

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

Regeringen
Miljödepartementet
Miljöprövningsenheten

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, SOU 2022:33

Luossavaara-Kiirunavaara AB (publ) - LKAB - är ett av Sveriges äldsta industriföretag, helägt av svenska staten och en internationell gruv- och mineralkoncern. Gruv- och förädlingsverksamhet bedrivs i Kiruna, Malmberget och Svappavaara. Bolaget tillverkar och levererar högförädlade järnmalmsprodukter till den globala stålmarknaden och huvuddelen av järnmalmsprodukterna säljs till europeiska stålverk. LKAB leder omställningen av järn- och stålindustrin i syfte att utveckla koldioxidfria processer och produkter fram till år 2045. Fullt genomförd innebär omställningen av LKAB:s produktion från pellets till järnsvamp att bolaget minskar sin och sina kunders klimatpåverkan motsvarande Sveriges samlade utsläpp av koldioxid.

Tillgången på metaller och mineral har varit avgörande för mänsklighetens levnadsförhållanden genom tiderna och detta fortsätter i vår tid där olika ämnen nu är en central del i teknikutveckling för den gröna omställningen. Det är inte en överdrift att säga att omställningen börjar i gruvan. I LKAB:s framtidsstrategi ingår långt utvecklade projekt för att utvinna även annat än järnmalm i befintliga och utvecklade gruvor, bland annat sällsynta jordartsmetaller. För utvecklingen av fossilfri förädling av järnmalm – där tekniken i sig kommer att kunna bli en exportvara med betydelse för omställningen globalt - är förstas råvaran nödvändig.

LKAB har identifierat tillståndsprövningarna enligt miljöbalken som en av de största utmaningarna för att möjliggöra omställningen till koldioxidfri verksamhet. Under det senaste decenniet har det även blivit en allt större utmaning att få tillstånd för behövliga och till och med miljöförbättrande åtgärder för de befintliga verksamheterna. Med den omfattande verksamhet bolaget bedriver på gruvorerna men även andra verksamheter knutna till dessa har LKAB också en förhållandevis omfattande erfarenhet av tillståndsprövningar och andra processer enligt miljöbalken som bolaget direkt kan relatera till i förhållande som rör utredningsförslagen. Utredningens betänkande bedöms utifrån hur bolaget ser på förslagen i förhållande till att möjliggöra, eller i vart fall inte hindra eller försvåra, omställningen av verksamheterna där en väsentlig del är att pågående och utvecklad utvinningsverksamhet både är nödvändig och måste kunna bedrivas på ett sätt som inte medför misshushållning med naturresurserna. Ändringen av verksamheterna och därmed även prövningarna kommer nödvändigt behöva ske succesivt i olika steg.

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

Sammanfattande synpunkter på utredningens betänkande

LKAB:s anser att utredningsförslagen i stora delar avspeglar en lyhördhet och förståelse för viktiga problemställningar och att man lämnar flera väl underbyggda förslag. Förslaget om att ändringstillstånd ska bli huvudregel men även övriga gällande ändring av verksamheter är av mycket stor betydelse för att prövningsprocesserna ska kunna gå i takt med behoven. I några avseenden anser LKAB att utredningen hade kunnat föra resonemangen på ett djupare plan och då också kunnat landa i andra slutsatser. Viktigast i detta avseende är frågan om myndigheternas partsroller i miljötillståndsprövningarna. Frågan utvecklas nedan kring betänkandets avsnitt 6.1.4. LKAB anser vidare att det funnits begränsningar i utredningens direktiv som inneburit att grundläggande problem i nuvarande prövningsordning inte har kunnat utredas och skälen till detta är oklara. Bolaget hoppas att flera av de viktiga ändringsförslag som utredningen lämnat kan genomföras skyndsamt men vill samtidigt uttrycka att dessa inte är tillräckliga för att uppnå vad som kan benämnas som en effektiv och modern miljöprövning, utan att ett fortsatt reformarbete behöver komma till stånd.

Synpunkter på förslagen

I det följande ges synpunkter på förslagen i den ordning de behandlas i betänkandet. Författningsförslagen i kap 12 kommenteras i anslutning till det kapitel i betänkandet där de behandlas. Kapitel 1, 2, 8, 10 och 11 kommenteras inte.

Kap. 3 Bakgrund och problembild – vad är myt och vad är sanning?

Utredningen har med utgångspunkt i statistik hämtad från Naturvårdsverket analyserat vad som gäller avseende handläggningstider och utfall för tillståndsärenden. LKAB konstaterar att siffror och statistik kan användas och på olika sätt beroende på vilken förförståelse och förväntan på utfall som finns. Utredningens slutsats är att handläggningstiderna inte är så långdragna i domstolarna som det framstår från näringslivshåll. Ändå landar man i bedömningen att det finns behov och möjlighet till effektivisering och att korta tiderna. Det finns därför inte skäl att närmare kommentera och belysa det statistiska underlaget. När det gäller utfallet i tillståndsprövningarna konstaterar utredningen att statistiken visar att den absoluta merparten av sökande får det sökta tillståndet och att negativa beslut bara avser ett fåtal procent av fallen och att de i media uppmärksammade fallen utgör undantag. För att nyansera bilden vill LKAB här redogöra för bolagets "verklighet" i relation till statistiken i utredningen.

Det förtjänar först att påtalas att för gruvverksamhet finns två huvudprövningsprocesser som behöver genomföras i stället för en. Vid sidan av tillstånd enligt miljöbalken krävs bearbet-

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

ningskoncession enligt minerallagen. För nya gruvverksamheter har detta under senare år inneburit mycket långdragna och svår genomförbara processer med en alltmer ohanterlig praxisbildning. Samtidigt är minerallagen nödvändig för att få tillgång till den mark som behövs för såväl undersökning som utvinning i civilrättsligt avseende. Dessa mångåriga prövningar måste ändå för i vart fall nya gruvor beaktas när tiden för tillståndsprövningen fram till dess att en verksamhet kan påbörjas ska bedömas.

När det gäller tillstånd enligt miljöbalken har LKAB sedan år 2010 gett in 15 ansökningar som också avgjorts av mark- och miljödomstolen i mål som motsvarar den typ av ärenden som statistiken i tabell 3.2 och 3.3 samt figur 3.1 i betänkandet (som dock bara avser en tre-årsperiod).

Antalet dagar från det att ansökan getts in till dess att första instans avgjort målet slutligt är för LKAB:s ärenden 569 dagar, vilket motsvarar cirka tre månader längre tid än genomsnittet i den sammantagna statistiken. Målen har varit av varierande slag och komplexitet. Endast i ett fall avsåg ansökan en helt ny gruvverksamhet medan flera rört normalt återkommande mål om att öka kapaciteten i befintliga dammar. Den kortaste handläggningstiden uppgick till 50 dagar medan den för tre mål uppgick till över 1000 dagar, varav den längsta till 1200 dagar.

I elva fall beviljades sökt tillstånd medan ansökan avvisats i fyra. Inga andra typer av utgångar i målen har varit aktuella. Detta innebär att LKAB, i kontrast till det fåtal % som statistiken i utredningen uppvisar, haft en för bolaget negativ utgång i 26 % av fallen.

En ytterligare anmärkningsvärd siffra är att den genomsnittliga handläggningstiden på de fyra fall som lett till avvisning uppgått till hela 515 dagar, dvs bara något mindre än i de fall målen prövats i sak. Ansökan om nytt samlat tillstånd för verksamheten i Kiruna sticker förstas ut och drar upp siffran med sina 1200 dagar men för de övriga är antalet dagar 463, 346 och 50 dagar. Även för de två målen i "mitten" måste alltså tiden för att avgöra om det finns förutsättningar för en prövning i sak anses vara mycket lång.

De mål som inneburit att ansökan har avvisats har i samtliga fall inneburit en ny rättstillämpning som inte kunnat förutses och det efter lång handläggningstid i alla fall utom ett i domstolen. Inte i något av fallen har frågorna som varit av betydelse avsett miljöpåverkan av betydelse, utan ansökningarnas avgränsning. LKAB är av uppfattningen att om siffrorna för gruvverksamheter skulle studeras särskilt så skulle avvikelserna mot den generella statistiken vara tydlig. Skälen till detta kan vara flera men komplexiteten och gruvverksamheternas särdrag i förhållande till annan miljöfarlig verksamhet är sannolikt av stor betydelse. Miljöbalkens prövningssystem är inte anpassat till dessa särskilda förutsättningar och även om det inte legat inom utredningens ram att avhandla vill LKAB ändå passa på att påtala detta.

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

Kap. 4 Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån

Utredningsförslagen är över lag mycket välkomna och de lever upp till vad utredningen vill uppnå med dem. Ändring av en verksamhet ska inte behöva bromsas av omfattande omprövningar utan nytta för miljön. För LKAB:s del kommer den största delen av omställningen mot fossilfri järnsvampstillverkning (som också är en grundbult i omställningen av stålindustrin) genomföras på de befintliga verksamhetsorterna genom stora och små förändringar i befintliga verksamheter. Möjligheten att göra dessa förändringar med relevanta prövningar och förfaranden kan vara av avgörande betydelse för att genomförandet ska bli möjligt. LKAB noterar också särskilt utredningens synpunkter om att tillämpningen redan idag inom befintligt regelverk skulle kunna vara annorlunda men att praxisutvecklingen inneburit en inte avsedd inskränkning i användningen av såväl ändringstillstånd som anmälan om ändring till tillsynsmyndigheten.

4.1.1 Det införs enklare regler för ändringstillstånd

Förslaget tillstyrks och bedöms vara nödvändigt för att LKAB:s omställning ska kunna genomföras enligt tidplan/utan onödiga dröjsmål. LKAB har i ett antal ärenden som rört behövliga ändringar med miljöpositiva eller -neutrala konsekvenser hindrats eller genomgått tidsödande prövningar där frågan om samlad prövning varit den mest betydelsefulla frågan för remissinstanser eller domstol. Kravet på samlad prövning upplevs ha blivit ett självändamål, utan klara kopplingar till miljökrav/nytta. Med utredningens förslag kan större fokus läggas på den sakliga prövningen av den fråga som är aktuell och det saknas enligt bolagets mening anledning att befara att det skulle leda till lindrigare miljökrav. Såsom framförts tidigare är också omställningsprocessen – med påtaglig miljönytta – beroende av att ändringar kan genomföras i snabb takt och på ett effektivt sätt. Även andra ändringar i såväl LKAB:s som andra industriföretags verksamheter innebär i de flesta fall att miljöprestandan höjs i samband med ändringar i produktionsprocesser. Förslagen bör enligt LKAB:s mening kunna leda till att den samlade miljönyttan av tillståndsprövningarna ökar.

4.1.2 Om anmälan om ändring

LKAB ser att utredningen förstått de tillämpnings- och tolkningsproblem som föreligger. Bolaget har egna erfarenheter av dessa från ett stort antal fall. Väsentligt i sammanhanget är att de ändringar som behöver komma till stånd för genomförandet av LKAB:s framtidsstrategi mot fossilfri järnsvampstillverkning kommer att ske stegvis under många år och att det är av utomordentligt stor betydelse att även sådana förändringar som kan te sig mer eller mindre ba-

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

nala kan genomföras i den tid de aktualiseras och inte stoppas av processuella invändningar på oklara grunder.

Utredningens förslag uppfattas som relevanta för att komma till rätta med den ofta mycket rättsosäkra och oförutsägbara tillämpningen som sker inom nuvarande regelverk. Det bedöms dock att även de nu lämnade förslagen skulle kunna innebära tolkningsproblem och nedan lämnas därför förslag på hur det kan lösas. Förslag som inte kommenteras tillstyrks.

Kommentarer till föreslagna ändringar i 1 kap 4 och 11 §§ i miljöprövningsförordningen:

- I förslaget till 1 kap. 4 § 1 st 2 miljöprövningsförordningen (Mpf) anges förhållandet till särskilda villkor. Det finns i miljöbalken eller dess förordningar inte angivet vad ett särskilt villkor är. I sammanhanget i betänkandet är det tydligt att man sätter det i relation till det allmänna villkoret som normalt föreskrivs i samband med att tillstånd meddelas enligt balken. Någon legaldefinition på vad ett allmänt villkor är finns dock inte heller. Utredningens avsikt att särskilja det allmänna villkoret i förhållande till övriga villkor som föreskrivs i en villkorsdom är klok och behövlig men det behövs en uttalad reglering kring detta för att det ska bli en systematisk helhet. Förslaget är därför att även 16 kap. 2 § miljöbalken (MB) ändras och får följande lydelse:

| 16 kap. 2 § nuvarande lydelse | Förslag ny lydelse |
|--|---|
| Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor | Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med <i>särskilda villkor</i> . <i>Om det inte är uppenbart obehövt ska tillstånd också förenas med ett allmänt villkor med innebörden att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden uppgett i samband med tillståndsprövningen.</i> |

Bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 § 1 2 MB bör som en konsekvens av detta och ett tydliggörande av det allmänna villkorets särprägel ändras så att det allmänna villkoret inte omfattas. Det har sannolikt aldrig hänt att någon fällt för att ha brutit mot ett allmänt villkor och regleringen har inte den precision som krävs i ett straffrättsligt sammanhang. En sådan ändring skulle också förstärka skillnaden mellan det allmänna och de särskilda villkoren.

Såsom förslaget till lydelse av 1 kap. 4 § 1 st. 2 Mpf utformats ger det också intryck av att det krävs tillståndsprövning i stället för villkorsändring när ändringen ska göras i relation till föreskrivna villkor. Detta kan lämpligen åtgärdas genom att det i första stycket får lydelsen "Tillståndsplikten *eller krav på villkorsändring* gäller..."

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

1 kap. 11 § Mpf. Förslaget och tankegången bakom ändringsförslaget är enligt LKAB:s mening mycket bra och behövligt. Utifrån de erfarenheter bolaget haft kommer det ändå kunna uppstå tolkningssituationer om vad som menas med "ryms inom" det allmänna villkoret. Det kan avse både avvikelser från vad som faktiskt har uppgetts i samband med ansökan men också sådant som inte varit aktuellt och därför inte berörts. Oavsett denna otydlighet görs bedömningen att ändringen är en förbättring och ett förtydligande i förhållande till nuläget. LKAB har heller inte i nuläget kunnat finna något lämpligt förslag på ytterligare förtydligande. Möjligheten för tillsynsmyndigheten att ingripa med förelägganden och förbud enligt 26 kap. 9 § MB för det fall att verksamhetsutövaren avviker från vad som ryms inom det allmänna villkoret utan att först anmäla ändringen bör kvarstå. Detta medför då också att det finns möjligheter att fatta beslut som kan bli föremål för överprövning om tolkningen av de nya bestämmelserna inte är entydig i ett visst fall.

Handläggningstiden för anmälningsärenden

En fråga som inte berörs i betänkandet (sannolikt på grund av att den inte lyfts till utredaren som ett problem) är tillsynsmyndighetens handläggningstid i fråga om anmälningsärenden. LKAB anser att handläggningstid och förutsättningarna kring det är en viktig fråga för en effektiv och förutsebar tillämpning av anmälningsbestämmelserna och lämnar därför en beskrivning och ändringsförslag här.

När det gäller anmälan om ändring av miljöfarlig verksamhet ska myndigheten besluta om förelägganden eller förbud inom sex veckor från det att anmälan getts in och i fråga om anmälan om vattenverksamhet ska detta ske inom 8 veckor. Om inget sådant beslut fattas får den anmälda verksamheten påbörjas. I båda fallen har tillsynsmyndigheten möjlighet att besluta om en annan tidsfrist för handläggningen. Bestämmelserna återfinns i 9 kap. 6 c § MB och 11 kap. 9 a § MB.

En av LKAB:s erfarenheter är att handläggningstiden sällan hålls och att beslut i frågan kan komma många månader efter det att tiden passerats. Bolaget har då att antingen invänta detta ställningstagande på obestämd tid eller att påbörja verksamhet med risk för att krav senare kommer att ställas. I många fall fungerar dialogen bra med tillsynsmyndigheten men motsatsen är också ofta förekommande.

En annan erfarenhet är att det blivit allt vanligare att tillsynsmyndigheten beslutar om förbud mot att vidta de anmälda åtgärderna i avvaktan på att myndigheten ska ha tid att handlägga ärendet. Sådana förbud meddelas utan att någon annan tidsfrist anges och inte utifrån behovet av utredning och bedömning av frågan. Handläggningstiden har i vissa fall tagit åtskilliga månader utöver den handläggningstid som ska vara normalfallet.

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

LKAB tycker att det är rimligt att längre tid kan behövas i fall som bedöms vara komplicerade. Det är också en självklar sak att om underlaget i anmälan inte bedöms vara komplett så ska tidsfristerna för handläggningen inte börja löpa.

LKAB föreslår mot bakgrund av ovanstående att reglerna ändras på följande sätt:

- Om tillsynsmyndigheten förelägger om kompletterande uppgifter/underlag ska tidsfristerna inte börja löpa förrän detta getts in av verksamhetsutövaren.
- Detsamma ska gälla om verksamhetsutövaren på eget initiativ ger in nya uppgifter i anmälningsärendet
- Kompletteringsföreläggandet ska lämnas till verksamhetsutövaren innan den första tidsfristen löpt ut
- Handläggningstiden ska kunna förlängas om myndighetens utredning av ärendet kräver det. I sådana fall ska det av beslutet om förlängd tidsfrist anges vilken utredning som ska utföras och sista dag för när beslut ska fattas.

En jämförelse kan göras med hur reglerna om byggnadsnämndens handläggning av ärenden om bygglov reglerats i 9 kap. 27 § plan- och bygglagen.

4.1.5 Utrymmet för att ändra villkoren för en verksamhet blir större

Föreslagna ändringar kan förefalla små men LKAB:s bedömning är att de är betydelsefulla och att utredarna har funnit en bra balans mellan vad som är viktigt för att undvika onödiga processuella hinder men samtidigt inte riskera att utöka utrymmet för att försäkra för miljön. Förslaget tillstyrks.

Kap. 5 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

5.1.1 Utredningen lämnar inte förslag på tidsbegränsning av tillstånd som huvudregel och redogör utförligt för övervägandena kring detta. LKAB vill särskilt betona de förutsättningar som gäller vid gruvdrift, där en identifierad mineralfyndighet ligger till grund för omfattningen av miljöprövningen. Brytningstakten kan också i hög grad styras av rådande metallpriser på världsmarknaden, vilket gör att det inte går att förutse med precision hur lång livslängd en gruva kan tänkas ha. Många fyndigheter beskrivs som "öppna på djupet" vilket innebär att fortsatta undersökningar av fyndigheten kan leda till att fyndighetens omfattning ändras och att miljöprövning utifrån detta kan behöva genomföras. En ordning med tidsbegränsade tillstånd skulle kunna innebära att fyndigheter inte utvinns till sin fulla potential om kvarvarande mineralisering inte bedöms motivera en process med en omfattande prövning för fortsatt verksamhet. En återstart av en gruva vid en senare tidpunkt är kan många gånger antas vara

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

orealitisk då investeringskostnaderna för att starta upp en gruvverksamhet är mycket omfattande. Tidsbegränsade tillstånd skulle alltså sannolikt leda till misshushållning med naturresursen.

Utredningens överväganden är enligt LKAB:s mening välgrundade i denna del.

5.1.2 Utredningen föreslår obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor där omprövningen i normalfallet ska ske efter 40 år sedan grundtillståndet meddelades. LKAB anser att förslaget är väl avvägt och skapar tydlighet i förutsättningarna. För bolagets del finns det exempel där remissmyndigheter ansett ett grundtillstånd som inte varit tio år gammalt och där villkoren efter provotid fastställs bara ett par år tillbaka i tiden ansetts gammalt och att krav på nytt samlat tillstånd framförts. Detta skapar stor osäkerhet i förutsättningarna för tillståndsprövningarna och även i detta sammanhang är upplevelsen att det ofta är betydligt större fokus på formfrågor än faktiska miljöförbättringar.

LKAB ser positivt på att utredningen i förslaget om omprövning tydliggör att det är villkoren för tillståndet som ska omprövas, inte företagets verksamhet som sådan. Nuvarande regelverk ger utrymme för olika tolkningar och tillämpningar avseende tillåtligheten av en pågående verksamhet och hur den ska bedömas vid en omprövning av tillståndet.

En tolkningssvårighet med den föreslagna lydelsen är dock att villkor kan bestämmas vid olika tidpunkter medan föreslagen lydelse i 9 kap 16 § miljöbalken utgår från att villkoren bestäms vid ett tillfälle. För gruv- och malmförädlingsverksamhet är det mycket vanligt att vissa villkor beslutas i samband med att grundtillståndet meddelas medan andra sätt på provotid och då kan avgöras slutligt efter flera år och också med flera års mellanrum. På sidan 193 tredje stycket i betänkandet anges att det av formuleringen i den föreslagna bestämmelsen följer att det är datumet i domen eller beslutet som verksamheten bedrivs enligt som inte får vara äldre än 40 år. LKAB kan inte utläsa det av förslaget. Det framstår också som oklart om det ska meddelas en dom eller beslut vid omprövningen som omfattar hela verksamhetstillståndet eller enbart villkoren. Det förra torde vara det som krävs för att en ny 40-årsperiod ska kunna påbörjas.

För att uppnå vad som avses i utredningen föreslår LKAB att 9 kap 16 § första stycket justeras på följande sätt:

| 16 kap. 9 § 1 st i förslaget | Förslag ny lydelse |
|--|--|
| Den som bedriver en sådan miljöfarlig verksamhet som avses i andra stycket ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Med detta avses att tillståndets villkor eller | Den som bedriver en sådan miljöfarlig verksamhet som avses i andra stycket ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Med detta avses att <i>inget av</i> tillståndets villkor |

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö

E-post lotta.lauritz@lkab.com

Tel. 0920-38017

bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än fyrtio år. Om det i tillståndet för verksamheten har bestämts en annan tid för översyn av miljövillkoren ska dock den tiden gälla.

eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön ska ha bestämts genom en dom eller i ett beslut som är äldre än fyrtio år. Om det i tillståndet för verksamheten har bestämts en annan tid för översyn av miljövillkoren ska dock den tiden gälla.

5.1.5 Tillsynsmyndighetens 10-åriga översyn av tillstånd. LKAB har ingen invändning mot grundtanken med förslaget. Den föreslagna lydelsen av 1 kap. 11 a § andra stycket miljötillsynsförordningen bör dock kompletteras med att också skälen för bedömningen ska framgå av redovisningen.

5.1.6 Införandet av fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor.

LKAB anser att utredningens förslag gällande omprövning av s.k. Natura 2000-tillstånd är byggt på felaktiga förutsättningar. En Natura 2000-prövning av en verksamhet eller åtgärd sker enligt gällande rätt vid ett tillfälle. Den prövning som då genomförs ska enligt såväl EU-rättslig som svensk praxis vara fullständig, exakt och slutlig. Mot den bakgrunden är regler om omprövning ologisk. En annan sak är att ändring av en verksamhet kan innebära att Natura 2000-frågan behöver prövas på nytt och då kumulativt med pågående verksamhet. LKAB har för sin verksamhet sett betydande förskjutningar i synen från remissmyndigheter och domstolar avseende uppfattningen om när ett Natura 2000-tillstånd krävs och förutsättningarna för när ett sådant kan meddelas. Införandet av nya omprövningsregler för Natura 2000-tillstånd skulle därför innebära omfattande osäkerheter och bristande förutsebarheten över tid och därmed motverka utredningens syfte om effektiv och modern miljöprövning.

Motsvarande osäkerheter skulle det innebära med den föreslagna omprövningsgrunden gällande Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet, som kan komma att innebära lite vad som helst. För det fall att det finns krav på Sverige att i något avseende införa omprövningsregler bör detta noggrant analyseras och bestämmelser som inte är mer långtgående än vad som fordras införas för den specificerade frågan. Den generella hänvisningen till EU-medlemskapet uppfattas av LKAB som mycket rättsosäker bland annat mot bakgrund av den hitillsvarande implementeringsordningen och tillämpningen av Vattendirektivet.

5.1.7 I ett förslaget till nytt andra stycke i 24 kap. 9 § MB anges att "trots första stycket får bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras beslutas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen." LKAB motsätter sig den föreslagna ändringen. Den är både olämplig och obehövlig.

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

Att på detta sätt generellt öppna för villkor som avsevärt försvårar en verksamhets bedrivande är inte motiverat. Det finns en stor mängd EU-rättsliga regler som kan motivera krav i tillstånd, men det finns andra och bättre lösningar än att meddela krav som innebär att verksamheter avsevärt försvåras. Det finns ofta möjlighet för svenska myndigheter att ändra en miljö kvalitetsnorm, till exempel genom att meddela ett mindre strängt krav inom vattenförvaltningen för en viss vattenförekomst. Den nu föreslagna regeln skulle innebära att många verksamheter kan tvingas stänga ner eller utsätts för orimliga kostnader på grund av krav baserade på svensk överimplementering av olika EU-rättsliga regler, till exempel inom vattenförvaltning eller naturskydd.

Den föreslagna regeln är både alltför långtgående och otydlig i konturerna. Den riskerar att helt upphäva den rättstrygghet som ska vara grundläggande för ett gällande tillstånd. Det finns redan regler i miljöbalken som implementerar EU-rättens alla centrala krav. Därutöver finns möjlighet för tillståndsmyndigheterna att tillämpa EU-rättskonform lagtolkning, men då med tillämpning av de centrala EU-rättsliga principerna om proportionalitet och skydd för berättigade förväntningar.

Kap. 6 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen

6.1.1 Länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart

LKAB delar utredningens uppfattning om att en bättre samordning mellan de statliga remissmyndigheterna är önskvärd och att det är bra om behovet av utredning av viktiga sakfrågor kan belysas tidigt i processen. Det är dock svårt att se att förslagen i denna del skulle leda till en mer effektiv tillståndsprocess ur ett verksamhetsutövarperspektiv. Detta har bland annat att göra med att myndigheternas roller även med förslagen är relativt otydliga. LKAB:s erfarenhet är också att samrådsyttrandena ofta är mycket generella och "slår in öppna dörrar" men mycket sällan omfattar synpunkter och ställningstaganden i svårare frågor av betydelse, även om dessa lyfts särskilt av bolaget. Länsstyrelsens samordningsuppdrag kommer sannolikt inte göra någon skillnad i detta avseende. Även fortsättningsvis skulle det finnas ett stort utrymme för den enskilda handläggaren om vilken omfattning genomlysningen under samrådet ska ha. För att fullgöra uppdraget ska underlag inhämtas från övriga myndigheter, vilket görs avhängigt länsstyrelsens egen bedömning av när detta "behövs". Om länsstyrelsen nu saknar sakkunskap på de övriga myndigheternas sakområden kan denna bedömning vara svår att göra och leder till att granskning och synpunkter gällande vissa områden uteblir och att dessa frågor i stället framkommer senare under tillståndsprocessen.

Det vore i stället önskvärt att reglera i författningstext vilka områden/frågor som respektive myndighet ska yttra sig över. Vidare borde det framgå att utgångspunkten ska vara att sam-

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

rådsyttranden ska avse de frågor som respektive myndighet förväntas besitta särskild kunskap om medan frågan om ansökans avgränsning, processförutsättningar och annat av formell natur bör ankomma på prövningsinstansen att granska. I de fall synpunkter inte framförts under samrådet bör det ställas krav på att skälen ska anges för att frågorna i förekommande fall lyfts senare under tillståndsprocessen. En sådan reglering skulle sannolikt stärka samrådet och verka avhållande på att i ett sent skede ta upp sådant som borde ha lyfts tidig.

6.1.2 Utöka kraven på samrådsredogörelsen

LKAB ser positivt på förslaget att tydliggöra att huvudsyftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att klargöra den ansökta verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter. Den föreslagna ändringen bedöms dock inte få någon större betydelse för processen.

6.1.3 Samordna riksintressen bättre

Tillämpningen av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken uppvisar stor ambivalens och valhänthet hos såväl besluts- som remissinstanser. Utredningen tycks ha identifierat detta som problematiskt i prövningsprocesserna avseende såväl förutsägbarhet som effektivitet. De förslag som lämnas bedömer LKAB inte som tillräckliga för att åstadkomma förbättringar även om ambitionen är lovvärd. För bättre samordning och vägledning kan en lösning vara en stärkt övergripande roll på nationell nivå med större befogenheter, antingen genom en utökning av Boverkets uppdrag eller genom inrättandet av en ny funktion, som inte har att bevaka något visst intresse.

6.1.4 Partsrollen myndigheter

LKAB tillstyrker förslaget om att Kammarkollegiet inte längre ska ha en partsroll i tillståndsförfarandet. Frågan om övriga myndigheters partsroll har fått mycket lite uppmärksamhet i betänkandet, vilket LKAB ser som en stor brist. Avsnitten 6.3 och 4 omfattar visserligen redogörelser för hur bestämmelserna sett ut över tid och de olika myndigheternas uppdrag. Den grundläggande frågan om vad partsrollen syftar till och om det i så fall anses uppnås med den nuvarande ordningen besvaras inte. Det enda som sägs om varför inga ändringar utöver att ta bort Kammarkollegiet som part i målen är i första stycket på sidan 279. Där anger man att skälet till att partsrollen ska bestå "är att de centrala myndigheterna genom sin specifika sakkunskap skapar förutsättningar för en enhetlig nationell praxisbildning och för att Sverige genomför sina EU-rättsliga förpliktelser". Om detta verkligen är utfallet av nuvarande ordning synes inte ha analyserats. Det framstår också som ett underkännande av domstolarna som första instans i tillståndsmålen. De centrala myndigheternas deltagande i processerna framstår erfarenhetsmässigt som både begränsat och delvis slumpartat men där enskilda frågeställningar under viss tid kan få oproportionerligt stor uppmärksamhet och bli styrande för enskilda processer. Om det handlar om att upprätthålla en enhetlig nationell praxis kan det knappast upp-

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

nås genom partsrollerna. Konsekvenserna av partsrollen i negativt hänseende har heller inte analyserats, även om en del av det framgår av inhämtade synpunkter från verksamhetsutövare och domstolarna. Såsom framförts tidigare är LKAB:s uppfattning att tillståndsprocesserna i stor utsträckning fokuserar på formella frågor och i mycket liten grad på miljö- och andra sakfrågor och bolaget gör bedömningen att just partsrollen är en starkt bidragande orsak till denna utveckling. Det är enligt LKAB:s mening viktigt att myndigheterna får möjlighet att utveckla saklig expertis och med sådan kan bidra på ett konstruktivt sätt i prövningsförfarandet, och helst redan i samrådsskedet. Då frågan knappast alls utretts ser LKAB det som väsentligt att frågan får en fullständig genomlysning i ett fortsatt reformarbete.

Kap. 7 Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

7.1.1 Muntlig förberedelse och tidsplaner

Muntlig förberedelse kan i vissa fall vara bra för en effektiv process men ska inte ses som ett självändamål. Det är av stor betydelse att domstolen noga överväger nyttan av en sådan förberedelse och försöker göra bedömningen av om det finns ett behov tidigt under prövningen.

LKAB bedömer att tidsplaner kan bli ett väsentligt verktyg för att processerna ska föras effektivt och med högre grad av förutsebarhet. För att få avsedd effekt bör tidsplanerna vara ett krav i vart fall i ansökningsmålen hos mark- och miljödomstolarna redan i inledningen, i vart fall om sökanden begär det. Utredningens förslag är att en tidsplan ska fastställas senast vid kungörelsen av målet. LKAB:s erfarenhet är att tiden fram till kungörelsen ofta är den mest omfattande och att huvudförhandling redan planeras när kungörelsen väl sker. Bolaget vill här påminna om den ansökan om nytt samlat tillstånd för verksamheten i Kiruna som avvisades efter mer än tre år i mark- och miljödomstolen och att målet under denna tid inte hade nått fram till kungörelsen. Avvikelser från dessa planer måste vara möjliga men de bör då revideras, så att en ny plan blir gällande, och skälen till att ändringen behövs bör anges i ett beslut.

7.1.2 Större möjlighet till avvisning

Om en avvisning av en ansökan kan aktualiseras är det bra om detta kan prövas så tidigt som möjligt sedan möjligheter till komplettering uttömts. Kraven på tillståndsprövande instans att genomföra en granskning av om en ansökan uppfyller grundläggande krav för prövningen bör regleras och krav på att en aktiv och dokumenterad bedömning görs bör införas. LKAB vill i sammanhanget nämna den högst anmärkningsvärda erfarenheten bolaget har av att ha fått en ansökan avvisad efter mer än tre års handläggningstid hos domstolen på grund av att man bedömde att det förelegat brister i det samråd som föregick ansökans inlämnande. Ingen utomstående hade framfört invändningar, utan resultatet var ett utfall av domstolens interna ar-

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

bete med ansökan. Oavsett vilken åsikt som finns om samrådet kunde anses vara fullgott eller inte är måste förfarandet hos domstolen i detta fall anses vara närmast otillständigt. Utredningens förslag innebär inte något skydd för sökanden mot detta förfarande.

När det gäller utredningens förslag på grunder för avvisning i 22 kap. 2 § 2 stycket 2 miljöbalken är det formulerat så att det saknas utrymme för domstolen att självständigt bedöma huruvida länsstyrelsens synpunkter varit relevanta eller inte. Även om det torde vara upp till bolaget att då ta upp frågan om varför ett bemötande inte görs i samrådsredogörelsen bör det framgå att domstolen ska göra en bedömning av om det rör sig om en sådan väsentlig brist att det kan motivera en avvisning eller inte.

Kap. 9 Andra förslag för en effektiv miljöprövning

I det här avsnittet lämnas några ytterligare förslag på förändringar som syftar till att åstadkomma mer förutsägbara och effektivare prövningsprocesser:

- Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen – Innan första instans avgjort ett mål. LKAB tillstyrker förslaget.
- LKAB tillstyrker att det tillsätts en utredning om hur generella föreskrifter kan användas mer. En utökad användning av generella föreskrifter skulle kunna förenkla prövningsförfarandet, förutsatt att frågor som regleras genom föreskrifter hålls utanför tillståndsprövningarna. Om frågor som regleras genom generella föreskrifter däremot ändå behandlas fullt ut i tillståndsprövningar är nyttan med generella föreskrifter ytterst begränsad.

Föreslagna övergångsbestämmelser

Föreslagna övergångsbestämmelser i punkten 3 innebär att för ärenden och mål som inletts före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas. En sådan reglering kan komma att innebära en lång rad icke önskvärda konsekvenser. I pågående mål om ändringstillstånd där remissinstanser anser att det krävs ett nytt grundtillstånd kan sökanden se sig tvungen att återkalla ansökan och ge in en ny för att vara säker på att ansökan inte avvisas på den grunden. Motsvarande gäller för ansökningar om villkorsändringar där det finns ifrågasättanden av om kriterierna är uppfyllda. Sådana processer riskerar alltså att fördröjas ytterligare om bestämmelserna inte kan tillämpas direkt vid ikraftträdandet. LKAB har inte kunnat identifiera några risker för rättsförluster eller andra olägenheter om bestämmelserna träder ikraft även för pågående prövningar.

Handläggare

Lotta Lauritz, bolagsjurist, miljö
E-post lotta.lauritz@lkab.com
Tel. 0920-38017

Punkten 4 i de föreslagna övergångsbestämmelserna ger den verksamhetsutövare som träffas av förslaget om obligatorisk omprövning efter 40 år två år på sig att ge in en ansökan om omprövning av villkoren. LKAB bedömer att två år i sammanhanget kan innebära en väl kort tilltagen tid för de utredningar och underlag som kan komma att fordras för mer omfattande och komplexa verksamheter. Bolaget föreslår därför att tiden utökas till tre år från de nya reglernas ikraftträdande.

Behov av fortsatt reformarbete

LKAB ställer sig positiv till merparten av förslagen i betänkandet och ser det som angeläget att framför allt förslagen om nya regler för ändring av verksamheter kommer till stånd snarast möjligt.

Samtidigt finns en lång rad frågor gällande tillståndsprocesserna som inte får någon lösning genom förslagen. Dessa innebär till exempel mycket begränsad inverkan på processerna för helt nya verksamheter. LKAB anser vidare att frågan om domstolarna som tillståndsprövande första instans och myndigheternas partsroll behöver utredas grundligt där också konsekvenserna av den nuvarande ordningen får en saklig genomlysning och att resultaten av det kan ställas mot vilka mål som avsetts med nuvarande ordning.

Prövningen av markanvändningskonflikter enligt 3 och 4 kap. miljöbalken är särskilt komplicerad i fråga om gruvor där prövningen är avsedd att ske vid bearbetningskoncession enligt minerallagen och sedan inte upprepas i en miljöprövning. De svårigheter med tillämpningen av regelverket som finns idag upplevs som alltmer differentierat och därmed oförutsägbart. Åtgärder är behövliga men behöver vara mer långtgående än de förslag som lämnas i betänkandet i fråga om hur bedömningen ska göras i sammanhanget vill LKAB betona att minerallagen som sådan är nödvändig för gruvor och prospektering och även om det finns behov av att göra förändringar så måste dessa föregås av noggranna och djupgående analyser av vad regeländringar syftar till, hur det kan uppnås och konsekvenser i övrigt. Gruvverksamhetens särskilda förutsättningar i förhållande till miljöbalkens prövningsregler behöver belysas och frågan om behovet av särskild reglering utredas.

Med vänlig hälsning
LUOSSAVAARA-KIIRUNAVAARA AB (PUBL)

Niddi Ögren
Stabschef Miljö & Säkerhet