

Ds 2006:2

Gruvverksamheten i Kiruna och Malmberget

– vissa administrativa förutsättningar för utvecklingen



REGERINGSKANSLIET

Näringsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22522-0
ISSN 0284-6012

Förord

Regeringen beslutade den 28 april 2005 att det inom Regeringskansliet skulle tillsättas en arbetsgrupp med uppgift att analysera vilka administrativa åtgärder som krävs av berörda myndigheter och kommuner vid handläggning av beslut med anledning av LKAB:s planerade investeringar i nya huvudnivåer och pelletsverk vid gruvorna i Kiruna och Malmberget. Arbetet skulle avslutas senast den 31 januari 2006.

Chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Thomas Östros, förordnade ledamöterna i gruppen, däribland en ordförande. I arbetsgruppen ingick departementssekreteraren Hans Mildemberger och numera kanslirådet Thomas Nielsen, båda Finansdepartementet, ämnesrådet Ann Aurén, Utbildnings- och kulturdepartementet, ämnesrådet Bjarne Örnstedt, Jordbruksdepartementet, kanslirådet Ivar Frostenson och departementsrådet Ulla Gustavsson, båda Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, kanslirådet Christer Berggren, ämnesrådet Ann-Christin Cederlund (ordförande), departementssekreteraren Anna Halvarsson, ämnessakkunnige Eva Römbo (sekreterare) och rättssakkunnige Pontus Söderström, samtliga Näringsdepartementet.

Arbetsgruppen redovisar genom denna rapport sitt uppdrag.

Stockholm i januari 2006

Ann-Christin Cederlund

Eva Römbo

Innehåll

Förkortningar och begrepp	11
1 Bakgrund och utgångspunkter	15
1.1 Uppdraget.....	15
1.2 Bakgrund till uppdraget.....	16
1.2.1 Kort sammanfattning	16
1.2.2 Övergripande utgångspunkter.....	16
1.3 Malmbrytning i Kiruna.....	18
1.3.1 Kiirunavaara och Loussavaara	18
1.3.2 Mönsterstaden Kiruna.....	19
1.3.3 Malmbrytningen	20
1.3.4 Tidigare påverkan på samhället.....	20
1.3.5 Deformationszonen.....	20
1.3.6 LKAB:s nuvarande och planerade verksamhet i Kiruna	22
1.4 Malmbrytning i Malmberget	23
1.4.1 Flera malmkroppar	23
1.4.2 Gruvbrytningens tidigare påverkan på Malmberget	23
1.4.3 Fabianmalmen.....	24
1.4.4 Nytt pelletsverk, MK3	24
1.5 Malmbanan	24
1.6 Järnmalmen i ett framtidsperspektiv	26

1.6.1	Efterfrågan på järnmalm och LKAB:s roll	26
1.6.2	Den svenska malmens konkurrensfördelar	26
1.6.3	LKAB:s framtidsplaner.....	27
2	Beslut och tillstånd	29
2.1	Allmänt	29
2.1.1	Tillämpliga bestämmelser – en översikt.....	29
2.2	Några viktiga bestämmelser i miljöbalken.....	30
2.2.1	Kort om miljöbalken	30
2.2.2	De allmänna hänsynsreglerna.....	32
2.2.3	Hushållning med mark- och vattenområden	33
2.2.4	Bevakning av riksintressen	36
2.3	Miljökonsekvensbeskrivningar.....	37
2.3.1	Allmänt om miljökonsekvensbeskrivningar.....	37
2.3.2	När skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas?	38
2.4	Andra bestämmelser i miljöbalken.....	39
2.4.1	Allmänt	39
2.4.2	Regeringens tillåtlighetsprövning	40
2.4.3	Miljökvalitetsnormer	42
2.4.4	Skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken.....	42
2.5	En effektivare miljöprövning.....	43
2.6	Skyddet för kulturmiljöintressen enligt KML.....	45
2.7	Samernas renskötselrätt m.m.	47
2.8	Markåtkomst och ersättning	48
2.8.1	Allmänt	48
2.8.2	Kort om expropriationslagen	49
2.8.3	Överlåtelse och upplåtelse av statlig mark ovanför odlingsgränsen	50
2.9	Allmänt om minerallagstiftningen	52

2.10	Tillstånd som krävs för gruvverksamhet m.m.	53
2.10.1	Definitioner i MinL	53
2.10.2	Undersökningstillstånd och undersöknings- arbete	53
2.10.3	Hindersbestämmelserna	54
2.10.4	Bearbetningskoncession	57
2.10.5	Bearbetning m.m.	60
2.10.6	Markanvisning.....	61
2.10.7	Successiv markanvisning	63
2.10.8	Tillsyn och tvister	63
2.11	Ersättningar enligt minerallagen	64
2.11.1	Ersättning på grund av undersökningsarbete.....	65
2.11.2	Ersättning på grund av beviljad bearbetnings- koncession.....	65
2.11.3	Ersättning på grund av att mark tas i anspråk.....	66
2.11.4	Ersättning efter markanvisning.....	67
2.11.5	Principer för beräkning av ersättning	68
2.11.6	Bevisbördan i ersättningsmål	68
2.12	Ersättning enligt annan lagstiftning	69
2.13	Samordning mellan MinL och annan lagstiftning	69
2.13.1	Allmänt	69
2.13.2	Samordning med miljöbalken	70
2.13.3	Samordning med den kommunala planeringen.....	72
2.13.4	Samordning med lagen om kulturminnen m.m.	73
2.14	Kommunens planering av mark och vatten	73
2.14.1	Krav på överensstämmelse med plan	74
2.14.2	Översiktsplan.....	75
2.14.3	Hur upprättas och antas en översiktsplan?	76
2.14.4	Hur överprövas en översiktsplan?	77
2.14.5	Detaljplan och områdesbestämmelser	78
2.14.6	Hur upprättas och antas detaljplan och områdesbestämmelser?.....	79
2.14.7	Hur överprövas detaljplan och områdes- bestämmelser?	81

2.14.8	En detaljplans rättsverkningar	82
2.15	Kommunal energiplanering	82
2.15.1	Tillämpliga bestämmelser för byggande av nytt ställverk	83
2.15.2	Nätkoncession för linje	84
2.15.3	Ledningsrätt	84
2.16	Beslut och tillstånd för infrastrukturprojekten.....	85
2.16.1	Allmänt om den fysiska planeringen av järnväg och väg.....	85
2.16.2	Planering av ny järnväg.....	85
2.16.3	Förenlighet med detaljplan	86
2.16.4	Förstudie och samråd	87
2.16.5	Järnvägsutredning	87
2.16.6	Regeringens tillåtlighetsprövning	88
2.16.7	Järnvägsplan	88
2.16.8	Inlösen och ersättning.....	89
2.16.9	Överklagande och verkställighet	90
2.16.10	Allmänt om planeringen av vägar	91
2.16.11	Vägens överensstämmelse med plan.....	91
2.16.12	Förstudie	92
2.16.13	Vägutredning.....	92
2.16.14	Tillåtlighetsprövning	93
2.16.15	Arbetsplan	93
2.16.16	Vägrätt	94
2.16.17	Ersättning m.m.	94
2.16.18	Överklaganden och verkställighet	94
2.17	Sammanfattande bedömning avseende beslut och tillstånd	95
2.17.1	Möjliga regeringsärenden	97

3	Samordning och effektivisering.....	99
3.1	Inledning.....	99
3.2	Myndigheternas och kommunernas planerings- och handläggningsarbete	101
3.2.1	Bergsstaten	101
3.2.2	Länsstyrelsen i Norrbottens län	101
3.2.3	Banverket.....	102
3.2.4	Vägverket	102
3.2.5	Kiruna kommun.....	102
3.2.6	Gällivare kommun	103
3.2.7	Kommunernas ekonomiska läge	104
3.3	Arbetsgruppens analys av samordning och effektivisering.....	105
3.3.1	Ekonomiska konsekvenser.....	105
3.3.2	Tidsaspekten	107
3.3.3	Motstående intressen.....	110
3.3.4	Effektiva former för samråd och information	111
3.3.5	Effektiviseringar för statliga myndigheter	113
3.3.6	Effektiviseringar i Regeringskansliet	114
3.3.7	Kommunernas planeringsförutsättningar	116
3.3.8	Vissa gemensamma mål för LKAB och kommunerna – är det en möjlig utveckling?	118
Bilagor	121
	Bilaga 1	121
	Bilaga 2	123
	Bilaga 3	125

Förkortningar och begrepp

Ds	departementsserien
Ellagen	ellagen (1997:857)
EU	Europeiska unionen
ExprL	expropriationslagen (1972:719)
FBL	fastighetsbildningslagen (1970:988)
FL	förvaltningslagen (1986:223)
KML	lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.
KL	kommunallagen (1991:900)
LBJ	lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
LL	ledningsrättslagen (1973:1144)
LKAB	Loussavaara Kiirunavaara Aktiebolag
MB	miljöbalken
MinF	mineralförordningen (1992:285)
MinL	minerallagen (1991:45)
Natura 2000	Område som ingår i ett europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden med stöd av rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (det s.k. fågeldirektivet) och av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (det s.k. habitatdirektivet)
PBF	plan- och byggförordningen (1987:383)
PBL	plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	regeringens proposition
SFS	svensk författningssamling
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SkadestL	Skadeståndslagen (1972:207)
VägL	väglagen (1971:948)

Begrepp

Allmän förvaltningsdomstol	De allmänna förvaltningsdomstolarna är länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten.
Fastighetsdomstol	En tingsrätt som regeringen har utsett till fastighetsdomstol och som prövar fastighetsmål. En dom från fastighetsdomstol kan överklagas till hovrätt och till Högsta domstolen.
Laglighetsprövning	Tidigare kallat kommunalbesvär. Överprövningens omfattning regleras i 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) och avser framför allt formella frågor. Det kommunala beslutet överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna. För att vara berättigad att klaga krävs det att man är kommunmedlem. Även kommunen kan överklaga en domstols beslut. Domstolen kan endast fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Domen gäller omedelbart om inte annat har förordnats.
Miljödomstol	En tingsrätt som enligt förordningen (1998:1323) om miljödomstolars domkretsar är miljödomstol. Svea hovrätt är miljööverdomstol. I vissa typer av mål är Högsta domstolen sista instans. En miljödomstol prövar som första instans ansökningsmål och stämningssmål enligt miljöbalken. Miljödomstol prövar också bl.a. ärenden som enligt miljöbalken överklagas dit från en myndighet.
Rättsprövning	En prövning enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Rättsprövning kan sökas av enskild i ett ärende som rör myndighetsutövning och gäller en fråga som ingår i begreppet civila

rättigheter eller skyldigheter. Rättsprövning av en myndighets beslut sker av kammarrätten och rättsprövning av ett beslut av regeringen sker av Regeringsrätten. Syftet med rättsprövning är att fastställa om beslutet strider mot någon rättsregel. Även faktabedömning, bevisvärdering och beslutets förenlighet med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet kan prövas.

1 Bakgrund och utgångspunkter

1.1 Uppdraget

Arbetsgruppen skall analysera vilka administrativa åtgärder som krävs av berörda myndigheter och kommuner för genomförande av de planer som Loussavaara Kiirunavaara Aktiebolag, LKAB, har på en utvidgad gruvverksamhet i Kiruna och Malmberget. Följande frågor skall därför kartläggas och analyseras.

- De beslut och de tillstånd enligt olika lagar som krävs och hur dessa är beroende av varandra.
- De planerings- och beredningsprocesser samt handläggningsordningar som gäller för de nödvändiga besluten och tillstånden.
- De åtgärder som kan bidra till en samordnad handläggning och en effektiviserad planerings- och tillståndsprocess.

Arbetsgruppen skall vidare analysera vilka administrativa åtgärder som krävs för att nödvändiga planerings- och prövningsprocesser till följd av projekten på de två orterna skall löpa så effektivt som möjligt utan att avkall görs på rättssäkerheten för enskilda sakägare. Om det hos vissa instanser finns interna handläggningsordningar skall dessa också kartläggas. Gruppen skall också söka identifiera i projektet motstående intressen. En bedömning skall slutligen göras av de ekonomiska konsekvenser som handläggningen av ärendena kan innebära för berörda myndigheter och kommuner. Arbets-

gruppen skall samråda med LKAB, berörda myndigheter och kommuner.

1.2 Bakgrund till uppdraget

1.2.1 Kort sammanfattning

Arbetsgruppens uppdrag är föranlett av att LKAB:s pågående brytning av järnmalm under jord i Malmfälten påverkar marken på ett sådant sätt att järnväg, allmän väg, omformarstation, ställverk, bostadshus och andra byggnader och anläggningar kommer att behöva flyttas i Kiruna och ett stort antal bostadshus m.m. kommer att behöva flyttas i Malmberget inom en överblickbar framtid. LKAB planerar också nyinvesteringar för att utvidga brytningen av järnmalm både i Kiruna och i Malmberget. Den totala investeringsvolymen under den kommande tioårsperioden beräknas av LKAB till 21 miljarder kronor. Ett nytt pelletsverk för bearbetning av malm byggs i Malmberget och beslut har fattats om att bygga ett nytt pelletsverk i Kiruna. En framtida brytning kommer därmed också att innebära ytterligare konsekvenser för samhällena. Det är således både den pågående gruvverksamheten samt den planerade utökade gruvverksamheten som påverkar stora delar av Kiruna och Malmberget och som kräver relativt omfattande samhällsplaneringsinsatser i Malmfälten, i Kiruna även innefattande allmän väg, järnväg och ställverk.

1.2.2 Övergripande utgångspunkter

Samhällena Kiruna och Malmberget skulle inte ha funnits om det inte vore för den omfattande förekomsten av järnmalm i området. LKAB:s storskaliga brytningsmetoder under jord med avancerad teknik har varit en förutsättning för en konkurrenskraftig gruvverksamhet i Malmfälten. Den svenska järnmalmen

måste kunna konkurrera med malm från dagbrott med låga brytningskostnader i andra delar av världen.

LKAB:s verksamhet har ett avgörande inflytande på de båda samhällenas framtid. LKAB är å sin sida beroende av att det finns väl fungerande samhällen som erbjuder service och attraktiva boendemiljöer för dem som arbetar i verksamheten. Ett slags symbiosförhållande råder med andra ord mellan samhällena och LKAB.

I Kiruna och Malmberget finns en tradition av anpassning till de konsekvenser som brytningen medför. I dag sker brytningen av järnmalm med tekniskt avancerade metoder djupt ned under marken, på ca 1 000 meters djup. Påverkan på omgivningen kan i vissa fall vara mer svårförutsedd nu än i den industrialiserade gruvbrytningens tidiga historia då brytningen skedde i dagbrott. Efterfrågan på järnmalm och förädlade produkter av malmen är för närvarande stor. Experter på området förutser att denna efterfrågan inte är tillfällig utan kommer att hålla i sig under lång tid framöver. I samverkan med en anpassad infrastruktur i form av väl fungerande transportmöjligheter mellan gruva, förädlingsställen och hamnar kan den svenska järnmalmen i Malmfälten fortsätta att ge goda inkomster både till regionen och till hela landet.

Samtidigt finns det i områdena kring Malmfälten många andra unika intressen och verksamheter att ta hänsyn till, t.ex. rennäringen samt natur- och kulturvärden. Dessa intressen och verksamheter måste beaktas vid en fortsatt utvinning av järnmalm. Gruvverksamhetens bedrivande måste också ske i enlighet med gällande miljöbestämmelser och på ett sådant sätt att områdena förblir attraktiva att bo och leva i.

Gruvbrytningen aktualiserar frågor både i ett kortare och i ett längre perspektiv. Sprickbildning i marken, som orsakas av gruvbrytningen, innebär att vissa byggnader och anläggningar måste flyttas eller rivas både omgående och inom ett visst antal år. För vissa anläggningar är det mycket bråttom att planera och genomföra omlokaliseringen. I ett längre perspektiv berör gruvverksamheten den långsiktiga samhällsplaneringen för

kommunerna. Inte bara den nuvarande brytningen av järnmalm och dess effekter måste beaktas utan effekterna av den framtida brytningen, på grund av nya huvudnivåer, måste också förutses och ingå i planeringsunderlaget. Frågor som i vilken riktning samhällena skall utvecklas och var den kommunala servicen skall planeras aktualiseras som en indirekt effekt av att gruvbrytningen successivt påverkar och tar i anspråk mark ovan jord.

I Kiruna är en av de mest centrala frågorna inledningsvis hur den befintliga järnvägen, omformarstationen och ställverket, som redan inom några år påverkas av sprickbildningen, kan ersättas. Tidsplanen för att ersätta dessa viktiga samhällsfunktioner är mycket knapp.

I Malmberget är den centrala frågan hur samhället skall planeras och utvecklas mot bakgrund av att det finns flera malmkroppar där brytning kan ske i framtiden. Prognoserna om var fortsatt brytning kommer att ske är i dagsläget mer kortsiktiga än i Kiruna.

1.3 Malmbrytning i Kiruna

1.3.1 Kiirunavaara och Loussavaara

I Kiruna har brytningen av de två bergen Kiirunavaara och Loussavaara pågått i drygt 100 år. I dag sker brytning av malm enbart i Kiirunavaara. LKAB bedömer att malmen i Loussavaara i huvudsak är utbruten. Det är alltså gruvan i Kiirunavaara och konsekvenserna av brytningen där som är utgångspunkten för olika framtidsscenarier i Kiruna. Kiirunavaara är beläget sydväst om Kiruna och Loussavaara ligger nordväst om samhället. Kiruna anlades redan från början delvis ovanför malmfyndigheterna, vilket i princip var känt redan när Kiruna planerades i början av 1900-talet.

1.3.2 Mönsterstaden Kiruna

Hjalmar Lundbohm, LKAB:s förste gruvisponent, ledde byggandet av Kiruna kring sekelskiftet 1900. Han lät bygga Kiruna som en mönsterstad, med hjälp av flera av den tidens kända arkitekter. Arkitekten P O Hallman ritade det som blev Sveriges första klimatanpassade stadsplan. Bebyggelsen anpassades till det stränga klimatet och gatorna är bl.a. svängda istället för raka för att skydda bebyggelsen från nordanvinden. Detta var ett nytt sätt att tänka vid stadsplanering som avvek från den traditionella romerska stadsplaneringen med ett rutnät av raka gator. Som exempel på klimatanpassad bebyggelse från 1960-talet kan nämnas kvarteret Ort drivaren i centrala Kiruna med sina mycket speciella hyreshus, två punkthus och två murliknande längor i gult och brunt, ritade av Ralph Erskine, en av Sveriges mest kända och internationellt uppmärksammade arkitekter. Många byggnader i Kiruna är ritade av kända arkitekter från olika epoker och har stora arkitektoniska värden. Det finns flera byggnader som är byggnadsminnen, bl.a. stadshuset, Hjalmar Lundbohmsgården och järnvägsstationen. Kiruna kyrka, ritad av Gustaf Wickman, som på Hjalmar Lundbohms initiativ byggdes med inspiration av en samekåta, har en altartavla målad av prins Eugen. Kyrkan var tänkt att både fungera som en allmän samlingsplats och en kyrka.

Det tidstypiska avståndet mellan arbetare och tjänstemän blev mindre i Kiruna, vilket bl.a. kännetecknas av att gruvisponenten valde att bo i ett mindre påkostat trähus i närheten av arbetarbostäderna och att Folkets Hus anlades mitt i staden.

Kiruna stadshus, ritat av Artur von Schmalensee, är byggt efter viss inspiration av Stockholms stadshus och rymmer i dag en stor konstsamling. Kiruna centralort är ett av Norrbottens läns riksintressen för kulturmiljövården. Kiruna är ett exempel på stadsmiljö och industrilandskap som visar ett unikt samhällsbygge vid 1900-talets början, där tidens stadsbyggnadsideal förverkligades på jungfrulig mark. I Kiruna tätort bor ca 19 000 invånare i dag. Kiruna kommun har ca 23 200 invånare.

1.3.3 Malmbrytningen

Malmkroppen i Kiruna ligger som en snedställd skiva som stupar in mot området där samhället ligger. Brytningen skedde först i dagbrott men under början av 1960-talet övergick LKAB till underjordsbrytning, s.k. storskalig skivrasbrytning. Denna brytningsmetod innebär att i takt med att malmen bryts ut lämnas ett tomrum som fylls på med rasmassor ovanifrån. Detta underminerar den s.k. hängväggen, dvs. sidan mot samhället, där sprickor bildas. Denna brytningsmetod bedöms hittills vara den enda ekonomiskt lönsamma mot bakgrund av att LKAB konkurrerar med företag i länder som har dagbrott och mer lättåtkomlig järnmalm.

1.3.4 Tidigare påverkan på samhället

Kiruna samhälle har varit relativt opåverkat av gruvdriften i mer än 100 år. Dock har viss påverkan skett, t.ex. har sjön Loussajärvis yta minskats i flera etapper. Området närmast gruvan, Ön, var tidigare och fram till 1970-talet bebyggt med bl.a. bostäder. I dag finns det bara byggnader som tillhör LKAB i området.

1.3.5 Deformationszonen

LKAB började mäta hängväggsdeformationerna på 1970-talet. På den tiden gick förändringarna mycket långsammare än under senare år. Att exempelvis järnvägen någon gång skulle påverkas av brytningen har dock av LKAB varit känt sedan länge. Tidpunkten för när järnvägen skulle påverkas har emellertid varit svår att förutse.

Under 2003 presenterade LKAB en första bedömning och prognos av deformationszonens utbredning med sprickbildning i marken. Med sprickbildning avses de första på ytan mätbara rörelserna, vilka är ca två centimeter. Under 2004 och 2005 har bolaget fortsatt att uppdatera prognoserna. Sprickbildningarna,

som följs och analyseras av LKAB, förändras olika från år till år. LKAB har de senaste åren satsat stora belopp på seismiska mätsystem samtidigt som den egna kompetensen på området ökat. LKAB samarbetar dessutom med – och bygger upp – nätverk med såväl nationella som internationella experter på området.

Den nu aktuella bedömningen innebär följande. Befintlig järnväg genom Kiruna kommer att påverkas av markdeformationerna på ett sådant sätt att järnvägstrafiken, trots förstärkningsåtgärder, troligtvis inte kan upprätthållas efter 2012. För att säkerställa järnvägstransporterna på Malmbanan måste en ny järnväg vara klar senast 2012. En fungerande järnväg är bl.a. en förutsättning för att järnmalm ska kunna transporteras till Narvik och Luleå. Vattenfalls ställverk, vilket försörjer järnvägen och delar av Kiruna med elkraft, och Banverkets omformarstation, vilken omvandlar elektricitet till den spänning och frekvens som loket använder, ligger också inom riskområdet och båda anläggningarna måste ersättas med nya som måste kunna tas i drift senast 2008.

Delar av väg E 10 behöver läggas om ca 2012–2015. Del av väg 870, Nikkalouktavägen, måste läggas om i ny sträckning ungefär 2015–2020.

Bebyggelsen i Kiruna i de områden som ligger närmast gruvan består till stor del av LKAB:s egna byggnader. Ungefär 150 lägenheter i hyreshus (Ullspiran, Gullriset och bolagsområdet) liksom LKAB:s bolagshotell, Bolagsskolan och Hjalmar Lundbohmsgården kommer att påverkas ungefär 2013. Övrig bebyggelse kommer att påverkas i ett senare skede. Stadshuset beräknas hamna inom sprickzonen omkring 2023 och kyrkan ungefär 2033. Prognoserna utgår från en oförändrad brytningstakt jämfört med nu.

Utöver ny dragning av järnvägen, ny omformarstation, nytt ställverk, ny dragning av E 10 och väg 870, kommer alltså rivning alternativt flyttning av byggnader och anläggningar att aktualiseras successivt. En förskjutning av bebyggelsen i staden kommer att bli nödvändig och kommunen kommer att behöva ta

ställning till åt vilket håll staden skall utvecklas. Planering för ny bebyggelse och nya anläggningar bör ske integrerat med planeringen för ny järnväg och nya vägar. Planeringen bör ske i ett långsiktigt perspektiv. I planeringen bör också en beredskap för en utvidgad malmbrytning ingå.

I *bilaga 1* finns en översiktlig bild av markdeformationernas utbredning i Kiruna.

1.3.6 LKAB:s nuvarande och planerade verksamhet i Kiruna

Malmen i Kiruna består av nästan ren magnetit med en järnhalt på mellan 60 och 80 procent. Gruvan i Kiirunavaara är världens största och mest avancerade underjordiska järnmalmsgruva. LKAB gör bedömningen att malmkroppen i genomsnitt är 80 meter bred, fyra kilometer lång och minst två kilometer djup. Under de dryga hundra år som malmbrytningen har pågått har brytningen nått ca 1 000 meter ner i malmkroppen. Den nuvarande huvudnivån i Kiruna är på 1 045 meter. Det är den sjätte nivån i ordningen. För att gruvan skall fortleva planeras nu en ny huvudnivå på 1 365 meters djup och den beräknas räcka t.o.m. 2030. Med nuvarande produktionsplaner skulle ett nytt avsänkningssystem kunna tas i bruk ungefär 2012 eller 2013.

Den del av malmkroppen, Sjömalmen, som finns under den delvis tömda sjön Luossajärvi, bryts också. Brytningen av denna malm började senare än den övriga brytningen. Sjömalmens storlek och utbredning är dag inte känd. LKAB har uppskattat att brytningen av den malmen kan påverka bebyggelsen i ett tidsperspektiv av 20–50 år. Undersökningsborrningar sker i den s.k. norra delen av Sjömalmen. Resultaten förväntas vara klara sommaren 2006. För närvarande saknas det kunskap om det finns brytbar malm längre norrut än under Gruvvägen.

En stor del av malmen från Kiruna förädlas till pellets som i sin tur används i ståltillverkning. Det finns för närvarande två pelletsverk i Kiruna, två i Malmberget och ett i Svappavaara. Ett nytt pelletsverk byggs i Malmberget och beslut om ett nytt

pelletsverk i Kiruna har fattats. Malmprodukterna från Kiruna transporteras i huvudsak vidare till Narvik för export.

1.4 Malmbrytning i Malmberget

1.4.1 Flera malmkroppar

Malmbrytningen i Malmberget i Gällivare kommun började 1741 på berget Illuvaara. Namnet ändrades senare till Gällivare malmberg och därefter bildades samhället med namnet Malmberget. I Malmberget bor i dag ca 5 000 invånare. Samhället Malmberget är nästan sammanvuxet med samhället Gällivare. I Gällivare kommun, som har ca 19 200 invånare, finns också Bolidens stora koppargruva Aitik.

Under Malmberget och i dess omgivningar finns flera olika malmkroppar till skillnad från i Kiruna. Brytningen av järnmalm skedde t.o.m. 1960-talet i dagbrott och vid övergången till underjordsbrytning var man tvungen att spränga bort en del av den ovanliggande marken, vilket ledde till att en stor grop bildades. Den s.k. Kaptensgropen delar samhället i två delar och i samband med sprängningen fick ett stort antal byggnader flyttas, däribland Allhelgonakyrkan. LKAB fyller successivt igen Kaptensgropen som kommer att beskogas.

En stor del av malmen från Malmberget fraktas till Luleå där SSAB förädlar den till stål. Malmen från Malmberget förser också SSAB:s anläggning i Oxelösund med malm. Resterande malmprodukter transporteras till Luleå och därefter vidare med båt till stålproducenter i Norden.

1.4.2 Gruvbrytningens tidigare påverkan på Malmberget

I Malmberget finns det en lång tradition av anpassning till gruvverksamheten. Bostäder och andra byggnader har ofta fått flyttas på grund av att LKAB har behövt ta mark i anspråk för sin verksamhet. Förekomsten av flera malmkroppar och den

växlande brytningen av dessa har inneburit att en viss osäkerhet alltid funnits och att framförhållningen angående var brytning kommer att ske inte har varit lika lång som i Kiruna där malmkroppen är stor och sammanhållen.

I *bilaga 2* finns en bild av malmkropparna i Malmberget.

1.4.3 Fabianmalmen

Den viktigaste malmkroppen i Malmberget för närvarande är den s.k. Fabianmalmen. Den nuvarande huvudnivån där är på ca 1 000 meter. I denna malmkropp förprojekteras en förlängning mot sydväst och att gå djupare ned. Fabianmalmen bedöms ha stor betydelse för LKAB:s framtida verksamhet i Malmberget. Utbrytningen av denna malm kommer att påverka många sakgare, framför allt ägare till privatbostadshus.

1.4.4 Nytt pelletsverk, MK3

I LKAB:s gruvområde Vitåfors, där det redan i dag finns två pelletsverk, byggs ett nytt pelletsverk, MK3, som beräknas kunna tas i bruk i oktober 2006. Det nya pelletsverket kommer att ge en stor kapacitetsökning och är tänkt att inledningsvis hantera malm från Kiruna men på sikt också malm från Malmberget.

1.5 Malmbanan

Den ca 50 mil långa järnvägen mellan Luleå och Narvik via Riksgränsen kallas Malmbanan. Dess första del, som går mellan Luleå och Gällivare, invigdes 1888. Malmbanan ingår i EU:s transeuropeiska transportnät TEN-T. Järnvägen har på senare år uppgraderats till att klara 30 tons axeltryck. Under åren 2004–2015 är utbyten och upprustningar för ca 1,4 miljarder kronor planerade. Bland annat kommer ett spårbyte på sträckan Kiruna–

Riksgränsen att påbörjas under 2006. Den befintliga sträckningen genom Kiruna bedöms hålla en god standard och ha en ändamålsenlig lokalisering.

Malmtransporterna dominerar stort järnvägstrafiken men även andra godstransporter och persontransporter sker. LKAB:s dotterbolag Malmtrafik i Kiruna AB (MTAB) utför malmtransporterna. LKAB äger lok och vagnar men har handlat upp trafikeringen. MTAB investerar nu i nya lok och vagnar som klarar 30 tons axellast.

Produkterna från MalMBERGET transporteras via det s.k. södra omloppet till Luleå. Varje dygn kör 5–6 tåg den 217 kilometer långa sträckan. Transporten tar 5–6 timmar. Produkterna från Kiruna och Svappavaara transporteras via det s.k. norra omloppet till Narvik. Sträckan, som är 167 kilometer lång, trafikeras med 11–13 tåg per dygn. Transporten tar ca 4 timmar. Ett malmtåg har lok och 52 vagnar och transporterar ca 4 200 ton produkter till ett ungefärligt värde av en miljon kronor. På återvägen transporterar malmtågen vissa insatsvaror till industrierna m.m.

Det finns tre bangårdar i Kiruna; Kiruna C, Kiruna malmbangård och Sjöbangården. De två förstnämnda ingår i statens spåranläggningar medan Sjöbangården ägs och förvaltas av LKAB.

Persontrafiken på Malmbanan omfattar två dagliga förbindelser i vardera riktningen på sträckan Narvik–Luleå, en daglig förbindelse i vardera riktningen på sträckan Kiruna–Luleå samt en daglig förbindelse i vardera riktningen på sträckan Narvik–Kiruna. Antalet resande mellan Boden och Kiruna uppgår till ca 300 000 per år och på sträckan Riksgränsen–Kiruna uppgår antalet till ca 100 000 resande per år. Persontrafiken på Malmbanan är omfattande i förhållande till folkmängden i regionen och det är framför allt fjällturister från olika delar av Sverige och från övriga Europa som reser. Det regionala resandet har dock ökat på senare år.

1.6 Järnmalmen i ett framtidsperspektiv

1.6.1 Efterfrågan på järnmalm och LKAB:s roll

Gruvbrytningen har stor betydelse för Malmfältens livskraft och för svensk industri. I regionen finns det många företag som har kopplingar till gruvindustrin. Sverige är den ledande järnmalmsproducenten i Västeuropa. Sett i ett globalt perspektiv står LKAB för ca två procent av världsproduktionen av järnmalm.

Den globala efterfrågan på järnmalm har ökat dramatiskt under senare år, vilket hänger samman med tillväxten och den höjda levnadsstandarden i Asien, framför allt i Kina. I Kina råder sedan ett par år tillbaka en byggboom, vilket leder till en hög stålkonsumtion. Den ökade efterfrågan har drivit upp priset på järnmalm. Tillväxttempot har hållit i sig i ett par år och det finns enligt bedömare tecken på att efterfrågeökningen är mera uthållig än en normal cyklisk uppgång. Det som talar för en fortsatt hög efterfrågan är att även andra länder i Asien förutses öka sin förbrukning av metaller, vilket är följderna av att allt fler personer får successivt ökade inkomster¹.

1.6.2 Den svenska malmens konkurrensfördelar

Den svenska järnmalmen är rik på magnetit. Det är en fördel eftersom magnetitjärn kräver lägre energiförbrukning vid förädling än järn som är rikt på hematit, vilket gäller för järnmalm i de stora gruvländerna Australien, Brasilien, Kanada och Kina. Vid ståltillverkning av magnetitjärn alstras det dessutom mindre koldioxid än vid ståltillverkning av hematitjärn, vilket är en klimatmässig fördel.

LKAB:s nisch är att tillverka pellets anpassade efter kundernas behov och bolaget producerar trettio procent av Europa-marknadens pellets. Av pellets kan sedan stål tillverkas antingen i Sverige eller av köparna i respektive länder. Arbetet med att få fram malmen genom underjordsbrytning är dock dyrare och mer

¹ Bergsmannen nr. 2, 2005, Magnus Eriksson, Raw Material Group.

teknikkrävande än brytning i dagbrott, vilket är vanligt i andra stora gruvländer.

1.6.3 LKAB:s framtidsplaner

Under det första halvåret 2005 uppgick LKAB:s vinst till 3,3 miljarder kronor jämfört med 745 miljoner kronor för motsvarande period 2004. Till följd av de goda framtidsprognoserna och den ökade efterfrågan på produkterna, planerar LKAB att göra stora investeringar för att kunna producera mer järnmalm och framställa mer pellets och andra produkter. Utöver det nya pelletsverket i Malmberget kommer ett ytterligare pelletsverk att byggas i Kiruna. I övrigt planerar bolaget bl.a. att inrätta nya huvudnivåer i gruvorna både i Kiruna och Malmberget samt att bygga nya järnvägsterminaler och att investera i nya järnvägsvagnar. Beslut om investeringar m.m. fattas successivt av bolagets styrelse.

2 Beslut och tillstånd

2.1 Allmänt

Ett stort antal myndighetsbeslut krävs för att möjliggöra en utökad malmbrytning i Kiruna och i Malmberget och för att reglera nuvarande och framtida effekter av gruvbrytningen på omgivningen. Som förberedelse för besluten krävs omfattande planeringsinsatser både hos verksamhetsutövarna och hos prövningsmyndigheterna. Ärendena kommer att kräva omfattande handlägningsinsatser. Samhällsplaneringen kommer att kräva stora insatser under en lång tid. Ett flertal lagar och förordningar reglerar de nödvändiga beslut och tillstånd som krävs. Besluten resulterar bl.a. i rättsverkande planer som kan överklagas.

I arbetsgruppens uppdrag ingår att kartlägga och analysera de beslut och tillstånd samt tillhörande handlägningsprocesser som krävs för att möjliggöra åtgärderna i Malmfälten. Inledningsvis går kortfattat igenom några grundläggande principer och bestämmelser som kan bli aktuella för åtgärderna.

2.1.1 Tillämpliga bestämmelser – en översikt

I Kiruna kommun kan följande verksamheter och åtgärder, nedan med ett gemensamt begrepp kallade företag, förutses bli aktuella.

- Gruvverksamheten skall utvidgas och ett nytt pelletsverk skall byggas.
- Järnvägen måste dras om och järnvägsstationen ersättas.

- En ny omformarstation och ett eller flera nya ställverk måste byggas.
- Väg E 10 liksom väg 870, Nikkalouktavägen, måste dras om.
- Bostadsbebyggelse och annan bebyggelse och verksamhet måste omlokaliseras.

I Malmberget i Gällivare kommun kan följande företag förutses bli aktuella.

- Gruvverksamheten skall utvidgas.
- Det nya pelletsverket skall tas i drift.
- Bostadsbebyggelse och annan bebyggelse och verksamhet måste omlokaliseras.

Gemensamt för dessa företag är

1. att de kan kräva ett eller flera beslut och tillstånd,
2. att de kan kräva markåtkomst och
3. att de inte får strida mot detaljplan.

Bestämmelser som reglerar nödvändiga beslut och tillstånd m.m. finns bl.a. i följande lagar med tillhörande förordningar: Miljöbalken (MB), minerallagen (1991:45), MinL, plan- och bygglagen (1987:10), PBL, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, LBJ, väglagen (1971:948), VägL, ellagen (1997:857), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., KML, ledningsrättslagen (1973:1144), LL, rennäringslagen (1971:437) och expropriationslagen (1972:719), ExprL.

2.2 Några viktiga bestämmelser i miljöbalken

2.2.1 Kort om miljöbalken

Miljöbalkens bestämmelser aktualiseras vid flertalet åtgärder som är aktuella i Kiruna och Malmberget i samband med gruvverksamheten och dess konsekvenser. Framför allt gruvverksamheten och infrastrukturprojekten kommer att kräva flera tillstånd

enligt miljöbalken och kan aktualisera dispenser av olika slag från miljöbalkens regler för att alla led i genomförandena skall kunna ske. Dessutom innehåller de olika speciallagarna hänvisningar till vissa av miljöbalkens bestämmelse, bl.a. när det gäller miljökonsekvensbeskrivningar. På grund av sambandet mellan miljöbalkens bestämmelser och de olika speciallagarnas bestämmelser samt med beaktande av miljöbalkens övergripande och förebyggande karaktär, redogörs inledningsvis i avsnittet för de portalparagrafer i miljöbalken som förutses bli aktualiserade.

Miljöbalken gäller för var och en, dvs. både för näringsidkare och privatpersoner, som bedriver en verksamhet eller vidtar åtgärder som påverkar människors hälsa eller miljön på ett sätt som inte är försumbart. Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås¹.

Miljöbalkens bestämmelser gäller som huvudregel parallellt med andra lagar. Exempelvis måste den som bedriver gruvverksamhet beakta regler både i MinL och i miljöbalken om inte annat särskilt är föreskrivet.

¹ Se 1 kap. 1 § andra stycket MB.

2.2.2 De allmänna hänsynsreglerna

Var och en som bedriver en verksamhet eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som faller under miljöbalkens tillämpningsområde är skyldig att iaktta de allmänna hänsynsreglerna, vilka återfinns i 2 kap. miljöbalken, oavsett om verksamheten kräver tillstånd respektive är anmälningspliktig eller inte.

De allmänna hänsynsreglerna inleds med en bevisbörderegeln. Den innebär att en verksamhetsutövare skall visa att det han avser att utföra kan ske på ett miljömässigt godtagbart sätt.

Därefter följer för miljöretten centrala krav och principer som gäller för varje verksamhetsutövare.

Kunskapskravet innebär att en verksamhetsutövare skall skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på hälsa och miljö.

Försiktighetsprincipen går ut på dels att en verksamhetsutövare skall vidta sådana skyddsåtgärder som blir aktuella när det finns skäl att anta att verksamheten kan medföra skadliga konsekvenser, dels att tillsynsmyndigheterna redan vid en risk för att en skada kan inträffa har rätt att ingripa mot verksamhetsutövaren.

Lokaliseringsprincipen innebär att en verksamhets lokalisering skall vara lämplig från miljösynpunkt. Principen får störst betydelse vid nyetableringar men gäller även när befintliga anläggningar byggs ut.

Principen om resurshushållning innebär att all verksamhet skall bedrivas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt.

Produktvalsprincipen innebär en skyldighet för varje verksamhetsutövare att i val av produkter så långt möjligt välja mindre farliga produkter och beredningar.

Skälighetsregeln går ut på att hänsynsreglerna inte får ställa orimliga krav på en verksamhetsutövare. Omständigheter som nytta, kostnader och ett områdes känslighet för störningar och naturvärden skall beaktas vid miljömyndigheternas krav på skyddsåtgärder.

Efterbehandlingskyldigheten innebär att en verksamhetsutövare som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som medför eller har medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar för efterbehandling, dvs. att avhjälpa skador som har inträffat. Efterbehandlingskyldigheten hänger samman med bevisbörderegeln. Skyldigheten att avhjälpa skadan kan i vissa fall ersättas med en skyldighet att betala för skadan.

Stoppregelns bestämmelser beskriver när en verksamhet får förbjudas eller inte alls komma till stånd. Möjligheterna att stoppa en verksamhet tillämpas först när andra mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga för att skydda människors hälsa och miljön.

Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken skall alltså beaktas av alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan komma att påverka de grundläggande mål som miljöbalken avser att skydda. Det innebär att såväl den som bedriver undersökning eller bearbetning enligt MinL som den som bygger järnväg eller väg skall iakttä hänsynsreglerna. Angående förhållandet mellan miljöbalken och MinL, se avsnitt 2.13.2.

2.2.3 Hushållning med mark- och vattenområden

I miljöbalken finns grundläggande bestämmelser om hushållning med mark och vatten (3 kap.) och särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden (4 kap.). Det är särskilt angivet i 1 kap. 2 § miljöbalken när 3 och 4 kap. skall tillämpas.

För nu aktuella åtgärder i Kiruna och Malmberget blir 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpliga vid

- den kommunala planläggningen enligt PBL,
- prövning av olika tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken som kan komma att behövas till följd av gruvbrytningen och infrastrukturprojekten,
- regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och

- vid beslut enligt MinL, LBJ, VägL och ellagen.

I 3 kap. miljöbalken behandlas grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Utgångspunkten är att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning².

Områden med värden eller kvaliteter som bör bevaras eller som inrymmer resurser eller kvaliteter som är lämpliga att utnyttja eller exploatera ges skydd i bestämmelserna. Det gäller bl.a. områden med värdefull natur- och kulturmiljö, områden för rennäringen, områden med värdefulla ämnen eller material eller områden särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion eller för kommunikationer. Sådana områden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada dessa miljöer, försvåra näringens bedrivande eller försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av nämnda anläggningar.

Riksintressen enligt miljöbalken

Vissa områden som omfattas av 3 kap. miljöbalken ges ett starkare skydd, nämligen de som har värden eller resurser av nationellt intresse. Sådana områden benämns områden av riksintresse. Ett område kan vara av riksintresse för bl.a. rennäring, naturvård, kulturmiljövård, friluftsliv, för att det innehåller värdefulla ämnen eller material eller för att det är särskilt lämpligt för industriell produktion och kommunikationer eller för att det har betydelse för totalförsvaret. Gemensamt för dessa områden är, generellt sett, att de skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada det skyddsvärda intresset.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt

² Se 3 kap. 1 § MB.

främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ett beslut i vilket avvägning sker mellan intressen får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken³.

I 4 kap. miljöbalken finns bestämmelser för hushållning med mark och vatten i vissa utpekade områden i landet. Med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena är dessa i sin helhet av riksintresse. Bland annat omfattas fjällvärlden från Transtrandsfjällen till Treriksröset av bestämmelserna. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det kan ske utan att områdenas natur- och kulturvärden påtagligt skadas. Bestämmelserna utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförande av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse enligt 3 kap. 7 § andra stycket. Vidare skall vid bedömningen av sådana företag eller ingrepp särskilt beaktas turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen⁴.

Natura 2000-områden

Av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken är också s.k. Natura 2000-områden. Det är områden som av EG-kommissionen valts ut som områden av intresse för gemenskapen enligt rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och sådana som regeringen har förklarat som särskilt skyddsområde enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar. Användning av mark eller vatten som kan påverka ett sådant område och som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området kräver tillstånd av länsstyrelsen eller, om verksamheten är tillståndspliktig enligt 9 kap. eller 11–15 kap.

³ Se 3 kap. 10 § MB.

⁴ Se 4 kap. 1 och 2 §§ MB.

miljöbalken, av den myndighet som avgör tillståndsfrågan, t.ex. miljödomstolen⁵.

Förutsättningarna för tillstånd till en sådan verksamhet är att verksamheten inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som är avsedda att skyddas och inte heller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna. I vissa fall får tillstånd ges även för en åtgärd som inte uppfyller dessa krav men då krävs regeringens tillåtelse. Tillåtelse kan ges om det saknas alternativa lösningar, verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses. Kompensationsåtgärderna skall i första hand bekostas av den som söker tillståndet⁶.

2.2.4 Bevakning av riksintressen

Det är länsstyrelsens uppgift att verka för att riksintressen tas tillvara vid prövningen av mål och ärenden enligt markanvändningslagstiftning som t.ex. PBL, MinL, VägL och LBJ. Länsstyrelsen skall också bl.a. ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall beaktas i tidigare skeden av planerings- och beslutsprocesserna.

De centrala förvaltningsmyndigheterna har inom sina verksamhetsområden uppsikten över hushållningen med mark- och vattenområden. Boverket har uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Boverket skall också verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken.

⁵ Se 4 kap. 8 §, 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2, 28 a samt 29 b §§ MB.

⁶ Se 7 kap. 28 a och 28 b §§, 29, 29 a och 29 b §§ MB.

De centrala förvaltningsmyndigheterna skall inom sina verksamhetsområden lämna underlag till länsstyrelsen ifråga om områden som de bedömer vara av riksintresse.

- Statens jordbruksverk lämnar uppgifter om områden för rennäringsen,
- Naturvårdsverket om naturvården, friluftslivet och vattenförsörjningen,
- Riksantikvariatämbetet om kulturmiljövården,
- Sveriges geologiska undersökning om fyndigheter av ämnen eller material,
- Statens energimyndighet om energiproduktion och eldistribution och
- Vägverket och Banverket om kommunikationer⁷.

Områden som är av riksintresse skall enligt PBL redovisas i kommunens översiktsplan. En översiktsplan är inte rättsligt bindande vid enskilda beslut om markanvändning inom kommunen. Många åtgärder i Malmfälten kommer att aktualisera frågor om påverkan på olika riksintressen.

2.3 Miljökonsekvensbeskrivningar

2.3.1 Allmänt om miljökonsekvensbeskrivningar

Krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas finns dels när vissa åtgärder skall vidtas, dels vid upprättande av vissa planer och program. I flertalet åtgärder som är eller kommer att bli aktuella i Kiruna och Malmberget ingår miljökonsekvensbeskrivningar i processerna som leder till beslut och tillstånd av olika slag.

En miljökonsekvensbeskrivning är ett dokument som beskriver de direkta och de indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan ha på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö. En övergripande

⁷ Se förordningen (1998:896) om hushållning med mark och vatten m.m.

ambition med en miljökonsekvensbeskrivning är att ge ett bättre underlag för ett beslut som påverkar miljön.

Den som avser att vidta en verksamhet, dvs. verksamhetsutövaren, har ansvaret för att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. När det gäller miljökonsekvenser av planer och program är det den myndighet eller kommun som upprättar planen eller programmet som svarar för miljökonsekvensbeskrivningen. För att uppnå syftet med miljökonsekvensbeskrivningen måste frågorna om påverkan på miljön komma in tidigt i beslutsunderlaget. Det är också viktigt att den allmänhet som berörs av den planerade verksamheten på ett tidigt stadium ges möjlighet att påverka arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning. Även konsekvenserna av att inte vidta planerad åtgärd skall redovisas.

Boverket har regeringens uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och Svenska kommunförbundet ta fram råd och vägledning för tillämpningen av PBL avseende bestämmelserna om miljöbedömningar av planer och program.

2.3.2 När skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas?

En miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i följande fall⁸.

1. vid alla ansökningar enligt miljöbalken om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter,
2. vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och
3. vid ansökningar om verksamheter och åtgärder som påverkar miljön i Natura 2000-område samt
4. när det framgår av annan författning att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas.

Regeringen har rätt att föreskriva undantag från bestämmelsen, liksom att föreskriva att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i ytterligare fall. Bestämmelser om miljökonsekvens-

⁸ Se 6 kap. 1 § MB.

beskrivningar finns i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar och Naturvårdsverket ger ut allmänna råd på området⁹.

I bl.a. MinL, VägL, LBJ och i ellagen finns det krav på miljökonsekvensbeskrivningar som ett led i beslutsprocesserna.

Krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivning finns också i PBL och gäller när en myndighet eller en kommun gör en miljöbedömning av en plan, t.ex. en detaljplan, eller ett program om planen eller programmet medger en användning av mark eller byggnader eller andra anläggningar som kan antas ha en betydande miljöpåverkan¹⁰. Krav på upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning ställs enligt PBL också om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för vissa särskilt utpekade ändamål. Det gäller bl.a. för industriändamål, köpcentrum eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse.

I de lagar som i övrigt föreskriver krav på miljökonsekvensbeskrivning finns det hänvisningar till de bestämmelser i 6 kap. miljöbalken som skall tillämpas.

2.4 Andra bestämmelser i miljöbalken

2.4.1 Allmänt

För att kunna genomföra åtgärder i Malmfälten som blir nödvändiga till följd av gruvverksamheten kommer olika tillstånd, dispenser samt anmälningar enligt miljöbalken sannolikt att krävas. Som exempel kan nämnas följande åtgärder som Banverket har angivit kan komma att behövas för byggande av ny järnväg: Dispens från strandskydd och biotopskydd samt tillstånd att utföra åtgärder i Natura 2000-område, vilket regleras i 7 kap. miljöbalken, tillstånd respektive anmälan av olika miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken samt tillstånd för olika vattenverksamheter, såsom att schakta i vatten, vilket

⁹ Se NFS 2001:9 och NFS 2005:13.

¹⁰ Se 6 kap. 12 § MB och prop. 2003/04:116 *Miljöbedömningar av planer och program*.

regleras i 11 kap. miljöbalken. För gruvverksamheten och för anläggande av nya vägar kan liknande frågor aktualiseras.

Prövningsmyndigheter för de olika besluten och tillstånden är länsstyrelsen, kommunal nämnd samt miljödomstolen. Gemensamt för handläggningen av ärendena är att prövningsmyndigheterna med ett eget yttrande kan överlämna frågan till regeringen för avgörande. Detta skall ske om domstolen, förvaltningsmyndigheten eller nämnden finner att en verksamhet eller en åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket och 10 § eller 7 kap. 29 § miljöbalken, vilket är fallet om en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om skyddsåtgärder vidtas enligt miljöbalken. Det krävs i sådant fall att regeringen finner att särskilda skäl finns för att tillåta åtgärden. Även sådana verksamheter eller åtgärder som medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt får tillåtas av regeringen, men då krävs det att verksamheten eller åtgärden är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt.

Regeringens tillåtelse krävs också för verksamheter och åtgärder i ett Natura 2000-område om verksamheten kan skada det skyddade intresset men det saknas alternativa lösningar, åtgärden eller verksamheten måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och kompensationsåtgärder vidtas¹¹.

2.4.2 Regeringens tillåtlighetsprövning

Vissa slag av verksamheter skall tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Prövningen, som skall vara allsidig och beakta allmänna samhällsaspekter, avser endast tillåtligheten, dvs. om verksamheten eller anläggningen skall tillåtas komma till utförande.

¹¹ Se 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken.

Utöver de obligatoriska tillåtlighetsprövningarna, som bl.a. omfattar byggande av ny järnväg av viss omfattning och visst slag av nya vägar, har regeringen möjlighet att förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte är prövningspliktig. Det gäller enligt 17 kap. 3 § miljöbalken bl.a. verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller inskränka de intressen som miljöbalken skall främja, bl.a. skydd av människors hälsa och miljö, skydd av värdefulla natur- och kulturmiljöer samt långsiktigt god hushållning med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt. En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken skall underrätta regeringen om verksamheten. Regeringen skall normalt förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av vissa uppräknade verksamheter om kommunfullmäktige i en berörd kommun begär det.

Tillåtlighetsärenden som avser vägar och järnvägar bereds inom ansvarig trafikmyndighet, dvs. Vägverket och Banverket. Andra tillåtlighetsärenden bereds normalt av en miljödomstol efter det att domstolen fått in en ansökan om tillstånd. Efter beredning lämnas ärendet och ett yttrande från myndigheten eller domstolen till regeringen för prövning av verksamhetens tillåtlighet. Regeringskansliet bereder de ärenden i vilka fråga om regeringsprövning har aktualiserats genom en underrättelse enligt 17 kap. 5 § miljöbalken.

Kommunen har ett starkt inflytande i tillåtlighetsprövningen och vissa verksamheter får regeringen tillåta endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta. Kommunen kan också påverka vilka verksamheter som regeringen skall tillåtlighetspröva. För trafikanläggningar finns inte någon kommunal vetorätt men kommunens åsikt tillmäts mycket stor betydelse även i dessa ärenden.

Vid tillåtlighetsprövningen tillämpas bestämmelserna i miljöbalken samtidigt som hänsyn tas till allmänna samhällsaspekter. Tillåtlighetsprövningen av trafikanläggningar är samordnad med prövningen enligt relevant speciallagstiftning och hänsyn tas till verksamhetens förenlighet med den kommunala planeringen

enligt PBL. Regeringen får i ett beslut om tillåtlighet föreskriva villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Efter regeringens prövning skall berörd trafikmyndighet eller miljödomstol besluta om projektets närmare utformning och villkor för verksamheten.

2.4.3 Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer, dvs. av regeringen meddelade föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten och luft, skall alltid beaktas vid tillämpningen av andra lagar och bestämmelser¹². Myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, samt när de utövar tillsyn och meddelar föreskrifter¹³. Vid planering och planläggning enligt PBL skall miljökvalitetsnormer iakttas. Planläggning enligt PBL får inte medverka till att miljökvalitetsnormer överträds. Som exempel på miljökvalitetsnormer kan nämnas utsläppsgränser i luft och vatten av vissa ämnen.

Vid nu aktuella företag i Kiruna och Malmberget kan det förutses att olika miljökvalitetsnormer aktualiseras.

2.4.4 Skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken

I 32 kap. miljöbalken regleras skadestånd för miljöskador mellan enskilda. Ersättningsreglerna i miljöbalken reglerar effekter av pågående och avslutad verksamhet medan de ersättningsregler som finns i t.ex. MinL, LBJ och VägL reglerar markägares ersättningsanspråk vid ianspråkstagande av mark för gruvändamål, järnvägsbygge eller vägbygge.

Skadestånd skall enligt bestämmelserna i miljöbalken betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. En ren

¹² Se 5 kap. MB.

¹³ Se 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § MB.

förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse. Skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara i den utsträckning den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Skadestånd betalas för skador genom

1. förorening av vattenområde,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivå,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Skyldighet att utge skadestånd enligt punkterna 1–3 gäller inte om verksamhet bedrivs i enlighet med tillstånd för vattenverksamhet enligt 31 kap. miljöbalken.

Skadevällaren har i huvudsak ett strikt ansvar för miljöskador enligt 32 kap. och detta ansvar kan inte avtalas bort. Till skillnad mot bestämmelserna om skadestånd enligt skadeståndslagen (1972:207) är alltså miljöbalkens bestämmelser tvingande. Frågor om ersättning enligt 32 kap. miljöbalken prövas av miljödomstol.

2.5 En effektivare miljöprövning

Den 1 augusti 2005 trädde ett flertal nya bestämmelser i kraft i miljöbalken m.fl. lagar¹⁴. Bestämmelserna syftar till att effektiviseringar skall uppnås i beslutsprocesserna samtidigt som rätts-säkerheten och miljömålen inte får äventyras. Sammanfattningsvis gäller följande.

¹⁴ Se SFS 2005:572 m.fl. och prop. 2004/04:129 *En effektivare miljöprövning* samt SOU 2003:124 med samma namn.

För verksamheter som ingår i bilaga 1 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar krävs inte längre länsstyrelsens beslut av om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta förkortar handläggningen för dessa verksamheter eftersom en verksamhetsutövare inte behöver avvakta ett beslut från länsstyrelsen utan bör kunna genomföra ett brett samrådsförfarande direkt. För verksamheter som inte omfattas av bilaga 1 skall länsstyrelsen även i fortsättningen ta ställning till verksamheten medför en betydande miljöpåverkan enligt de kriterier som anges i bilaga 2.

Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar för åtgärder som inte kan medföra en betydande miljöpåverkan skall kunna anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. De generella krav som ställs på en sådan mindre omfattande miljökonsekvensbeskrivning är att den skall beskriva direkta och indirekta effekter av den planerade verksamheten och möjliggöra en samlad bedömning av effekterna på människors hälsa och miljön¹⁵.

Länsstyrelsen har fått en mer uttalad roll i att vägleda verksamhetsutövaren avseende miljökonsekvensbeskrivningens inriktning och omfattning¹⁶. Motivet till ändringen var bl.a. att prövningsmyndigheter hade framfört att miljökonsekvensbeskrivningar ofta är ofullständiga och bristfälliga samtidigt som verksamhetsutövare allmänt anser att de kompletteringskrav som ofta ställs på dem försenar processerna.

I stor utsträckning kan en verksamhetsutövare själv påverka prövningsprocessen genom att redan från början ge in ett genomarbetat beslutsunderlag. Under pågående samråd kan länsstyrelsen ge verksamhetsutövaren vägledning om hur miljökonsekvensbeskrivningen bör utformas. Det är dock fortfarande verksamhetsutövaren som är ansvarig för att miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett fullgott beslutsunderlag¹⁷.

Samråd skall ske antingen med en obligatorisk krets, nämligen länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten, och berörda enskilda, eller

¹⁵ Se 6 kap. 3 och 7 §§ MB.

¹⁶ Se 6 kap. 5 § MB.

¹⁷ Se prop. 2004/05:129 s. 54 f.

med en utökad krets för de fall verksamheten eller åtgärden kan medföra en betydande miljöpåverkan. Den utökade kretsen inkluderar myndigheter, kommuner och den allmänhet och de organisationer som kan tänkas bli berörda. Samrådet skall avse lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan av verksamheten eller åtgärden. Kretsen som skall få del av uppgifter före samrådet utökas med tillsynsmyndigheten¹⁸.

Sammanfattningsvis förväntas ändringarna på sikt leda till kortare handläggningstider generellt sett. Tidigare erfarenheter av miljöbalkens tillämpning har visat att det tar flera år innan berörda myndigheter och verksamhetsutövare utarbetat nödvändiga arbetsrutiner. Regeringen avser att 2008 undersöka om det går att utvärdera om de föreslagna förändringarna har lett till en effektivare prövning eller om det behövs ytterligare tid för att en utvärdering skall bli meningsfull¹⁹.

De föreslagna effektivitetsåtgärderna berör delvis de planerings- och handläggningsprocesser som blir aktuella vid åtgärderna i Malmfälten. I de tillämpliga lagarna görs hänvisningar till miljöbalken i olika utsträckning. Bestämmelsen om länsstyrelsens vägledande roll i 6 kap. 5 § första stycket miljöbalken gäller vid prövningar där ansökan om tillstånd sker till en prövningsmyndighet, t.ex. länsstyrelsen eller miljödomstolen i fråga om miljöfarlig verksamhet.

2.6 Skyddet för kulturmiljöintressen enligt KML

LKAB:s planerade utvidgning av brytningen av järnmalm samt övriga planerade åtgärder i Kiruna och Malmberget kan komma att beröra såväl fornminnen, dvs. fasta fornlämningar och fornfynd, som kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, bl.a. sådana byggnader som är förklarade som byggnadsminnen. Även kyrkliga kulturminnen kan beröras.

Särskilda bestämmelser om fornminnen och byggnadsminnen finns i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., KML. Dessa

¹⁸ Se prop. 2004/05:129 s. 43 f.

¹⁹ Se prop. 2004/05:129 s. 88.

skyddsbestämmelser gäller oberoende av om tillstånd till en viss åtgärd har lämnats med stöd av en annan författning. Utgångspunkten i KML är att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö och att ansvaret för detta delas av alla, dvs. såväl enskilda som stat och kommun. Riksantikvarieämbetet, RAÄ, har överinseende över kulturminnesvården i landet, medan länsstyrelserna ansvarar för tillsynen i länen.

Särskilda bestämmelser om bl.a. fasta fornlämningar finns i 2 kap. KML. Med fasta fornlämningar avses lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Som exempel kan nämnas gravar, gravfält, boplatser och ruiner av märkliga byggnader. Det är förbjudet att utan länsstyrelsens tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning. Vid tillståndsprövningen skall länsstyrelsen väga intresset av att bevara fornlämningen mot intresset av att utföra ingreppet. Tillstånd skall lämnas endast om exploateringsintresset väsentligt väger över bevarandointresset. Ett tillstånd som innebär att en fornlämning får tas bort kan förenas med villkor, bl.a. om att en särskild undersökning skall göras för att dokumentera fornlämningen. Ansvaret för att ta reda på om någon fast fornlämning berörs av ett planerat arbete vilar på verksamhetsutövaren, dvs. den som vill exploatera ett område. Verksamhetsutövaren svarar också för de kostnader som fornlämningen kan föra med sig, exempelvis för en arkeologisk undersökning.

I 3 kap. KML finns bestämmelser om byggnadsminnen. Enligt dessa bestämmelser kan en byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde förklaras som byggnadsminne av länsstyrelsen. Även en synnerligen märklig park, trädgård och liknande anläggning kan förklaras som byggnadsminne. I samband med en byggnadsminnesförklaring skall länsstyrelsen besluta om skyddsbestämmelser som anger hur byggnaden skall vårdas och underhållas och i vilka avseenden

den inte får ändras. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna. Vidare kan länsstyrelsen jämka skyddsbestämmelserna eller häva byggnadsminnesförklaringen om det visar sig att bibehållandet av ett byggnadsminne medför hinder, olägenhet eller kostnad som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 2 kap. och 3 kap. sker till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelser om kyrkliga kulturminnen finns i 4 kap. KML.

Bl.a. föreskrivs att kyrkobyggnader skall vårdas så att deras kulturhistoriska värden inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Länsstyrelsens tillstånd krävs bl.a. för att flytta, riva eller bygga om en kyrkobyggnad som har tillkommit före utgången av 1939, vilket bl.a. gäller för Kiruna kyrka. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

2.7 Samernas renskötselrätt m.m.

Med renskötselrätt menas den rätt att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar som tillkommer den samiska befolkningen genom urminnes hävd. För att få utöva renskötselrätt krävs medlemskap i en sameby. Till varje sameby finns mark, s.k. byområden, där renskötsel får bedrivas hela året (åretruntmark) och under perioden den 1 oktober – den 30 april (vinterbetesmark). Det är länsstyrelsen som delar in marken i byområden. En sameby skall för medlemmarnas gemensamma bästa ombesörja renskötseln i byns betesområde. En sameby som är registrerad hos länsstyrelsen kan förvärva rättigheter och åta sig skyldigheter²⁰. En sameby har rätt att flytta byns renar mellan skilda delar av byns betesområde. En flyttningsvägs sträckning fastställs av länsstyrelsen om samebyn begär det eller fråga om sträckningen annars uppkommer. Om det föreligger särskilda skäl för ändring av en fastställd eller annars gällande

²⁰ Se 1, 3, 6, 7, 9 och 10 §§ rennäringslagen (1971:437).

flyttväg och ändringen kan ske utan väsentlig olägenhet för renskötseln, kan länsstyrelsen förordna om ändring av vägens sträckning²¹. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol²².

Regeringen kan förordna om renskötselrättens upphävande för visst markområde när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. ExprL, dvs. bl.a. för en kommuns möjligheter att förfoga över mark som behövs för framtida utveckling av tätbebyggelse, för att få utrymme för anläggning för allmän samfärd, transport eller annan kommunikation, för att tillgodose allmänt behov av elektrisk kraft m.m., för att bereda utrymme åt näringsverksamhet eller anläggning därför av större betydelse för riket eller orten eller för viss befolkningsgrupp. Upphävandet kan begränsas till att avse viss tid eller vissa i renskötselrätten ingående befogenheter. Regeringen kan vid ett sådant förordnande föreskriva åtgärder för att motverka skada eller olägenhet för renskötseln. Det finns bestämmelser om ersättning för skada vid upphävande av renskötselrätten²³.

Samebyarna Gabna och Laevas har renskötselrätt i området kring Kiruna samhälle. De kan komma att beröras av järnvägsdragningen och andra åtgärder som blir aktuella.

2.8 Markåtkomst och ersättning

2.8.1 Allmänt

Frågor om markåtkomst och ersättning till berörda parter ingår som ett led i genomförandet av de flesta nu aktuella åtgärder i Malmfälten. Det gäller t.ex. för utvidgning av gruvverksamheten, för byggande av ny järnväg och nya vägar, för byggandet av ställverk och omformarstation samt för ny bebyggelse, ledningar m.m.. I vissa fall måste marken förvärvas med äganderätt och i andra fall räcker det med att tillskapa en särskild rättighet.

²¹ Se 23–24 §§ rennäringslagen.

²² Se 99 § rennäringslagen.

²³ Se 26–29 §§ rennäringslagen.

Frågor som aktualiseras är rätten att få ta marken i anspråk, tidpunkten för när det får ske och vilken ersättning de parter skall få vars rätt till marken inskränks.

Allmänt kan sägas att markåtkomst och ersättningsfrågor kan hanteras på tre sätt:

1. Genom avtal, dvs. en fristående överenskommelse mellan tillträdaren och varje markägare. Avtalen prövas inte av någon myndighet. Innehållet kan säkras genom en lantmäteriförrättning eller genom inskrivning hos inskrivningsmyndigheten.
2. Genom domstolsbeslut. Med stöd av en rättsverkande plan eller ett expropriationstillstånd kan en markägare stämmas till domstol och marken tas i anspråk tvångsvis.
3. Genom lantmäteriförrättning. Lantmäterimyndigheten avgör frågan genom ett beslut. Målsättningen är att beslutet skall bygga på en samförståndslösning.

2.8.2 Kort om expropriationslagen

Vid de planerade åtgärderna i Malmfälten får expropriationslagen (1972:719), ExprL, betydelse. Det finns hänvisningar till ersättningsreglerna i ExprL för intrång och skada i bl.a. miljöbalken, PBL, MinL, VägL, LBJ och LL. Dessutom innehåller ExprL bestämmelser om att mark som tillhör annan än staten får tas i anspråk tvångsvis för vissa ändamål med stöd av ett expropriationstillstånd som meddelas av regeringen.

ExprL innehåller bestämmelser om att en fastighet får tas i anspråk genom expropriation med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Expropriation får bara ske för vissa angivna ändamål, t.ex. för att tillgodose en kommuns behov av mark för tätbebyggelse eller för att tillgodose allmänna kommunikationsbehov eller behov av olika slag av kraftöverföringar. Expropriation får också ske för att bereda utrymme åt näringsverksamhet eller anläggning därför av större betydelse för riket eller orten eller för viss befolkningsgrupp, dock inte för

ianspråkstagande av fastighet för gruvdrift varom det finns bestämmelser i MinL²⁴.

Ersättningsreglerna i ExprL bygger på en skadepincip och innebär att ersättningen skall motsvara den skada som den som är föremål för expropriationen lider så att han eller hon har samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum. Ersättning lämnas i form av löseskillning, intrångsersättning och ersättning för övrig skada (annan ersättning). Löseskillning lämnas vid expropriation av hel fastighet och skall motsvara fastighetens marknadsvärde. Intrångsersättning lämnas vid expropriation av en del av en fastighet och skall motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Annan ersättning lämnas för ekonomiska skada som inte skall ersättas enligt reglerna om löseskillning eller intrångsersättning, t.ex. kostnader för flyttning eller för avveckling av en rörelse. Med en fastighets marknadsvärde menas det mest sannolika pris fastighetsägaren skulle få vid en tänkt försäljning av fastigheten på den öppna marknaden. Det finns olika metoder för att bestämma värdet²⁵.

2.8.3 Överlåtelse och upplåtelse av statlig mark ovanför odlingsgränsen

Frågor om överlåtelse eller upplåtelse av statlig mark ovanför odlingsgränsen kan bli aktuella vid nu planerade åtgärder, t.ex. om Kiruna kommun behöver sådan mark för nya bostadsområden och tomter på grund av gruvverksamhetens utbredning.

För frågor om bl.a. köp av statens mark ovanför odlingsgränsen gäller rennäringslagen (1971:437) och rennäringsförordningen (1993:384). Det är regeringen som beslutar om överlåtelse får ske av denna mark²⁶. Återhållsamhet med tillstånd gäller för att sälja eller exploatera de aktuella markerna. Skälet till

²⁴ Se 2 kap. ExprL.

²⁵ Se 4 kap. ExprL.

²⁶ Se 1 § rennäringsförordningen.

det är att dessa marker närmast oinskränkt disponeras för renskötsel och det rörliga friluftslivet. Renskötseln skyddas av olika bestämmelser.

Ett ärende om överlåtelse av statlig mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen bereds av Statens fastighetsverk, som förvaltar marken, och remitteras till länsstyrelsen, Statens jordbruksverk samt berörd sameby. Tillsammans med yttrandena överlämnas ärendet till regeringen för beslut. Jordbruksdepartementet ansvarar för handläggningen av ärendet. Syftet med överlåtelsen av marken måste bedömas. Överlåtelse för att möjliggöra permanent bosättning och näringsverksamhet accepteras normalt – däremot inte för att möjliggöra fritidsbebyggelse, vilket bygger på regeringens uttalande i budgetpropositionen för år 1994/95²⁷.

Av 32 § rennäringslagen framgår att en upplåtelse av nyttjanderätt inte får medföra några avsevärda olägenheter för renskötseln.

Av 30 § rennäringslagen framgår följande. Den som inom renskötselns åretruntmarker äger eller brukar fastighet får vid användningen av marken inte vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln i annan mån än som följer av ett förordnande av regeringen om renskötselns upphävande för ett visst område. Bestämmelsen hindrar dock inte att mark används i enlighet med detaljplan eller för företag vars tillåtlighet prövas i särskild ordning.

Marken ovanför odlingsgränsen är alltså avsedd för rennäringsens behov och användningen av marken får inte medföra avsevärda olägenheter för renskötseln såvida inte användningen har stöd i en gällande detaljplan.

²⁷ Se prop. 1994/95:100, bilaga 10 s. 65.

2.9 Allmänt om mineralagstiftningen

I MinL och MinF regleras bl.a. frågor om förutsättningar för att få utvinna mineral och förhållandet mellan exploitören och markägaren. Det övergripande syftet med MinL är att främja utvinning av de mineral som anses industriellt användbara och samhällsekonomiskt betydelsefulla och för vilka prospektering och utvinning är komplicerat och resurskrävande. Till gruvnäringens grundläggande förutsättningar hör att en gruva inte är lokaliseringsbar, vilket innebär att valet står mellan att utvinna en fyndighet eller att inte göra det. På grund av gruvnäringens speciella förutsättningar finns vissa skillnader mellan MinL och andra lagar som rör markexploatering. En viktig princip är att utvinning av mineralfynd på samma sätt som annan industriell verksamhet också är underkastad annan lagstiftning som rör mark och vatten, t.ex. miljöbalken, PBL och KML. Härigenom tillgodoses en allsidig prövning av markanvändningen.

De statliga myndigheterna på mineralområdet är Sveriges geologiska undersökning, SGU och Bergsstaten. SGU är central förvaltningsmyndighet för geologi och mineralfrågor. En av SGU:s viktigaste uppgifter är att möta efterfrågan på geologisk information från samhället. Sedan 1991 sker inte någon statlig prospektering i Sverige. Information om resultat av provborrningar m.m. lagras hos SGU och används bl.a. av kommuner, länsstyrelser, företag och myndigheter som underlag i miljöarbetet och för planering av infrastruktur m.m.. SGU är chefsmyndighet för Bergsstaten, vilket innebär att medel tilldelas via SGU samt att SGU bistår med viss administration.

Bergsstaten är en självständig förvaltningsmyndighet för frågor enligt mineralagen. Myndigheten leds av bergmästaren, som är tillsatt av regeringen. Bergsstatens uppgift är att tillämpa mineralagen och pröva frågor om tillstånd till undersökning och bearbetning samt anvisning av mark för gruvverksamhet m.m. Bergmästaren prövar vissa tvister mellan prospektörer och markägare och utövar tillsyn över mineralagens tillämpning.

2.10 Tillstånd som krävs för gruvverksamhet m.m.

2.10.1 Definitioner i MinL

Med *koncessionsmineral* avses de koncessionspliktiga mineraliska ämnen som lagen omfattar, bl.a. järn²⁸. Med *undersökning* avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utvärdera fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt. Med *bearbetning* avses utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmineral²⁹. Till bearbetning hänförs, förutom själva brytningen, allt det förfarande som avser uppföring, sovring och malmens vidare behandling på mekanisk väg vid gruvan i avsikt att göra den mer lämpad för förädling. Anrikningsverk som uppförs i direkt anslutning till en gruva och huvudsakligen avser att anrika denna gruvans produkter hör hit³⁰.

2.10.2 Undersökningstillstånd och undersökningsarbete

För att få utföra undersökning krävs det som huvudregel undersökningstillstånd vilket bergmästaren beslutar om³¹. Bestämmelser om undersökningstillstånd finns i 2 kap. MinL. Undantagna från kravet på undersökningstillstånd är fastighetsägare i vissa fall. Ett undersökningstillstånd ger ensamrätt till undersökning och företrädesrätt till bearbetningskoncession inom ett visst område. Ett undersökningstillstånd meddelas om vissa kriterier är uppfyllda, avser ett bestämt geografiskt område och gäller i tre år.

Ett beslut om undersökningstillstånd kan förenas med villkor och förlängas. Beslutet gäller omedelbart. Ett beslut om

²⁸ Se 1 kap. 1 § MinL.

²⁹ Se 1 kap. 3 § MinL.

³⁰ Se Delin, Lars, *Minerallagen med kontinentalsockellagen*, 1996, s. 116.

³¹ Se 1 kap. 4 § och 8 kap. 1 och 2 §§ MinL.

undersökningstillstånd överklagas till allmän förvaltningsdomstol³².

Den som med stöd av ett undersökningstillstånd skall påbörja undersökningsarbete måste upprätta en arbetsplan för undersökningsarbetet. Planen skall innehålla en redogörelse för arbetet, en tidsplan och en bedömning i vilken mån arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt. Planen skall delges markägare och innehavare av särskild rätt som berörs. Till särskild rätt räknas renskötselrätt³³. Om tvist uppstår angående arbetsplanen skall bergmästaren fastställa den. Villkor kan meddelas i samband härmed. Bergmästarens beslut om arbetsplan kan överklagas till fastighetsdomstol. Bergmästaren kan föreskriva att arbetsplanen får gälla även om den inte har vunnit laga kraft³⁴.

2.10.3 Hindersbestämmelserna

Vissa områden och viss typ av markanvändning innebär hinder mot gruvverksamhet. Det finns bestämmelser om dispens från hindren i flertalet fall. De s.k. hindersbestämmelserna i MinL gäller för allt undersökningsarbete, i dagen och under jord samt på icke anvisad mark. De gäller också för all bearbetning, både under jord och i dagen, samt hindrar anvisning av mark inom och utom koncessionsområdet³⁵.

Hindersbestämmelserna innebär följande. Inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark får undersökningsarbete eller bearbetning inte äga rum. Anvisning av mark får inte heller ske i ett sådant område. Dispens kan inte ges från förbudet. Inom natur- och kulturresevat får inte arbete bedrivas i strid mot föreskrifter som har meddelats för området enligt 7 kap. miljöbalken. För Natura 2000-områden gäller bestämmelserna i

³² Se 2 kap. 5 § och 16 kap. 1 § MinL.

³³ Se 3 kap. 5 § och 17 kap. 1 § MinL.

³⁴ Se 3 kap. 5 a § och 16 kap. 1 § MinL.

³⁵ Se 3 kap. 6 och 7 §§, 5 kap. 10 § och 9 kap. 2 § MinL.

miljöbalken, vilka föreskriver tillstånd från länsstyrelsen och tillåtelse från regeringen för verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område.

För att utföra undersökningsarbete, bearbetning eller få mark anvisad inom områden inom tvåhundra meter från skyddsobjekt, kyrkogård och annan begravningsplats samt inom obrutna fjällområden enligt 4 och 5 kap. miljöbalken, krävs det dispens av länsstyrelsen. Länsstyrelsen får meddela villkor för ett sådant medgivande. Vid dispensprövningen bör länsstyrelsen inhämta yttrande från berörd myndighet. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen³⁶.

Medgivande från bergmästaren krävs för undersökningsarbete, bearbetning eller anvisning av mark inom område som ligger på ett avstånd av 30 meter från allmän väg, sådan väg enligt vägsträckning enligt fastställd arbetsplan, järnväg eller kanal som är upplåten för allmän trafik eller allmän flygplats. Samma sak gäller, om inte medgivande lämnas av ägare och nyttjanderätts-havare, inom 200 meter från bostadsbyggnad, kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell eller pensionat eller område inom 200 meter från vårdanstalt, elevhem eller liknande inrättning, om den är avsedd för mer än femtio personer, eller 200 meter från elektrisk kraftstation eller industriell anläggning.

Medgivande krävs också av bergmästaren för arbete som skall ske i ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. Medgivande i sådana fall får inte lämnas i strid mot planen eller områdesbestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras. Bergmästarens beslut kan överklagas till länsstyrelsen. I överklagandekretsen ingår kommunen om det gäller frågor om detaljplan eller områdesbestämmelser³⁷.

Beträffande undersökningsarbete i dagen på icke anvisad mark och undersökningsarbete och bearbetning under jord gäller det viktiga undantaget att endast sådant hinder som fanns innan koncessionen beviljades hindrar verksamheten³⁸.

³⁶ Se 3 kap. 7 § och 16 kap. 1 § MinL.

³⁷ Se 16 kap. 1 §, 4 § andra stycket och 5 § MinL.

³⁸ Se 5 kap. 10 § MinL.

Hindersbestämmelserna innebär att själva verksamheten hindras. Regeringsrätten har vägrat prövningstillstånd i två mål rörande frågan om när hinderbestämmelserna skall beaktas vid undersökning. Kammarrättens i Sundsvall bedömning var att när fråga om att bevilja undersökningstillstånd bedöms skall hinderbestämmelserna inte beaktas i vidare mån än om hindren innebär att en ändamålsenlig undersökning inte kunde komma till stånd. Det är vid prövning av själva undersökningsarbetets bedrivande som bestämmelserna skall prövas såsom hinder³⁹. Det åligger den som ansöker om undersökningstillstånd respektive bearbetning att i sin ansökan om undersökningstillstånd samt bearbetning ange om det inom eller omedelbart intill det aktuella området finns sådana områden som omfattas av hinderbestämmelserna⁴⁰.

Bestämmelserna om hinder innebär inte en uttömmande beskrivning av områden där hinder kan föreligga. Verksamhet som bedrivs enligt MinL måste alltid bedrivas med iakttagande av all övrig lagstiftning. Ett undersökningsarbete kan t.ex. innebära ingrepp i en fast fornlämning och kan då strida mot bestämmelserna i KML.

Det finns också en möjlighet för regeringen att besluta om att undersökningsarbete, bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet inte får ske inom ett visst område utan medgivande av regeringen eller myndighet som regeringen bestämt. Ett sådant beslut får meddelas om arbetet eller verksamheten kan antas hindra eller avsevärt försvåra sådan pågående användning av marken som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Ett förbud påverkar inte arbete eller bearbetning som sker med stöd av en koncession som meddelats innan beslutet fattats⁴¹. I MinF finns sådana förbud som gäller undersökningsarbete i militärt skyddsområde, vilket kräver tillstånd av länsstyrelsen samt undersökningsarbete och bearbetning och därmed samman-

³⁹ Se Kammarrättens i Sundsvall domar i mål nr 770-1995 och 921-1995, avgjorda den 6 februari 1996. Regeringsrätten vägrade prövningstillstånd den 25 juni 1998 i mål nr 1881 och 1882-1996.

⁴⁰ Se 1 § fjärde punkten och 17 § femte punkten MinF.

⁴¹ Se 17 kap. 3 § MinL.

hängande verksamhet inom raketskjutfältet Esrange i Kiruna, vilket kräver tillstånd av länsstyrelsen i Norrbottens län⁴².

En tvist mellan en prospektör och den som skyddas av hindersbestämmelserna kan hänskjutas till bergmästarens prövning enligt 8 kap. 7 § MinL⁴³.

2.10.4 Bearbetningskoncession

En bearbetningskoncession ger innehavaren rätt att förfoga över en påvisad utvinningsbar mineralfyndighet och är en första förutsättning för att få bearbeta, dvs. bl.a. bryta och tillgodogöra sig, en mineral. Bergmästaren prövar som huvudregel en ansökan om bearbetningskoncession. För att bearbetningskoncession skall beviljas krävs det att en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats och att fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökande får den begärda koncessionen.

I ett ärende om beviljande av koncession skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare skall prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. En koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras⁴⁴.

Den som ansöker om bearbetningskoncession skall till ansökan foga en miljökonsekvensbeskrivning. När det gäller förfarandet m.m. skall 6 kap. 3 och 7 §§, 8 § första stycket, 9, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas. Det innebär bl.a. följande.

Miljökonsekvensbeskrivningen skall, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §.

⁴² Se 14 och 14 a § MinF.

⁴³ Se Delin, Lars, a.a. s. 79.

⁴⁴ Se 4 kap. 1 och 2 §§ MinL.

Bergmästaren skall samråda med länsstyrelsen såvitt avser tillämpningen av 3,4 eller 6 kap. miljöbalken. Om länsstyrelsen vid samrådet finner att bearbetningskoncessionen skall antas medföra en betydande miljöpåverkan skall en sådan miljökonsekvensbeskrivning som avses i 7 § upprättas. Vid samrådet får länsstyrelsen besluta om särskild utredning enligt 2 kap. KML. Vid samrådet skall länsstyrelsen inhämta yttrande från kommunen. Om ett ärende berör ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL skall bergmästaren inhämta ett yttrande från kommunen. Länsstyrelsen skall bedöma miljökonsekvensbeskrivningen⁴⁵.

När bergmästaren prövar ansökan om bearbetningskoncession skall han antingen i särskilt beslut eller när ärendet avgörs ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken.

Bergmästaren skall vid sin prövning ha tillgång till bl.a. planer enligt PBL som belyser frågor om hushållning med mark och vatten. Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planmaterial av betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet som finns tillgängliga hos statliga myndigheter.

Vid sin prövning av ansökan får bergmästaren anlita sakkunniga och företa undersökning på platsen⁴⁶. Om bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket får Statens jordbruksverk respektive Skogsstyrelsen förordna om att en utredning görs, om frågan inte kan bedömas på annat sätt. Kostnaden för utredningen skall sökanden i koncessionsärendet stå för som huvudregel⁴⁷. Bestämmelsen innebär att om de uppgifter som länsstyrelsen har inhämtat i ett ärende om beviljande av koncession inte ger ett tillräckligt underlag för att göra en avvägning mellan olika intressen enligt miljöbalken, vari skogs- och jordbrukets intressen ingår, får förordnande om utredning meddelas.

En fråga om att bevilja bearbetningskoncession skall av bergmästaren hänskjutas till regeringen i vissa fall. Det skall ske

⁴⁵ Se 28 § MinF.

⁴⁶ Se 8 kap. 5 och 6 §§ MinL.

⁴⁷ Se 8 kap. 6 a § MinL.

om bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull från allmän synpunkt eller bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå länsstyrelsens bedömning. Bergmästaren skall bereda ärendet och med eget yttrande överlämna det till regeringen⁴⁸.

Av förarbetena framgår bl.a. följande om regeringens prövning av bearbetningskoncessioner. Undantagsvis kan ärenden om bearbetningskoncession innehålla bedömningar av politisk vikt eller annars ha särskild betydelse från allmän synpunkt. Det kan gälla mineral som är viktiga från försvars- eller utrikespolitisk synpunkt eller av annat skäl är särskilt betydelsefulla. Sådana ärenden bör avgöras av regeringen⁴⁹.

En bearbetningskoncession skall avse ett visst geografiskt område som bestäms efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter. Beslut om bearbetningskoncession kan förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt eller som behövs för att naturtillgångarna skall utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt⁵⁰. En bearbetningskoncession meddelas för 25 år om inte sökande begär kortare tid. Koncessionstiden skall förlängas med tio år i sänder om regelbunden brytning pågår när giltighetstiden går ut⁵¹.

Ett beslut om bearbetningskoncession överklagas till regeringen liksom beslut om förlängning av koncession. Till den krets som har rätt att överklaga hör, utöver den vanliga kretsen, kommunen där bearbetningskoncessionen är belägen och en ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken, dvs. en sådan ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Föreningen måste ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar⁵².

⁴⁸ Se 8 kap. 1, 2 och 4 §§ MinL.

⁴⁹ Se prop. 1988/89:92 om ny minerallagstiftning m.m., s. 64 och 110.

⁵⁰ Se 4 kap. 5 § MinL.

⁵¹ Se 4 kap. 7 och 8 §§ MinL.

⁵² Se 16 kap. 1,4 och 4 a §§ MinL.

Vid fråga om beviljande av bearbetningskoncession kommer alltså miljöbalkens bestämmelser om hushållning med naturresurser och avvägningen mellan olika intressen in i bedömningen genom samrådet med länsstyrelsen. Länsstyrelsen får genom de centrala förvaltningsmyndigheterna på de olika områdena information om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse.

2.10.5 Bearbetning m.m.

I 5 kap. MinL regleras bl.a. vad den som har bearbetningskoncession får göra och hur arbetet skall utföras.

Den som har koncession får inom koncessionsområdet, i dagen eller under jord, dels bedriva undersökningsarbete omfattande som huvudregel de mineral som koncessionen gäller, dels utföra bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet. För bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet som sker i dagen får koncessionshavaren dock ta i anspråk endast sådan mark som är anvisad för ändamålet. Mark eller annat utrymme utanför koncessionsområdet får tas i anspråk för annat ändamål än undersökning eller bearbetning enligt vad som bestäms vid markanvisningen. Ärenden om markanvisning prövas vid en markanvisningsförrättning enligt 9 kap. MinL. När ett beslut om bearbetningskoncession har vunnit laga kraft kan bergmästaren medge att mark tas i anspråk i avvaktan på att frågan om markanvisning avgörs om koncessionshavaren ställer säkerhet för ersättning som avses i 7 kap. 3 § MinL⁵³.

Bestämmelserna om hinder i 3 kap. 6 och 7 §§ MinL tillämpas på bl.a. undersökning och bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet som koncessionshavaren utför under jord men gäller bara hinder som uppstått innan koncessionen beviljades⁵⁴, se avsnitt 2.10.3.

⁵³ Se 5 kap. 1 § MinL.

⁵⁴ Se 5 kap. 10 § MinL.

2.10.6 Markanvisning

Bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet som sker i dagen får endast ske på mark som anvisats för ändamålet. För verksamhet som sker under jord behövs inte markanvisning. Om sådan verksamhet kan föranleda ras eller sättningar inom visst område kan dock detta område anvisas⁵⁵. Avsikten med bestämmelsen om att mark som hotas av ras eller sättningar kan anvisas är att undvika skada på annans mark.

Mark och annat utrymme anvisas av bergmästaren på begäran av koncessionshavaren. Anvisningen samt ersättningsfrågor m.m. kan antingen beslutas på skriftligt underlag eller efter ett sammanträde med sakägarna, en s.k. markanvisningsförrättning. Vid markanvisningen bestäms vilken mark inom koncessionsområdet som får tas i anspråk för bearbetning av fyndigheten och den mark eller det utrymme, inom eller utom koncessionsområdet, som koncessionshavaren får tas i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen.

Som exempel på verksamhet för vilken anvisning av mark får ske utanför koncessionsområdet kan nämnas sådan verksamhet som har samband med bearbetning, t.ex. anrikningsverk, vägar, byggnader och andra anläggningar⁵⁶.

Om koncessionshavaren och fastighetsägaren samt innehavare av särskild rätt till marken är överens om vilken mark som behövs, skall mark eller annat utrymme anvisas i enlighet med överenskommelsen. Om överenskommelse inte träffas skall bergmästaren anvisa den mark som behövs.

Markanvisning får inte avse sådan mark eller annat utrymme som omfattas av de s.k. hindersbestämmelserna⁵⁷. Om dispens av bergmästaren är aktuell kan dispensfrågan i allmänhet prövas i samband med markanvisningen. Om dispens av länsstyrelsen krävs måste denna finnas innan markanvisningen sker⁵⁸.

⁵⁵ Se 5 kap. 1 § och 9 kap. 2 § MinL.

⁵⁶ Se 9 kap. 2 § MinL och prop. 1988/98:92 s. 102.

⁵⁷ Se 9 kap. 2 § andra stycket MinL.

⁵⁸ Se prop. 1988/89:92 s. 114.

En markanvisningsförrättning äger rum om koncessionshavaren begär det och innebär att ett sammanträde hålls med samtliga sakägare. Bergmästaren är ordförande och som förrättningsmän deltar två gode män, om bergmästaren finner att det behövs eller om någon sakägare begär det. Sakkunniga får anlitas och undersökning på platsen får ske⁵⁹.

Vid förrättningen skall frågor om ersättning tas upp. Det gäller ersättning på grund av skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete, att bearbetningskoncession har beviljats eller av att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning enligt 7 kap. 1–3 §§ MinL⁶⁰. Ett markanvisningsbeslut skall innehålla den anvisade markens eller det anvisade utrymmets läge, omfattning och ändamål och innehålla avgörande i sådana tvister om ersättning enligt 7 kap. 1–3 §§ som har prövats vid förrättningen. Om löseskilling eller intrångsersättning har bestämts skall i beslutet också anges belopp som skall deponeras. En överenskommelse om ersättning skall också tas in i beslutet om någon part begär det⁶¹.

Bergmästarens beslut i ärenden om markanvisning eller ett beslut efter en förrättning, överklagas till fastighetsdomstol.

Anvisad mark eller anvisat utrymme får tillträdas först när markanvisningsbeslutet har vunnit laga kraft som huvudregel. Tidigare tillträde får förekomma om sökanden ställer säkerhet för ersättningsanspråk eller bergmästaren bestämmer det⁶².

När mark är anvisad för gruvverksamheten får koncessionshavaren rätt att ta marken i anspråk. Detta gäller också för utrymme. Det är alltså markanvisningsbeslutet som är det rättsverkande beslut som ger tillträde till marken eller utrymmet. Denna rättighet innebär inte äganderätt utan är en begränsad sakrätt till fast egendom av speciell art. Rättigheten kan anses vara en sakrätt med bästa rätt i fastigheten. Den berörs över huvud taget inte av köp eller försäljning av fastigheten eller av ändringar i fastighetsindelningen. Om bearbetningskoncessionen

⁵⁹ Se 9 kap. 10 och 13 §§ MinL.

⁶⁰ Se 8 kap. 8, 8 a och 9 §§ MinL.

⁶¹ Se 9 kap. 22 och 23 §§ MinL.

⁶² Se 9 kap. 26 § och 7 kap. 1–3 §§ MinL.

upphör förlorar koncessionshavaren utan ersättning den rätt till marken eller utrymmet som han eller hon har på grund av markanvisningen⁶³.

2.10.7 Successiv markanvisning

Bestämmelserna om markanvisning tillämpas på följande sätt vid rasbrytning, dvs. den brytningsmetod som förr eller senare påverkar markytan, enligt bergmästaren.

När den ovanliggande marken påverkas på grund av brytning, t.ex. spricker upp, anses att den tas i anspråk för gruvbrytningen och den måste då vara anvisad för att brytningen skall få fortsätta. Anvisning av mark sker alltså inte bara vid ett tillfälle när gruvan anläggs, utan successivt vid flera tillfällen allteftersom den ovanliggande marken påverkas. Detta är naturligt eftersom det vid den ursprungliga markanvisningen ofta är omöjligt att förutse exakt hur stort markområde som senare kommer att påverkas av brytningen. Det område som fastställs för verksamheten vid den ursprungliga markanvisningen utvidgas på så sätt successivt. Vid markanvisningen behandlas bl.a. ersättningsfrågorna för skada och intrång. Intrång och skada som då kan förutses tas upp. I praktiken är det vanligt att ersättningsfrågorna löses genom att parterna träffar överenskommelser om ersättningens storlek.

2.10.8 Tillsyn och tvister

Bergmästaren utövar tillsyn över tillämpningen av MinL. För att trygga efterlevnaden av MinL och av villkor eller föreskrifter utfärdade med stöd av lagen, får bergmästaren meddela de förelägganden som behövs. Bestämmelsen innebär enligt förarbetena att bergmästaren kan förelägga koncessionshavaren att i sin verksamhet se till att viss föreskrift eller visst villkor som gäller för koncessionen uppfylls. Det är främst då arbete bedrivs

⁶³ Se 13 kap. 1 § MinL.

i strid med bestämmelserna i 5 kap. MinL eller i strid med ett villkor som ställts upp för att skydda motstående intressen som det kan bli aktuellt för bergmästaren att ingripa enligt denna bestämmelse. Om arbete bedrivs på det sätt att det uppkommer uppenbar fara för allmänt eller enskilt intresse får bergmästaren förbjuda arbetet. Förbudet gäller omedelbart och får verkställas⁶⁴.

Bergmästaren skall på ansökan pröva tvister mellan å ena sidan en innehavare av undersökningstillstånd och å andra sidan fastighetsägaren och andra rättighetshavare angående tillstånds- eller koncessionshavarens rättigheter och skyldigheter vid undersökning och bearbetning⁶⁵. Bestämmelsen innebär att bergmästaren kan pröva frågor som inte har samband med en markanvisningsförrättning mellan å ena sidan tillstånds- och koncessionshavaren och å andra sidan någon vars rätt berörs av arbetet. Avsikten med bestämmelsen är att prövningen skall ske enligt ett enkelt förfarande, utan någon omfattande skriftlig bevisning, vid ett sammanträde på platsen mellan parterna och bergmästaren⁶⁶. Ett beslut i en sådan tvist överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

2.11 Ersättningar enligt minerallagen

MinL innehåller olika regler om ersättningar i samband med gruvbrytning. Den s.k. mineralersättningen är en ersättning som koncessionshavaren årligen skall betala till fastighetsägare och till staten⁶⁷.

Olika situationer i gruvverksamheten kan orsaka skada och intrång på egendom. MinL:s bestämmelser om ersättning för skada och intrång finns i 7 kap. En grundprincip i MinL är att fastighetsägaren skall hållas skadelös vid intrång och skada. Lagen vilar på expropriationsrättslig grund och det är ExprL:s

⁶⁴ Se 15 kap. 3 § MinL och prop. 1988/89:92 s. 127.

⁶⁵ Se 8 kap. 7 § MinL.

⁶⁶ Se Delin, Lars, a.a. s. 157 och 159.

⁶⁷ Se 7 kap. 7 § MinL.

ersättningsregler som i huvudsak gäller. I 7 kap. 4 § MinL anges vilka bestämmelser i ExprL som gäller för ersättning och löseskillning enligt MinL. Rätt till ersättning enligt MinL föreskrivs på grund av skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete, på grund av att bearbetningskoncession beviljas och på grund av att mark tas i anspråk för bearbetning.

MinL reglerar i första hand frågor mellan exploatören och markägaren och reglerar inte skador på miljön. Bestämmelserna i miljöbalken och i skadeståndslagen (1972:207) kan bli tillämpliga.

2.11.1 Ersättning på grund av undersökningsarbete

Ersättning på grund av undersökningsarbete avser situationer då undersökningsarbete orsakar skada eller intrång på marken. Den som har undersökningstillstånd eller koncession skall ersätta sådan skada⁶⁸. Det är bergmästaren som prövar tvister om ersättning för skada och intrång på grund av undersökningssarbete. Beslutet kan överklagas till fastighetsdomstol⁶⁹.

2.11.2 Ersättning på grund av beviljad bearbetningskoncession

Skada som föranleds av att bearbetningskoncession har beviljats skall ersättas av koncessionshavaren och om ansökan om markanvisning inte har gjorts inom tio år från det att beslut om bearbetningskoncession har vunnit laga kraft, skall koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som ligger inom koncessionsområdet om fastighetsägaren begär det. Detta gäller inte om koncessionshavaren visar att det saknas anledning att begära markanvisning inom området. Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav på grund av att

⁶⁸ Se 7 kap. 1 § och 16 kap. 1 § MinL.

⁶⁹ Se 8 kap. 8 § och 16 kap. 1 § MinL.

bearbetningskoncession har beviljats skall koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som lider sådant men om ägaren begär det⁷⁰.

Denna bestämmelse gäller sedan den 1 maj 2005 och tillämpas på bearbetningskoncessioner som beviljats från och med detta datum⁷¹. Angående bakgrunden till bestämmelsen kan följande sägas. En bearbetningskoncession beviljas för lång tid. Det är koncessionshavaren som avgör frågan om och när bearbetningen skall sätta igång. Innan markanvisning har skett är det osäkert vilka områden som kommer att omfattas av denna och det kan innebära att fastighetsägaren avhålls från att göra investeringar eller över huvud taget planera användningen av fastigheten. Bestämmelsen infördes för att kompensera fastighetsägaren för de olägenheter som det innebär att fastigheten belastas av en bearbetningskoncession. Genom bestämmelsen får fastighetsägaren också rätt att få ersättningsfrågan prövad före en eventuell markanvisning. Inlösen kan också komma ifråga om markanvisning inte har gjorts inom tio år efter beviljad koncession. Bestämmelsen skall förhindra att en "död hand" läggs över områden som omfattas av koncession men där det är osäkert om och när själva bearbetningen kommer till stånd.

I vissa fall kan inlösen på fastighetsägarens begäran bli aktuell direkt till följd av beviljad bearbetningskoncession. Det gäller sådana fall då fastigheten lider synnerligt men på grund av beviljad koncession⁷². Bergmästaren prövar tvister om ersättning på grund av att bearbetningstillstånd har beviljats och beslutet kan överklagas till fastighetsdomstol⁷³.

2.11.3 Ersättning på grund av att mark tas i anspråk

Skada eller intrång som föranleds av att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning eller därmed samman-

⁷⁰ Se 7 kap. 2 § MinL.

⁷¹ Se SFS 2005:161.

⁷² Se prop. 2004/05:40 *Ändringar i minerallagen*, s. 55–58 och 88.

⁷³ Se 8 kap. 8 a § och 16 kap. 1 § MinL.

hängande verksamhet skall ersättas av koncessionshavaren. Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav på grund av att mark tas i anspråk skall koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som lider sådant men, om ägaren begär det⁷⁴.

En överenskommelse om ersättning kan framgå av markanvisningsbeslutet. Tvister i fråga om ersättning för skada och intrång på grund av att mark tas i anspråk prövas vid markanvisningsförrättningen. Beslutet kan överklagas till fastighetsdomstol⁷⁵.

2.11.4 Ersättning efter markanvisning

För ersättning för skada eller intrång som uppstår efter markanvisningen och som inte kunnat förutses vid denna är MinL inte tillämplig⁷⁶.

Denna bestämmelse, som hade sin motsvarighet i äldre gruvlag, är utformad efter förebild av 1 kap. 7 § ExprL. Den regeln i sin tur innebär att genom domstolens dom i expropriationsmålet blir ersättningsfrågorna slutligt avgjorda. Detta gäller också om en förhandsbedömning skett av skadans omfattning. Är en framtida skada sådan att den inte kunnat förutses i målet står det den skadelidande fritt att föra talan vid domstol utan hinder av att expropriationsmålet är slutligt avgjort. Dessa principer får också anses gälla vid tillämpningen av 7 kap. 5 § MinL.

Ersättningsprövningen enligt minerallagen inriktas i första hand på värdering av den skada och det intrång som uppkommer för markägaren genom avståendet av den anvisade marken. I många fall är det mer lämpligt att frågan om ersättning för skada och intrång inte tas upp vid markanvisningsförrättningen – med sikte på att frågan senare kan bli behandlad i samband med kommande mål enligt bl.a. miljöskyddslagen och vattenlagen, numera miljöbalken. Omfattningen av gruvföretaget kan då

⁷⁴ Se 7 kap. 3 §.

⁷⁵ Se 8 kap. 9 § och 16 kap. 1 § MinL.

⁷⁶ Se 7 kap. 5 § MinL.

antas vara fixerat på ett helt annat sätt och möjliggöra en grundligare bedömning av ersättningsfrågorna. Sakägare kan också hänvisas till ersättning i särskild rättegång vid domstol. En skada vars omfattning kan beräknas vid markanvisningsförrättningen måste dock tas upp vid förrättningen⁷⁷.

2.11.5 Principer för beräkning av ersättning

Vissa av ExprL:s bestämmelser gäller vid ersättningen. Detta innebär i korthet att ersättning för intrång skall motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som intrånget innebär och när det gäller skada innebär principerna att endast ekonomisk skada ersätts.

Det finns en bestämmelse i 4 kap. 5 § ExprL som bör uppmärksammas – den gäller också för ersättningar enligt MinL. Bestämmelsen innebär att om en åtgärd vidtas i uppenbar avsikt att höja den ersättning som den exproprierande har att erlagga skall, om skäl föreligger för det, ersättning bestämmas så som om åtgärden inte vidtagits.

2.11.6 Bevisbördan i ersättningsmål

I fråga om bevisbördan i ersättningsärenden enligt MinL gäller samma grundsatser som vid expropriation, dvs. samma principer som i skadeståndsrättsliga mål. Detta innebär att en viss bevisbörda alltid kommer att ligga på den som framställer ett yrkande i målet. Något mått av utredning skall krävas för bifall till yrkandet. Den part som har de största möjligheterna att förebringa bevisning om ett visst förhållande, har ansvaret för att ta fram bevisningen. Om parterna är överens kan de avtala om storlek på den ersättning till följd av skada eller intrång enligt MinL.

⁷⁷ Se Delin, Lars, a.a. s. 139 och 144.

2.12 Ersättning enligt annan lagstiftning

När inte MinL är tillämplig kan ersättning bli aktuell enligt annan lagstiftning. Miljöbalken har skadeståndsregler som kan bli tillämpliga. I fall då dessa regler inte är tillämpliga kan ersättningsanspråk prövas enligt reglerna i SkadestL. SkadestL är dispositiv till skillnad mot miljöbalken, vilket innebär att den inte gäller om något annat är föreskrivet i lag eller förordning eller om parterna har avtalat om annat. Av 2 kap. 1 § SkadestL framgår följande. Den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada skall ersätta skadan. För skadeståndsansvar förutsätts dels att handlandet eller underlåtenheten innefattar ett åsidosättande av en av rättsordningen uppställd handlings- eller aktsamhetsnorm, dels att handlandet eller underlåtenheten i subjektivt hänseende kan tillräknas den enskilde som uppsåtligt eller vårdslöst.

2.13 Samordning mellan MinL och annan lagstiftning

2.13.1 Allmänt

Av 1 kap. 7 § MinL framgår att bestämmelser som berör verksamhet i MinL finns i miljöbalken, PBL samt i KML.

Att anlägga en ny gruva är ett exempel på en verksamhet som är tillståndspliktig såsom miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalkens tillståndsbestämmelser⁷⁸. Det är en s.k. A-verksamhet som kräver tillstånd från miljödomstol. I Kiruna och Malmberget planerar LKAB att avsänka befintliga gruvor till nya huvudnivåer. Innehåll och eventuella villkor i gällande miljödomar har betydelse för om ny miljödom krävs för åtgärderna.

Olika åtgärder som krävs i samband med gruvverksamheten kan vara tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Dessutom kan det krävas bygglov enligt PBL för byggnader och anläggningar som hör till gruvverksamheten.

⁷⁸ Se 9 kap. 6 § MB och förordningen (1988:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd.

2.13.2 Samordning med miljöbalken

Utgångspunkten är att MinL gäller parallellt med annan lagstiftning som reglerar användning av mark och vatten. De speciella förhållanden som gäller för gruvverksamhet i allmänhet, dvs. att en gruva inte är lokaliseringsbar och att gruvverksamhet är förknippade med kostsamma undersökningsarbeten m.m. har föranlett vissa lagtekniska lösningar mellan MinL och andra lagar. För att ge gruvföretagen och prospektörerna så säkra garantier som möjligt för att påträffade fyndigheter skall kunna utvinnas beslutades när MinL infördes att intresseavvägningen mellan mineralintresset och motstående intressen enligt miljölagstiftningen enbart skulle ske vid prövningen av beviljande av bearbetningskoncession och att prövningen, som motsvarar 3 och 4 kap. miljöbalken, därefter blev bindande för den efterföljande miljöprövningen. I denna del av bergmästarens prövning får länsstyrelsen en viktig roll genom att bergmästaren skall samråda med länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall göra en samlad intresseavvägning av de olika markanvändningsintressena som kan förekomma samt får besluta om utredning enligt KML för att få fram ett fullständigt beslutsunderlag för markanvändningen. I förarbetena till MinL anför departementschefen att länsstyrelsens bedömning i markanvändningsfrågan givetvis i normalfallet bör vara bestämmande för bergmästarens beslut⁷⁹.

När miljöbalken infördes togs samordningsfrågor mellan bl.a. miljöbalken och MinL på nytt upp. Någon ändring gjordes inte beträffande när hushållningsreglerna skulle prövas⁸⁰. Regeringen uttalade i samband härmed att en förutsättning för att behålla denna ordning var att en förutsättningslös prövning kunde ske i koncessionsärendet. Länsstyrelsens roll att bevaka frågan om bästa markanvändning i ärendet betonades särskilt. Samrådet mellan bergmästaren och länsstyrelsen i 8 kap. 1 § MinL utökades till att avse tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken.

⁷⁹ Se prop. 1988/89:92 s. 57–65.

⁸⁰ Se 4 kap. 2 § MinL.

Miljöbalkens hänsynsregler

Den som bedriver undersökning eller bearbetning enligt MinL skall iaktta miljöbalkens hänsynsregler (2 kap. MB). Vid själva prövningen av bearbetningskoncession enligt MinL skall dock inte hänsynsreglerna tillämpas. Anledningen till detta är att prövningen av bearbetningskoncession sker på ett tidigt stadium då verksamhetens närmare omfattning inte är känd och miljöeffekterna ofta är oklara. Om hänsynsreglerna tillämpas två gånger, dvs. både vid koncessionsprövningen och vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken finns risk för att motstridiga bedömningar görs. Mot bakgrund härav saknas bestämmelser i MinL om att 2 kap. miljöbalken skall tillämpas vid prövningen av tillstånd. Samma resonemang tillämpas för miljökvalitetsnormer. Dessa skall också enbart tillämpas vid den senare tillståndsprövningen enligt miljöbalken då också villkor kan fastställas.

Miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivning

I ansökan om bearbetningskoncession skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå. Eftersom anläggningar för provbrytning och bearbetning av mineralfyndigheter skall tillståndsprövas enligt miljöbalken finns det inte skäl att ha samma utförliga regler i MinL som i miljöbalken. Därför hänvisar MinL inte till samtliga bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning i 6 kap. miljöbalken. Bergmästarens roll i arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning poängteras i förarbetena. Bergmästaren kan via kontakter med länsstyrelser och kommuner ge företagen vägledning om vad en miljökonsekvensbeskrivning i ett koncessionsärende bör innehålla⁸¹.

⁸¹ Se prop. 1997/98:90, *Följdragstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 219-220.

Efterarbete till följd av gruvverksamhet

När det gäller ansvaret för efterarbete finns sådana bestämmelser både i MinL (13 kap. 4 §) och i miljöbalken (2 kap. 8 §). Anledningen till att miljöbalkens regler bör gälla är att dessa, till skillnad mot bestämmelserna i MinL, reglerar både den situation att skada uppkommer under löpande koncessionstid och efter det att koncessionstiden löpt ut. Detsamma gäller ansvaret för förorenade områden. Ett tillägg infördes därför i 13 kap. 4 § MinL som anger att bestämmelsen inte inskränker koncessionshavarens skyldigheter enligt 2 kap. 8 § eller 10 kap. miljöbalken.

2.13.3 Samordning med den kommunala planeringen

Frågor om samordningen mellan MinL och den kommunala planeringen enligt PBL är besvärliga, eftersom ställningstagandet till markens användning för mineralutvinning normalt inte kan göras förrän det är möjligt, åtminstone översiktligt, att väga olika alternativ mot varandra. Detta blir inte möjligt förrän arten och omfattningen av den aktuella mineralfyndigheten är känd.

I förarbetena till MinL är en utgångspunkt att mineralutvinning främst blir aktuell i områden utanför detaljplan. Eftersom översiktsplanen inte är bindande för markanvändningen förutsågs problemen bli begränsade. Dessutom antogs vissa områden med relativt stor säkerhet kunna uteslutas från mineralutvinning, vilket tillgodoses genom hindersbestämmelserna i 3 kap. 6 och 7 §§ MinL. I övrigt får kommunen ge sina synpunkter vad gäller markanvändningen vid miljöprövningen, i vilken kommunens ställningstagande måste väga tungt. Vid undersökningsarbete är det viktigt att kommunen ger information om planerad kommunal verksamhet avseende aktuell mark och att kommunen ger sina synpunkter på en eventuell mineralutvinning⁸².

⁸² Se prop. 1988/89:92 s. 77.

Det är alltså framför allt i samband med bearbetningskoncession som PBL får betydelse. I sådana ärenden har bergmästaren alltid tillgång till den kommunala planeringen. I praktiken gör länsstyrelsen intresseavvägningen för hur marken skall användas och kommunens yttrande väger härvid tungt.

2.13.4 Samordning med lagen om kulturminnen m.m.

I KML finns bestämmelser om fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen m.m. Den som planerar eller utför ett arbete är enligt lagen skyldig att se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas. Enligt lagen är det förbjudet att utan tillstånd göra vissa ingrepp på fasta fornlämningar. Länsstyrelsen är tillståndsmyndighet. Enligt 8 kap. 1 § MinL kan länsstyrelsen fatta ett beslut om att en särskild utredning skall göras enligt 2 kap. 11 § KML om en fast fornlämning kan beröras av ett planerat företag. Markexploatören skall bekosta en sådan utredning och den skall ha till syfte att ta reda på om någon fornlämning, känd eller okänd, kan beröras av företaget.

2.14 Kommunens planering av mark och vatten

Beslut om markens och vattnets användning och bebyggelsemiljöns utformning berör många. Det handlar ofta om stora och långsiktiga investeringar som tar i anspråk våra gemensamma naturresurser. Besluten kräver därför noggranna överväganden. Kommunen har med stöd av PBL ett övergripande ansvar för planläggningen av användningen av mark och vatten, det så kallade planmonopolet. Bestämmelserna i PBL syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Planeringen sker genom översiktsplan, vilket är en obligatorisk plan som skall omfatta hela kommunens yta, detaljplan, som bl.a. skall utarbetas för ny sammanhållen bebyggelse, samt områdesbestämmelser, som syftar till att säkerställa syftet med en översiktsplan eller att tillgodose ett riksintresse. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda men skall ge vägledning för beslut om markanvändningen och bebyggelseutvecklingen. Detaljplaner och områdesbestämmelser har däremot rättsverkan mot såväl myndigheter och enskilda. Många kommuner utarbetar också s.k. fördjupade översiktsplaner. Sådana planer kan omfatta begränsade delar av en kommun eller behandla vissa ämnesområden.

Annan planering, t.ex. för energiförsörjningen, ingår också i kommunens ansvarsområde. Sådan planering sker med stöd av lagen (1977:439) om kommunal energiplanering.

2.14.1 Krav på överensstämmelse med plan

Ett flertal av de lagar och bestämmelser som kommer att aktualiseras i samband med åtgärder i Malmfälten anger att anläggningar inte får utföras och att tillstånd och beslut inte får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. I sådana fall är det beslutsmyndigheten enligt respektive lag som prövar frågan om den tänkta åtgärden stämmer överens med planen. Myndigheten får också, på samma sätt som byggnadsnämnden, medge mindre avvikelser som är förenliga med syftet med detaljplan respektive områdesbestämmelserna. Kommunen har rätt att överklaga beslut av andra myndigheters.

Följande krav på överensstämmelse med plan gäller för de nu aktuella projekten i Kiruna och i MalMBERGET.

- Åtgärder som kräver bygglov.
- Undersökningsarbete och bearbetning får inte ske samt bearbetningskoncession och markanvisning får inte meddelas

enligt MinL om inte verksamheten är förenlig med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser⁸³.

- En järnväg får inte, inom ett område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, byggas i strid mot planen eller bestämmelserna⁸⁴.
- En väg får inte, inom ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser, byggas i strid mot planen eller bestämmelserna⁸⁵.
- Nätkoncession för linje (starkströmströmsledning från ett ställverk t.ex.) får som huvudregel inte heller meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser⁸⁶. Detsamma gäller ledningsrätt, dvs. rätt att utnyttja utrymme inom fastighet för ledning⁸⁷.

Åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln inom året-runt-markerna där renskötsel bedrivs får, av den som äger eller brukar marken, vidtas endast om åtgärderna sker i enlighet med en detaljplan⁸⁸.

Nedan behandlas under separata rubriker kommunernas översiktsplanering, planering genom detaljplan och områdesbestämmelser. Kommunal energiplanering och beslut och tillstånd som krävs för att bygga nytt ställverk behandlas också under särskild rubrik.

2.14.2 Översiktsplan

Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Planen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden och hur den bebyggda miljön skall utvecklas. Översiktsplanen är däremot

⁸³ Se 3 kap. 7 § första stycket 5 och andra stycket, 4 kap. 2 § sjätte stycket och 9 kap. 2 § andra stycket MinL.

⁸⁴ Se 1 kap. 5 § LBJ.

⁸⁵ Se 1 kap. 14 § VL.

⁸⁶ Se 2 kap. 8 § ellagen.

⁸⁷ Se 8–10 §§ ledningsrättslagen (1973:1144).

⁸⁸ Se 30 § rennäringslagen.

inte bindande för myndigheter och enskilda. Översiktsplanen skall redovisa de allmänna intressen som redovisas i 2 kap. PBL och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas. Bestämmelserna i 2 kap. PBL innebär bl.a. att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov och att företräde skall ges för sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Vidare skall planläggning beakta natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi skall främjas. I översiktsplanen skall riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt. Av översiktsplanen skall framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den bebyggda miljön skall utvecklas och bevaras och
3. hur kommunen avser att tillgodose redovisade riksintressen och iaktta gällande miljö kvalitetsnormer.

Vissa kommuner arbetar också med fördjupningar av översiktsplanen. Sådana fördjupningar kan avse vissa geografiskt avgränsade områden eller vissa särskilda teman.

2.14.3 Hur upprättas och antas en översiktsplan?

Förfarandet vid utarbetande av en ny översiktsplan eller vid ändring av en översiktsplan innebär sammanfattningsvis följande.

Kommunen upprättar ett förslag till plan. En miljöbedömning av planen sker och i denna ingår att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning⁸⁹. Kommunen skall vid upprättande av

⁸⁹ Se 6 kap. 11 § MB och 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivning.

förslaget till plan samråda med bl.a. länsstyrelsen och andra kommuner som berörs av förslaget.

De myndigheter samt sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de ståndpunkter som förts fram skall redovisas i en samrådsredogörelse. Under samrådet skall länsstyrelsen ta tillvara och samordna statens intressen och därvid bl.a. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om allmänna intressen och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Länsstyrelsen skall också verka för att riksintressen tillgodoses och att miljö kvalitetsnormer iakttas.

Planförslaget skall slutligen ställas ut under minst två månader. Under utställningstiden skall den som vill lämna synpunkter göra det skriftligen och länsstyrelsen skall avge ett granskningsyttrande. Därefter sammanställer kommunen de avlämnade synpunkterna och sina förslag i anledning av dem i ett utlåtande. Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen skall en ny utställning ske. Det är kommunfullmäktige som fattar beslut om att anta en översiktsplan. Beslutet gäller först sedan det har vunnit laga kraft⁹⁰.

2.14.4 Hur överprövas en översiktsplan?

En översiktsplan får överklagas genom s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL. Följande gäller sammanfattningsvis härvid. Rätt att överklaga en översiktsplan har varje kommunmedlem. Kommunen blir den enskildes motpart. Överklagande sker till allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätten i första instans.

Den prövning som domstolen kan göra i laglighetsprövningsmål är begränsad i förhållande till en vanlig prövning i ett förvaltningsmål. Beslutet kan inte ändras utan bara godtas eller

⁹⁰ Se 4 kap. 3–12 §§ PBL.

upphävas. Grund för att upphäva ett beslut om en ny översiktsplan finns om beslutet

1. inte har tillkommit i laga ordning,
2. hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

2.14.5 Detaljplan och områdesbestämmelser

Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning skall ske genom detaljplan för

- ny sammanhållen bebyggelse,
- ny enstaka byggnad eller nya anläggningar vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,
- bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

I en detaljplan skall redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,
2. kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,
3. vattenområden för bland annat båthamnar och friluftsbad.

I fråga om allmänna platser för vilka kommunen är huvudman skall användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden skall användningen anges.

En detaljplan kan vara mer eller mindre detaljerad. I 5 kap. 7 § PBL anges vilka bestämmelser som får meddelas i en detaljplan utöver de som skall redovisas i planen. Vid detaljplanläggningen skall hänsyn tas till alla de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL (se ovan) och riksintressen. Vid detaljplanläggningen skall också enskilda intressen beaktas. När en detaljplan utformas skall skälig hänsyn tas till befintlig bebyggelse och äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Detaljplanen skall vidare utformas så att betydande olägenheter inte uppstår för omgivningen.

Detaljplaner skall ha en genomförandetid under vilken planen inte får ändras, ersättas eller upphävas mot berörda fastighetsägars vilja annat än om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen. Om planen ersätts med en ny innan genomförandetidens utgång, har fastighetsägare som lider skada till följd av ändringen rätt till ersättning av kommunen för skadan.

Områdesbestämmelser får antas för områden som inte omfattas av detaljplan om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att ett riksintresse tillgodoses. Områdesbestämmelser kan endast reglera ett begränsat antal frågor. Till skillnad från detaljplanen ger inte områdesbestämmelser en förhandsbestämd byggrätt och inte heller någon rätt för kommunen att lösa in mark.

2.14.6 Hur upprättas och antas detaljplan och områdesbestämmelser?

Förfarandet för att anta en detaljplan och områdesbestämmelser är detsamma. Vid planläggning kan normalt respektive enkelt planförfarande tillämpas. Det enkla förfarandet kan användas när förslaget är av begränsad betydelse och saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över planen⁹¹. En miljökonsekvens-

⁹¹ Se 5 kap. 28 § PBL.

beskrivning skall också upprättas för vissa i PBL särskilt redovisade projekt.

En detaljplan skall som huvudregel grunda sig på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen. En miljöbedömning skall göras av planen och därvid skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå i vissa fall⁹².

Kommunen skall samråda med bl.a. länsstyrelsen, Lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av programmet eller förslaget till detaljplan. Sakägare och bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet eller förslaget skall också beredas tillfälle till samråd. Samrådet syftar till att förbättra beslutsunderlaget och ge tillfälle till insyn och påverkan från alla berörda intressenter. Genom samråd kan önskemål och synpunkter vägas in i ett tidigt skede. Det som framkommer vid samrådet skall sammanfattas i en samrådsredogörelse. Under samrådet åligger det länsstyrelsen att samordna de statliga myndigheternas synpunkter och att göra de avvägningar mellan enskilda statliga uppfattningar som behövs vid kommunens planering.

Länsstyrelsen skall under samrådet särskilt ta tillvara statens intressen och därvid

- ge råd om tillämpningen av PBL:s bestämmelser om de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse samt kraven på byggnader m.m. (2 och 3 kap. PBL),
- verka för att riksintressen tillgodoses,
- verka för att miljökvalitetsnormer iakttas och
- på ett lämpligt sätt samordna mellankommunala intressen.

Innan en detaljplan eller områdesbestämmelser antas skall kommunen vid ett normalt planförfarande ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra det skriftligen under utställningen. Efter

⁹² Se 5 kap. 18 § PBL, 6 kap. 11 MB och 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivning.

utställningen skall kommunen sammanställa de synpunkter som har framförts och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande. Om förslaget ändras väsentligt skall en ny utställning ske.

En detaljplan och områdesbestämmelser antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt⁹³.

2.14.7 Hur överprövas detaljplan och områdesbestämmelser?

Kommunfullmäktiges beslut att anta en detaljplan får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen. Beslutet gäller först när det har vunnit laga kraft. Det är bara den som senast under utställningstiden för en detaljplan eller områdesbestämmelser skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda som har rätt att överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser. Det finns en möjlighet att, efter förordnande av den myndighet som prövar överklagandet, i vissa fall kunna genomföra ett överklagat beslut trots att det inte har vunnit laga kraft. Beslutet får då genomföras i sådana delar som uppenbart inte berörs av det överklagade beslutet⁹⁴.

Länsstyrelsen skall vidare på eget initiativ pröva kommunens beslut att ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det kan befaras att

- ett riksintresse inte tillgodoses,
- en miljökvalitetsnorm inte iakttas,
- frågor om användning av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller

⁹³ Se 5 kap. PBL.

⁹⁴ Se 5 kap. 34 § och 13 kap. PBL.

- en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelse.

Länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut i dess helhet om något av ovanstående förhållande föreligger. Om kommunen medger det får beslutet i stället upphävas i viss del.

2.14.8 En detaljplans rättsverkningar

En lagakraftvunnen detaljplan har rättsverkningar mot kommunen och mot enskilda. En grundförutsättning för att få beviljat en ansökan om bygglov, rivningslov eller marklov är att åtgärden inte strider mot detaljplanen. Även åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

En lagakraftvunnen detaljplan förpliktigar också kommunen att uppfylla sina åtaganden enligt detaljplanen, t.ex. att iordningställa allmänna platser. Planen grundar också rätt för kommunen att lösa in mark och att ta ut gatukostnader m.m.

2.15 Kommunal energiplanering

I kommunens ansvar ingår också annan planläggning. Ett exempel på sådant ansvar är kommunal energiplanering, vilket regleras i lagen (1977:439) om kommunal energiplanering.

Detta blir aktuellt i Kiruna till följd av att ett befintligt ställverk behöver ersättas med ett eller flera nya på annan eller andra platser till följd av att sprickbildning hotar det befintliga ställverket. Det är kommunens ansvar att främja hushållningen med energi och att verka för en säker och tillräcklig energitillförsel i kommunen. I varje kommun skall det finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. Följande kan härvid sägas om kommunens planering i denna fråga.

Planen beslutas av kommunfullmäktige och skall innehålla en analys av vilken inverkan den i planen upptagna verksamheten har på miljön, hälsan och hushållningen med mark, vatten och andra resurser.

Vid planeringen skall den som bedriver verksamhet i vilken används större mängd energi eller den som yrkesmässigt producerar eller distribuerar energi lämna kommunen behövliga uppgifter⁹⁵. Om inte uppgiftsskyldigheten fullgörs kan kommunen använda sig av vite. Om en plan enligt den angivna lagen kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken skall bestämmelserna i 6 kap. 11–18 §§ och 22 § miljöbalken tillämpas, dvs. en miljöbedömning av planen skall ske och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

2.15.1 Tillämpliga bestämmelser för byggande av nytt ställverk

Ett ställverk är en kopplingsutrustning som fördelar elektrisk energi. LKAB:s brytning av järnmalm har orsakat sprickbildningar i området där ett ställverk, PT 92, är beläget i Kiruna. Nätkoncession för detta ställverk innehas av Vattenfall AB. Ställverket distribuerar el både till järnvägen och till samhället. Ett eller flera nya ställverk måste byggas på säker mark för att ersätta PT 92.

Från ett ställverk går starkströmsledningar. Det finns bestämmelser i ellagen (1997:857), elförordningen (1994:1250) och förordningen om elektriska starkströmsanläggningar (1957:601) samt i miljöbalken och PBL som behandlar frågor om nätkoncession m.m. för elektriska ledningar. I ledningsrättslagen (1973:1144), LL, finns bestämmelser om bl.a. ersättningsregler när mark tas i anspråk för dragande av ledning. Nedan görs en kort genomgång av vad som gäller för att få uppföra ett ställverk och för att dra en ny starkströmsledning från verket.

⁹⁵ Se 1–4 §§ lagen (1977:439) om kommunal energiplanering.

2.15.2 Nätkoncession för linje

För att få bygga eller använda en ny starkströmsledning krävs det nätkoncession för linje enligt ellagen. Regeringen har bemyndigat Statens energimyndighet att vara nätmyndighet. Nätmyndigheten handlägger frågor enligt ellagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Vissa frågor om nätkoncession får prövas av nätmyndigheten, i övrigt prövas de av regeringen⁹⁶. Nätmyndigheten kan också medge att bl.a. en kopplingsstation byggs innan nätkoncession har meddelats⁹⁷.

Prövning av nätkoncession innebär bl.a. följande. Anläggningen skall vara lämplig ur allmän synpunkt. En nätkoncession för linje får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser annat än en mindre avvikelse⁹⁸. Vid prövningen skall bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i ansökan om nätkoncession för linje, bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken gäller vid alla moment i förfarandet⁹⁹. Nätmyndighetens beslut om nätkoncession kan överklagas hos regeringen¹⁰⁰.

2.15.3 Ledningsrätt

För att utnyttja ett utrymme inom en fastighet för att dra en elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras, krävs det ledningsrätt enligt LL. Några för aktuella projekt viktiga bestämmelser angående ledningsrätten redovisas nedan.

Mark eller annat utrymme för ledning får tas i anspråk på fastighet om det inte orsakar synnerligt men för fastigheten. Även om fastigheten lider synnerligt men är fastigheten skyldig att avstå utrymme om ledningen är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt eller om ledningen enligt beslut av koncessions-

⁹⁶ Se 2 kap. 1 § ellagen och 1–3 §§ elförordningen.

⁹⁷ Se 2 § elförordningen.

⁹⁸ Se 2 kap. 6 och 8 §§ ellagen.

⁹⁹ Se 2 kap. 8 a § ellagen.

¹⁰⁰ Se 17 § elförordningen.

myndigheten skall dras fram över fastigheten¹⁰¹. Om fastighetsägaren begär det skall fastigheten lösas in. Om olägenheten är begränsad till en viss del skall denna lösas in. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. ExprL skall tillämpas vid frågor om inlösen. Det är lantmäterimyndigheten som prövar ledningsrättsfrågor och frågorna får prövas tillsammans med fastighetsbildningsfrågor vid en förrättning. I ledningsrättslagen finns hänvisningar till fastighetsbildningslagens (1970:988) bestämmelser angående bl.a. att förrättningssammanträde och överklagande av lantmäterimyndighetens beslut.

2.16 Beslut och tillstånd för infrastrukturprojekten

2.16.1 Allmänt om den fysiska planeringen av järnväg och väg

Planerings- och beslutsprocesserna för byggande av ny järnväg och för byggande av nya vägar uppvisar stora likheter.

I *bilaga 3* finns en översikt över planeringsprocessen för järnväg och väg samt förhållandet till planeringen enligt PBL.

2.16.2 Planering av ny järnväg

Planeringsprocessen för en ny järnväg omfattar i de flesta fall följande steg.

- förstudie
- järnvägsutredning
- tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken
- järnvägsplan

En fastställd järnvägsplan innebär inte att miljöprövningen av projektet är fullständig. Vissa delar av projektet kan också kräva dispens eller vara tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljö-

¹⁰¹ Se 12 § LL.

balken. Exempel på sådana åtgärder är uppläggning av jord- eller bergmassor och bortledning av grundvatten m.m. Tillstånden och dispensererna enligt miljöbalken söks under olika stadier av projektet, vartefter projekteringen fortskrider. För stora projekt kan antalet separata beslut eller domar bli mycket stort¹⁰².

Av lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, LBJ, vilken styr själva planeringsprocessen för järnväg fram till byggstart framgår bl.a. följande.

Med *järnväg* avses i lagen spåranläggning för järnvägstrafik. Till en spåranläggning hör spår och de övriga fasta anordningar som behövs för spårens bestånd, drift eller brukande, signal- och säkerhetsanläggningar i övrigt, trafikledningsanläggningar samt anordningar för elförsörjning av trafiken. Med *byggande av järnväg* avses att anlägga en ny järnväg samt att lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om en järnväg¹⁰³.

Vid planering av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg skall 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt LBJ skall därvid jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken¹⁰⁴.

2.16.3 Förenlighet med detaljplan

Utgångspunkten för en ny järnväg skall vara att den skall ges ett sådant läge och utförande att ändamålet med den vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och natur- och kulturvärdena¹⁰⁵. Inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser får en ny järnväg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Detta framgår av 1 kap. 5 § första stycket LBJ. I andra stycket framgår det att järnväg inte heller får

¹⁰² I SOU 2002:50, *Miljöbalken under utveckling*, s. 140-141, anges t.ex. att ca 800 avgöranden av detta slag uppskattas behövas för byggande av Botniabanan.

¹⁰³ Se 1 kap. 1 och 2 §§ LBJ.

¹⁰⁴ Se 1 kap. 3 § LBJ.

¹⁰⁵ Se 1 kap. 4 § LBJ.

byggas så att syftet med skyddsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för användning av bebyggelse, mark eller vatten motverkas. Undantag får medges av regeringen eller Banverket om särskilda skäl föreligger. Järnvägen i sig kräver inte bygglov men vissa delmoment såsom t.ex. upplag, byggnader, tunnlar etc. kan behöva bygglov.

2.16.4 Förstudie och samråd

Förstudien är det första steget i den fysiska planeringen enligt LBJ. I den visas vad som behöver göras i en viss del av transport-systemet och tänkbara lösningar för detta. I förstudien skall anges om en järnvägsutredning behövs innan en järnvägsplan upprättas. Samråd skall ske mellan Banverket och berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som enligt sina stadgar skall ta tillvara naturskydds- och miljöskyddsintressen samt med den allmänhet som kan tänkas bli berörd, se 2 kap. 1 § LBJ. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

2.16.5 Järnvägsutredning

En järnvägsutredning skall genomföras när det i förstudien har klarlagts att alternativa sträckningar för järnvägen behöver utredas och när järnvägsprojektet skall tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken¹⁰⁶. En järnvägsutredning skall innehålla flera olika utbyggnadsalternativ som skall jämföras både sinsemellan och med alternativet att inte genomföra det tänkta järnvägsbygget. Utbyggnadsalternativen redovisas i form av järnvägskorridorer. Järnvägsutredningen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning¹⁰⁷. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den

¹⁰⁶ Se 2 kap. 1 a och 1 b §§ LBJ.

¹⁰⁷ Bestämmelserna i 6 kap. 3,4 första –tredje styckena, 6 och 7 §§, 8 § första stycket och 10, 29 och 20 §§ MB skall tillämpas vid upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen.

tas in i järnvägsutredningen. För det fall regeringens tillåtlighetsprövning krävs avslutas järnvägsutredningen med att Banverket förordar järnvägskorridor eller korridorer. I annat fall bestämmer Banverket en järnvägskorridor varefter planeringsprocessen fortsätter och en järnvägplan upprättas.

2.16.6 Regeringens tillåtlighetsprövning

Regeringens tillåtlighetsprövning, vilken är obligatorisk för den nödvändiga omläggningen av järnvägen i Kiruna, baseras på Banverkets järnvägsutredning. Ärendet bereds av Banverket som med ett eget yttrande överlämnar det till regeringen för prövning. Regeringen tar sedan ställning till om järnvägen kan byggas i av Banverket förordad järnvägskorridor. Även om regeringen vid sin prövning inte är beroende av att kommunen har tillstyrkt att verksamheten tillåts skall dock kommunens åsikt tillmätas synnerlig betydelse. Vid prövningen skall regeringen tillämpa bestämmelserna i miljöbalken och beakta allmänna samhällsaspekter. Tillåtlighetsprövningen av trafik-anläggningar är samordnad med prövning enligt tillämplig speciallagstiftning. Verksamhetens förenlighet med den kommunala planeringen enligt PBL skall också beaktas. Regeringen får i ett beslut om tillåtlighet föreskriva villkor för att tillgodose allmänna intressen¹⁰⁸.

2.16.7 Järnvägsplan

Efter tillåtlighetsprövningen, då sådan är aktuell, skall Banverket upprätta en järnvägsplan. Undantagna från kravet på järnvägsplan är bl.a. industrispår på egen fastighet¹⁰⁹. Järnvägsplanen skall detaljerat precisera den valda järnvägssträckningen och bl.a. innehålla uppgifter om hur mycket mark som behöver tas i anspråk. Även järnvägsplanen skall innehålla en av länsstyrelsen

¹⁰⁸ 17 kap. 7 § MB.

¹⁰⁹ Se 2 kap. 1 c § LBJ.

godkänd miljökonsekvensbeskrivning. Om länsstyrelsen har beslutat att järnvägsprojektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall miljökonsekvensbeskrivning föregås av ett samråd med en utökad krets om inte ett sådant samråd har skett i samband med järnvägsutredningen¹¹⁰. Till järnvägsplanen skall fogas en fastighetsförteckning¹¹¹. Den som upprättar en järnvägsplan skall samråda med berörda fastighetsägare, kommuner och länsstyrelser samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken och synpunkterna skall sammanställas i en samrådsredogörelse. Därefter skall järnvägsplanen ställas ut för granskning¹¹².

Järnvägsplanen fastställs slutligen av Banverket efter samråd med länsstyrelsen. Frågan om fastställelse hänskjuts till regeringen om Banverket och länsstyrelsen har skilda uppfattningar eller om det i annat fall finns särskilda skäl¹¹³. Järnvägsplanen är sedan bindande för byggandet av järnväg¹¹⁴.

2.16.8 Inlösen och ersättning

En fastställd järnvägsplan ger rätt att ta mark i anspråk för projektet på samma sätt som en detaljplan ger rätt till marklösen. Mark som inte tillfälligt skall användas för järnvägsändamål får lösas in av den som skall bygga en järnväg enligt en gällande järnvägsplan. En fastighetsägare kan begära inlösen och om inlösen vägras är fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt berättigad till ersättning av den som avser att bygga järnvägen för den skada som uppstår på grund av att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten¹¹⁵. ExprL:s bestämmelser gäller vid inlösen om inte annat sägs. Talan om inlösen får väckas även om beslutet att fastställa järnvägsplanen inte vunnit laga kraft.

¹¹⁰ Se 2 kap. 2 § LBJ.

¹¹¹ Se 2 kap. 3 § LBJ.

¹¹² Se 2 kap. 5 och 7 §§ LBJ.

¹¹³ Se 2 kap. 8 § LBJ.

¹¹⁴ Se 2 kap. 11 § LBJ.

¹¹⁵ Se 4 kap. 1 och 2 §§ LBJ.

Det finns olika alternativ för markåtkomst för att bygga järnväg. Järnvägsbyggaren kan för det första på frivillig väg avtala med fastighetsägaren om köp av fastigheten. Ett annat alternativ är att använda FBL:s bestämmelser, vilket innebär att Lantmäterimyndigheten beslutar om erforderliga fastighetsregleringsåtgärder. Lantmäterimyndighetens beslut kan överklagas till fastighetsdomstol. Slutligen kan bestämmelserna i LBJ användas genom att talan om inlösen väcks vid fastighetsdomstolen. ExprL blir då tillämplig. Den fastställda järnvägsplanen ger alltså Banverket, efter beslut av domstol eller Lantmäterimyndigheten, rätt att ta annans mark i anspråk för järnvägsbygget. Det är vanligt att markåtkomst för järnvägsbygge sker genom Lantmäterimyndigheten med tillämpning av FBL¹¹⁶.

2.16.9 Överklagande och verkställighet

Ett beslut om att fastställa en järnvägsplan kan överklagas till regeringen. Rätt att överklaga har den som beslutet angår om det går honom eller henne emot samt en sådan ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år samt har lägst 2 000 medlemmar. Även kommuner, trafikhuvudmän och regionplaneorgan får överklaga banverkets beslut. Även andra beslut av Banverket enligt LBJ överklagas hos regeringen.

Länsstyrelsens beslut om att betydande miljöpåverkan föreligger och beslut om godkännande av en miljökonsekvensbeskrivning kan inte överklagas. Övriga beslut av länsstyrelsen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Banverket och kommuner har rätt att överklaga ett beslut av länsstyrelsen.

Beslut enligt LBJ gäller först när de har vunnit laga kraft. För de beslut som regleras i 3 kap., vilka rör tillfälligt ianspråktagande av mark, får Banverket och länsstyrelsen förordna att beslutet skall gälla omedelbart.

¹¹⁶ Se SOU 2004:38, *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation*, s. 45.

2.16.10 Allmänt om planeringen av vägar

På samma sätt som för byggande av järnväg innehåller planeringen av en väg stora inslag av samhällsplanering. En ny väg som planeras är ofta redovisad i kommunens översiktsplan. Liksom för järnväg kan delar av ett vägprojekt aktualisera tillstånd eller anmälningsplikt enligt miljöbalken.

Bestämmelserna i väglagen (1971: 948), VägL, reglerar planeringsprocessen för byggande av väg. Även ersättningsfrågor och frågor om ianspråkstagande av mark för vägändamål regleras i väglagen. Till skillnad från vad som gäller för järnvägsplanen ger arbetsplanen direkt vägrätt till marken och Lantmäterimyndigheten måste inte kopplas in för att först lösa marken.

2.16.11 Vägens överensstämmelse med plan

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får inte väg byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras. Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning skall väg byggas så att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Om det finns särskilda skäl får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medge undantag¹¹⁷. Det krävs, liksom för järnväg, inte detaljplan eller bygglov för själva vägen. Bygglov kan krävas för byggnader, bullerplank, upplag etc. i anslutning till vägbygget.

¹¹⁷ Se 14 § VägL.

2.16.12 Förstudie

Den som avser att bygga en väg skall först genomföra en förstudie. I denna skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. I förstudien skall också anges om en vägutredning behövs innan en arbetsplan upprättas. Samråd skall ske med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella naturvårds- och miljövårdsföreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att ta tillvara naturskydds- och miljöskyddsintressen och med den allmänhet som kan tänkas bli berörd. Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan¹¹⁸. Länsstyrelsens beslut i den frågan kan inte överklagas¹¹⁹.

2.16.13 Vägutredning

För det fall att alternativa vägsträckningar behöver utredas enligt förstudien eller om åtgärden kräver regeringens tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken skall en vägutredning genomföras. Den skall vara ett underlag för val av vägsträckning och trafikteknisk standard. Alternativa vägsträckningar skall bl.a. jämföras. Vägutredningen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning, vilken skall godkännas av länsstyrelsen innan den tas in i vägutredningen¹²⁰. Ett godkännandebeslut från länsstyrelsen kan inte överklagas¹²¹. Hänvisningar till miljöbalken finns bl.a. angående innehåll m.m. i en miljökonsekvensbeskrivning och angående planer och planeringsunderlag. Vägutredningen avslutas med att Vägverket bestämmer en vägkorridor för vägen alternativt förordar vägkorridor eller korridorer för det fall regeringens tillåtlighetsprövning skall ske.

¹¹⁸ Se 14 a § VägL.

¹¹⁹ Se 74 § VägL.

¹²⁰ Se 14 b § VägL.

¹²¹ Se 74 § VägL.

2.16.14 Tillåtlighetsprövning

Regeringens tillåtlighetsprövning bedöms inte bli obligatorisk för de nödvändiga vägomdragningarna i Kiruna. Tillåtlighetsprövning kan bli aktuell om regeringen förbehåller sig den rätten.

Vid en tillåtlighetsprövning skall Vägverket med eget yttrande överlämna frågan om byggande av väg till regeringen. Prövningen sker på grundval av vägutredningen¹²². Samma principer gäller som vid tillåtlighetsprövning av järnväg.

2.16.15 Arbetsplan

För byggande av väg skall en arbetsplan upprättas¹²³. I planen anges bl.a. den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av länsstyrelsen. Vid utarbetande av arbetsplan skall samråd ske angående vägens sträckning och förslaget i övrigt med berörda fastighetsägare och myndigheter samt andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. För en väg som är förutsatt i en detaljplan får förfarandet efter omständigheterna förenklas. Arbetsplanen ställs ut för granskning. Utställning behövs inte om vägbygget är förutsatt i detaljplanen om det inte är så att vägen antas medföra betydande miljöpåverkan – då skall alltid utställning ske¹²⁴.

Slutligen fastställs som regel arbetsplanen av Vägverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Vägverket och länsstyrelsen har olika uppfattning hänskjuts frågan om fastställelse till regeringens prövning. Vägverkets beslut att fastställa en arbetsplan får överklagas hos regeringen och gäller först när det har vunnit laga kraft¹²⁵. Byggandet av vägen får påbörjas när

¹²² Se 14 c § VägL.

¹²³ Se 15 § VägL.

¹²⁴ Se 16 och 17 §§ VägL.

¹²⁵ Se 77 § VägL.

arbetsplanen är upprättad och, när det behövs, har blivit fastställd. Endast oväsentlig avvikelse får ske från arbetsplanen vid byggandet av vägen¹²⁶.

2.16.16 Vägrätt

Vägrätt är en form av nyttjanderätt som gäller för väghållaren från det att marken för vägen tas i anspråk för vägen med stöd av arbetsplanen. Vägrätt upphör att gälla om vägen dras in. Väghållaren har total förfoganderätt till marken med stöd av vägrätten¹²⁷. Skillnaden mellan att köpa marken där vägen skall byggas och att ha marken med vägrätt är att köpet medför åtgärder för fastighetsbildning medan vägrätten inte gör det.

2.16.17 Ersättning m.m.

Har väghållaren fått vägrätt är fastighetens ägare berättigad att väghållaren få intrångsersättning och ersättning för annan skada till följd av vägens byggande eller begagnande om det inte avtalats eller uppenbarligen förutsatts att ersättning inte skall lämnas. Expropriationslagens bestämmelser gäller för ersättningen. Om synnerligt men uppstår för fastighet till följd av att väg drags fram över fastighet eller del därav, skall väghållaren lösa det område som lider sådant men om ägaren begär det¹²⁸.

2.16.18 Överklaganden och verkställighet

För de beslut som ovan har redovisats gäller följande överklagandebestämmelser enligt VägL.

Vägverkets beslut enligt VägL, t.ex. fastställelse av en arbetsplan, får överklagas hos regeringen. Enligt de allmänna partsreglerna i 22 § förvaltningslagen får ett sådant beslut

¹²⁶ Se 19 och 20 §§ VägL.

¹²⁷ Se 30–33 §§ VL.

¹²⁸ Se 55 och 56 §§ VägL.

överklagas av den det angår om det går honom eller henne emot. I denna krets kan en kommun ingå om vägen berör kommunens verksamhetsområde¹²⁹. Utöver denna bestämmelse gäller följande. En ideell förening, som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år samt har lägst 2 000 medlemmar, har rätt att överklaga Vägverkets beslut om fastställelse av arbetsplan¹³⁰. Vägverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt VägL, Statens naturvårdsverk får överklaga beslut av bl.a. Vägverket och länsstyrelsen som berör verkets verksamhetsområde och länsstyrelsen får överklaga sådana beslut av Vägverket som berör länsstyrelsens verksamhetsområde¹³¹.

2.17 Sammanfattande bedömning avseende beslut och tillstånd

Arbetsgruppen gör följande bedömning. De åtgärder som nu kan förutses bli aktuella i Malmfälten på grund av gruvverksamhetens effekter och den planerade framtida brytningen innebär sammanfattningsvis att ett stort antal beslut och tillstånd enligt nu redovisade specialförfattningar skall fattas av eller i samverkan med kommunerna. Gemensamt för besluten om bearbetningskoncession, markanvisning, järnvägsplan, arbetsplan för väg samt ledningsrätt är att de, om de omfattar ett område med detaljplan, inte får strida mot planen. Beslut skall fattas om lokaliseringen av ställverk och omformarstation samt hur bebyggelseutvecklingen skall ske och bebyggelsen utformas i övrigt. Åtgärderna i Malmfälten kommer att kräva samverkan mellan LKAB, kommunerna, de berörda myndigheterna, sakägare och allmänheten.

De av rättsordningen skyddade motstående allmänna intressena beaktas inom respektive planerings- och handläggningsprocess. Länsstyrelsen har en samordnande roll att ta tillvara olika statliga intressen, bl.a. riksintressen. Det finns

¹²⁹ Se prop. 1985/86:118, Lagrådets yttrande s. 76.

¹³⁰ Se 75 a § VägL.

¹³¹ Se 76 § VägL.

också motstående enskilda intressen som kan påverkas av olika beslut om markanvändning. När enskilda intressen inte kan förenas med en planerad verksamhet kan villkor i tillståndsbesluten till förmån för de enskilda intressena ibland ge kompensation. I andra fall gäller olika ersättningsbestämmelser för att kompensera ett enskilt intresse som, på grund av den planerade åtgärdens tyngd, måste stå åt sidan.

Den nu aktuella situationen i Kiruna och i Malmberget aktualiserar tillämpning av MinL och MinF i hög utsträckning. Även om olika förhållanden mellan t.ex. rättighetsinnehavare och LKAB kommer att regleras genom avtal och överenskommelser på frivillig väg, vilket är vanligt på gruvsrättens område, utgör bestämmelserna i MinL och MinF den grund utifrån vilken parterna gör sina ställningstaganden. Den nya minerallagen, vilken trädde i kraft den 1 juli 1992, innehåller ett flertal bestämmelser som kan spåras tillbaka till 1874 års gruvstadga och längre tillbaka i tiden. Den praxis från högre domstolar som finns gäller framför allt äldre rätt och beträffande de nya bestämmelserna i MinL finns det ytterst få vägledande avgöranden.

Vid studier av förarbetena till tillämpliga bestämmelser framgår att flera av de nu i Malmfälten aktuella förhållandena avviker från vad man förutsatt vid de olika aktuella bestämmelsernas utformning. Bland annat förutsågs att gruvor i huvudsak skulle bli aktuella utanför detaljplanelagt område, att hinderbestämmelserna innebar att gruvverksamhet inte skulle bli aktuell i de utpekade typerna av områden och att ersättningsfrågor vid markanvisning t.ex. inte skulle orsaka större problem.

Både i Kiruna och i Malmberget är gruvverksamhet aktuell inom detaljplanelagt område, dispens från flertalet hinderbestämmelser kan komma att krävas enligt de nuvarande prognoserna om gruvverksamhetens utveckling och ersättningsfrågor avseende belopp av betydande omfattning kan aktualiseras vid markanvisning. Det finns också ett behov av att anlägga ett helhetsperspektiv på de planerade företagen och en viss långsiktighet är önskvärd från samtliga parter.

2.17.1 Möjliga regeringsärenden

Ett flertal frågor kan komma att aktualiseras för prövning av regeringen.

Frågor som – i förekommande fall –prövas av regeringen i första instans:

- Överlåtelse av statlig mark ovanför odlingsgränsen.
- Upphävande av renskötselrätt för visst område.

Frågor som kan hänskjutas till regeringen av en prövningsmyndighet:

- Underrättelse till regeringen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken om eventuellt förbehåll.
- Fråga om särskilda skäl finns att tillåta en verksamhet som en förvaltningsmyndighet, kommun eller miljödomstol finner skall prövas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § miljöbalken.
- Beviljande av bearbetningskoncession enligt MinL.
- Fastställande av järnvägsplan enligt LBJ.
- Fastställande av arbetsplan för väg enligt VägL.

Tillåtlighetsprövningar m.m.

- Obligatorisk t.ex. för järnvägen och andra tillåtlighetsprövningar efter förbehåll.
- Tillåtlighet att utföra åtgärder i Natura 2000-områden.

Överprövningar av:

- Detaljplan och områdesbestämmelser.
- Bearbetningskoncession.
- Beslut om nätkoncession.
- Beslut av Banverket om bl.a. järnvägsplan.
- Beslut av Vägverket om bl.a. arbetsplan.

3 Samordning och effektivisering

3.1 Inledning

I arbetsgruppens uppdrag ingår att bedöma de ekonomiska konsekvenser som handläggningen av olika ärenden kan få för berörda myndigheter och kommuner.

Vi skall också analysera vilka åtgärder som eventuellt kan vidtas för att nå en samordnad handläggning och en effektiviserad planerings- och tillståndsprocess för de beslut som kan bli aktuella på grund av åtgärderna i Malmfälten. Vi har i denna del av vårt arbete samrått med Banverket, Vägverket, Bergsstaten, Kiruna och Gällivare kommuner, LKAB, Länsstyrelsen i Norrbottens län samt samebyarna Gabna och Laevas.

Samrådet har ägt rum dels vid besök i Kiruna och Malmberget, dels via skriftliga frågor och efterföljande kontakter. De berörda har bl.a. fått svara på vilka interna kostnader som handläggningen av aktuella ärenden beräknas få samt om de kan se några tänkbara åtgärder som kan vidtas – antingen i den egna organisationen eller av andra inblandade aktörer – för att bidra till en samordnad handläggning och en effektiviserad planerings- och tillståndsprocess. Utifrån bl.a. detta samråd redovisar vi i avsnittet några åtgärder som vi bedömer relevanta. Våra överväganden avseende samordning och effektivisering har i stor utsträckning generell tillämpning även för andra beslut än de nu aktuella.

Frågor om effektivitet och ändamålsenlighet i olika handlägningsprocesser har behandlats i flera utredningar under senare år. Miljöbalkskommittén har bl.a. i delbetänkandet *En effektivare*

miljöprövning (SOU 2003:124), tagit upp ett flertal effektivitetsåtgärder som till stor del har lett till ändrade bestämmelser i bl.a. miljöbalken. I miljöbalkskommitténs uppdrag låg bl.a. att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosattes. En utgångspunkt var intresset av att handläggningstiderna skulle hållas så korta som möjligt utan att miljömålen eller allmänhetens rätt till insyn och deltagande skulle åsidosättas¹.

PBL-kommittén har i sitt arbete bl.a. haft som ett mål att utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande skall säkerställas och utvecklas. Denna fråga har bl.a. behandlats i kommitténs slutbetänkandet *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Frågor med anknytning till arbetsgruppens uppdrag har uppmärksammats och till viss del behandlats i lagstiftningssammanhang på senare tid. Flera av de synpunkter på handläggning m.m. i ärenden som bl.a. rör miljöbalken som vi i vårt arbete har fått från berörda parter, behandlas i de nämnda betänkandena. Effekterna av de nyligen införda lagändringarna i miljöbalken m.fl. lagar bör visa sig efter hand, se vidare avsnitt 2.5.

Det har inte varit möjligt för arbetsgruppen att göra någon djupare bedömning av hur de berörda parternas interna arbets-situation kommer att påverkas. Det finns i dagens läge allt för många osäkra faktorer som påverkar en sådan bedömning, inte minst mot bakgrund av den långa tidsperiod som projekten omfattar. Vi begränsar därför vår framställning till en redovisning av vad de berörda har anfört och vilka problem de har lyft fram.

¹ Se prop. 2004/05:129 *En effektivare miljöprövning*.

3.2 Myndigheternas och kommunernas planerings- och handläggningsarbete

3.2.1 Bergsstaten

Bergsstaten gör bedömningen att myndighetens interna kostnader till följd av åtgärderna i Kiruna och Malmberget kommer att rymmas inom den ordinarie medelstillelningen. Om expertkunskap krävs för särskilda frågor finns det bestämmelser i MinL som möjliggör att expertutredningar genomförs på bergmästarens uppdrag och bekostas av gruvföretaget – som exempel kan nämnas vissa geologiska bedömningar².

3.2.2 Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Norrbottens län anför följande. I Norrbottens län finns det för närvarande tre stora infrastrukturprojekt på planeringsstadiet: Haparandabanan, Norrbottenabanan och en utvidgning av verksamheten vid Aitikgruvan med bl.a. nytt stickspår till järnväg. Därtill kommer det engagemang som krävs i Malmfälten. Detta innebär en arbetsbelastning som enligt länsstyrelsen kräver resursförstärkningar. Merparten av planeringen kommer att ske under de närmaste fem åren. För att klara den beräknade arbetsinsatsen för Malmfälten exklusive Aitikgruvan utan att orsaka förseningar för andra inblandade parter, beräknar länsstyrelsen att det krävs 2,6 årsarbetskrafter utöver de ordinarie resurserna för åren 2006 och 2007, vilket inkluderar tjänsten som samordningsansvarig för hela processen. Länsstyrelsen har för avsikt att i samband med ordinarie budgetprocess ta upp denna fråga.

² Se 8 kap. 5 och 8 §§ och 9 kap. 10, 20 och 21 §§ MinL.

3.2.3 Banverket

Banverket anför följande. Banverkets planerings- och handläggningskostnader är en del av projektet och utgör ca 3–5 procent av den totala projektkostnaden. För byggande av omformarstation motsvarar det ca 5–8 miljoner kronor och för byggande av ny järnväg ca 60–100 miljoner kronor.

3.2.4 Vägverket

Vägverkets konsultkostnader för Kirunaprojektet bedöms uppgå till sammanlagt lägst ca 17,3 miljoner kronor varav ungefär 1,5 miljoner kronor avser förstudien, 5,8 miljoner kronor avser vägutredningen och ca 10–15 miljoner kronor avser arbetsplaner. Interna handläggningskostnader hos verket skall läggas till dessa belopp.

Vägverket ser ett behov av särskilda insatser för koordinering av planeringsarbetet för transportsystemets och Kirunas utveckling. Detta kräver särskild kompetens och resurser. Vägverket har under 2004 och 2005 tagit ett sektorsövergripande ansvar utifrån sin erfarenhet och kunskap om transportsystemens samverkan med samhällsplaneringen. Verket har bl.a. initierat och bekostat seminarier med berörda parter. För 2006 har några sådana aktiviteter inte planerats av Vägverket. Verket har uppfattningen att det i Malmfälten skulle behövas en oberoende koordinator för samhällsplaneringen och för infrastrukturprojekten.

3.2.5 Kiruna kommun

Kiruna kommun har framfört följande. Den interna handläggningen av nu aktuella ärenden ger merkostnader. Anställningen av en planarkitekt samt kostnader för konsulter och handläggare för bygglovsfrågor m.m. är exempel på sådana merkostnader. I kommunens arbete ingår att ta fram tekniskt material såsom

kartor och flygbilder m.m. samt informationsmaterial. Detta tillsammans med handläggningen av nödvändiga beslut förväntas ge en ökad arbetsbelastning för både tjänstemän och de personer som verkar i nämnder och andra beslutande församlingar. Arbetet med den nya översiktsplanen kräver att resurser omprioriteras från annan verksamhet, vilket kan innebära att de ordinarie arbetsuppgifterna blir lidande vilket påverkar medborgarnas service. Någon värdering av dessa effekter har kommunen ännu inte gjort.

Kiruna kommun har gjort arbetsgruppen uppmärksam på att gruvverksamhetens nuvarande och framtida påverkan på samhället innebär svårigheter i den kommunala planeringen. Frågor om i vilken riktning samhället skall utvecklas, var serviceanläggningar och bostäder skall planeras m.m. påverkas av naturliga skäl av gruvverksamheten. Det är svårt att planera så långsiktigt som vore önskvärt.

3.2.6 Gällivare kommun

I Gällivare kommun har kommunen och LKAB upprättat ett samarbetsavtal som innebär att LKAB bekostar arbetet med den fördjupade översiktsplanen samt arbetet med ändring respektive upphävande av detaljplaner inom Elevhemsområdet. LKAB:s planer på utökning av gruvverksamheten kommer att kräva omfattande insatser och kostnader i kommunens samhällsplanering. Effekterna för kommunen är dock ännu inte klarlagda.

Gällivare kommun har uppmärksammat arbetsgruppen på följande. LKAB löser in mark som tas i anspråk för gruvverksamheten eller bekostar flyttning av byggnader m.m. när marken måste tas i anspråk för gruvans verksamhet. I Malmberget finns flera kommunala serviceanläggningar, en vårdcentral, flera skolor och en simhall etc. på mark som inte kommer att tas i direkt anspråk för gruvverksamheten. Det bostadsområde som servicen tidigare riktade sig till avvecklas genom gruvverksamheten. Kommunen får stå för kostnader för service som inte kan utnyttjas samtidigt som kommunen måste

se till att motsvarande serviceanläggningar finns där befolkningen bor eller kan tänkas bo i framtiden. Investeringsviljan i områdena minskar. Kommunen uttrycker oro över att en ”död hand” kan komma att vila över vissa områden. En kommun i en sådan situation måste planera både kortsiktigt och långsiktigt, vilket är en svår uppgift när tillräckligt säkert beslutsunderlag i vissa fall saknas.

3.2.7 Kommunernas ekonomiska läge

Både Kiruna och Gällivare kommuner har en negativ befolkningsutveckling. Skattesatsen ligger över både riks- och läns-genomsnittet. Gällivare kommun har haft flera år med positiva resultat än Kiruna, dessutom med ett större belopp per invånare. Kommunerna i länet som helhet har höga nettokostnader per invånare. I både Kiruna och Gällivare är dock nettokostnaden lägre än genomsnittet för länets kommuner. Skillnaden mellan riket och kommunerna beträffande nettokostnaderna per invånare var år 2004 ca 5 000 kronor. Båda kommunerna visar under perioden 2000–2004 en hög ambitionsnivå avseende äldreomsorgen, vilket innebär höga kostnader jämfört med den standardkostnad som beräknas i kostnadsutjämnningen för varje kommun. Även inom grundskolan har kommunerna högre kostnader. Kiruna har högre kostnader än beräknad standardkostnad inom alla verksamhetsområden med undantag för individ- och familjomsorgen.

Kiruna har ett starkare eget kapital per invånare än Gällivare men båda kommunerna ligger över snittet för riket. Gällivare har bättre soliditet enligt balansräkningen än Kiruna som i sin tur har en sämre soliditet än riket. Utjämningsystemets syfte är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Skillnader i kommunalskatt i stort skall spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar.

3.3 Arbetsgruppens analys av samordning och effektivisering

3.3.1 Ekonomiska konsekvenser

Sammanfattande bedömning:

Kostnaderna för kommunernas samhällsplanering bör följas under kommande år.

Med hänvisning till aktuella tidsplaner och dess betydelse för planeringsarbete och beslutsfattande är det av stor vikt att dialogen mellan trafikverken och LKAB om finansieringsfrågorna har en hög prioritet.

För statliga myndigheter gäller generellt att eventuellt ökade handläggningskostnader i första hand får hanteras inom befintliga ekonomiska ramar och därefter i ordinarie budgetprocess.

Kommunernas situation

Både Kiruna och Gällivare är till invånarantalet medelstora kommuner. Kiruna kommun har ca 23 200 invånare och Gällivare kommun har ca 19 200 invånare. Kommunerna kommer att få en hel del kostnader för samhällsplaneringen som har direkt och indirekt samband med gruvverksamheten. Det gäller bl.a. markförvärv, utbyggnad av gator, vatten- och avlopp, iordningställande av parker samt tillhandahållande av nya lokaler för offentlig verksamhet.

Alla kommuner har kostnader för att bygga upp och vidmakthålla en ändamålsenlig samhällsservice. Kommunerna har också ansvaret för såväl den översiktliga planeringen som detaljplaneläggningen enligt PBL. Finansiering av kommunal verksamhet sker normalt via skattemedel, konsumtionsavgifter och engångsavgifter vid exploatering m.m.. Var gränsen går för de kostnader som kan bäras av en enskild kommuns invånare och näringsidkare finns inte klargjort.

De två kommunerna har ett relativt litet invånarantal och relativt små resurser för de indirekta effekter som malm-brytningen medför i fråga om samhällsplanering etc. Det kan förväntas att kommunerna kan komma att få vissa extraordinära kostnader på grund av gruvbrytningen. Det är angeläget att hitta så hållbara former som möjligt för samhällsplaneringen. Dessa frågor bör följas upp och bedömas successivt under kommande år.

Myndigheternas situation

Banverket och Vägverket har ansvar för den statliga ban- respektive väghållningen. I detta ingår att driva, underhålla och utveckla den statliga väg- och järnvägsinfrastrukturen. Myndigheterna har därutöver ett sektorsansvar för järnvägar respektive vägar. Vid våra kontakter med myndigheterna har det framkommit att bl.a. frågor om finansiering kan fördröja planeringsprocesserna för de infrastrukturåtgärder som blir nödvändiga till följd av LKAB:s nuvarande och planerade verksamhet i Kiruna. För att skapa tydliga utgångspunkter för planeringsarbete och beslutsfattande för samtliga inblandade är det viktigt att dialogen om finansieringsfrågorna har hög prioritet både hos LKAB och hos trafikverken.

Bergsstatens och länsstyrelsernas verksamheter är i huvudsak anslagsfinansierade. Arbetsgruppen finner att utgångspunkten för dessa myndigheter bör vara att den eventuellt ökade arbetsbördan som åtgärderna i Malmfälten ger upphov till i första hand bör hanteras inom befintliga ekonomiska ramar och därefter i den ordinarie budgetprocessen.

3.3.2 Tidsaspekten

Sammanfattande bedömning:

Tidsaspekten har extraordinär betydelse för vissa planerings- och beslutsprocesser.

Alla inblandade har ett stort eget ansvar för att planerings- och beslutsprocesserna skall fungera och tidsplaner hållas. Detta kräver

- att underlag, ansökningar, och remissvar m.m. har sådan kvalitet och omfattning att ett ändamålsenligt och effektivt beslutsfattande kan ske hos prövningsmyndigheterna och
- att alla inblandade är väl insatta i tidsplaner och övriga förutsättningar för att nödvändiga beslut skall kunna meddelas i tid.

Länsstyrelsen har en viktig samordnande roll i flertalet planerings- och handläggningsprocesser.

Bakgrund

En grundläggande förutsättning för utvecklingen i Kiruna och Malmberget är att LKAB:s beslutsunderlag håller en mycket hög kvalitet. Detta gäller bl.a. uppgifter om malmförekomst, investeringar, sprickbildning och verksamhetens övriga konsekvenser för omgivningen. Beslutsunderlaget från LKAB är av avgörande betydelse för de stora följdinvesteringar som krävs i kommunerna.

Deformationerna i marken på grund av nuvarande gruvverksamhet föranleder en rad beslut som måste fattas på relativt kort tid. De markskador som uppstår successivt medför en säkerhetsrisk för byggnader och anläggningar som befinner sig i sprickzonen. Tidsaspekten är kritisk, både av säkerhetsskäl och av ekonomiska skäl.

Om inte tidsplanen hålls riskeras viktiga samhällsfunktioner. Bland annat kan stora skador inträffa om t.ex. brott på elledningar eller vattenledningar i marken uppstår. Skador på järnvägen påverkar såväl person- som godstransporter, bl.a. malmtransporterna, vilket får stora konsekvenser. För LKAB, som agerar på en konkurrensutsatt marknad, är tidsaspekten särskilt viktig. Utvidgningen av gruvverksamheten inklusive förädling och transport måste kunna ske så smidigt som möjligt för att den svenska malmen inte skall tappa i konkurrenskraft gentemot järnmalm från andra gruvländer.

Tidsaspekten är extraordinär för flera av de åtgärder som måste vidtas, framför allt för de stora infrastrukturprojekten i Kiruna. Att planera för och bygga en ny järnväg tar normalt 10 till 12 år. I detta fall måste en ny järnväg stå klar 2012, vilket innebär att planeringsprocessen och utförandet måste ske på ca 7 år. Många av aktörerna uttrycker en oro för att planerings- och handläggningsprocesserna skall ta lång tid och att en fördröjning av nödvändiga beslut skall uppstå.

Rättssäker handläggning

De lagar och förordningar som reglerar planeringen av malmbrytningen och de förändringar som därtill måste ske i samhällena m.m. innehåller garantier för att beslutsprocesserna bl.a. uppfyller krav på rättssäkerhet och möjligheter för allmänheten och berörda att komma till tals.

De förslag som arbetsgruppen lämnar rörande handläggningen av ärenden etc. är inte avsedda att föranleda någon ändring i gällande bestämmelser utan skall ses som effektivitetsåtgärder, som kan ske inom ramarna för befintliga regelsystem. Vi har inte behandlat handläggningen av överklaganden i domstolarna, eftersom detta får anses ligga utanför vårt uppdrag. Våra förslag sammantagna bör emellertid också kunna gynna domstolarnas handläggning och ledtider.

Beslutsunderlag

För att generellt effektivisera såväl planeringsprocesserna som handläggnings- och beslutsprocesserna för alla berörda är det viktigt att de organ som skall handlägga och sedan fatta beslut i en fråga har ett så väl genomarbetat och komplett material som möjligt. Detta gäller i alla led och för alla inblandade, t.ex. för en part som ger in en ansökan, för den som yttrar sig vid ett formellt eller informellt samrådsförfarande, för en myndighet eller kommun som yttrar sig över en ansökan och vid överklaganden.

Följande är exempel på viktiga aspekter som arbetsgruppen anser bör beaktas för att ge ett bra beslutsunderlag.

- Alla led som involverar olika motstående intressen bör hanteras så att eventuella missförstånd kan klaras ut så tidigt som möjligt i processerna, t.ex. via samråd och informationsträffar.
- Fakta som skall ligga till grund för myndighetsbeslut bör redovisas på ett sätt som underlättar ställningstagande.
- Om avvägningar mellan motstående intressen skall ske bör det tydligt framgå vad avvägningarna baseras på och hur de är gjorda.

I flertalet ärenden ingår det som ett led i ansökningen att verksamhetsutövaren skall upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Detta är ett exempel på beslutsunderlag som bör vara av god kvalitet och så fullständigt som möjligt redan vid inlämnandet.

Länsstyrelsen har en viktig roll i att vägleda verksamhetsutövaren avseende miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och inriktning.

3.3.3 Motstående intressen

Sammanfattande bedömning:

- Det är naturligt med intressekonflikter i komplexa projekt.
- Allmänhetens behov av information bör uppmärksammas.

Begreppet motstående intresse kan delas upp i motstående allmänna intressen och motstående enskilda intressen.

Exempel på motstående allmänna intressen som kan komma i konflikt med varandra i olika projekt är följande: mineralintresset, intresset för rennäringen, för kommunikationer, för kulturvärden och Natura 2000-områden. I de olika planerings- och handlägningsprocesserna kan starka allmänna intressen i vissa avseenden vara oförenliga.

Motstående enskilda intressen kan finnas i ärenden som rör markanvändningen. En fastighetsägare eller rättighetsinnehavare kan motsätta sig en viss markanvändning t.ex. gruvverksamhet, järnväg eller uppförande av en anläggning.

Rennäringsintresset, vilket kan vara både ett allmänt intresse och ett enskilt intresse för en viss sameby, kan också komma att stå emot kommunens intresse av att använda statlig mark ovanför odlingsgränsen, t.ex. för bostadsändamål.

Arbetsgruppen finner att komplexiteten av de nu aktuella projekten ofrånkomligen medför intressekonflikter av olika slag. Vid kontakter med aktörerna har det framkommit att ett ömsesidigt informationsutbyte mellan aktörerna och en bred förståelse för olika planeringsförutsättningar m.m. är önskvärt och fruktbart för processen som helhet. Arbete i linje med detta pågår redan hos flertalet aktörer.

Genom proaktivt arbete, t.ex. informations- och samrådsmöten inom respektive område, kan kommuner och verksamhetsutövare på ett positivt sätt verka för samförstånd och dialog. Det är viktigt att både de som direkt blir berörda av en planerad verksamhet och allmänheten, dvs. invånarna i de berörda kommunerna får tillräcklig och återkommande

information om vad som händer och hur det kan komma att påverka förutsättningarna för liv och boende.

I övrigt innehåller de aktuella regelverken bestämmelser för hur eventuella avvägningar mellan motstående intressen skall hanteras. Beslut i vilka ett intresse får stå tillbaka till förmån för ett annat intresse kan i vissa fall förenas med villkor eller beslut om kompensationsåtgärder och i andra fall olika former av ersättning.

3.3.4 Effektiva former för samråd och information

Sammanfattande bedömning:

- Former för samråd och information bör kunna utvecklas.
- Gemensamma samråd bör övervägas.

Formella och informella samråd

I de flesta nu aktuella planerings- och handläggningsprocesser ingår vissa lagreglerade krav på samråd, här kallade formella samråd. Miljöbalkskommittén resonerade på följande sätt angående samråd i det tidigare nämnda betänkandet. De formella kraven bör begränsas till att bara omfatta ett samråd. Det står den verksamhetsutövare som så önskar fritt att hålla samråd vid flera tillfällen om det är lämpligt med hänsyn till projektet och till intresset för detta hos allmänheten. I själva verket kan ett omsorgsfullt upplagt samrådsförfarande i en process som ger en väl utvecklad dialog mellan verksamhetsutövaren och omgivningen i hög grad effektivisera den efterföljande tillståndsprövningen. Öppenhet och lyhördhet i samrådsskedet kan i bästa fall motverka en utdragen överklagandeprocess i ett senare skede³.

Arbetsgruppen instämmer i miljöbalkskommitténs resonemang och vill betona vikten av att arbeta på ett sådant sätt i Malmfälten. Det gäller inte bara vid tillämpning av miljöbalkens

³ Se SOU 2004/05:129 *En effektivare miljöprövning* s. 137.

bestämmelser utan också vid de planeringsprocesser som avses ske med stöd av PBL, VägL och LBJ. Omsorgsfullt genomförda samråd bör kunna leda till snabbare planerings- och beslutsprocesser redan i första instans.

Mot bakgrund av att många av projekten involverar fler än en part, kan gemensamma samråd med allmänheten och sakägare vara en framgångsrik väg till effektivisering av planerings- och handläggningsprocesserna. Ett sådant sektorsövergripande arbete förekommer i Kirunaprojektet där Banverket, Vägverket och Vattenfall har anordnat gemensamma samråd med bl.a. samebyarna och allmänheten, vilket har lyfts fram av Gabna sameby som en bra effektiviseringsåtgärd beträffande handläggningen.

Samebyarna Laevas och Gabna kommer att delta i arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning avseende renskötseln som skall ingå i beslutsunderlagen för järnväg och väg. En sådan miljökonsekvensbeskrivning kommer att göras enligt en modell som länsstyrelsen har utarbetat.

Gemensamma sammankomster med Banverket, kommunerna, LKAB, länsstyrelsen, Vattenfall och Vägverket har ägt rum i syfte att utveckla en förståelse för de olika aktörernas utgångspunkter. Detta har enligt Vägverket fungerat bra och vid sådana träffar har det ofta visat sig att motstående intressen har varit skenbara eller kunnat klaras ut snabbt.

Sammanfattningsvis finner arbetsgruppen att det kan finnas skäl för de olika aktörerna att överväga informella vägar för information och samråd och att det finns stöd för att gemensamma samråd kan vara en framkomlig väg.

3.3.5 Effektiviseringar för statliga myndigheter

Sammanfattande bedömning:

En effektiv handläggning hos myndigheterna bör gynnas av följande åtgärder:

- hög beredskap för kommande arbetsuppgifter,
- rätt kompetens och tillräcklig arbetsstyrka,
- planering och prioritering av arbetsuppgifterna samt
- tydliga ställningstaganden vid rätt tidpunkt.

Projektets särart

Gruvnäringen i Kiruna och Gällivare kommuner är en av Sveriges basindustrier. Samhällsplanering och planering för framtida gruvverksamhet ställer höga krav på samordning mellan berörda aktörer. På grund av komplexiteten och den tidspress som råder för några av de mest centrala besluten, kan konstateras att samtliga parter som berörs bör bidra till en effektiv handläggning. Det är därför viktigt att de myndigheter som berörs har en beredskap för de kommande arbetsuppgifterna.

Myndigheternas arbetsbelastning

Länsstyrelsen i Norrbottens län, Bergsstaten, Banverket och Vägverket kommer att påverkas av åtgärderna i Malmfälten. Myndigheterna bör ha rätt kompetens för sina uppgifter, vilket är en grundläggande och en självklar utgångspunkt. Sett i ljuset av att åtgärderna och förändringarna i Malmfälten saknar tidigare motstycke i Sverige bör det ändå framhållas att tillfällig förstärkning eller tillskott av annan kompetens än den som normalt finns på myndigheten kan komma att behövas.

Tidiga och tydliga yttranden

En annan åtgärd som kan vidtas är att de myndigheter som får tillfälle att yttra sig gör det så tidigt som möjligt i processerna för att främja den totala effektiviteten. Detta är viktigt då ett sent yttrande som har stor påverkan på slutresultatet av planeringen eller medför kompletterande utredningsarbete, kan ge förseningar som kan komma att fördröja andra viktiga beslut. Snabbheten får dock inte försämra kvaliteten på yttrandena. Problematiken med sena yttranden har bl.a. påtalats av Banverket.

3.3.6 Effektiviseringar i Regeringskansliet**Sammanfattande bedömning:**

Utöver vad som tidigare angetts angående de statliga myndigheterna bör berörda departement i Regeringskansliet också ha

- grundläggande kännedom om planeringen av åtgärderna i Malmfälten,
- information om hur projekten fortskrider,
- samarbete med övriga berörda departement och
- möjligheter att ta tillvara och utveckla erfarenheter från liknande handläggningsprocesser.

Regeringskansliets handläggning

Ett flertal ärenden i anledning av de aktuella åtgärderna i Malmberget och Kiruna kan komma att prövas av regeringen, bl.a. tillåtlighetsprövas byggandet av ny järnväg. De förutsättningar för ett effektivt handläggningsarbete som framgår av avsnitt 3.3.5. är också tillämpliga för arbetet i Regeringskansliet.

I tillåtlighetsärenden kan generellt sägas att sådana kompletteringsåtgärder som Regeringskansliet i vissa fall måste göra efter det att ett ärende har kommit in ofta tar mycket tid i anspråk. Handläggningen bör kunna effektiviseras och

tidsmässigt förkortas om beslutsunderlaget är komplett när det kommer till Regeringskansliet.

Samråd i Regeringskansliet

Principen om ett kollektivt beslutsfattande gäller enligt regeringsformen när regeringen skall fatta beslut i förvaltningsärenden. Genom olika former av samråd inom Regeringskansliet säkerställs att denna princip får ett reellt innehåll. En form av samråd är den gemensamma beredningen⁴, vilken kommer att aktualiseras i bl.a. regeringens tillåtlighetsprövning av ny järnväg. Gemensam beredning av ett ärende skall ske när ärendet berör flera departements verksamhetsområden. Ärendefördelningen på olika departement inom Regeringskansliet styrs av bilagan till instruktionen för Regeringskansliet. Ett ärende handläggs på det departement till vilket det huvudsakligen hör och gemensam beredning sker med övriga berörda departement. Hur den gemensamma beredningen rent praktiskt skall utföras bestäms från fall till fall. Den kan ske muntligen eller skriftligen. Gemensam beredning är avslutad när alla parter är överens.

Arbetsgrupper

Inom Regeringskansliet finns det bl.a. arbetsgrupper som har till syfte att uppnå samordning och effektivitet i regeringens beslutsfattande. Som exempel på en sådan arbetsgrupp kan nämnas arbetsgruppen för vissa förvaltningsärenden i Miljödepartementet som inrättades under 2004. Gruppens syfte är att underlätta hanteringen av större infrastrukturärenden som regeringen tillåtlighetsprövar enligt miljöbalken.

De erfarenheter som vunnits från sådana arbetsgrupper bör tas till vara och utvecklas vid prövningen av nu aktuella ärenden.

⁴ Se 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

3.3.7 Kommunernas planeringsförutsättningar

Sammanfattande bedömning:

- Regeringen bör överväga att ge Boverket i uppdrag att inom myndighetens ansvarsområde särskilt följa utvecklingen i kommunerna samt rapportera slutsatser och eventuella förslag till regeringen. Boverket bör inom ramen för ett sådant uppdrag samråda med övriga berörda myndigheter.
- En öppen och förtroendeskapande dialog på alla nivåer bör eftersträvas.
- Den information som lämnas av LKAB är en viktig planeringsförutsättning för kommunerna.

Planeringsförutsättningar

Arbetsgruppen bedömer att Boverket inom sitt ansvarsområde bör följa utvecklingen i kommunerna och därvid samråda med övriga berörda myndigheter, exempelvis Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Kirunas roll som mönsterstad bör särskilt uppmärksammas.

Kommuner och företag som lever i så stark symbios som Kiruna, Gällivare och LKAB har ett ömsesidigt ansvar för att skapa och upprätthålla en god dialog och ett förtroendefullt samarbete. Kommunerna är för sin planering beroende av att de från LKAB får sådan information som de behöver för att kunna bedöma olika alternativ för lokalisering av t.ex. bebyggelse, anläggningar och kommunal service. Det gäller bland annat information om markdeformationernas utbredning samt planerad gruvverksamhet och dess konsekvenser. En självklar utgångspunkt är att informationen håller en sådan kvalitet att den på ett rimligt sätt kan användas vid välgrundade beslut om långsiktiga och i många fall kostsamma projekt. Vikten av ett förtroendeskapande arbetssätt i samband med informationsfrågor bör framhållas. Arbetsgruppen har vid kontakter med

parterna förstått att bolaget och kommunerna av tradition har goda förbindelser med varandra. Emellertid är situationen nu mer komplex än tidigare med ett stort antal frågor att lösa för kommunerna i både kortsiktiga som långsiktiga perspektiv där också de nödvändiga infrastrukturprojekten påverkar planeringsförutsättningarna.

Som exempel på information som behövs kan nämnas det som Gällivare kommun framfört om gruvverksamhetens indirekta påverkan på västra MalMBERGET som kommer att öka markant i och med ianspråkstagandet av Elevhemsområdet för gruvbrytning. Inom MalMBERGET pågår undersökningar av malmförekomst. Resultaten av dessa undersökningar är inte kända av kommunen. En tydlig vägledning från LKAB önskas från kommunens sida.

I detta sammanhang kan nämnas att många internationella företag arbetar med konceptet Corporate Social Responsibility (CSR) som i princip innebär att företagen i vissa avseenden tar initiativ till åtgärder som går längre än vad lagar och förordningar kräver. Åtgärderna görs för att stärka kvaliteten och kan gälla t.ex. yttre miljö och relationer till markägare och närboende. Sådana åtgärder kan bidra till en stärkt konkurrenskraft för företag och till en hållbar utveckling. I regeringens strategi-program *Metallurgi – en del av Innovativa Sverige* uppmuntras industrin att arbeta med frivilliga åtgärder såsom CSR.

Arbetsgruppen konstaterar, mot bakgrund av vad som har framkommit, att det är viktigt att den förtroendeskapande öppenhet och dialog i olika frågor, som idag finns mellan LKAB och kommunerna, fortsätter och utvecklas. Detta bör leda till välgrundade beslut. Information om hur andra faktorer som inte bolaget kan råda över, t.ex. elpriser och konkurrens från andra gruvnationer, påverkar expansionsplanerna bör i möjligaste mån också vidarebefordras till kommunerna.

Kontinuerlig information till allmänheten, sakägare och verksamhetsutövare om hur gruvverksamheten bedöms komma att påverka dem bör kunna bidra till en större förståelse för nödvändiga förändringsprocesser.

3.3.8 Vissa gemensamma mål för LKAB och kommunerna – är det en möjlig utveckling?

Sammanfattande bedömning:

LKAB och kommunerna bör undersöka:

- möjligheten att utveckla gemensamma mål för planeringen och
- flexibla vägar att nå eventuella mål.

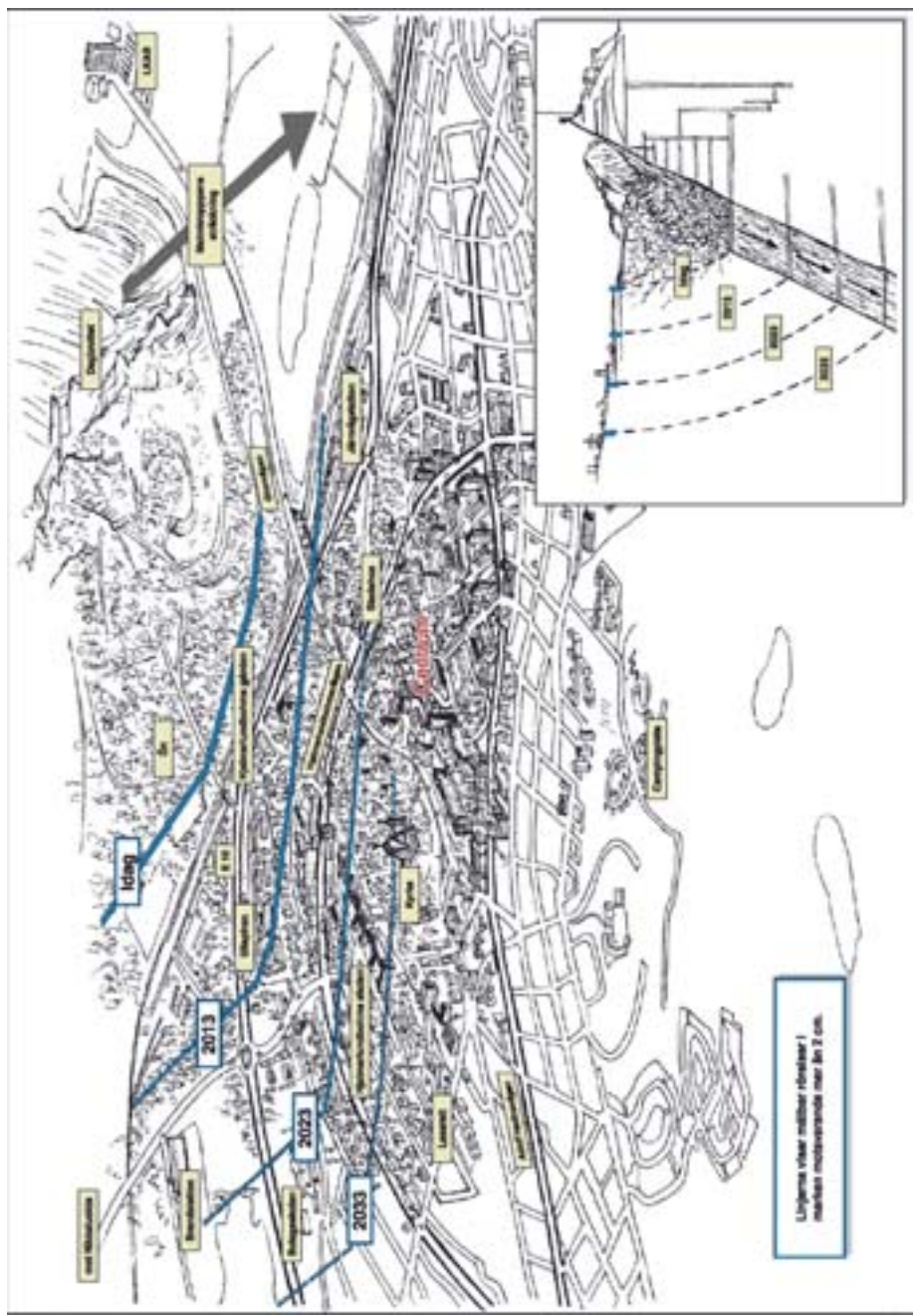
Avslutningsvis konstaterar arbetsgruppen att vid våra kontakter med aktörerna har vikten av gemensamma planeringsförutsättningar understrukits. En grundläggande utgångspunkt för verksamhetsutövarnas och kommunernas planering är tidsperspektivet.

En bearbetningskoncession för brytning av järnmalm gäller i 25 år varefter den, under vissa förutsättningar, kan förlängas. En huvudnivå i en gruva i Malmfälten brukar normalt sett kunna utnyttjas i ca tio år. De goda marknadsförutsättningar som råder i dag för brytningen av järnmalm har lett till att LKAB har stora planer på att utvidga brytning och bearbetning av järnmalm i Malmfälten. Emellertid har bolaget inte ännu fattat beslut om samtliga delar i sin investeringsplan. LKAB tar ställning utifrån sina undersökningar när det gäller var brytningen skall äga rum och hur den kommer att påverka marken. Den bedömning som LKAB gör i dagsläget innebär att det är rimligt att planera för minst en 50-årig gruvbrytning i Kiruna. I Malmberget planeras brytningen utifrån kortare tidsperspektiv, vanligtvis 10–15 år.

Det är lätt att inse att motstående uppfattningar kan råda mellan parter som delvis styrs av olika intressen. Det som arbetsgruppen vill trycka på är att gruva och samhälle i både Kiruna och Malmberget är starkt beroende av varandra och har varit det sedan samhällena anlades. Detta ställer krav på båda parter att ta ett gemensamt ansvar för framtiden. Planeringsförutsättningarna, bl.a. för vilken tidsperiod som planeras, bör om möjligt vara gemensamma. Om det inte är möjligt bör flexibla lösningar eftersträvas. Det förtjänar att ytterligare

påpekas att en öppen och kreativ dialog mellan parterna och ett bra beslutsunderlag bedöms vara av mycket stor betydelse för utvecklingen.

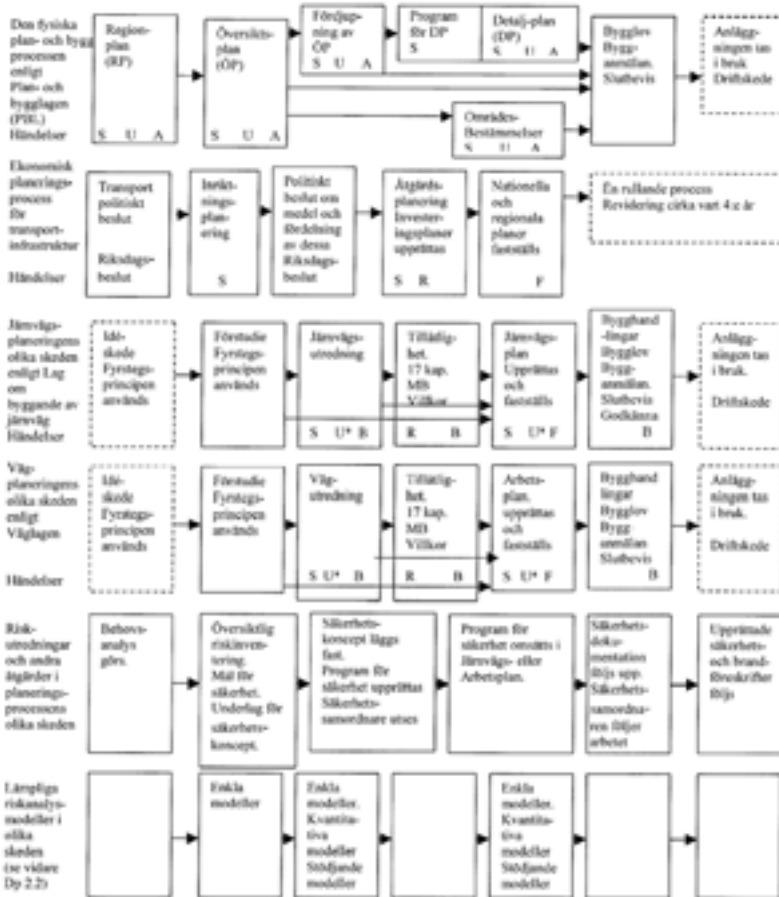
Bilaga 1 Kiruna



Källa: LKAB.

Bilaga 3

Bilden illustrerar planprocessen enligt PBL, den ekonomiska planeringsprocessen för investeringar i transportinfrastruktur samt planeringsprocesserna enligt lagen om byggande av järnväg och väglagen – från idé till driftskedet.



Teckenförklaring: A= Antagande, B= Beslut, F= Fastställelse, G= Godkännande, S= Sakerlig, U= Utvärdering, R= Rensat. * = Inom utvärdering skall MKB dokument godkännas av Länsstyrelsen. Observera: Redovisade kedjor för riskutvärderingar och modeller tillämpas endast på trafikverkens planeringsprocesser.

Källa: Personsäkerhet i tunnlar, Boverket 2005.

Departementsserien 2006

Kronologisk förteckning

1. En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer. Fö.
2. Gruvverksamheten i Kiruna och Malmberget – vissa administrativa förutsättningar för utvecklingen. N.

Departementsserien 2006

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

En strategi för Sveriges säkerhet. Försvarsberedningens förslag till reformer. [1]

Näringsdepartementet

Gruvverksamheten i Kiruna och Malmberget
– vissa administrativa förutsättningar för
utvecklingen. [2]