta mineral behövs först undersökningstillstånd enligt minerallagen, vilket beviljas av Bergsstaten. Provbrytning betraktas som en del av undersökningsarbetet men kan kräva tillstånd enligt miljöbalken, vilket söks hos miljöprövningsdelegationen (MPD) inom den ansvariga länsstyrelsen. Sedan kan man ansöka om bearbetningskoncession hos Bergsstaten om fyndigheten visar sig vara

<sup>11</sup> Hela tillståndsprövningen för att bedriva gruvbrytning beskrivs utförligt i Tillväxtanalys (2016a). *Tillstånd och miljöprövning för att öppna gruvor – en internationell utblick*, där den svenska processen också jämförs fyra andra länder – Brasilien (Minas Gerais), Finland, Kanada (Ontario) och Polen.

ekonomiskt brytvärd och malmens läge och art inte gör den olämplig att bryta (så kallad malmbevisning). Markanvändningsfrågan prövas i detta steg med utgångspunkt i miljöbalkens regler om hushållning med mark- och vattenområden, de så kallade hushållningsbestämmelserna som återfinns i 3 och 4 kap. miljöbalken. Bearbetningskoncessionen beslutas i samråd med länsstyrelsen. Om Bergsstaten och länsstyrelsen inte är eniga ska Bergsstaten hänskjuta fallet till regeringen.<sup>12</sup> Bergsstatens beslut kan även överklagas till regeringen. Enskilda har vidare möjlighet att ansöka om rättsprövning<sup>13</sup> av regeringens beslut av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).<sup>14</sup> Endast tre ansökningar om bearbetningskoncession har avslagits av Bergsstaten sedan 2007.<sup>15</sup>

Bearbetningskoncession ger inte innehavaren rätt att bedriva gruvbrytning, utan denne måste först ansöka om miljötillstånd hos mark- och miljödomstolen (markanvändningsfrågan prövas dock inte på nytt). Gruvbrytning räknas som miljöfarlig verksamhet och kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Den hör dessutom till den högsta klassen av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, så kallade A-verksamheter, och prövas därmed av MMD som första instans.<sup>16</sup> MMD:s beslut kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och därefter till Högsta domstolen. Prövningsprocessen beskrivs nedan i avsnitt 2.3.2. Bearbetningskoncession och miljötillstånd följer alltså två olika instanskedjor, vilket innebär att det kan förekomma långa ledtider inom båda prövningarna hos totalt sex olika instanser. När miljötillståndet har meddelats krävs dessutom ett markanvisningsavtal för att säkra tillträde till marken, och det beslutet fattas av bergmästaren vid en markanvisningsförrättning. Det kan överklagas till mark- och miljödomstolen. Typiskt sett behövs även mark- eller bygglov enligt plan- och bygglagen för markarbeten och uppförande av byggnader; dessa beslutas av kommunala byggnadsnämnder, se Figur 1 ovan.

### 2.3.2 Miljötillståndsprövningsprocessen

Varje tillståndsprövning följer i huvudsak en standardiserad process som presenteras i Figur 3 nedan. I fallstudierna diskuterar vi samrådet kort. Därefter analyserar vi tidsåtgången och aktörernas upplevelse av de olika stegen från det att målet inleds med att det sökande bolaget inkommer en ansökan om miljötillstånd till mark- och miljödomstolen. Vi följer sedan processen fram till första deldomen (två fall) eller avslutat mål (ett fall).

Nedan finns en översiktlig och förenklad beskrivning av stegen i den standardiserade prövningsprocessen, se Figur 3. I verkligheten kan dock flera av processtegen överlappa.

<sup>12</sup> Se 8 kap. 2 § 1 punkten minerallagen.

<sup>13</sup> Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ska upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

<sup>14</sup> Ett senare fall är Norra Kärr i Gränna kommun. HFD, Mål nr. 2047-14.

<sup>15</sup> Stefan Tuoma, e-postmeddelande, 25 februari 2016.

<sup>16</sup> För mer detaljerad beskrivning av klassificering av miljöfarliga verksamheter se Tillväxtanalys (2016c) *Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer – ledtider efter reformerna*.

Figur 3 Standardiserad bild av stegen i miljö tillståndsprövningsprocessen



Källa: Egengjord figur

Innan ansökan om miljö tillstånd görs måste det sökande bolaget genomföra ett *samråd* enligt 6 kap. miljöbalken. Samrådet är inte en del av domstolsprövningen (och finns därför inte med på tidslinjen i Figur 3), men det har betydelse för hur prövningen fortlöper. I denna fas har sökanden kontakt med länsstyrelsen för ett myndighetssamråd eller inledande samråd där den sökande informerar kommunen och länsstyrelsen om dess intentioner – lokalisering, omfattning och utformning av den planerade verksamheten. I samband med myndighetssamrådet fattar länsstyrelsen beslut om huruvida den verksamhet som tillståndet avser bedöms medföra betydande miljöpåverkan (BMP) eller inte. Vid betydande miljöpåverkan är det obligatoriskt för den sökande att bjuda in allmänheten till ett eller flera ytterligare eller utökade samråd.<sup>17</sup> Gruvbrytning antas alltid medföra BMP.

Samrådet drivs av den sökande och syftet är att samla in synpunkter från sakägare, myndigheter, organisationer, allmänheten etc. Under samrådet kan deltagarna ta upp väsentliga frågor som rör den planerade verksamheten och uppmärksamma tänkbara problem på ett tidigt stadium. Samtidigt kan sökanden få veta vad ansökan behöver innehålla och hur den ska vara utformad för att betraktas som komplett och därmed kunna prövas av domstolen.

Efter samrådsfasen ska sökanden upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som tillsammans med eventuella övriga tekniska utredningar ska sändas in med *ansökan* till mark- och miljödomstolen. Ofta har sökanden redan tagit fram ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning som använts som underlag för samrådet.

När ansökan inkommer till mark- och miljödomstolen registreras den och granskas vanligen av en handläggare respektive ett tekniskt råd. Vid granskningen skickas ansökan normalt sett vidare på kompletteringsremiss till främst tillsynsmyndigheten, berörda centrala myndigheter och kommunen för att ta reda på om den behöver kompletteras. Därefter begärs eventuella *kompletteringar* från sökanden så att ansökan blir fullständig och innehåller den information som krävs för att ett beslut ska kunna fattas om tillstånd och villkor. Det är ovanligt att ansökningar anses fullständiga från början och att inga kompletteringar behövs.

När ansökan bedöms vara fullständig *kungörs* den, oftast i lokaltidningen, och skickas med posten till sakägare för att allmänheten ska få insyn i tillståndsprövningen och möjlighet att inkomma med synpunkter i ett remissvar. Ansökan skickas även vidare på *remiss* till olika myndigheter, till exempel Naturvårdsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, så att de kan yttra sig om omständigheter som ska tas i beaktande eller ge

<sup>17</sup> Gruvbrytning antas alltid innebära betydande miljöpåverkan och därmed måste ett utökat samråd alltid genomföras.

synpunkter på ytterligare information som den sökande behöver komplettera ansökan med. Det innebär att ansökan kan behöva kompletteras i två olika faser; inledningsvis på begäran av prövningsmyndigheten och efter remissrundan på begäran av remissmyndigheterna.

Efter avslutad remissrunda håller mark- och miljödomstolen vanligtvis en *huvudförhandling*. Därefter fattar och formulerar domstolen ett beslut om tillstånd ska medges eller inte med en *dom*. I omfattande tillståndsmål enligt miljöbalken är det inte helt ovanligt att en eller flera deldomar avkunnas. En deldom kan utfärdas om mark- och miljödomstolen har funnit att verksamheten är tillåtlig för att möjliggöra för brådskande arbeten att komma igång (22 kap 26 § miljöbalken), och när frågor rörande exempelvis villkor skjuts upp (22 kap. 27 § första stycket miljöbalken). En deldom från mark- och miljödomstolen innebär således att den sökande kan komma igång med delar av sin verksamhet.<sup>18</sup> Domstolen kan då senare besluta om specifika utsläppsvillkor (bullernivå, utsläpp av vissa ämnen till vatten etc.) efter så kallade prövotider.<sup>19</sup>

I samband med tillståndsbeslutet anger domstolen vanligtvis även villkoren för tillståndet, till exempel utsläppsnivåer och försiktighetsåtgärder. Beslutet anger oftast att tillståndet ska tas i anspråk inom en viss tid, annars förfaller det. Om sökanden eller någon annan part är missnöjd med utgången i målet kan domen överklagas till högre instans. Sökande bolag får möjlighet att ansöka flera gånger i fall ansökan avslås eller avvisas.

## 2.4 Sammanfattning

Miljö tillstånd är ett av flera tillstånd som behövs för att bedriva gruvbrytning. De två huvudsakliga tillstånden – bearbetningskoncession och miljö tillstånd – prövas av och överklagas till olika instanser.

Miljö tillståndsprövning följer en standardiserad process som föregås av ett samråd med myndigheter och berörda parter innan ansökan lämnas in till domstol. Det är vanligt att ansökan behöver kompletteras för att vara fullständig innan den kungörs och skickas ut på remiss. Beslut fattas sedan efter en huvudförhandling. Mark- och miljödomstolen kan avkunna flera deldomar som villkorar olika typer av miljö påverkan. Normalt sett kan delar av verksamheten tas i drift efter en första deldom.

Det finns få aktiva gruvor i Sverige så valet av möjliga fallstudieobjekt har varit begränsat. Vi har valt ut tre fallstudiegruvor som alla har prövats huvudsakligen efter bildandet av mark- och miljödomstolen. Dessa avser en nyetablering, en produktionsökning i en befintlig underjordig gruva, och ett dagbrott inom ett gruvområde. Ansökningarna gjordes av olika typer av bolag (privat, statligt, svenskt, utländskt) och avser verksamhet i tre olika län. Ett eller flera deldomar har avkunnats i två fall och i ett fall avvisade domstolen ansökan.

<sup>18</sup> Naturvårdsverket (2003) *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*. Handbok 2003:3.

<sup>19</sup> Läs mer om användning av prövotider i Tillväxtanalys (2016b) *Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada*.

### 3 Resultat – miljö tillståndsprocessen i de tre fallen

I detta kapitel redovisar vi resultat av dokumentstudier (dagboksblad, originaldokument) och intervjuer med bolag, myndigheter och sakägare. Syftet är att analysera och illustrera processen från det att bolaget inlett samråd inför ansökan om miljö tillstånd till dess att beslut fattats av mark- och miljödomstolen. Som beskrevs i föregående kapitel består processen av ett antal standardiserade steg: samråd, ansökan och kompletteringar, kungörelse och remiss, huvudförhandling och dom. Redovisningen nedan följer dessa steg.

Vår beskrivning av samrådet är mindre ingående än de andra stegen. Anledningen är att samrådet inte är en del av domstolsprövningen (se avsnitt 2.3.2), och därför finns det ingen officiell dokumentation från domstolens arkiv att tillgå. Samrådet äger rum innan ansökan skickas in, vilket också försvårar intervjuerna eftersom det har gått en längre tid. Trots dessa begränsningar tar vi upp samrådet här eftersom det är viktigt för hur prövningen sedan förlöper.

Figur 4 visar tidsåtgången för de olika stegen i miljöprövningen av våra tre fallstudiegruvor. Det framgår att de olika stegen tar olika lång tid och att det finns avvikelser från den standardiserade processen. Detta diskuteras nedan, gruva för gruva.

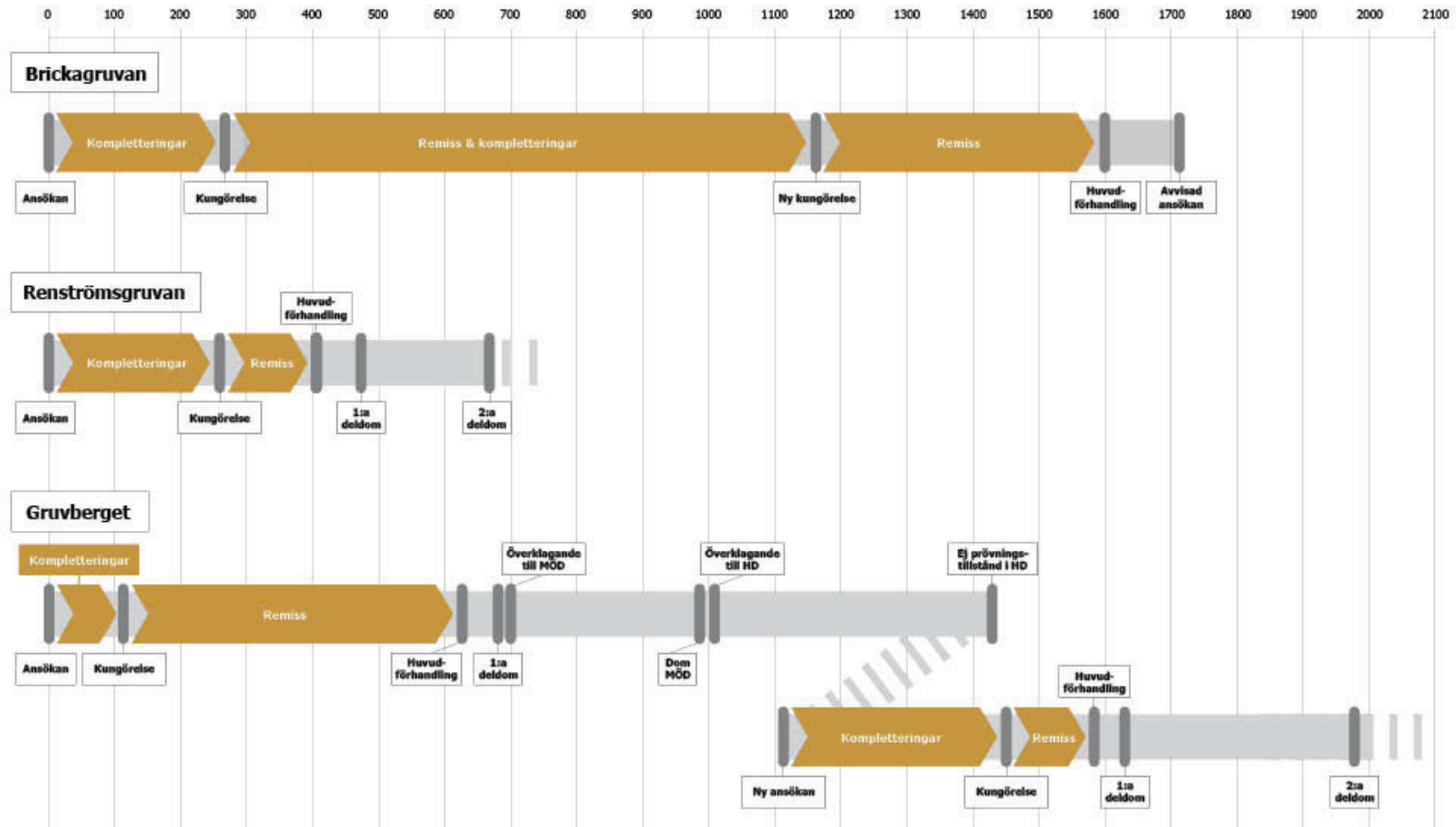
#### 3.1 Brickagruvan

Ett projektbolag med en kapitalstark utländsk ägare, utan några anställda, ansökte om tillstånd för en nyetablering av en gruva, den så kallade Brickagruvan. Den aktuella regionen har inte haft en aktiv gruvindustri under det senaste århundradet, men gruvbrytning pågick av och till i mindre skala från sent 1700-tal till tidigt 1900-tal.<sup>20</sup> Området är klassat som riksintresse för kulturmiljövård och för värdefulla ämnen och material (mineral). Sökanden har begränsad tidigare erfarenhet av gruvdrift. Bearbetningskoncessionen avser ett område i närheten av flera mindre byar och inom pendlingsavstånd till en mellanstor stad vid kusten. Marken inom koncessionsområdet är privatägd och den används huvudsakligen som naturområde samt till fiske och skogsbruk. Flera sjöar och myrar finns i området. Målet tog fem år och ledde inte till en dom; ansökan avvisades.

Intervjupersonerna var en representant från bolaget och från den prövande mark- och miljödomstolen samt en tjänsteman på länsstyrelsen, tjänstemän och politiker från kommunen och en av de två lokala föreningar som var aktiv i målet.

<sup>20</sup> <http://dellenportalen.se/jarnhantering/gruvor-i-bjuraker/>

Figur 4 Tidslinje fallstudiegruvor (dagar)



### 3.1.1 Samråd

Det hölls två samråd inför tillståndsprövningen, varav det första ägde rum drygt ett och ett halvt år innan bolaget lämnade in sin ansökan till domstolen.<sup>21</sup> Vi har inte haft tillgång till protokollet från samrådet. Däremot har vi diskuterat det med respondenter från kommunen, länsstyrelsen, bolaget och den lokala föreningen. Deras redogörelser var dock mindre detaljrika eftersom det vid tidpunkten för studien hade gått sju år sedan samrådet. Det kan noteras att Naturvårdsverket inte deltog vid samrådet och vi har inte information om att några andra centrala myndigheter skulle ha deltagit.

Bolaget anlidade en konsultfirma för att hålla i samrådet och inga representanter från bolaget var närvarande; det rådde delade meningar om huruvida detta var lämpligt. Närboende uttryckte missnöje i att de inte fick information direkt från bolaget, något som även kommunen var missnöjda med.

*Det som har varit lite konstigt är att vi inte hade träffat bolaget utan det är bara konsulter som har hållit i samrådet och så har de hållit i tillståndsansökan också. Vi träffade bolaget först på huvudförhandlingen. (kommun)*

Vi talade med en lokal förening med flera medlemmar som även var enskilda sakägare, men representanterna upplevde inte att bolaget, genom den anlidade konsultfirman, lyssnade på deras synpunkter. De menar att samrådet inte upplevdes som tvåvägskommunikation.

*Något samråd kan man inte kalla det. (lokal förening)*

Samrådet och informationen om den potentiella gruvetableringen väckte starka känslor i samhället. Möjligheten att få jobb och investeringar till bygden engagerade många, medan andra var mer negativa. Både ståndpunkterna gavs uttryck för vid samrådet.

*När folk yttrade sig buade de som var längst bak för att de trodde att de skulle få jobb i gruvan. De tänkte liksom, wow det kommer hit någon. De var mycket positiva till gruvan. ... Vid de andra samråden var det ingen som buade och så. Jag tror att de hade förstått att det inte var så lätt att få jobb i en gruva. (kommun)*

Några av medlemmarna i den lokala föreningen vi talade med var dock positivt inställda till gruvinvesteringen från början, främst på grund av möjligheten att skapa jobb i bygden. De menar dock att de, liksom många andra närboende, ändrade åsikt när de började förstå vilka miljökonsekvenser gruvinvesteringar potentiellt kunde innebära.

*Men sedan man får liksom sätta sig in i frågan och ta reda på mer och mer. Då vände opinionen. Det har varit väldigt emot gruvan och så har det varit för många. Det finns knappt någon nu som är för det här. Opinionsen har vänt. (lokal förening)*

Mediebevakningen under prövningsprocessen bekräftar denna bild och lokalpressen var överlag negativ.<sup>22</sup> Representanten från bolaget upplevde också lokalt motstånd mot etableringen.

*Jobbargumentet biter inte längre på kommuner. Kommuner vill vara high-tech kommuner, inte ha en gruva i närheten. (bolaget)*

<sup>21</sup> Enligt utdrag från kommunens diarium.

<sup>22</sup> Baserad på tidningsartiklar som fanns tillgängliga på webben 6 april 2016. Exempel på rubriker: Gruvbolag ägs från skatteparadis, Gruvjobb lockar inte längre i Bricka, Hotad sjö gömda medeltida båtar.

Trots resultatet av våra intervjuer vad gäller samrådet är det viktigt att vara försiktig med att dra slutsatsen att stora merparten av samhället var emot investeringen. En politiker från kommunen spekulerar att det kan ha funnits en tyst majoritet som var likgiltig.

*Men om man ska mäta engagemanget så är det klart att det är de som har varit tydligt emot som har varit de som är mest engagerade. (kommun)*

### **Påverkade samrådet leddiden?**

Det är svårt att dra helt entydiga slutsatser om samrådet fyllde sin avsedda funktion, det vill säga att bolaget ska inhämta synpunkter från expertmyndigheter och aktörer med lokalkännedom för att kunna utarbeta en så bra ansökan som möjligt. Det finns dock viss tveksamhet dels på grund av det negativa klimatet, dels för att mötet inte upplevdes som tvåvägskommunikation, och dels för att inga anställda hos bolaget var direkt engagerade i samrådet. Vi ser även att motståndare till projektet dominerade i den allmänna debatten redan i ett tidigt stadium.

### **3.1.2 Kompletteringar**

Det sökande bolaget lämnade in ansökan till mark- och miljödomstolen lite över ett år efter det första samrådet. Inom tre dagar skickade domstolen ut ansökan till kommunen, länsstyrelsen och några centrala myndigheter på en så kallad kompletteringsremiss, det vill säga för att granska innehållet i ansökan och uttala sig om vad som behöver kompletteras för att den ska anses vara fullständig. De myndigheter som svarade på remissen var dåvarande Fiskeriverket, kommunen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Länsstyrelsen. Samtliga svarade inom tre månader och domstolen förelade bolaget om kompletteringar en vecka senare. Naturvårdsverket deltog inte i målet.

Bolaget kompletterade ansökan fem månader efter föreläggandet. Domstolen kungjorde ansökan i lokaltidningen och per post till myndigheter och sakägare ett par veckor senare. Det innebär att ansökan kungjordes drygt nio månader efter det att den lämnades in av bolaget: – fem månader av denna tid utgjordes av bolagets anstånd, tre av myndigheternas anstånd och en av handläggningstid hos domstolen.

Efter kungörelsen inkom sakägare och myndigheter (MSB, kommunen och länsstyrelsen) med yttranden inom tre månader. Deras synpunkter resulterade i att domstolen en månad efter det sista yttrandet hade inkommit återigen förelade bolaget om kompletteringar.

Denna gång dröjde det ytterligare två år, under vilka sökande bolag begärde anstånd fem gånger, innan det inkom med de begärda kompletteringarna. Kommunen, som inte har någon tidigare erfarenhet av gruvetableringar, använde denna tid för att bygga kompetens på området. Man genomförde studiebesök hos en aktiv gruva och en kommun som har större erfarenhet av gruvnäringen och denna typ av miljötillståndsprövning.

Representanten från det sökande bolaget menar att det är svårt att förutse vad remissinstanserna kommer att kräva för att en ansökan ska bedömas vara komplett; man ansåg att ansökan var fullständig från början.

*Det tyckte vi nog att det var. Men så tillkommer praxis och remissinstanser har ofta en annan syn. Mycket av miljöarbetet på länsstyrelserna och kommuner blir politiserat. (bolag)*

Bolaget förklarar att deras långa anståndstid berör på de högt ställda kraven från myndigheterna, tillsammans med en känsla av att domstolen inte skulle godkänna ansökan om den inte uppfyllde alla myndigheternas önskemål – även om önskemålen överstiger det



som lagen kräver. Man menar att det saknas en tydlig vägledning och en oberoende bedömning av vad som egentligen utgör en fullständig ansökan.

Respondenterna vid mark- och miljödomstolen kan inte minnas att de någonsin tidigare har varit med om att sökanden har begärt anstånd i två år.<sup>23</sup> De berättar dock att det är praxis att sökanden får den tid de behöver eller önskar.

*Det finns en kultur hos domstolen att om en sökande begär anstånd så får man normalt detta. I många fall beror långa handläggningstider på sökandens egen begäran om anstånd då ansökan från början var bristfällig eller att nya omständigheter har tillkommit. Det stämmer alltså inte riktigt att domstolen är långsam i sin egen handläggning, som ibland hävdas i debatten. (domstol)*

När kompletteringar hade kommit in från bolaget bedömde domstolen att ansökan hade ändrats i grunden (platsen för det planerade sandmagasinet hade ändrats). Av denna anledning beslutade domstolen att kungöra ansökan på nytt. I våra aktstudier har vi funnit att det är ovanligt att en ansökan kungörs en andra gång.

#### **Påverkade kompletteringsförfarandet ledtiden?**

Domstolen agerade skyndsamt efter att sökande bolaget hade inkommit med sin ansökan. Det är tydligt att bolagets anståndstid står för den stora merparten av tiden i kompletteringsfasen. Vi har sökt en förklaring till bolagets anstånd i samtal med intervjupersonerna och i arkivmaterial och vi fann flera möjliga skäl. Omfattande ändringar i en ansökan kräver noggrann planering och studier av miljökonsekvenser, vilket kan ta tid. Vissa undersökningar kan exempelvis endast göras under barmarkspenoden. Ändå framstår anståndstiden på mer än två år som lång. En delförklaring kan vara upplevda otydligheter om vad som kan godtas som en komplett ansökan.

### **3.1.3 Remissprocessen**

Efter att ansökan hade kungjorts en andra gång inkom remissinstanserna (sakägare och myndigheter) med yttranden inom två månader. Remissinstanserna och det sökande bolaget inkom med yttranden fyra gånger var under remissprocessen. I några av de sista remissrundorna involverades fler centrala myndigheter som inte tidigare varit engagerade i prövningen, bland annat Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens geotekniska institut (SGI) och Statens geologiska undersökning (SGU). Skälet var frågor rörande den nyföreslagna placeringen av sandmagasinet. Det tog 13 månader från den andra kungörelsen till huvudförhandlingen. Representanter från domstolen menar att remissinstanserna ville yttra sig gång på gång.

*Det är viktigt att domstolen sätter stopp för processen. I annat fall riskerar den att aldrig ta slut. (domstol)*

Remissinstanserna (myndigheter) menar att de yttrade sig skyndsamt, men att det krävde omprioriteringar på deras sida. Inom kommunen fattade kommunstyrelsen beslut om yttranden. Frågan lyftes upp från miljönämnden för att säkerställa en bredare politisk förankring och respondenter från kommunen menar att ärendet hade prioriterats före annat arbete.

*Det tar väldigt mycket tid och energi just sådana här ärenden, men vi har ju också sagt att det ska få göra det. Det här är viktiga ärenden för oss, det är väldigt stora ärenden och ett tillstånd är någonting som en verksamhet och omgivning lever med under en*

<sup>23</sup> Intervju, Lars-Göran Bennmarker m.fl. Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt, 2016-01-26.

*lång tid och då är det viktigt att vi lägger fokus på det. Så det är någonting som är högt prioriterat hos oss och då blir det annat som får stå tillbaka när vi går in och yttrar oss. (kommun)*

Respondenterna upplevde även att mark- och miljödomstolen hade hanterat remissförfarandet skyndsamt.

*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. (lokal förening)*

Remissinstanserna uttrycker även att det kompletterade materialet från bolaget bara adderade till det gamla, och det var under processen oklart vad som gällde i ansökan. Många lyfter fram att de tyckte att ansökan var svår att förstå och att det kom många olika konsultrapporter och utredningar i varje remissrunda, så att de inte visste vad som gällde till slut.

*Vi fick ju inte svar på våra frågor. Det som kom in som kompletteringar, det orsakade bara mer frågor. (kommun)*

*Vi skulle ha varit tydligare tidigare i processen och redan i kompletteringsskedet framfört att vi ansåg att ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyllde kraven och att det inte skulle vara möjligt att läka inom den pågående prövningen. Vi skulle alltså ha yttrat oss om att vi ansåg att ansökan skulle avvisas redan här. (länsstyrelse)*

En representant från det sökande bolaget menar dock att processen var otydlig med ständigt nya synpunkter och krav på ytterligare utredningar, och att det hade varit kämpigt att hinna med.

*Som utvecklare frågar man sig: ska man ignorera remissinstanser och gå till huvudförhandling eller ska man försöka uppfylla dem även om man tycker det går över vad lagen kräver. ... Det är svårt att få igenom en ansökan om man har remissinstanserna emot sig. (bolag)*

#### **Påverkade remissprocessen leddiden?**

Efter den andra kungörelsen inkom remissinstanserna (myndigheter, sakägare och lokala föreningar) skyndsamt med sina yttranden. Trots den tidigare långa kompletteringsprocessen tog hela remissprocessen ytterligare 13 månader under vilka både remissinstanserna och sökande bolag yttrade sig flera gånger. Intervjupersonerna beskriver processen som något otydlig. Myndigheterna säger sig inte förstå underlaget från bolaget och bolaget säger sig inte förstå remissinstansernas önskemål. Domstolen menar även att det var svårt att avsluta remissprocessen. Den långa leddiden i detta steg av miljöprövningen tycks bero på att parterna inte lyckades förstå varandras positioner.

#### **3.1.4 Huvudförhandling och dom**

Domstolen satte datumet för huvudförhandling till fyra år och fyra månader efter det att bolaget hade inkommit med sin ursprungliga ansökan. Huvudförhandlingen varade i fyra dagar och därefter dröjde det ytterligare fyra månader innan domstolen beslutade att avvisa bolagets ansökan. Under tiden gjordes ytterligare två remissrundor för att klargöra nya

frågor som uppstod under huvudförhandlingen, en situation som domstolen menar inte är önskvärd.

*Inför en huvudförhandling ska allt vara så utrett att domstolen kan ta ställning till om tillstånd ska beviljas eller inte. (domstol)*

Domstolen uppger att ansökan avvisades av tre skäl: brist på rådighet till vatten, konflikt med tidigare vattendom och brister i miljökonsekvensbeskrivningen. Vart och ett av dessa skäl bedömdes vara tillräckligt för att avvisa ansökan. Frågorna kring vatten var sent uppkomna frågor i processen men brister i miljökonsekvensbedömningen hade dock varit återkommande frågor under de många kompletterings- och remissrundorna. Domstolen meddelade följande i ett pressmeddelande:

*I aktuellt fall har MKB:n ändrats under handläggningens gång och kompletterats i ett sent skede. Domstolen har bedömt att MKB:n är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning av ansökan. (domstol)*

Flera respondenter (remissinstanser och sökande bolag) ställer sig även frågande till att målet hade tagits upp till huvudförhandling. Från remissinstansernas sida handlar det om brister i bolagets ansökan och från bolagets sida handlar det om den sent uppkomna frågan om rådighet till vatten som inte hade utretts före huvudförhandlingen. Kommunen svarade så här:

*Vi tyckte inte att de skulle ha tagit upp ärendet som huvudförhandling. Att det inte var klart. Vi har ju sagt hela tiden att det ska avvisas eller avslås för att vi tyckte att det inte var klart att fatta beslut om det här materialet. (kommun)*

Det sökande bolaget sa så här:

*Att kalla till huvudförhandling när allt inte var klart var inte bra. Vi hade inget val. (bolag)*

### **Påverkade huvudförhandling och dom leddiden?**

Samtliga intervjupersoner är kritiska till att alla frågorna inte var utredda vid tiden för huvudförhandlingen. Ny information rörande vatten kom utifrån nära inpå huvudförhandlingen och under själva förhandlingen presenterade det sökande bolaget ny information relaterande till miljökonsekvensbeskrivningen. Eftersom domstolen avvisade ansökan på grund av dessa brister har ingen dom avkunnats i målet. Bolaget har rätt att lämna in en ny ansökan och på så sätt ska detta kanske inte betraktas som ett helt avslutat fall.

### **Vad bidrog till att förlänga leddiden i Brickafallet?**

Merparten av prövningen (2 år och 8 månader) utgjordes av det sökande bolagets anståndstid innan det inkom med begärda kompletteringar och yttranden. Det framgick att det rådde oenighet mellan remissinstanserna och sökande bolaget om vilket underlag som krävs för att ansökan ska bedömas vara komplett och därmed kunna tas upp till behandling. Remissprocessen, efter kompletteringsförfarandet, tog 13 månader med upprepade skriftväxlingar. Remissinstanserna bedömde även vid tiden för huvudförhandlingen att ansökan var bristfällig. Vid, eller nära inpå, huvudförhandlingen uppstod ytterligare olösta frågor, vilket ledde till att domstolen valde att avvisa ansökan. Fallet är på så sätt inte helt avslutat eftersom bolaget har rätt att lämna in en ny ansökan om miljötillstånd avseende gruvbrytning inom denna bearbetningskoncession. Motståndet till gruvprojektet dominerade den lokala samhällsdebatten under prövningen, men vi har inget belägg för att detta har påverkat leddiderna.

## 3.2 Renströmsgruvan

Renströmsgruvan har varit i bruk i över ett halvsekel och är en av Sveriges djupaste underjordiska gruvor. I gruvan bryts flera olika metaller såsom koppar, guld och silver. Denna gruva sysselsätter cirka 150 personer.<sup>24</sup> I området finns det två numera hopbyggda aktiva gruvor och en nedlagd gruva; området klassas som riksintresse för utvinning av mineral. Det sökande bolaget har lång erfarenhet av gruvbranschen i Sverige och har expanderat till ett antal andra länder. Bolaget sökte miljötillstånd för utökad verksamhet, för att få bryta cirka 50 procent mer malm per år. Ingen brytning pågår i den andra gruvan. Den pågående verksamheten hade sedan tidigare ett tillstånd beviljat av Koncessionsnämnden för miljöskydd enligt miljöskyddslagen. Något tillstånd för bortledning av grundvatten fanns inte eftersom denna verksamhet inte var tillståndspliktig enligt äldre rätt. Det aktuella målet omfattar en prövning av alla pågående verksamheter vid orten: malmbrytning, bergskrossning, lagring, ventilation och reningsverk. Den första deldomen avkunnades drygt 15 månader efter det att ansökan gjordes.

Intervjupersonerna var representanter från bolaget på huvudkontoret och vid gruvan/platsbesök samt tjänstemän på en av de berörda kommunerna, länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Den andra av de berörda kommunerna yttrade sig aldrig och hade inte heller kontakt med den kommun som var aktiv i målet.<sup>25</sup> Dagboksbladet visar att ingen annan av de fyra centrala myndigheter som var inbjudna som remissinstans valde att yttra sig i målet, och därför valde vi att inte kontakta dem.

### 3.2.1 Samråd

Bolaget höll ett samråd med kommun och länsstyrelsen där våra respondenter från kommunen deltog, medan deltagaren för länsstyrelsens räkning var en annan representant än den som intervjuades i denna studie. Den person vi intervjuade från bolaget deltog inte i samrådet. Kommunen berättar också att det hölls ytterligare ett samråd där berörda invånare i samhället var inbjudna.

En av respondenterna från kommunen uttryckte att det var ett bra samråd. Alla fick komma till tals och det kändes som bolaget tog till sig deras önskemål.

*Det var ett väldigt bra samråd. Det kändes som ett bra samråd där alla kunde prata. Det var avslappnat, öppet och inga låsta positioner, det kändes öppet och bra. Vi sa att de skulle göra några utredningar och de svarade att de skulle titta på det. Det var inte någon som sa emot. (kommun)*

Eftersom denna gruva redan var en etablerad verksamhet var miljötillståndsprövningen relativt enkel. Respondenten från länsstyrelsen förklarar att det var i sammanhanget en liten prövning och de centrala myndigheterna visade inget intresse av att delta i denna process. Länsstyrelsen beskriver det på detta sätt:

*Det var ju en befintlig verksamhet, det är ganska stor skillnad på ett samråd för en nyetablering och en befintlig verksamhet ... Det är en verksamhet som varit igång sedan 1950-talet. Andra myndigheter såsom Naturvårdsverket och HaV var inte inblandade i den här prövningen. Det var inte ett jättestort intresse bland allmänheten som jag uppfattade det. (länsstyrelse)*

Kommunen har samma uppfattning:

<sup>24</sup> Uppgifter från Pär Göting vid platsbesök på Renströmsgruvan, 2016-04-08.

<sup>25</sup> Enligt dagboksbladet och intervju med kommun.

*Det var en befintlig gruva, den var liten för att vara gruvprövning kan man väl säga. (kommun)*

Den lokala mediabevakningen ger också intryck av att det fanns lite intresse för denna prövning eftersom vi hittade få artiklar om miljötillståndsprövningen i lokaltidningarna. Vid en sökning april 2016 hittades endast två artiklar i lokalpressen. De kan beskrivas som neutrala och faktamässiga, möjligen något positiva.

### **Påverkade samrådet ledtiden?**

Enligt våra respondenter verkar samrådet ha fyllt sin funktion, nämligen att det sökande bolaget ska delge information och ta del av de berörda parternas synpunkter. Eftersom det var en befintlig verksamhet var också intresset lågt från andra parter och remissinstanserna, och endast länsstyrelsen och en av de berörda kommunerna deltog.

### **3.2.2 Kompletteringar**

Vi noterar från dagboksbladet att denna ansökan gick ut på kompletteringsrunda tre gånger innan den kungjordes.<sup>26</sup> Det sökande bolaget kom in med sina senaste kompletteringar åtta dagar före kungörelsen. Domstolen kungjorde ansökan åtta månader efter det att den inkom.

Trots att parterna inkom skyndsamt med sina yttranden upplevdes kompletteringsprocessen som lång, och det sökande bolaget och remissinstanserna upplevde de många kompletteringsrundorna som problematiska.

*Det var väl så att vi fick ganska många kompletteringskrav och en del krav tyckte vi var rimliga. Vi kompletterade ganska snart med de krav vi tyckte var rimliga och så svarade vi mer kortfattat på några andra frågor. Men det jag minns från detta projekt och som förekommer i en del andra projekt är att man kan ha lite svårt att skilja på det som är komplettering och det som är mera argumentation, remissbehandling. (bolag)*

Både kommunen och länsstyrelsen uttryckte att det blev betungande med flera rundor i kompletteringsfasen.

*Man får ge synpunkter på varandras inlagor hela tiden, det blir ett bollande av aktbilagor som tar tid helt enkelt. (länsstyrelse)*

*Vi yttrade oss tre gånger i kompletteringsvändorna, vilket ju känns litet tjtigt. (kommun)*

Vi frågade varför det blir så och kommunen svarade på följande sätt:

*Ja, får vi frågan, svarar vi. Det blev att vi svarade tre gånger i detta fall och det tar ju tid, men det kanske måste vara så. (kommun)*

Representanten från bolaget tycker däremot att mycket som togs upp i kompletteringsrundan skulle ha kunnat komma in senare i processen. Han menar att det sammanblandas krav på kompletterande utredningar och faktaunderlag med synpunkter, åsikter och förhandlingsfrågor som snarare hör till remissbehandlingen.

*Det jag minns från det här målet var att man gjorde flera omgångar komplettering. Vi tyckte att man kunde kungöra ansökan tidigare och sedan ta resten inom ett remissförfarande i stället för att hålla på med kompletteringsrunda så länge. (bolag)*

<sup>26</sup> Dagboksblad Renströmsgruvan, mål M 354-13.

Samtidigt resonerar länsstyrelsen kring när man ska ta frågorna i ansökan och att det är viktigt att de handlingar som presenteras vid kungörelsen av målet stämmer överens med vad som senare behandlas under huvudförhandlingen:

*Det där är något som jag har pratat om också, hur mycket man ska avgränsa sitt yttrande. Det kan vara en fördel att "säga allt på en gång" men man måste ha olika inriktning beroende på var man är i processen: komplettering eller slutremiss. I remissprocessen ska man tillstyrka eller avstyrka verksamheten och yrka på villkor och motivera varför. Det kan vara bra att tidigt, kanske vid första yttrandet att flagga upp för saker som hör hemma i slutremissen för att bolaget ska reflektera och ges möjlighet att justera sin ansökan. (länsstyrelse)*

En orsak till att det gjordes flera kompletteringsrundor tycks vara en oenighet kring vad som utgör en komplett ansökan.

*Det är jättesvårt att veta till att börja med var kravnivån ligger för bakgrundsundersökningar och redovisningar. Var ligger kravnivån för naturvärdesinventeringar, mätserier på vatten etcetera? (bolag)*

Mark- och miljödomstolen berättar att i just detta fall var det också en ny förordning kring avfallshantering som trädde ikraft och som bolaget var tvunget att ta hänsyn till i ansökan.

#### **Påverkade kompletteringsförfarandet ledtiden?**

Samtliga parter, både remissinstanserna och det sökande bolaget, upplever att det blev många kompletteringsrundor och att det var mycket bollande fram och tillbaka innan domstolen kungjorde ansökan. De beskriver detta som betungande och tidskrävande. Trots att samtliga parter inkom skyndsamt med yttranden är det mycket möjligt att kompletteringsprocessen påverkade ledtiden negativt. Det förefaller finnas oklarheter, eller åtminstone oenigheter, om vad som utgör en komplett ansökan.

### **3.2.3 Remissprocessen**

Remisstiden beräknas från kungörelsen till datumet för huvudförhandlingen, och i detta mål var remisstiden fem månader. Remissinstanserna och bolaget inkom med två yttranden vardera, och bolaget begärde anstånd om en månad endast en gång. Det sista yttrandet från remissinstanserna inkom 19 dagar före huvudförhandlingen och bolaget kompletterade inom två veckor. Inga enskilda personer eller lokala föreningar inkom med remissvar.

Enligt kommunen var det olika om tiden räckte till beroende på hur deras svar bereddes internt inom organisationen. Den politiska beslutsprocessen kan ta tid.

*Med kompletteringarna, om vi tar beslutet själva på delegation så finns det tillräckligt gott om tid. Problemet blir ju när det ska via nämnden. Då är det alltid ett problem. Det blir för kort tid och jag vet inte riktigt hur man skulle kunna få ihop det där för att det skulle stämma tidsmässigt. Vi brukar i stort sett jämt vara tvungna att begära förlängd yttrandetid. (kommun)*

Länsstyrelsen tycker att den tid som ges för att lämna remissvar, vanligtvis tre veckor, oftast är tillräcklig. Samtidigt uttrycker hen att det kan uppstå problem när ansökan ofta ligger ute på intern remiss, det vill säga när olika expertområden inom länsstyrelsen ska lämna synpunkter på underlaget innan yttrandet fastställs.

*Det finns ytterligare en aspekt. Det är en sak hur min tid som huvudhandläggare ser ut men om jag remissar en kollega och jag vill ha svar om två veckor så är det inte säkert*

*att det funkar för kollegan. Så det är ganska svårt. Tyvärr så tror jag att det finns en felkälla eller ett problem där. (länsstyrelse)*

### **Påverkade remissprocessen ledtiden?**

Samtliga parter agerade skyndsamt under remissprocessen. Det kan dock vara kämpigt för remissinstanserna att hinna med sin politiska beslutsprocess (inom kommunen) eller hinna få en bredare förankring inom organisationen (länsstyrelsen) inom remisstiden som normalt är tre veckor, utan att behöva begära anstånd.

### **3.2.4 Huvudförhandling och dom**

Huvudförhandlingen för detta mål hölls 13 månader efter inkommen ansökan, vilket betyder cirka fem månader efter kungörelsen av målet. Den första deldomen beslutades två månader efter huvudförhandlingen, vilket är enligt riktlinjerna för miljötillståndsprövningar.

Utfallet i detta mål blev en deldom med prövotid,<sup>27</sup> och prövotiden gav bolaget bland annat tid att installera och testa ett nytt vattenrenningsverk. Deldomen gav också bolaget rätt att inleda verksamheten, men den innebär att målet inte är helt avslutat.<sup>28</sup> Bolaget har delade uppfattningar om prövotider; de kan vara ett sätt att skjuta på problem och svåra frågor, men de kan även ge tid att utveckla och testa ny teknik.

*Det blir ju mer jobb för oss. Det är oftast enklare om man fick avgöra allting på en gång. Ibland så kan vi också vara inne på att en fråga måste sättas på en prövotid. Så har man någon slags förhoppning om att om man skjuter lite på problemet så kommer det att bli mycket lättare att lösa och bestämma vad som är rimligt men min erfarenhet är att det sällan är så att det blir särskilt mycket enklare. ... Ibland så tycker jag att det är bra med sådana här prövotider, till exempel när man vill följa upp någon utveckling, men ibland medför det mycket extrajobb. (bolag)*

Länsstyrelsen var till en början skeptisk till att sätta frågor på prövotid i en så pass gammal verksamhet, men ändrade sig:

*Till en början så var vi väldigt skeptiska till en prövotid gällande vattenkvaliteten för en befintlig verksamhet som har varit i drift sedan 1952. Samtidigt så skulle bolaget investera i en ny reningsanläggning. Det var oklarheter i hur man klarade miljökvalitetsnormerna i mottagande vatten. För de är utformade dels som årsmedelvärden men också som en maximal momentan koncentration. Det är inte säkert att även om man har en befintlig verksamhet att man har analyser som kan visa på hur man klarar nu gällande normer. Där finns det ett problem så vi yrkade faktiskt på en prövotid. (länsstyrelse)*

Prövotider innebär dock en stor arbetsbelastning för länsstyrelsen och respondenten tror också det kan vara negativt för det sökande bolaget.

*Det innebär en jättestor arbetsbelastning i och med att frågorna kommer tillbaka igen efter ett par tre år och det där är ganska vanligt. Det blev som i Kristineberg att utsläppsfrågor också sattes på prövotid för en befintlig verksamhet sedan 50 år tillbaka. Så det innebär ju stora resursbehov om man säger så. ... Men också för*

<sup>27</sup> Dom, Mål nr. M 354-13. 2013-05-27.

<sup>28</sup> Läs mer om användning av prövotider i Tillväxtanalys (2016b). *Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada.*



*sökanden för att det uppfattas säkert som att man inte är färdig med sin prövning.  
(länsstyrelse)*

Domstolen förklarar att ofta måste frågorna sättas på provotid eller bli så kallade uppskjutna frågor. Alternativet skulle i så fall vara att avvisa ansökan eller att sätta villkor som är ytterst osäkra.

### **Påverkade huvudförhandling och dom ledtiden?**

Att det meddelades en deldom innebär i praktiken att den totala ledtiden blir längre, eftersom målet inte är helt avslutat. Dock betydde också deldomen att det sökande bolaget kunde starta verksamheten, vilket från verksamhetsutövarnas perspektiv var positivt. Bolaget uttrycker dock att deldomar och villkor som sätts på provotid innebär mer jobb generellt, men ibland är det önskvärt som i detta fall eftersom det gav dem tid att utveckla och testa ett nytt vattenreningsverk. Deldomen innebär också ökade resurser för de berörda myndigheterna eftersom det nya reningsverkets prestation ska följas upp.

### **Vad bidrog till att förlänga ledtiden i Renströmsfallet?**

Målet tog 15 månader från inkommen ansökan till första deldom trots att det handlade om en befintlig verksamhet. Både bolaget och remissinstanserna yttrade sig flera gånger under kompletterings- och remissförhandlingarna, men alla parterna och domstolen verkar ha agerat skyndsamt. Målet resulterade i deldomar och vissa villkorsfrågor sattes på provotid. Detta innebär att målet inte är helt avslutat, vilket till synes kan innebära längre ledtider. Det innebär även mer arbete i framtiden för både bolaget och remissinstanserna. Deldomen ger dock bolaget möjlighet att inleda verksamheten och samtidigt utveckla och testa ny teknik.

## **3.3 Gruvberget**

Den aktuella gruvan, Gruvberget drivs av ett svenskt statligt bolag och sysselsätter omkring 100 personer. Den är ett dagbrott och det är järnmalm som bryts. Gruvan ligger inom ett större industriområde på en höjd två kilometer från en mindre, tätbefolkad by. I samma industriområde ligger flera gruvrelaterade miljöfarliga verksamheter, inklusive en verksamhet som är tillståndspliktig enligt IPPC-direktivet (EU:s direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar<sup>29</sup>) och ytterligare ett dagbrott som var vattenfyllt vid tiden för miljöprövningen. Området ligger i en etablerad gruvregion där ekonomin och sysselsättningen domineras av gruvindustrin och relaterade produkter och tjänster. Det finns flera gruvor i kommunen och länet. Rennäring bedrivs i området som också är av intresse för friluftsliv.

Tillståndsprocessen för Gruvberget är ett exempel på en process som karaktäriserats av flera kompletteringsrundor, överklaganden och parallella processer (bolaget gjorde en ny ansökan innan den första var helt avgjord). Oenigheter avseende omfattningen av ansökan och prövningen, framförallt gällande huruvida kumulativa miljöeffekter från närliggande verksamheter måste regleras i ett samlat tillstånd, var knäckfrågor. Processen kring bolagets första ansökan om miljötillstånd och efterföljande överklaganden beskrivs

<sup>29</sup> IPPC-direktivet (*Integrated Pollution Prevention and Control*) är ett av Europeiska unionens direktiv och antogs av Europeiska unionens råd 1996. Syftet med direktivet är att samordna åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Numera IED: Directive 2010/75/EU on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).



översiktligt i avsnitt 3.3.1, innan vi i de följande avsnitten analyserar tidsåtgången för den andra ansökan, steg för steg.

Flera parter vi intervjuade deltog i prövningen av både bolagets första och andra tillståndsansökan. Bland dessa finns tjänstemän vid mark och miljödomstolen i Umeå, en tjänsteman och en politiker från kommunen och en tjänsteman från länsstyrelsen, samt representanter från bolaget. De olika föreningar vi intervjuade deltog endast i en av de två tillståndsprövningar: den berörda samebyn (första målet), en skogsägarförening (första målet) och en lokal förening för samhällsutveckling (andra målet). Vi intervjuade inte vägsamfälligheten (första målet). Vi intervjuade Naturvårdsverket, men på grund av personalbyte fick vi inte möjlighet att tala med de tjänstemän som hade varit direkt inblandade i denna prövning. Liksom i övriga två fallstudiegruvor intervjuade vi inte enskilda privatpersoner och sakägare och inte heller ytterligare centrala myndigheter.<sup>30</sup>

### 3.3.1 Bakgrund - Den föregående ansökan

#### *Ansökan och prövningen*

År 2008 lämnade det sökande bolaget in sin första ansökan om miljötillstånd avseende malmbrytning för den aktuella gruvan till dåvarande miljödomstolen. Domstolen skickade ut den på *kompletteringsremiss* inom en månad. Myndigheterna, inklusive Naturvårdsverket, länsstyrelsen och kommunens miljönämnd, svarade inom en dryg månad. Bolaget inkom med kompletteringar en vecka senare, och domstolen *kungjorde* ansökan fem veckor därefter. *Remissvaren med yttranden* från myndigheter, samebyn och en lokal skogsägarförening inkom inom fem veckor. Myndigheterna yttrade sig totalt tre gånger, skogsägarföreningen två gånger och samebyn en gång. Remissprocessen (definierad som tiden från kungörelse till huvudförhandling) tog sjutton månader, varav nio månader utgjordes av bolagets anståndstid. *Huvudförhandlingen* ägde rum ett år och åtta månader efter det att ansökan inlämnats.

#### *Överklaganden*

Två månader efter huvudförhandlingen meddelade miljödomstolen sin *dom*, att miljötillståndet beviljades. Kort därefter *överklagade* Naturvårdsverket domen till Miljööverdomstolen som undanröjde domen nio månader senare. Naturvårdsverket hade opponerat sig mot att tillståndet endast reglerade miljökonsekvenser av malmbrytning vid gruvan utan att behandla kumulativa effekter av andra miljöfarliga verksamheter inom samma industriområde. Invändningen gällde framför allt att ansökan inte omfattade en närliggande tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, en anläggning för malmförädling som hade ett såväl geografiskt som tekniskt samband med malmbrytningen. Bolaget *överklagade* domen till Högsta domstolen som femton månader senare beslutade att neka prövningstillstånd. Medan frågan låg hos Högsta domstolen fälldes Sverige i EU-domstol för att 29 verksamheter, inklusive den aktuella malmförädlingsanläggningen, hade ett gammalt tillstånd som inte var förenligt med syftet med IPPC.<sup>31</sup> Bolaget hade från första domen i miljödomstolen fram till beslutet i Högsta domstolen utnyttjat möjligheten att driva verksamheten vidare, det vill säga bryta malm i gruvan, med stöd av ett *verkställighetsförordnande*, men nu fick brytningen avbrytas.

<sup>30</sup> De centrala myndigheter som deltog i något av målen var: Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt dåvarande Fiskeriverket och Räddningsverket.

<sup>31</sup> <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikeId=6036719>

### *Ny ansökan och prövning*

Sju månader efter det att miljödomstolen beviljade tillstånd till malmbrytningen (den första domen) lämnade bolaget in en *ny ansökan* till miljödomstolen avseende miljötillstånd för såväl malmbrytningen som malmförädlingen. Bolaget valde att skicka en *revidering av sin ansökan* till den då nybildade mark- och miljödomstolen<sup>32</sup> ytterligare sju månader senare. Revideringen utvidgade ansökan till att även omfatta malmbrytning i gruvan. Denna revidering skedde innan Högsta domstolen hade beslutat om den tidigare ansökan, vilket innebär att frågan hanterades parallellt hos två domstolar under drygt tio månader. Mark- och miljödomstolen meddelade en första *deldom* sju månader efter det att ansökan utvidgades, vilket innebär att verksamheten åter kunde tas i drift. Det var fyra år och fem månader efter bolagets första tillståndsansökan. Det är huvudsakligen den nya ansökan och den andra tillståndsprocess som beskrivs steg för steg i de följande avsnitten.

### 3.3.2 Samråd

Bolaget säger sig vara positivt till tidiga samråd och skulle vilja att mer kom upp tidigt i processen. De upplevde att Naturvårdsverket i den tidigare miljöprövningen hade inkommit väldigt sent efter samrådet med krav på en samlad ansökan för alla verksamheter inom området.

Inför den nya ansökan 2010 genomfördes ett samråd men vi har inte haft tillgång till protokoll eller minnesanteckningar från det. Intervjupersonerna från bolaget kunde inte heller minnas några detaljer från det samrådet,<sup>33</sup> men de minns att det var bråttom att få miljötillståndet eftersom råvarupriserna var mycket höga vid tillfället. Detta var också skälet till att bolaget gjorde en ny ansökan innan deras överklagan av den första hade hunnit behandlas av Högsta domstolen. Bolagets bild var att det bara var Naturvårdsverket som var kritisk till ansökan. De övriga intervjuade uppger att samrådet främst handlade om att bolaget informerade om sina planer.

Representanter från en lokal förening för samhällsutveckling deltog i samrådet inför den andra ansökan. De minns att bolaget informerade om gruvprojektet och redovisade hur de planerade bidra till utvecklingen av samhället i form av nybyggnationer i den närliggande byn. Detta välkomnades eftersom byn befann sig i ett kritiskt läge.

*Byn stod i princip inför en nedläggning. De skulle lägga ner skolan så man såg väldigt positivt på gruvan. (bolag)*

Inför och under bolagets andra ansökan publicerades många artiklar i lokaltidningarna. Samtliga var positiva till gruvan och förmedlar en bild av en bygd som kämpar för sin gruva sida vid sida med bolaget.

- Svappavaara tar strid för gruvan (Norrbottnens kuriren, 2011-03-15)
- Käppar i hjulet – gruvplaner försenas (NSD, 2010-02-26)
- *Knallen som ger byn framtidstro* (NSD, 2010-05-28)

De allra flesta bybor var enligt föreningens företrädare positiva till den expansion som gruvan innebär. Anledningen var att befolkningsmängden i byn hade minskat kraftigt och

<sup>32</sup> Mark- och miljödomstolar (MMD) bildades hos samma tingsrätter där de tidigare miljödomstolarna fanns. MMD behöll miljödomstolarnas ursprungliga prövningsområden vilket innebär att bildandet inte ledde till att ansvaret för beredning av målet ändrades.

<sup>33</sup> Den ansvariga personen arbetar inte längre för bolaget.

kommunen hade planer på att stänga skolan, badhuset, sporthallen, biblioteket, återvinningsstationen etc. Det fanns också kritiska röster bland bybor som oroade sig för miljöeffekter men de var i minoritet och upplevdes av övriga som negativa till utveckling.

*Visst var det ju några redan då som muttrade – ja men hur kommer det bli med damningen och så. De menade att man måste vara på sin vakt. Men då var det inte legalt att ens yttra sig mot den här etableringen. Alla skulle ju vara med i den här vågen och framtidstro och utveckling och så vidare. (byaförening)*

Föreningen menar också att de enbart fick information från bolaget (utöver samrådet höll bolaget egna informationsmöten) och inte från någon annan part i målet eller någon oberoende instans. Kommunen beskrivs som frånvarande och Naturvårdsverket diskuterade aldrig sina invändningar, bland annat gällande damning och buller, med byborna.

Den berörda samebyn deltog inte, vad de kan minnas, i samrådet för den andra ansökan. De hade deltagit i den föregående ansökningsprocessen och beslutat sig för att inte prioritera invändningar mot den aktuella gruvan eftersom de ändå inte förväntade sig att kunna stoppa den. Vid tiden för samrådet inför den första ansökan upplevde samebyn att bolagets kommunikation var bristfällig och inställningen var att de gjorde som de ville.

*Vi var med på fysiskt samråd, information, samråd. Jag gillar inte det där ordet samrådet. Det är inte samråd i ordets rätta bemärkelse, det är oftast enkelriktad information. (sameby)*

I dag har bolaget och samebyarna i kommunen, efter initiativ från samebyarna, ett organiserat samarbete vilket uppges ha lett till reella förbättringar i kommunikationen.<sup>34</sup>

Nuvarande ordförande för den lokala skogsägarförening vi talade med tror inte att föreningen deltog på samrådet inför vare sig den första eller den andra ansökan. De uppger dock att de var nöjda med sina kontakter med bolaget och den kompensation som erbjöds.

#### **Påverkade samrådet ledtiden?**

Samtliga aktörer verkar mena att samråd är viktigt och att det är av betydelse för den fortsatta processen att alla aktörer bidrar med information tidigt i processen. I detta fall är dock alla aktörer mer eller mindre missnöjda med hur samrådet fungerade. Informationen var otillräcklig och enkelriktad, enligt några, och andra menar att aktörer som borde ha lyft frågeställningar vid samrådet inte gjorde det. Att Naturvårdsverket inte tydligt krävde en samlad prövning vid det första samrådet kan ha påverkat ledtiden menligt samt bidragit till att det blev två parallella processer under en tid.

### **3.3.3 Kompletteringar**

Det sökande bolaget utvidgade en redan inlämnad ansökan om miljötillstånd till malmförädlingen så att den även omfattade malmbrytning i gruvan. Mark- och miljödomstolen skickade ut den utvidgade ansökan till myndigheter på kompletteringssremiss tre veckor senare, och samtliga svarade inom tre månader. Domstolen skickade yttranden vidare till bolaget som sedan svarade inom en månad. Därefter skickade

<sup>34</sup> Samarbetsavtal mellan sökande bolag och samebyarna runt Kiruna tecknades 2012. Avtalets övergripande mål är att rennäringens förutsättningar inte får försämrats. I dag träffas parterna gång per månad för att diskutera bolagets planer och får på så vis kontinuerlig information. Bolaget har också börjat låta samebyarna själv göra den del av MKB:n som berör effekter på rennäringen.

domstolen åter bolagets kompletteringar till myndigheterna för yttranden. De svarade efter två månader, och bolagets svar på dessa svar inkom tre veckor senare. Kompletteringsprocessen var klar nio månader efter det att bolaget hade lämnat in den utvidgade ansökan.<sup>35</sup>

Vi diskuterade kompletteringsprocessen med bolaget och särskilt hur det kom sig att ansökan behövde kompletteras två gånger innan domstolen kungjorde den. Bolaget menar att de inte kände sig osäkra på att de lämnat in ett komplett underlag. De menar att de kan sin sak men att det är svårt att veta vad myndigheterna kommer att rikta in sig mot.

*Osäkerheten gällde istället vad sektorsmyndigheterna kommer att fokusera på. (bolag)*

Kommunen inkom med två yttranden under kompletteringsförfarandet. Respondenter vid kommunen uppfattade ansökan som relativt okomplicerad eftersom den gällde en verksamhet inom ett område som redan var exploaterat. Kommunen hade också samtidigt många andra stora projekt att ta ställning till.

*Just den perioden som det här hände så upplever iallafall vi, och jag tror att miljökontoret upplevde det än tydligare, att här gäller det att prioritera rätt utifrån den personal och de resurser vi har (kommun)*

Även MSB och Naturvårdsverket inkom med två yttranden och länsstyrelsen inkom med ett yttrande. Respondenten vid länsstyrelsen menar att ofullständiga ansökan som denna är ett vanligt förekommande problem och att det föranleder flera kompletteringsrundor.

*Hur kommer det sig att vi får lägga ner så mycket resurser på att peka på saker och ting som inte är belyst och som typiskt sett ska finnas med i ansökningshandlingarna? Speciellt då det är ett starkt skäl till att det tar tid. (länsstyrelse)*

#### **Påverkade kompletteringsförfarandet ledtiden?**

Det har varit två kompletteringsrundor eftersom den första ansökan inte bedömdes vara komplett. Detta är inte ovanligt. Bolaget och myndigheterna har ofta olika syn på vad som utgör en komplett ansökan, och denna osäkerhet förlänger ledtiderna och gör dessutom att processen kräver mer resurser från alla inblandade. Enligt mark- och miljödomstolen är det en bedömningsfråga vad som är en komplett ansökan och bedömningen varierar från fall till fall.

### **3.3.4 Remissprocessen**

Ansökan kungjordes elva månader efter det att bolaget lämnade in den nya, utvidgade ansökan (omfattande både gruvan och malmförädlingen). Förutom myndigheterna, bland annat länsstyrelsen, Naturvårdsverket och kommunens miljönämnd, inkom ett fåtal andra aktörer med yttranden. Den berörda samebyn och en lokal skogsägarförening som hade skickat in remissvar i den tidigare miljöutredningen avstod från att svara i denna andra prövning. Projektet hade redan behandlats flera gånger tidigare och remissförfarandet (definierat som tiden från kungörelse till huvudförhandling) tog denna gång knappt fem månader. Inga parter begärde anmärkningsvärt långa anstånd, men flera skriftväxlingar gjordes. Myndighetspersoner och bolaget har inga särskilda kommentarer på denna process, men andra sakägare menar att det var svårt att hinna med. Mark- och miljödomstolen menar att det är synd att vissa myndigheter och sakägare inte alltid svarar

<sup>35</sup> Det gjordes även en kompletteringsremiss av ansökan avseende den IPPC-pliktiga verksamheten innan den utvidgades till att även omfatta gruvan. Samma myndigheter, och Fiskeriverket, inkom med yttranden i den processen.

på remisser. Detta kan leda till att kvaliteten på processen blir lidande. I detta fall saknades remissvar från Havs- och vattenmyndigheten (HaV).

En lokal förening för samhällsutveckling skickade in remissvar till domstolen. Föreningen hade bildats efter den första tillståndsansökan och lämnade av denna anledning remissvar enbart i den andra tillståndsprövningen. Föreningen som representerar byborna svarade på remissen i positiv anda. De upplevde dock att det var ett stort jobb att lämna remissvar, med många tunga dokument att ta sig igenom på fritiden och att de inte fick några resurser eller annat stöd för detta arbete.

*Det fick man göra på sin egen kammare. ... Det var så mycket tekniska frågor så att det var svårt att sätta sig in i det. Buller och damm, det förstår man sig på, men till exempel det där med vatten, vattenkemi, vad det innebär för grundvatten och så vidare. Vi måste ju lita på det som konsulten har tagit fram. (byaförening)*

Bristen på resurser för att kunna lämna ett kvalificerat remissvar tas även upp av samebyn som lämnade remissvar i den första prövningen. Samebyn upplevde att miljöprövningen trillade ner som en lunta som de måste förhålla sig till och att det krävdes enorma resurser för att sätta sig in i den – resurser de inte hade. Samebyn valde också att inte svara, för att man dels inte hade resurser att motsätta sig verksamheten, dels inte trodde att de skulle kunna förhindra en utvidgning av gruvverksamheten. De menar att de måste prioritera hårt för att hinna med alla samråd och remissvar och samtidigt sköta sin kärnverksamhet, renskötsel. Endast en styrelsemedlem har, enligt egen uppgift, gymnasieutbildning och en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet är ett mycket komplicerat material att sätta sig in i och skriva remissvar om. Ibland kan man ta hjälp av en jurist hos Svenska Samernas Riksförbund (SSR).

*Det var en ohållbar situation för oss. Vi hade inte tid. Vi som satt i styrelsen hade inte tid att vara i renskogen, som ändå är vårt primära val. Det var samrådsmöten dag på dag efter varann, det var alla möjliga olika projekt ... man hade aldrig ett helhetsgrepp. (sameby)*

De lyfter fram att gruvan ligger i ett gammalt industriområde som ytterligare ett skäl till den prioritering de gjorde. Samebyns uppfattning avseende gruvan var att det är bättre att bolaget utvidgar sin verksamhet i ett område som redan är exploaterat än att ta nya områden i anspråk. Mer generellt är samebyns uppfattning att det är viktigt med långa ledtider eftersom det tar tid att utreda effekterna på rennärings samt att effekterna måste analyseras bredare än för en specifik verksamhet eftersom det är de kumulativa effekterna som är avgörande. De menar att i den första prövningen konsulter utan kunskap om rennärings ansvarade för att upprätta MKB och analysera effekterna på rennärings.

*Konsulter med varierande, ofta otroligt dålig kunskap om renskötselns förutsättningar hade gjort miljökonsekvensbeskrivningar och rennäringsanalyser på eget bevåg och det var bristfälligt. Samtidigt ansåg vi från samebyns sida att det var bättre att man gräver i den grop som redan är. Så vi opponerade oss inte desto mer mot gruvan utan vi lät det gå även om det var en del felaktigheter och brister i MKB:n. (samebyn)*

Även skogsägarföreningen lämnade endast in remissvar i den första tillståndsprövningen. Föreningen är inte negativ till gruvan; de har gjort upp med bolaget och fått, vad de upplever, skälig ekonomisk kompensation. Den nuvarande ordföranden är dock kritisk mot att gruvföretaget i ett brukssamhälle såsom Svappavaara inte tar något samhällsansvar längre. Ordföranden anser att bolaget förr såg till att samhället, som ju är beroende av

gruvan, var fint – man såg till att bygga bostäder för nyanställda i gruvföretaget för att motverka fly in, fly out-principen som inte gagnar samhället på lång sikt.

*Byborna som får stå ut med att naturen blir förändrad, ljud, damm, det vill säga de får ingenting tillbaka för den uppoffringen. (skogsägarföreningen)*

#### **Påverkade remissprocessen ledtiden?**

Remisstiden var i detta fall relativt kort. Det var dock flera sakägare som valde att inte lämna in något remissvar, dels på grund av resursbrist, dels då det inte upplevdes som meningsfullt efter att de hade varit involverade i den tidigare prövningen.

### 3.3.5 Huvudförhandling och dom

Huvudförhandlingen ägde rum cirka 15 månader efter det att bolaget utvidgade sin miljötillståndsansökan till att även omfatta den aktuella gruvan. En första deldom meddelades sex veckor senare; den gav bolaget ett tidsbegränsat tillstånd så att malmbrytningen kunde återupptas.<sup>36</sup> En andra deldom, som kom 11 månader senare, gav bolaget permanent tillstånd för malmbrytning och -förädling. Olika villkor i den andra deldomen överklagades av MSB, länsstyrelsen och bolaget till Mark- och miljööverdomstolen. MSB:s överklagande fick prövningstillstånd i MÖD medan bolagets och länsstyrelsens överklagande avslogs. MÖD ändrade dock inte deldomen.

Bolaget har inga klagomål avseende domstolarnas arbete. Tvärtom tycker de att domstolen blivit tydligare och att det blivit bättre med den nya organisationen. De menar dock att domstolsprövningssystemet lett till domstolsprövningar som liknar tvistemål, där myndigheterna blivit bolagets motparter. Från att ha varit remissinstanser och expertmyndigheter upplever bolaget att de numera främst är felsökande.

Den dåvarande ordföranden för en lokal förening för samhällsutveckling deltog vid huvudförhandlingen. Han menar att han i princip hade fått i uppdrag av bolaget att prata i positiva ordalag, och byborna var också på den tiden positiva och stod helt på bolagets sida. Nu i efterhand tänker man att man var förblindad, dels av önskan om utveckling för byn, dels av att den information man fick var ensidig och kom från bolaget som var mån om att ha byborna på sin sida.

*Det var säkert många som var förgrymmade på Naturvårdsverket. Då var man ju ännu inne i att de nog var lite besvärliga. Man trodde ju att bolaget hade gjort rättvisa ansökningar, att de hade klara papper. Men nu i efterhand har man insett att de inte var klara. De hade så bråttom. (byaförening)*

Bolaget säger sig vara nöjda med domen. De lyfter fram att det trots att det blev två prövningar inte innebar hårdare miljökrav på verksamheten. Tvärtom anser de att vissa villkor blev mer generösa. Man är dock missnöjd med osäkerheten som varit och att bolaget fick avbryta brytningen under högkonjunktur. Om de inte hade inlett en ny ansökan innan HD hade tagit ställning till deras överklagande av domen i den tidigare ansökan, så hade uppehållet riskerat bli längre.

<sup>36</sup> Produktionen (malmbrytningen) stod stilla i sex månader, efter det att Högsta domstolen nekade prövningstillstånd i bolagets överklagan i det första målet. Bolaget yrkade på ett tidsbegränsat tillstånd till brytning för att minimera tiden verksamheten stod stilla, eftersom man förväntade sig att den samlade prövningen skulle ta längre tid.

*Och hade vi inte drivit detta parallellt så hade stillaståendetiden blivit betydligt längre. Tack vare att vi hade färdigt mycket när HD nekade prövningstillstånd så kunde vi snabbt komplettera ansökan och processen var i gång. (bolag)*

#### **Påverkade huvudförhandling och dom ledtiden?**

Genom en deldom 6 veckor efter huvudförhandlingen kunde malmbrytningen komma igång relativt snabbt. Deldomen gav bolaget ett tillfälligt tillstånd till malmbrytning, med osäkerhet avseende de långsiktiga villkoren i den samlade prövningen kvarstod. En andra deldom efter 11 månader gav bolaget permanent tillstånd till både malmbrytning och malmförädling i samma industriområde, efter det att ett antal överklaganden avslagits. Även denna deldom innehåller uppskjutna frågor rörande de slutliga villkoren och kommer således innebära mer framtida arbete för bolaget, domstolen och myndigheterna. Bolaget säger sig vara nöjt med domens villkor.

#### **Vad bidrog till att förlänga ledtiden i Gruvbergsfallet?**

Det som tog tid i denna process är i första hand att parterna hade olika uppfattningar om huruvida en ansökan ska inkludera andra närliggande verksamheter så att de kumulativa effekterna kan bedömas eller om det räcker att ansöka om tillstånd för en specifik anläggning. I detta fall ledde denna osäkerhet till två olika ansökningar och till att domstolarna under en period hanterade två ansökningar för samma verksamhet parallellt. Potentiella effekter på närliggande infrastruktur ledde också till överklaganden som tog tid att utreda. Ledtiden kan ha förkortats något av att vissa sakägare av resursskäl valde att inte lämna in remissvar och inte heller ha invändningar i samband med huvudförhandlingen. Den första deldomen gav bolaget rätt att återuppta malmbrytningen i väntan på att den samlade prövningen skulle bli klar, men kan ha lett till något längre tid till dess att bolaget fick ett permanent tillstånd.

### **3.4 Sammanfattande iakttagelser**

Fallstudierna visar att det är svårt att jämföra olika fall när det gäller tidsåtgången. Varje fall skiljer sig åt ur en mängd aspekter: huruvida ansökan gäller en nyetablering, kompletterande produktion i redan exploaterat område eller utökad produktion i befintlig gruva, huruvida sakägare i området har erfarenhet av och kunskap om gruvnäringen och huruvida det sökande bolaget har tidigare erfarenhet av miljötillståndsprövning.

En slutsats avseende tidsåtgången är att det utifrån de studerade fallen inte finns tecken på att processen tar onödigt lång tid på grund av att myndigheter eller sakägare inte agerar skyndsamt. Det verkar dock finnas viss potential att effektivisera processen, framför allt så att resursåtgången kan minska och rättsäkerheten öka. Detta skulle också öka kvaliteten på miljötillståndsprocessen och i viss utsträckning leda till tidsbesparingar.

#### **3.4.1 Samråd**

Sökande bolag är skyldigt att bjuda in till ett samråd med myndigheter och allmänheten innan ansökan lämnas in till mark- och miljödomstolen. Samrådet är ett tillfälle för bolaget att informera om sina planer och inhämta lokalkunskap och få rekommendationer för sin miljökonsekvensbeskrivning.

I två av de studerade fallen, *Brickagruvan* och *Gruvberget*, finns missnöje med samrådsprocessen från de myndigheter och lokala aktörer som deltog. Flera parter menar att det inte handlade om samråd utan om envägskommunikation. Lokala aktörer lyfter fram att de endast fick information från bolaget och de inför framtiden efterfrågar ”objektiv”

information från andra aktörer, såsom kommunen, andra myndigheter eller en tredje part som inte är involverad i den aktuella prövningen. Vad gäller *Renströmsgruvan* ansåg parterna att det fanns en öppen stämning vid samrådet och att det handlade om tvåvägs-kommunikation.

I fallet *Gruvberget* lyfte bolaget särskilt fram att intentionen med samrådet är bra och att det skulle kunna fylla en viktig roll genom att tidigt i processen tydliggöra potentiella konflikter så att dessa kan hanteras så bra som möjligt. Samtliga bolag menar det förekommer att sakägare och myndigheter inte lyfter eventuella frågor och invändningar och att detta ger upphov till att tillståndsprövningen drar ut på tiden. Sakägare menar samtidigt att bolaget inte presenterade tillräckligt detaljerad information vid samrådet, vilket gjorde det svårt att komma med synpunkter i detta skede – innan det till exempel finns en mer fullständig miljökonsekvensbeskrivning.

### 3.4.2 Kompletteringar

I kompletteringsfasen skickar domstolen ut bolagets ansökan till tillsynsmyndigheten (oftast länsstyrelsen), kommunen och andra relevanta sektorsmyndigheter, till exempel Naturvårdsverket, MSB, HaV och Kammarkollegiet. Syftet med kompletteringsfasen är att säkerställa att underlaget innehåller alla nödvändiga delar för prövningen.

I alla tre fallen förekommer svårigheter med att bedöma vad som utgör ett fullständigt, komplett underlag. Vad gäller *Brickagruvan* fanns en relativt kort kompletteringsprocess innan ansökan kungjordes. Synpunkter under det efterföljande remissförfarandet ledde dock till att ansökan behövde revideras och kompletteras på nytt. Denna process tog två år hos bolaget som begärde anstånd flera gånger. Domstolen bedömde att ansökan hade ändrats i grunden och kungjorde den därför igen så att remissförfarande inleddes på nytt.

Även i den miljötillståndsprövningen med kortast ledtid av de studerade fallen, *Renströmsgruvan*, menar parterna att kompletteringsprocessen är problematisk. Både bolaget och myndigheterna anser att underlaget skickades ut i väl många vändor. Bolaget menar även att myndigheterna i sina yttranden sammanblandar krav på utredningar och rena åsikter. Det blir då svårt att särskilja kompletteringskraven från den typ av synpunkter som bör lämnas senare under remissförfarandet och som är en förhandlingsfråga snarare än ett krav.

I vårt tredje fall, *Gruvberget*, enligt det arkivmaterial vi har haft tillgång till, aktualiserades frågan om omfattningen av prövningen efter den relativt korta kompletteringsprocessen. Denna fråga följde sedan med i hela prövningen och var skälet till att bolaget senare var tvunget att lämna in en ny ansökan som kompletterats med andra miljöfarliga verksamheter inom det aktuella industriområdet. I samtliga tre fall begärde det sökande bolaget anstånd eftersom de behövde mer tid för att inkomma med kompletteringarna. Dessa anstånd är ibland långa, men tiden kan bero på många faktorer såsom behov av tidskrävande utredningar. Det är också vanligt att myndigheter och kommuner begär anstånd för att få mer tid till sina yttranden, men vi har inte i de här tre fallen observerat att de har begärt anmärkningsvärt långa anstånd.

### 3.4.3 Remissprocessen

Efter ansökan bedömts vara komplett kungör mark- och miljödomstolen den i lokaltidningar och skickar den till sakägare och myndigheter för synpunkter. Därmed utvidgas kretsen, jämfört med kompletteringsfasen, till att omfatta sakägare såsom berörda privata fastighetsägare, nyttjanderättshavare (till exempel samebyar som bedriver rennången i området) och det lokala civila samhället.



Flera remissinstanser framhåller att arbetet med remissen är krävande, både myndigheter och privatpersoner/sakägare även om det är extra krävande för de senare eftersom de ska läsa igenom ett omfattande tekniskt material på sin fritid utan ersättning eller stöd. Ofta saknar de dessutom relevant naturvetenskaplig och juridisk kompetens. Representanter för renskötande samer lyfter fram att den tid de lägger på remiss- och samrådsförfarandena drabbar deras kärnverksamhet, renskötsel. Dessa parter lyfter ofta fram tidsaspekten som ett problem; de menar att processen ofta går för fort. De hinner inte sätta sig in i materialet och göra ordentliga konsekvensanalyser av hur den aktuella verksamheten kommer att påverka deras bygd eller näringsverksamhet. I ett fall (*Gruvberget*) valde en sakägare också att inte lämna något remissvar på grund av resursbrist. Samma sakägare lyfter fram betydelsen av tillräckligt långa ledtider för att det ska vara möjligt att genomföra ordentliga konsekvensanalyser för hur en verksamhet påverkar den egna näringen.

Kommuner och länsstyrelserna tog i samtliga tre fall också upp tidsaspekten, gällande både remiss- och kompletteringsförfarandet. Kommuner menar att det kan vara svårt att hinna med sammanträden i nämnder eller kommunstyrelsen när politiker ska anta remissvaren som har beretts av tjänstemän. Länsstyrelser menar att gruvor har många olika typer av miljöpåverkan och att flera handläggare från olika avdelningar ska involveras, och då kan det ta tid att inhämta deras synpunkter. Både sökande bolag och remissinstanser har begärt anstånd i samtliga våra fall.

#### 3.4.4 Huvudförhandling och dom

Domstolen kallar normalt sett till huvudförhandling efter avslutat remissförfarande. Villkoren för verksamheten, såsom tillåtna utsläppsnivåer och krav på åtgärder för att minska buller etcetera fastställs i en dom eller flera deldomar. Deldomar används när det krävs mer tid och ytterligare utredningar för att fastställa exakta villkor för verksamheten. Genom en deldom ges bolaget normalt sett möjlighet att inleda delar av verksamheten.

Ansökan om miljötillstånd för *Brickagruvan* avvisades av mark- och miljödomstolen efter huvudförhandlingen. Domstolen uppgav som skäl att det fanns brister i miljökonsekvensbeskrivningen och oklarheter kring rådighet till vatten.

I de andra två fallen rådde det delade meningar om huruvida ansökan var komplett, ända fram till huvudförhandlingen, och i båda processerna har flera deldomar meddelats. I ett av dessa fall, *Gruvberget*, gjordes flera överklaganden. Den första deldomen i den första ansökan, och ett verkställighetsförordnande, gjorde att bolaget kunde inleda verksamheten. Domen överklagades av Naturvårdsverket och undanröjdes av Miljööverdomstolen. Bolaget överklagade sedan till Högsta domstolen, samtidigt som man för att vinna tid lämnade in en ny ansökan till mark- och miljödomstolen. Högsta domstolen nekade dock prövningstillstånd och verksamheten fick avbrytas under sex månader i väntan på en dom i den nya prövningen som redan hade inletts. Deldomen i den nya prövningen överklagades också, denna gång av det sökande bolaget och av myndigheter. Endast en överklagan togs upp av Mark- och miljööverdomstolen och den resulterade inte i några ändrade villkor. I prövningen av *Renströmsgruvan* användes prövotider för att bolaget bland annat skulle få möjlighet att testa ett nytt vattenreningsverk inom gruvområdet. Prövotider ger möjlighet till innovationer och framtagandet av ny teknik, men samtidigt innebär de att målet inte är helt avslutat och att mer framtida arbete väntar för domstolen, bolagen och myndigheterna.

## 4 Analys och slutsatser

I denna studie har vi analyserat tidsåtgången avseende miljötillståndsprövningen utifrån tre fallstudier. Vi har funnit att långa ledtider kan bero på många olika faktorer och att det är individuellt vad som tar tid från mål till mål. Vad som tar tid i de tre studerade fallen behandlas i avsnitt 3.4. I detta kapitel diskuterar vi de kritiska utmaningar eller flaskhalsar som vi har identifierat samt vad som skulle kunna bidra till en effektivare tillståndsprocess. Bildandet av mark- och miljödomstolar<sup>37</sup> kommer inte fram som en betydelsefull faktor för ledtiderna, däremot lyfter flera respondenter fram att den högre har bidragit till snabbare handläggning hos domstolen. Detta diskuteras dock inte vidare i detta kapitel, se i stället Tillväxtanalys (2016c) Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer – ledtider efter reformerna.

### 4.1 Utmaningar och flaskhalsar

#### 4.1.1 Grundläggande intressekonflikter

I våra fallstudier ser vi att det inte är ovanligt att parterna i tillståndsprövningar har skilda åsikter om markanvändningen, något som kan bidra till längre ledtider. Gruvbrytning kan skapa arbetstillfällen och bidra till ökade skatteintäkter, men en gruva påverkar oundvikligen landskapet och miljön på ett sätt som kan vara oförenligt med andra näringsverksamheter. Det finns grundläggande intressekonflikter mellan gruvor och fiske, friluftsliv och besöksnäring/naturturism. Rennäringen påverkas också av kumulativa effekter av olika verksamheter.<sup>38</sup> Det säger även ett gruvbolag vi har talat med.

*För samebyarna är problemen inte bara gruvorna utan även andra verksamheter och de kumulativa effekter som uppkommer. (bolag)*

Avvägningen mellan gruvbrytning och andra konkurrerade markanvändningsintressen, enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, ska göras inom den prövning som sker inför ett beslut om bearbetningskoncession. Markanvändningsfrågan ska därför vara avklarad innan bolaget ansöker om miljötillstånd. Trots detta anser flera parter att det är svårt att veta vad som redan har prövats.

Miljötillståndet kan snarare beskrivas som ett beslut om villkor för verksamheten, än ett beslut om verksamhetens vara eller icke vara. Vi har dock sett att det förekommer att parter inte har accepterat beslut om att använda markområdet till gruvverksamhet, något som påverkar miljötillståndsprövningen och kan leda till att den drar ut på tiden.

Olika syn på hur samhället ska utvecklas och hur mark i en kommun ska användas kommer fram i samrådet och under remissförfarandet. Det förekommer att sakägare eller företrädare för det lokala civilsamhället överklagar beslut. Vi ser även att myndigheter som har till uppdrag att värna om konkurrerande intressen (till exempel samhällsberedskap och naturmiljön) överklagar beslut om villkor i domar. Sådana överklaganden leder till längre tillståndsprocesser, vilket branschorganisationen kan bekräfta:

<sup>37</sup> Fastighets- och PBL-mål hanteras numera av samma domstolar som hanterar miljömål.

<sup>38</sup> Se Länsstyrelsen Norrbotten (2016) och Sametinget (2014).

*Ja det är klart att mot bakgrund av att det sker fler överklaganden nu, det är så våra företag upplever det, att det mesta överklagas, allt från undersökningstillstånd till miljötillstånd. Det gör ju att processen tar längre tid. (Swemin)*

Rätten att överklaga måste dock finnas för att garantera rättssäkerheten. Några av våra respondenter tar upp detta:

*Rätten att överklaga, att överpröva våra beslut. Den ska finnas, punkt. Vi kan inte ha några synpunkter om man vill överpröva heller. Domstolens verksamhet måste ha den höga trovärdigheten. Sedan om tidsaspekten blir lidande, då får vi köpa det, men rättssäkerheten får aldrig sättas i fråga överhuvudtaget. (kommun)*

*Processen den blir ju längre så länge du har möjlighet att överklaga någonting. Det är bara så. Och möjligheten att överklaga måste ju finnas. (byaförening)*

När det gäller den geografiska avgränsningen av miljöprövningen kan Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i målet i Norra Kärr<sup>39</sup> få betydelse. Domen innebär att Bergsstaten och länsstyrelsen i prövningen för bearbetningskoncessionen ska beakta hela gruvverksamhetens (inte bara hålet i marken) påverkan på omgivningen. Domen har redan lett till att regeringen valt att skicka tillbaka fyra ärenden till Bergmästaren för ny behandling med hänsyn till markanvändning.<sup>40</sup> Det återstår att se om detta kan leda till att konkurrerande syn på markanvändningen hanteras mer utförligt i ett tidigare skede och leder till mer tydlighet i vad som prövas i miljötillståndsprövningen och därmed effektivisera den.

#### 4.1.2 Resurs- och informationsasymmetri

Miljötillståndsprövning i mark- och miljödomstolen är en process som involverar flera olika parter, och brist på resurser hos någon av dessa kan bidra till längre ledtider. Det sökande bolaget har starkast incitament att driva projekt framåt, liksom mer information och resurser för ändamålet än övriga parter. Det är naturligt att bolaget, som har planerat projektet, har ett informationsövertag gentemot andra aktörer och tillgång till teknisk kompetens. Bolaget håller i samrådet och det finns inget system som hjälper de andra aktörerna att få information från någon tredje part eller opartisk källa. Detta lyfts fram av flera respondenter.

*Man fick väl läsa på sin egen kammare. Och sedan hade LKAB sina informationsmöten här åt byborna. ... Kommunen hade nog ingenting. Det enda de var med på var de förhandlingar som fanns på församlingshemmet.<sup>41</sup> Annars visade de sig inte. ... Naturvårdsverket var aldrig här och pratade med oss. Där gjorde ju de bort sig när de lämnade förhandlingarna för det var väl dem alla fick ett agg emot. (byaförening)*

För att kunna sammanställa en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet måste det sökande bolaget ha tillgång till relevant naturvetenskaplig och juridisk kompetens. Andra parter i målet har å andra sidan varierande grader av kompetens för att bedöma ett gruvprojekt och delta i prövningen. Vi har observerat att vissa kommuner har långtgående erfarenhet av gruvnäringen och har lättare att bedöma ansökan. Andra kommuner, utan tidigare erfarenheter av gruvbranschen, kan hamna i en situation där det är angeläget med snabb kompetensutveckling för sin personal eller att anlita externa resurser i form av jurister och konsulter. Det kan ta tid att samla denna kompetens.

<sup>39</sup> Högsta förvaltningsdomstolen, Månummer 2047-14.

<sup>40</sup> <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/06/regeringsbeslut-om-bearbetningskoncessioner/>

<sup>41</sup> Respondenten syftar på huvudförhandlingen.

Även erfarna kommuner, regionala myndigheter och sektorsmyndigheter kan periodvis uppleva att de saknar tillräckliga resurser under en tillståndsprövning, och till exempel under ”gruvboomen” var dessa aktörer särskilt ansträngda. De har vanligtvis en viss grundbemanning, och när många miljöfarliga projekt planeras under kort tid tvingas de prioritera vilka prövningar de ska engagera sig i och sätta ambitionsnivån därefter. Alternativet är att prioritera ner andra delar av organisationens verksamhet. Att öka bemanningen vid arbetstoppar är en lösning men det förutsätter att det finns lediga resurser i systemet som snabbt kan sättas in, eftersom det tar lång tid att nyutbilda experter på området. Under en expansiv period konkurrerar även verksamhetsutövare och bolag om dessa resurser, och resursbrist kan upplevas hos både sökande bolag och offentliga aktörer. Detta kan leda till längre ledtider.

Det förekommer att sakägare inte vill ha en snabbare process för att de ska hinna delta på ett meningsfullt sätt eller få utrymme för att lyfta fram sina orospunkter. De som kan ha svårast att delta aktivt i prövningsprocessen är ofta representanter för civilsamhället och andra näringsgrenar. De ska arbeta med remissvar, oftast på sin fritid, utan att få extra resurser<sup>42</sup> och stöd eller tillgång till nödvändig teknisk och juridisk kompetens – om de inte anlitar och betalar för det själva.

*Det finns till exempel samebyar som inte har erfarenhet av en gruva, de behöver ju ha juridisk hjälp. Och vad kostar det att ta in en advokat? (Sametinget)*

Sakägare och lokala aktörer (näringslivet och föreningar) kan också behöva prioritera ner sin kärnverksamhet eller göra andra omprioriteringar för att ha tid att delta i processen. Vi ser exempel där stöd utifrån har hjälpt dessa aktörer, till exempel i ett fall när kommunen anlidade en miljöjurist.

*Kommunens juristombud var synnerligen kompetent. Lyfte frågor till en nivå så att man förstår och kan se konsekvenserna. Var så påläst, kunde hitta rätt. Fick det allmänt belyst. Vi brukar skälla på kommunen, men nu var det bra. (lokal förening)*

#### 4.1.3 Osäkerhet kring när en ansökan är komplett

Vi har kunnat observera att parterna i samtliga tre fall inte var överens om ansökan var komplett eller inte, vilket kan ha lett till längre ledtid för miljötillståndsprövningen. Det finns inte heller någon direkt samsyn om vad som utgör ett fullständigt beslutsunderlag, vilket är orsaken till att dessa diskrepanser uppstår. En av domstolarna berättar att det inte finns något regelverk som säger att man måste göra en kompletteringsrunda. Samtidigt är det inte tillåtet att avvisa en ansökan utan att domstolen gett bolaget en chans att komplettera den. På frågan kring när en ansökan kan anses vara komplett säger domstolen så här:

*Vad som är komplett och inte komplett avgörs inte förrän man meddelar domen, det är då vi vet hur beslutet blir, samtidigt kan den inte vara så rudimentär att man inte förstår vad ansökan avser. (domstol)*

Ett av de sökande bolagen anser inte att det är möjligt att avgöra i förväg vad som utgör en komplett ansökan:

*Alltså det går inte att göra en komplett ansökan som remissinstanserna skulle vara nöjda med, även om ambitionsnivån är hög. (bolag)*

<sup>42</sup> I mål rörande tillstånd till vattenverksamhet finns möjlighet för parter att ansöka om ersättning från sökanden för sina rättegångskostnader.

Två andra sökande bolag menar att de har kunskaper om vad en ansökan ska innehålla för att bli komplett, men att det på förhand är omöjligt att veta vad remissinstanserna kommer att kräva ska finnas med. Representanter från ett bolag talar om avvägningen mellan ”need to have” och ”nice to have” i myndigheternas kompletteringskrav.

Naturvårdsverket säger sig under senare år ha etablerat en princip om att de ska vara med redan från samrådet om de ska engagera sig i en prövning, för att tidigt kunna föra fram sin syn på vilket material som behövs i en ansökan.

*Det är viktigt att det är en bra dialog före kungörelsen, att rätt material finns med i ansökan, att relevanta frågor är belysta för att omfattande kompletteringar sent i processen försenar och försvårar prövningen. (Naturvårdsverket)*

Länsstyrelsen känner också ett ansvar. En representant uttrycker att de som part i målet vill ta ett ansvar för att få en så komplett ansökan som möjligt även om det är svårt att bedöma när så är fallet. En av kommunerna konstaterar att det finns delade meningar om när en ansökan är komplett:

*Där finns det väl delade meningar om det säkert. Bolaget tycker säkert att ansökan är komplett innan remissinstanser gör det. (kommun)*

Frågan som då kvarstår är när en ansökan är komplett och vem som har ansvar för att bedöma detta. En representant från en av länsstyrelserna menar att det sökande bolaget kan behöva vägledning i vilka kompletteringar som domstolen bedömer vara ett krav för att en ansökan ska anses vara fullständig innan den tas upp till huvudförhandling.

*Vi skulle tycka att de skulle utnyttja sin ”officialprövning” i lite större omfattning ... Det kommer in en massa krav till domstolen på kompletteringar så samlar de ihop dem och skickar över dem till bolaget för kännedom och synpunkter eller för komplettering, osållat. Det vore kanske som prövningsmyndighet väldigt värdefullt att de funderar över ”vad tycker vi om de här kompletteringarna?” så skulle de kunna förelägga bolaget om x punkter och bilägga alla yttranden för kännedom och synpunkter. (länsstyrelse)*

Respondenterna vid en av kommunerna kom också fram till att man, för att påskynda prövningsprocessen, tidigt behöver säkerställa att en ansökan uppfyller kraven och håller tillräckligt hög kvalitet.

*Man skulle vilja ha en kvalitetsgranskning av själva ansökan så att den uppfyller viss kvalitet innan det blir en process. För att det har ju dragit ut på tiden för att det inte varit en komplett ansökan enligt vår uppfattning. (kommun)*

Huruvida denna kvalitetsgranskning och bedömning om vilka kompletteringar som är nödvändiga ska göras av domstolen själva eller en extern oberoende part kan vi inte säga. Däremot har denna fråga dykt upp i samtliga tre fall och vi anser att det borde vara en fråga att utreda vidare.

## 4.2 Åtgärder för en effektivare miljötillståndsprocess

Utifrån de tre fallen har vi, som redovisats ovan, identifierat ett antal flaskhalsar och utmaningar som innebär att aktörerna upplever brister i miljötillståndsprocessen.

Samtidigt är det inte uppenbart, baserat på befintligt material, att tillståndsprocessen kan gå snabbare utan att det får negativa effekter på konsekvensanalyser för konkurrerande näringar, för miljöhänsynen och för rättsäkerheten. Det vi däremot ser är att processen

skulle kunna bli effektivare avseende resursåtgången för inblandade aktörer och att kvaliteten skulle kunna höjas utan att det resulterar i ökad tidsåtgång.

Vi har identifierat tre åtgärder som skulle kunna effektivisera miljöutredningsprocessen:

### **1. Hantera intressekonflikter kring markanvändningen i ett tidigt skede.**

Målkonflikter kring markanvändning kan påverka ledtider i miljöutredningsprocessen. Samrådet spelar en viktig roll då intentionen är att så tidigt som möjligt i processen tydliggöra potentiella målkonflikter för att kunna hantera dessa så bra som möjligt. En brist i nuläget är att dock det ofta saknas tillräckligt med detaljerad information vid samrådet eftersom miljökonsekvensbeskrivningen och projektbeskrivningen kan vara översiktliga i detta stadium. Här finns det utvecklingspotential.

Det finns även genuina målkonflikter mellan markanvändning av olika näringsverksamheter som kräver avvägningar från samhällets sida, men som inte är möjliga eller lämpliga att hantera i varje enskild utredning. En sådan fråga är rennäringens status relativt annan markanvändning. För rennäringen adderar flera störningar, däribland gruvbrytning, till kumulativa effekter som kan leda till att förutsättningarna att bedriva rennäringen kraftigt försämras. Friluftsliv, naturturism och fiske är exempel på verksamheter som kan påverkas av en gruvetablering. I dag är en stor andel mark klassad som olika typer av riksintressen men det är inte helt klart hur dessa riksintressen ska prioriteras vid en exploateringssituation. En strategisk markanvändningsplan baserad på hur samhället vill att marken ska brukas inklusive en samhällsekonomisk analys av olika alternativ skulle kunna ge vägledning och minska konflikterna i utredningsprocesser.

### **2. Stöd remissinstanser så att de kan delta på ett kvalificerat sätt, utan onödiga fördröjningar.**

De berörda remissinstanserna och sakägare speciellt föreningar eller representanter från civilsamhället saknar ofta resurser, både i form av tid, personal och kunskap för att hantera det komplicerade och omfattande underlag en ansökan utgör. Vi har i våra tre fallstudier sett att även kommuner periodvis kan drabbas av resursbrist, till exempel under gruvboomen när många projekt prövades på kort tid eller i områden utan tidigare erfarenhet av gruvnäring.

Flera sakägare har också efterlyst mer objektiv information i anslutning till samrådet så att det inte bara är bolagets bild av etableringen som redovisas. Extern information kan bidra till att andra parter får ett större förtroende för processen. Det behöver dock utredas vem som skulle ha ansvar för denna kompletterande information och hur den skulle utformas.

### **3. Skapa ökad tydlighet om vad som krävs för att en ansökan ska vara komplett**

Bolagen är kritiska till att det inte är tydligt och klart vad en komplett ansökan ska innehålla. Detta gäller både de olika utredningar som ska göras, men även vilka verksamheter som ska omfattas av en och samma ansökan. För sökande bolag innebär kompletteringskrav att processen kan ta längre tid.

Myndigheter och sakägare är också kritiska till effekterna av ofullständiga ansökningar. För dem innebär kompletteringar att det går åt betydligt mer tid och resurser till att sätta sig in i hela ansökan och analysera dess konsekvenser.

Att ansökan när den lämnas in är komplett men också tydlig, välstrukturerad och tillgänglig skulle ha stor betydelse för att effektivisera och höja kvaliteten på processen. Förslagsvis bör det utredas hur kvalitetssäkring av ansökningshandlingarna och

miljökonsekvensbeskrivningen kan ske tidigt i ansökningsprocessen för att effektivisera och eventuellt snabba på tillståndsprövningen.

## 5 Referenser

### 5.1 Brickagruvan

#### *Officiella dokument*

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt, Dagboksblad, mål nr. M 1754-10.  
Utskriftsdatum: 2016-01-05.

Naturvårdsverket, yttrande i målet, 2014-08-21, aktbilaga 116.

Diariet hos Norrhälsinge miljökontor över ansökan om tillstånd för gruvverksamhet,  
Brickagruvan, dnr 2009.377 (utdrag 2016-02-08)

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt. ”Ansökan om brytning av vanadin vid  
Brickagruvan avvisad av mark- och miljödomstolen i Östersund” Pressmeddelande.  
2015-03-17. ([http://www.ostersundstingsratt.domstol.se/Om-tingsratten/Nyheter-och-pessmeddelanden/Ansokan-om-brytning-av-vanadin-vid-Brickagruvan-avvisad-av-mark--och-miljodomstolen-i-Ostersund/.](http://www.ostersundstingsratt.domstol.se/Om-tingsratten/Nyheter-och-pessmeddelanden/Ansokan-om-brytning-av-vanadin-vid-Brickagruvan-avvisad-av-mark--och-miljodomstolen-i-Ostersund/))

#### *Intervjuer*

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

Holmgren, Christer, styrelseordförande, Svenska Vanadin. 2016-02-24. Stockholm.

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

Nilsson, Ulrika, handläggare, miljöenheten. Länsstyrelsen i Gävleborgs län. 2016-02-24.  
Gävle.

Terent, Åsa, kommunekolog; Anne-Sofie Åhlén, miljöskyddsinspektör; Kåge Wallner  
(MP) f.d. kommunalråd, Hudiksvalls kommun. Hudiksvall. 2016-02-08.

#### *E-postmedelanden*

Linda Nilsson, sektionschef, Prövning och regelgivning miljöfarlig verksamhet.  
Naturvårdsverket. 2016-02-01.

#### *Tidningsartiklar och webbsidor*

Gruvbolag ägs från skatteparadis. *Hela Hälsingland*, 17 november 2014

Gruvjobb lockar inte längre i Bricka. *Hela Hälsingland*, 13 november 2014

Gruvor i Bjuråker. Tillgänglig: <http://dellenportalen.se/jarnhantering/gruvor-i-bjuraker/>

Hotad sjö gömda medeltida båtar. *Hela Hälsingland*, 21 februari 2011



## 5.2 Renströmgruvan

### *Officiella dokument*

Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen. Deldom, mål nr. M 354-13. 2014-05-27.

Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen. Dagboksblad, mål nr. M 354-13.

Utskriftsdatum: 2016-01-11.

### *Intervjuer*

Erixon, Robert, f.d. miljöskyddshandläggare, Länsstyrelsen i Västerbottens län (numera chef för miljöskydd, Umeå kommun). 2016-04-07. Umeå.

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

Göting, Pär, platschef, och Jens Wennerström, projektledare, Boliden, Renströmsgruvan. Platsbesök, 2016-04-08. Renström.

Nygren, Inger och Agneta Gustavsson, miljöskyddsinspektörer, Skellefteå kommun. 2016-04-07. Skellefteå.

### *Tidningsartiklar*

Nya tillstånd för Boliden Mineral. *Norran*, 2014-08-20.

20 miljoner kronor ger klartecken för gruva. *Norran*, 2014-12-10.

## 5.3 Gruvberget

### *Officiella dokument*

LKAB, Inbjudan till utökat samråd gällande gruvbrytning vid Gruvberget i Svappavaara (dnr KY 08-146), 2008-01-31.

LKAB, Tidigt informationsmöte med länsstyrelsen inför kommande prövning av LKAB:s verksamhet i Svappavaara, 2008-06-11. Protokoll, 2008-08-05.

LKAB, Tjänsteanteckning från möte med Naturvårdsverket avseende utvinningsavfallsförordningen och NV:s yttrande i Gruvbergsansökan. 2009-04-28. (dnr KY09-M137)

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen. Dom, mål nr. M 11797-13. 2014-10-21.

Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, Dom, mål nr. M 4866-10. 2011-03-10.

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, deldom mål nr. M 3412-10. 2013-11-29.

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, dagboksblad mål nr. M 3412-10.

Utskriftsdatum: 2016-04-14.

Umeå tingsrätt, miljödomstolen, deldom mål nr. M 1471-08. 2010-05-10.

Umeå tingsrätt, miljödomstolen, dagboksblad mål nr. M 1471-08. Utskriftsdatum: 2016-02-03.

*Intervjuer*

- Ögren, Niddi, t.f. avdelningschef/Hållbarhet Yttre Miljö; Linda Bjurholt, avdelningschef/Hållbarhet Yttre Miljö; Lotta Lauritz, bolagsjurist; Petter Söderman och Lars-Johan Johansson, LKAB. 2016-05-02. Svappavaara.
- Fjällborg, Anders, miljöchef och Per Gustav Idivuoma (SL), miljö- och byggnämndens ordförande, Kiruna kommun. 2016-05-03. Kiruna
- Pesonen, Leif, ordförande; Jonas Stålnacke, Maria Stålnacke och Jocke Lindmark, Plattform Svappavaara. 2016-05-03. Svappavaara
- Lindmark, Jan, ordförande, Svappavaara byasamfällighet, Kiruna, 2016-05-03.
- Berggård, David. Länsstyrelsen Norrbotten. 2016-04-26. Östersund och Luleå (video).
- Inga, Niila, ordförande, Laevas sameby. 2016-05-02. Kiruna.

*Tidningsartiklar och webb*

- 20 miljoner i böter för svenska statens långsamhet. Sveriges radio, 2014-12-04.  
Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6036719>
- Det här är dödsstöten. *Norrbottnens kuriren*, 2011-03-11.
- Knallen som ger byn framtidstro. *NSD*. 2010-05-28.
- Käppar i hjulet - gruvplaner försenas. *NSD*. 2010-02-26.
- Regeringen (2014). EU-domstolen bötfäller Sverige om IPPC-direktivet. 2014-12-04.  
Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/12/eu-domstolen-botfaller-sverige-om-ippc-direktivet/>
- Svappavaara tar strid för gruvan. *Norrbottnens kuriren*, 2011-03-15.

**5.4 Övergripande***Dokument och publikationer*

- Högsta förvaltningsdomstolen. Dom, Mål nr. 2047-14. 2016-02-22.
- Länsstyrelsen Norrbotten (2016). *Ökad samverkan mellan rennäring och gruvnäring*. Luleå: Länsstyrelsen Norrbotten.
- Naturvårdsverket (2003). *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*. Handbok 2003:3. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Näringsdepartementet (2015). *Uppdrag att följa upp och utvärdera genomföra satsningar på korta ledtider vid miljötillståndsprövning*. Dnr N2015/5294/FÖF.
- Näringsdepartementet (2013). *Sveriges mineralstrategi – för ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet*. Dnr N2013/972/FIN.
- Ramböll (2016). Opublicerad studie beställd av Tillväxtanalys.
- Sametinget (2014). *Sametingets syn på mineraler och gruvor i Sápmi*. Kiruna: Sametinget.
- SGU (2013). *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*. Uppsala: SGU
- SGU (2016). *Bergsverksstatistik 2015*. Uppsala: SGU.

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

Tillväxtanalys (2016b). *Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada*. PM 2016:0. Östersund: Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys (2016c) *Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer – ledtider efter reformerna*. PM 2016:13. Östersund: Tillväxtanalys.

### *Intervjuer*

Ahl, Per, vd och Kerstin Brinnen, chefsjurist. Svemin. 2016-05-25. Stockholm.

Alenskär, Anders, Lena Nilsson och Camilla Wolf-Watz, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, Intervju 2015-11-03.

Benson, Peter, Gis-samordnare och Anne Walkeapää, samhällsplanerare, Sametinget. 2016-05-04. Kiruna

Nilsson, Linda, sektionschef och Jennifer Brammer, Naturvårdsverket. 2016-06-13. Östersund och Stockholm (video).

Tuoma, Stefan, Bergsstaten. E-postmeddelande 2016-02-25.

**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.