



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, beslut 2021-10-11 i mål nr M 1888-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag, 556001-5835
Box 952
971 28 Luleå

Ombud: J E

SAKEN

Avvisad ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad gruvverksamhet och produktion av malmkoncentrat och pellets m.m. inom Kiirunavaara gruvindustriområde i Kiruna kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS BESLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd.
 2. Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.
-

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning, i första hand på den grunden att det genomförda samrådet är godtagbart och i andra hand på den grunden att eventuella brister kan avhjälpas inom ramen för pågående prövning.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

LKAB har anfört bl.a. följande.

Det genomförda samrådet är godtagbart

Samrådet måste bedömas i ljuset av de speciella förhållanden som råder i Kiruna. Samhället växte fram som en följd av och tillsammans med gruvverksamheten och banden dem emellan är unikt starka. LKAB:s verksamhet är en alltid närvarande del i samhällslivet och bolagets förehavanden röner stort intresse. Den prognos för markdeformationer som presenterades i början av 2000-talet och som innehöll information om behovet att flytta eller avveckla betydande delar av tätorten var av uppenbara skäl mycket uppmärksammas. Alltsedan dess har frågorna om den så kallade samhällsomvandlingen legat mycket högt på dagordningen såväl politiskt som i de närboendes vardag. Det råder ingen tvekan om att alla boende i Kiruna och särskilt de som är berörda av samhällsomvandlingen har en mycket god insikt i den pågående verksamheten, bolagets planer för framtiden och i de delar som berör deras egen individuella boendemiljö. Bolaget har även en löpande dialog med fastighetsägare och andra boende inom planerade avvecklingsområden som tar upp i princip alla de frågor som verksamheten ger upphov till. Verksamheten kommer i allt väsentligt att vara oförändrad och skiljer sig inte från nollalternativet på något sätt av betydelse när det gäller verkningarna i tätorten.

En gruvverksamhets omgivningspåverkan i form av ras, sprickor och andra markdeformationer är i grunden en fråga om åtkomst till mark, som regleras i minerallagen och

inte i miljöbalken. Det råder ingen tvekan om att Bergsstatens prövning av bearbetningskoncessionen Kiirunavaara K nr 5 även omfattade markdeformationer utanför koncessionsområdet. Minerallagens bestämmelser om markanvisning innebär att LKAB:s åtkomst till marken inom deformationsområdet är säkrad. I och med detta är samtliga frågor kopplade till deformationsområdets utbredning och de frågor om "inlösen" och avflyttning som följer därav rättsligt prövade eller prövas i annan ordning. Återstående frågor är i huvudsak civilrättsliga och till sin natur inte sådana som typiskt sett behöver ges utrymme i ett samråd enligt miljöbalken. I någon mån kommer boende inom avvecklingsområdena att påverkas av verksamheten under tiden fram till avflyttning men det handlar om andra störningar än markdeformationer, såsom buller, damning och vibrationer. Dessa störningar påverkar dock hela tätorten i varierande grad. Boende inom avvecklingsområdena intar inte någon särställning i kategorin enskilda som berörs.

Innehavare av energibrunnar som riskerar att påverkas av grundvattenavsänkning är en annan grupp som har lyfts fram av mark- och miljödomstolen. Vid tiden för samrådet fanns det inte tillräckligt underlag för att med någon grad av säkerhet avgöra influensområdets utbredning och därmed kretsen av energibrunnar som kunde komma att påverkas på något sätt av betydelse för brunnarnas funktion. I 9 kap. 2 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns förvisso en bestämmelse som anger när en vattenverksamhet ska anses beröra en viss fastighet. Denna bestämmelse syftar emellertid till att klargöra att ersättningsskyldighet kan aktualiseras. Frågor om ersättning till följd av vattenverksamhet ska inte vara styrande för vad som behöver avhandlas i samrådet. Inte heller denna grupp intar någon särställning i förhållande till övrig berörd allmänhet.

Det har av dessa skäl varit godtagbart att genomföra samrådet med boende inom deformationsområden och innehavare av energibrunnar på samma sätt som med den större gruppen berörd allmänhet.

Av förarbeten och praxis framgår att det saknas formella krav på hur samråd ska genomföras, att formerna får anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet samt

att samråd kan genomföras genom ett offentligt möte i kombination med tillhållande av samrådsunderlaget via en webbplats. Där framgår också att det inte finns några hinder mot att bjuda in till mötet genom annonsering, så länge det sker i media som har en tillräcklig spridning hos den berörda allmänheten. Däremot framgår det inte vad som bör gälla i fall då den berörda allmänheten är mycket omfattande och gränsen mellan berörd och särskilt berörd inte på ett rimligt sätt kan dras utifrån objektiva kriterier. Utrymmet för samråd genom offentligt möte i kombination med annonsering måste i sådana fall vara större än i det normalfall som förarbetsuttalandena utgår från. Den omständigheten att hela Kiruna tätort är berörd innebär att annonsering i valda medier tillsammans med information i bolagets egen tidskrift LKAB Framtid är det mest ändamålsenliga sättet att nå ut. Det var vid tidpunkten för samrådet inte möjligt att avgränsa en krets särskilt berörda som skulle hanteras i särskild ordning. När det gäller störningar i form av vibrationer, damning, buller och visuell påverkan, som samtliga påverkar i princip hela tätorten i varierande grad, finns det inte några bedömningsgrunder som gör det meningsfullt att dra en gräns mellan särskilt berörda och övrig berörd allmänhet.

Det har inte funnits något formellt krav att annonsera vid fler än ett tillfälle och det har inte varit motiverat. Inte heller har det varit motiverat att hålla flera samrådsmöten. Behovet av flera möten måste bedömas i ljuset av hur väl känd verksamhetens påverkan på omgivningen är hos den berörda allmänheten. Det hade visserligen varit möjligt att ha med en kort beskrivning av verksamhetens huvudsakliga miljöpåverkan direkt i annonsen. Avsaknaden av en sådan beskrivning innebär emellertid inte att det finns skäl att underkänna annonseringen. Även i detta avseende måste hänsyn tas till att verksamhetens verkningar är mycket väl kända i hela samhället. En inbjudan till samråd i LKAB Framtid kan också jämföras med ett direktutskick.

Eventuella brister kan avhjälpas inom ramen för pågående prövning

LKAB kan inte se vilka faktiska omständigheter som mark- och miljödomstolen har lagt till grund för sin bedömning att uppfattade brister inte kan avhjälpas inom ramen för pågående prövning. För det fall mark- och miljödomstolens hänvisning till bolagets inställning avser det LKAB anfört om att annonsering skulle användas även vid ett

kompletterande samråd, vill LKAB framhålla att bolaget givetvis är redo att pröva möjligheten att bjuda in till samråd på annat sätt än enbart via annonsering.

Markdeformationerna och grundvattenavsänkningen är oundvikliga konsekvenser av såväl pågående som ansökt gruvbrytning, som det inte har funnits några förutsättningar att förändra oavsett vilka synpunkter som hade kommit fram under ett mer omfattande eller på annat sätt genomfört samråd. Förhållandena är i allt väsentligt desamma när det gäller övriga delar av den omgivningspåverkan som är knuten till själva gruvverksamheten, såsom vibrationer och seismiska händelser. Vad beträffar den övriga verksamheten, med förädling och deponering ovan jord som de enskilt viktigaste delarna, är det inte lika givet att påverkan på omgivningen kommer att vara densamma. Det finns dock samma möjligheter idag som när samrådet genomfördes att i dessa delar påverka verksamhetens utformning och verkningar i omgivningen.

Proportionalitet m.m.

Mark- och miljödomstolens beslut kom drygt tre år efter att ansökan gavs in. Frågan om samrådet är godtagbart är en sådan fråga som tillståndsprövande myndighet ska ta ställning till så snart det låter sig göras. Mark- och miljödomstolen utfärdade i början av oktober 2019, ca 15 månader efter att ansökan kom in, ett mycket omfattande kompletteringsföreläggande som innebar att det i praktiken närmast kom att ges in en ny ansökan. De skäl som domstolen redovisat för sitt beslut om avvisning synes dock i allt väsentligt ha kunnat formulerats redan utgående från de ursprungliga ansökningshandlingarna. Det fanns mycket starka skäl för domstolen att ta ställning till de processuella frågorna innan föreläggandet utfärdades, detta särskilt som domstolen i det senare skedet beslutade att ta upp frågan om samrådet på eget initiativ, utan att det ifrågasatts av myndigheter eller enskilda. Kravet på proportionalitet måste beaktas innan en ansökan avvisas, särskilt när frågan tas upp ex officio långt efter att ansökan gavs in. Det ska även uppmärksammas att grunderna för avvisning inte har karaktären av tvingande krav utan att det snarare rör sig om lämplighetsfrågor.

SKÄLEN FÖR MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS BESLUT

Prövningstillstånd

Det finns skäl att ge prövningstillstånd och att ta upp målet till omedelbart avgörande.

Bakgrund och frågorna i målet

LKAB har brutit järnmalm i Kiirunavaara under mycket lång tid. Malmkroppen lutar nedåt och österut och i takt med att brytning sker djupare uppstår markdeformationer allt närmare Kiruna tätort. I början av 2000-talet gick LKAB ut med informationen att stora delar av staden skulle behöva avvecklas eller flyttas under de närmaste decennierna som en följd av den brytning bolaget då planerade för. Övrig omgivningspåverkan som verksamheten ger upphov till är bl.a. buller, damning, vibrationer och grundvattenavsänkning som riskerar att påverka bl.a. effekten hos energibrunnar i stora delar av staden.

Gällande grundtillstånd från 1976 tillåter en maximal årlig produktionsvolym om 32 miljoner ton, varav 2–3 miljoner ton förutsätts brytas inom Luossavaara, ett område som inte omfattas av nuvarande ansökan. På ansökan av Naturvårdsverket omprövades de flesta av villkoren 1998. Efter det har vissa ytterligare villkor föreskrivits, bl.a. avseende uppskjutna frågor. Villkoret om markdeformationer ändrades 2009 på ansökan av bolaget. Enligt detta villkor får verksamheten inte ge upphov till deformationer av viss betydelse utanför områden som klassificeras som gruvindustriområde i gällande detaljplan.

LKAB har nu ansökt om tillstånd enligt miljöbalken för i princip hela verksamheten i Kiirunavaara. Bolaget har angett att den huvudsakliga förändringen jämfört med befintlig verksamhet är en ökning av den årliga produktionsvolymen till 37 miljoner ton.

En annons med inbjudan till samrådsmöte den 8 juni 2017 publicerades i slutet av maj 2017 i två lokala dagstidningar samt i Kiruna Annonsblad, som delas ut till samtliga hushåll i Kiruna och till företag. Löptexten i annonsen hade följande lydelse.

Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) har för avsikt att ansöka om nytt tillstånd enligt miljöbalken för gruv- och förädlingsverksamhet samt tillhörande verksamhet inom Kiirunavaras industriområde i Kiruna kommun, Norrbottens län. Ansökan omfattar ökad produktion i befintliga gruv- och förädlingsanläggningar med de ändringar som följer av detta, men planeras i övrigt att i huvudsak bedrivas på motsvarande sätt som idag.

LKAB informerar genom denna annons om planerna och inbjuder allmänhet och intresseorganisationer till samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken.

Samrådsmöte hålls den **8 juni 2017 kl 18:00** på Folkets hus i Kiruna. Synpunkter kan inlämnas skriftligen **senast den 15 juni 2017** till nedan angiven kontaktperson. Ett samrådsunderlag som beskriver nuvarande och planerad verksamhet, har upprättats och finns tillgängligt på LKAB:s webb: www.lkab.com/samrad. Samrådsunderlaget kan även skickas per brev efter begäran.

I ett nummer av bolagets tidning LKAB Framtid som skickades ut någon gång i början av juni 2017 till alla hushåll i Kiruna fanns en kort artikel om den planerade ansökan. Längst ner i en faktaruta anges följande: ”LKAB Inbjuder allmänhet och intresseorganisationer till samråd den 8 juni kl 18.00 på Folkets hus i Kiruna.”

Frågan i målet är om ansökan om tillstånd ska avvisas för att LKAB inte uppfyllt sin skyldighet enligt miljöbalken att samråda med de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten. Två sådana grupper som särskilt pekats ut av mark- och miljödomstolen är innehavare av energibrunnar vars funktion kan påverkas på något sätt av betydelse och boende m.fl. inom det område som kommer att beröras av markdeformationer. Om samrådet är otillräckligt uppkommer frågan om denna brist kan åtgärdas inom ramen för pågående tillståndsprocess.

Lagstiftning, förarbeten och praxis

Enligt den ursprungliga regleringen i miljöbalken krävdes två samråd för verksamheter med betydande miljöpåverkan: ett tidigt samråd med länsstyrelsen och enskilda som kunde antas bli särskilt berörda (6 kap. 4 §) samt därefter ett utökat samråd med bl.a. den allmänhet som kunde antas bli berörd (6 kap. 5 §). I förarbetena angavs följande angående det tidiga samrådet (prop. 1997/98:45 Del 2 s. 57):

Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framför allt närboende och andra som särskilt kommer att bli berörda, i många fall kommer dessa också att vara sakägare. Det är viktigt att dessa kommer in på ett inledande stadium i processen och får möjlighet att påverka även om verksamheten senare inte bedöms ha betydande miljöpåverkan. Hur omfattande samråd som behövs i varje enskilt fall samt hur detta skall utformas blir beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning. Detta uttrycks i paragrafen genom att samråd skall ske i behövlig omfattning. Enskilda som kan antas särskilt bli berörda omfattar inte en bredare allmänhet. Deras möjlighet att påverka processen regleras i 5 §.

I författningskommentaren till 6 kap. 5 § gjordes följande uttalanden, som följde efter ett stycke om kontakt med berörda myndigheter (prop. 1997/98:45 Del 2 s. 59 f.):

När det gäller sakägare bör det i många fall också vara praktiskt möjligt med en direktkontakt. När dessa utgör ett större antal och när det gäller kontakten med allmänheten kan det i många fall inledas med åtgärder som rundskrivelser och annonsering i ortspresen. Detta kan sedan kombineras med informationssammanträden och utställningar om den planerade verksamheten, där tillfälle ges att lämna såväl muntliga som skriftliga synpunkter till de ansvariga för projektet och miljökonsekvensbeskrivningen.

Med den allmänhet som kan antas bli berörd avses i paragrafen ett betydligt vidare begrepp än enskilda som avses i 4 §. Det är dels allmänheten i de områden som kan antas bli utsatta för miljöpåverkan från verksamheten eller åtgärden, dvs. närboende men även annan ortsbefolkning. I många fall kan dessa även vara sakägare.

Angående såväl det tidiga som det utökade samrådet angavs att det skulle ske i ett tidigt skede, innan exploitören fattat beslut om inriktningen i stort av verksamheten

och innan några låsningar gjorts beträffande lokalisering och utformning eller projektet i övrigt fått en mera bestämd utformning (se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 287 och Del 2 s. 59).

Den obligatoriska uppdelningen av samrådet i två delar kom sedermera att tas bort. I förarbetena till denna ändring angavs följande (prop. 2004/05:129 s. 44):

Den omständigheten att det är fråga om ett sammanhängande samrådsförfarande innebär inte detsamma som att samrådet kan anses genomfört genom att verksamhetsutövaren vid ett tillfälle informerat en myndighet eller allmänheten. Samrådsförfarandet är en process som går ut på att ge allmänheten och myndigheter m.fl. möjlighet att på ett tidigt stadium kunna påverka ett projekts utformning och det underlag som tas fram av verksamhetsutövaren. Om en verksamhet eller åtgärd medför en betydande miljöpåverkan kan det vara lämpligt att ett samråd upprepas eller sker i etapper (se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 60). Ett väl genomfört samråd minskar också risken för senare krav på kompletteringar och för överklaganden.

Den omständigheten att begreppet tidigt samråd tas bort innebär ingen skillnad beträffande vid vilken tidpunkt samrådsförfarandet skall inledas. Oavsett graden av en verksamhets eller åtgärds miljöpåverkan skall samrådet inledas på ett tidigt stadium, i god tid innan ansökan görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas.

Angående samrådskretsen uttalades i samma proposition följande (s. 46 f.):

Samrådskretsen för de verksamheter och åtgärder som medför en betydande miljöpåverkan bör kvarstå oförändrad jämfört med i dag [...]

Flera remissinstanser har uttryckt en oro för att allmänhetens möjlighet att informera sig om kommande projekt försämras. Enskilda som särskilt berörs skall alltid ingå i samrådskretsen oavsett graden av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan. I de fall verksamheten eller åtgärden skall antas medföra en betydande miljöpåverkan skall även den allmänhet som kan antas bli berörd ingå i samrådskretsen. Allmänhetens möjlighet att informera sig om kommande projekt kommer således inte att förändras jämfört med vad som gäller i dag.

Nu gällande bestämmelser i miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 2018. Dessa ska dock inte tillämpas i målet eftersom samrådet skedde före detta datum (se fjärde punkten i övergångsbestämmelserna till SFS 2017:955). Enligt 6 kap. 4 § miljöbalken i den lydelse som gällde vid tidpunkten för samrådet ska den som avser att bedriva en verksamhet som kräver tillstånd enligt balken samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda samt, om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, även med övriga statliga myndigheter och de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. I bestämmelsen anges även följande:

Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 § upprättas. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Före samrådet ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden lämna uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Uppgifterna ska lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som särskilt berörs.

I 6 kap. miljöbalken i dess nya lydelse har det som tidigare angavs i 6 kap. 4 § till största delen oförändrat förts över till nya bestämmelser, se särskilt 28 § 1 a), 29 § första stycket, 30 § första och andra stycket samt 31 § (jfr prop. 2016/17:200 s. 201 ff.). I förarbetena inför denna ändring gjordes följande uttalanden om samråds-kretsen som är av visst intresse i detta mål även om de nya bestämmelserna inte ska tillämpas (prop. 2016/17:200 s. 119):

I promemorian föreslås att det inte uttryckligen behöver anges att samråd ska ske med enskilda som kan antas bli särskilt berörda eftersom sådana enskilda är en del av den allmänhet som kan antas bli berörd och med vilka samråd ska ske. Länsstyrelsen i Östergötlands län har angett att den anser att det tydligare bör framgå att samråd även ska ske med de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden. Regeringen instämmer i den bedömningen eftersom kontakt med enskilda som

särskilt berörs bör ske genom en direktkontakt medan kontakt med den berörda allmänheten i bredare bemärkelse kan ske på annat sätt, t.ex. genom annons i ortspressen, se avsnitt 10.7.2. För att tydliggöra att enskilda som kan antas särskilt berörda utgör en annan typ av samrådspart än den berörda allmänheten i vidare bemärkelse bör sådana enskilda därför uttryckligen anges. Några remissinstanser har efterfrågat ett tydliggörande av vilka som ingår i den berörda allmänheten och vilka som kan antas vara särskilt berörda. Frågan har behandlats i tidigare förarbeten (prop. 1997/98:45 del II s. 57 och 60). Regeringen gör ingen annan bedömning nu än vad som gjordes i dessa förarbeten.

Av 6 kap. 9 § miljöbalken i dess äldre lydelse framgår att en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning och därmed ett godtagbart samråd utgör en processförutsättning, dvs. en nödvändig förutsättning för att en ansökan om tillstånd ska kunna prövas i sak (se även prop. 1997/98:45 Del 2 s. 65 och rättsfallet MÖD 2015:35).

Högsta domstolen prövade i rättsfallet NJA 2009 s. 321 om brister i en miljökonsekvensbeskrivning kunde avhjälpas. Bristerna i det fallet bestod i att alternativa utformningar av en planerad skyddsdamms inte hade redovisats. Högsta domstolen uttalade att det mera sällan bör vara möjligt att under en fortsatt handläggning läka väsentliga initiala brister i en miljökonsekvensbeskrivning.

Mark- och miljööverdomstolen har tagit ställning till frågan om genomförda samråd varit godtagbara i bl.a. rättsfallen MÖD 2002:15, MÖD 2002:39, MÖD 2003:88 och MÖD 2015:35. I ett av dessa avgöranden, MÖD 2002:39, fann Mark- och miljööverdomstolen att brister i samrådet kunde avhjälpas även efter det att ansökan getts in till tillståndsmyndigheten. Det rörde sig i det fallet om fortsatt tillstånd för bortledning av vatten för trädgårdsbevattning. Verksamheten var av mindre omfattning och hade pågått under lång tid, såvitt framkommit utan att medföra några skador på omgivningen. I MÖD 2003:88 uttalade Mark- och miljööverdomstolen att frågan om det i efterhand är möjligt att avhjälpa brister i samrådsförfarandet får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att bedömningen ska göras med hänsyn till framför allt verksamhetens art och omfattning samt de allmänna och enskilda intressen som berörs. Domstolen tog även hänsyn till att bristerna, bl.a. att alla särskilt berörda inte hade kontaktats, var förhållandevis allvarliga.

Mark- och miljööverdomstolens ställningstaganden

Hur samråd ska ske med särskilt berörda

I såväl äldre som nu gällande bestämmelser om samråd görs en skillnad mellan enskilda som kan antas bli särskilt berörda och den bredare allmänhet som kan antas bli berörd. Redan denna åtskillnad i lagtexten talar för att tanken bakom regleringen är att dessa grupper inte ska behandlas på samma sätt. Förarbetena bekräftar tydligt denna bild.

Ändamålsskäl talar också för att verksamhetsutövaren bör identifiera vilka som kan antas bli särskilt berörda och genom riktade åtgärder försöka nå fram till dem med information om samrådet. I samrådets funktion ingår att på ett tidigt stadium fånga upp uppgifter och åsikter från bl.a. närboende, för att få ett så bra underlag som möjligt inför arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och den planerade tillståndsansökan. Sådana kontakter kan vara av värde för såväl berörda som för verksamhetsutövaren, eftersom de ökar förutsättningarna för att på ett tidigt stadium anpassa den planerade verksamheten så att de negativa effekterna blir så begränsade som möjligt. Sådan anpassning kan för vissa verksamheter bestå i att helt andra lokaliseringar eller utformningar övervägs, medan det i andra fall kan handla om mindre justeringar av verksamheten eller anpassningar i utredningsarbetet. Genom att verksamhetsutövaren på ett tidigt stadium identifierar särskilt berörda och ger dem möjlighet att lämna synpunkter minskar också risken för att störningar uppmärksammas först senare i tillståndprocessen, något som kan leda till att den fördröjs och blir mer komplicerad.

För att dessa syften ska uppnås är det naturligtvis helt centralt att informationen om samrådet når fram till dem som är särskilt berörda. Sannolikheten för att det ska ske blir betydligt högre om information skickas direkt till dem, jämfört med om den endast lämnas i tidningsannonser och liknande. Vidare är det av betydelse att informationen presenteras på ett sådant sätt att berörda förstår att det är just ett samråd enligt miljöbalken de bjuds in till, med möjlighet att lägga fram synpunkter i syfte att påverka arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan. Det är dessutom av stor vikt att de som särskilt berörs ges förutsättningar att förstå hur de kan påverkas. Detta är särskilt viktigt när det gäller stora, komplexa verksamheter som påverkar omgivningen

på många olika sätt och även i andra fall där påverkan kan vara svår att förutse för en lekman.

Det kan invändas att det är svårt, särskilt när det gäller verksamheter med stor omgivningspåverkan, att dra en gräns mellan särskilt berörda och berörd allmänhet. Denna svårighet, som givetvis uppkommer, får dock inte leda till att samrådet med särskilt berörda helt försummas. Det är verksamhetsutövarens uppgift att i detta inledande skede bedöma och avgränsa vilka som kan antas bli särskilt berörda utefter kriterier som framstår som lämpliga i det enskilda fallet. Om sådana avvägningar gjorts och rimliga åtgärder vidtagits för att nå dessa enskilda bör det mycket sällan finnas skäl för prövningsmyndigheten att, när ansökan väl gjorts, avvisa den på grund av att kretsen av särskilt berörda då bedöms vara något större än som antogs vid samrådet (jfr rättsfallet MÖD 2015:35).

En fråga som uppkommer i detta sammanhang är vad det innebär att vara särskilt berörd i motsats till berörd som en del av allmänheten. Förarbetena är inte tydliga på denna punkt. I målet har LKAB argumenterat för att det inte går att peka ut en eller flera grupper som intar en särställning i förhållande till den berörda allmänheten, eftersom hela samhället påverkas av verksamheten på olika sätt och i varierande grad. Resonemanget tycks utgå från att man måste vara berörd på ett sätt som är unikt i förhållande till hur andra berörs för att vara ”särskilt berörd” i den mening som avses i 6 kap. 4 § miljöbalken. En sådan tolkning riskerar dock att underminera syftet med samrådet. Mer ändamålsenligt är, åtminstone i de allra flesta fall, att som särskilt berörda betrakta alla som förväntas drabbas av störningar som når en viss allvarlighetsgrad. Rör det sig om flera olika typer av störningar kan det i vissa fall vara nödvändigt att avgränsa flera olika grupper och samråda med dem separat. I andra fall kan det vara mer lämpligt att dra en gräns på ett visst avstånd från verksamheten och behandla berörda inom denna gräns som en gemensam grupp. Även andra avgränsningar kan vara relevanta beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Med de särskilt berörda som identifierats kan samrådsförfarandet se ut på olika sätt beroende på omständigheterna. Om flera kan väntas bli berörda på likartade sätt kan

samma standardiserade information skickas ut till dessa, s.k. cirkulär eller rundskrivelser (jfr prop. 1997/98:45 Del 2 s. 59). Det bör dock sällan kunna motiveras att de som på ett mer påtagligt sätt kommer att påverkas av verksamheten inte får information om samrådet genom direktutskick eller motsvarande. Kostnaderna för sådana utskick lär sällan vara betydande medan fördelarna ur samrådssynpunkt är mycket stora. All information om samrådet, även i annonser, bör vidare utformas så att det framgår vilken typ av störningar det är fråga om. I direktutskick till särskilt berörda bör det förklaras hur och varför den enskilde i fråga bedömts vara särskilt berörd.

Bedömningen i detta fall

Det samråd som LKAB genomfört uppfyller inte de krav som normalt sett bör ställas enligt beskrivningen ovan. Frågan är om det finns skäl att ändå godta samrådet. Som argument för att samrådet varit godtagbart har LKAB sammanfattningsvis anfört att verksamheten är känd på orten, att dialog förs på andra sätt med berörda bl.a. inom avvecklingsområdet, att ansökt verksamhet endast innebär en mindre förändring jämfört med befintliga förhållanden och att bearbetningskoncession har erhållits.

Mark- och miljööverdomstolen inser att förhållandena i Kiruna är speciella och ifrågasätter inte att bolagets verksamhet är väl känd. Samrådets syfte är dock inte enbart, eller ens framför allt, att informera om den planerade verksamheten utan att genom dialog med dem som på olika sätt berörs få förutsättningar att planera och utforma denna på bästa sätt. När det gäller boende och andra inom det som av bolaget benämns som avvecklingsområden kan det möjligen ifrågasättas om riktad information om samrådet skulle fylla någon funktion avseende de fastigheter där processen för uppköp och avflyttning är långt gånge. Det finns dock inte underlag i målet för att avgöra vilka fastigheter det skulle kunna röra sig om och inte heller skäl för domstolen att göra den bedömningen. I övrigt kan inte den omständigheten att verksamheten är väl känd frånta bolaget skyldigheten att samråda med särskilt berörda på sedvanligt sätt. Bestämmelsen om samrådsskyldighet innehåller inte något undantag för fall där nytt tillstånd söks för redan etablerade verksamheter. Inte heller finns det något undantag för verksamheter vars omgivningspåverkan redan kan antas vara känd hos berörd allmänhet. Om undantag från den lagreglerade samrådsskyldigheten skulle göras för sådana verksamheter finns det en risk att samrådet i praktiken begränsas till

enkelriktad och allmän information från verksamhetsutövaren, vilket skulle stå i strid med regleringens uttalade syfte.

När det gäller LKAB:s verksamhet kan de enskilda som berörs av den inte förutsättas ha en så detaljerad kunskap om gruvdriftens omgivningspåverkan att riktad information är onödig, även om planerna på att flytta stora delar av staden i och för sig knappast kan ha undgått någon. Det förhållandet att den ansökta verksamheten, enligt bolagets uppfattning, endast medför en mindre förändring i förhållande till vad som omfattas av gällande tillstånd innebär inte heller att samråd med särskilt berörda kan underlåtas. Frågan om brytningshastighet kan exempelvis vara avgörande för när avflyttning behöver ske eller när en energibrunn påverkas. Vidare ska villkor beslutas för den mycket omfattande verksamheten för första gången på lång tid och synpunkter som förs fram i samrådet kan ha betydelse för vilka villkor som kan bli aktuella. Beslutet om bearbetningskoncession begränsar endast tillståndsprövningen enligt miljöbalken på det sättet att någon prövning enligt 3 och 4 kap. inte ska göras och det beslutet kan därför inte i sig tillmätas någon nämnvärd betydelse för frågan om hur samrådsskyldigheten enligt miljöbalken ska fullgöras.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer alltså att LKAB inte har utfört samrådet med särskilt berörda på ett godtagbart sätt. Det ankommer på bolaget att genomföra ett samråd enligt de riktlinjer som beskrivits ovan. Direktutskick kommer att behöva ske åtminstone till fastighetsägare och boende inom de så kallade avvecklingsområdena och till innehavare av energibrunnar som riskerar att påverkas på ett inte obetydligt sätt. Därutöver är det mycket som talar för att direktkontakt kan vara motiverad även med enskilda som kommer påverkas av buller, damning etc.

Till skillnad från LKAB anser Mark- och miljööverdomstolen att bristerna i samrådet är väsentliga. Verksamhetens omgivningspåverkan är också exceptionellt omfattande. Utgångspunkten är därför att bristerna inte kan avhjälpas inom ramen för pågående tillståndsprövning. Även här uppkommer frågan om ett undantag från denna huvudprincip kan göras med hänsyn till de speciella omständigheter som föreligger i målet.

Som Mark- och miljööverdomstolen tidigare har redogjort för, och som även mark- och miljödomstolen har uttalat, är det viktigt att berörda uppfattar att de är inbjudna till just ett samråd. Det har därför begränsad betydelse även i detta sammanhang att verksamheten är väl känd på orten. Bolaget har anfört att det, vad gäller större delen av den planerade verksamheten, inte finns några uppgifter eller synpunkter som skulle kunna leda till några anpassningar av betydelse, samt att de synpunkter som skulle kunna komma på övriga delar kan beaktas i lika stor utsträckning nu som vid tidpunkten för samrådet. Denna typ av antaganden måste dock göras med mycket stor försiktighet. En väsentlig del av samrådets funktion kan nämligen sägas vara att tillföra uppgifter och synpunkter som verksamhetsutövaren inte själv har förutsett.

Även om det finns visst fog för bolagets argument att verksamhetens inriktning i detta fall inte ger utrymme för några mer omfattande justeringar bedömer domstolen mot denna bakgrund att bristerna i samrådet inte kan åtgärdas inom ramen för pågående tillståndsprövning.

Det är av stor vikt för processens effektivitet att prövningsmyndigheten tar ställning till frågan om en ansökan har brister som kan leda till avvisning så snart som möjligt. Den omständigheten att ansökan avvisades av mark- och miljödomstolen först en lång tid efter att den kom in förändrar dock inte Mark- och miljööverdomstolens ovan redovisade slutsatser (jfr rättsfallet NJA 2009 s. 321, där ansökan avvisades först i Högsta domstolen).

Sammanfattande bedömning

Miljöbalken föreskriver att den som avser att bedriva en tillståndspliktig verksamhet ska identifiera och samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. Inbjudan till samråd bör utformas på ett sådant sätt att dessa enskilda förstår vilka störningar de riskerar att drabbas av. Särskilt berörda bör bjudas in till samråd genom direktutskick och inte endast genom annonsering. LKAB har inte uppfyllt dessa krav och denna brist kan inte åtgärdas inom ramen för den pågående tillståndsprövningen. Det var därför riktigt av mark- och

miljödomstolen att avvisa bolagets ansökan om tillstånd. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2022-07-14

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsrådet Johan Svensson (deltog inte i beslutet om prövningstillstånd, skiljaktig), tekniska rådet Annika Billstein Andersson och hovrättsrådet Ralf Järtelius, referent.

Föredragande har varit Leonard Örner.

SKILJAKTIG MENING I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Hovrättsrådet Johan Svensson är skiljaktig och anför följande:

Enligt min mening bör skälen för beslutet från och med rubriken ”Mark- och miljööverdomstolens ställningstaganden” ha följande lydelse.

Frågan i målet är om det samrådsförfarande som förevarit uppfyller de krav som kan ställas främst avseende den grupp enskilda som kommer att påverkas av markdeformationer och grundvattensänkningar. Denna grupp är att anse som sakägare och är därför att anse som s.k. särskilt berörda.

I de förarbeten som det redogörs för i detta beslut (se bl.a. prop. 1997/98:45 Del 2 s. 57 och prop. 2004/05:129 s. 44) betonas vikten av att särskilt berörda enskilda och allmänhet ges möjlighet till påverkan under samrådsprocessen. Rörande särskilt berörda enskilda sägs i förarbetena (prop. 1997/98:45 Del 2 s. 59 f.) att det i många fall kan vara praktiskt möjligt att information om samrådsförfarandet sker genom en direktkontakt. I nämnda förarbeten nämns emellertid också rundskrivelser och annonsering i ortspressen om kretsen av enskilda berörda är stor. Vad som sägs i nämnda förarbeten återges också i referatet MÖD 2013:35 som avsåg samråds-kretsen och formerna för kontakten vid tillstånd till dragning av en starkströmsledning. Mark- och miljööverdomstolen anför i avgörandet att avgränsningen av samråds-kretsen och formen för samrådet måste ske med beaktande av en verksamhets art, omfattning och verkningar. Bedömningen måste enligt referatet göras i varje enskilt fall utifrån rådande förhållanden. Beträffande formen för samrådet kan enligt referatet ofta en direktkontakt med närboende vara både möjlig och lämplig. När de närboende utgör ett större antal kan samråd i stället ske genom cirkulär eller annonsering i ortspress.

Bolaget har den 8 juni 2017 hållit ett samrådsmöte. Av den presentation som bolaget redovisade vid samrådsmötet framgår att det gjordes en allmän presentation av bolagets kommande ansökan om tillstånd. I presentationen ingick också en översiktlig beskrivning av såväl markdeformationer som verkningarna avseende grundvatten och brunnar.

Information om samrådet har för både särskilt berörda enskilda och allmänheten gjorts på samma sätt. Något hinder mot att behandla båda grupperna lika kan inte anses finnas så länge båda grupperna får tillräcklig kännedom om samrådsförfarandet. Kallelser och information om samrådsmötet har skett genom annonser i två dagstidningar och ett annonsblad. I annonsen finns upplysning om att samrådsunderlag, som beskriver nuvarande och planerad verksamhet, finns på bolagets hemsida. Vidare finns information om kontaktperson. Information om den planerade ansökan och samrådsmötets tid och plats har också lämnats i den tidning, LKAB Framtid, som regelbundet distribueras till samtliga hushåll i Kiruna. Aktuellt nummer av tidningen distribuerades i början av juni och i den artikel som avser planerad ansökan och även innehåller kallelse till samrådsmötet nämns bl.a. påverkan på yt- och grundvatten. Vidare finns i tidningen artiklar om de vibrationer som bolagets verksamhet ger upphov till och i kartor redovisas tidplaner för köp av fastigheter och flyttning av byggnader.

Något som också påverkar bedömningen av samrådsprocessen är, såsom bolaget påpekat, att den gruvverksamhet som bedrivs i Kiruna och de störningar som verksamheten ger upphov till är väl kända bland de boende. Exempelvis har information om samhällsomvandlingen och bolagets planer för framtiden fortlöpande redovisats i tidningen LKAB Framtid.

Sammanfattningsvis anser jag således att utifrån de omständigheter som för närvarande föreligger har bolagets samrådsförfarande genomförts på ett godtagbart sätt.

Mark- och miljödomstolens beslut om avvisning ska därför upphävas och målet återförvisas för fortsatt handläggning. Slutlig prövning av om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken får därmed göras i samband med att målet avgörs (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 oktober 2017 i mål nr M 5973-17).



PARTER

Sökande

Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag, 556001-5835
Box 952
971 28 Luleå

Ombud: J E

SAKEN

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad gruvverksamhet och produktion av malmkoncentrat och pellets m.m. inom Kiirunavaara gruvindustriområde i Kiruna kommun

SLUTLIGT BESLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolags ansökan.
 2. Mark- och miljödomstolen fastställer prövningsavgiften till 200 000 kr.
-

BAKGRUND

Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (bolaget) lämnade den 29 juni 2018 in en ansökan till mark- och miljödomstolen om nytt tillstånd enligt miljöbalken för befintlig och utökad gruvverksamheten och produktion av malmkoncentrat och pellets m.m. inom Kiirunavaara gruvindustriområde.

Bolaget bedriver verksamheten med ett grundtillstånd meddelat år 1976 av koncessionsnämnden för miljöskydd (KN nr 14/76). Gruv- och förädlingsverksamheten har prövats i olika omgångar men bara gemensamt vid ett tidigare tillfälle. Den ansökan som lämnades in i juni 2018 var därmed mycket omfattande.

Efter inledande handläggningsåtgärder skickade domstolen den 31 oktober 2018 ansökan till remissinstanserna för yttrande ifråga om det förelåg behov av kompletteringar. Mark- och miljödomstolen gick därefter igenom ansökan, varefter bolaget den 3 oktober 2019 förelades att bemöta inkomna synpunkter. Domstolen begärde vidare för egen del omfattande omarbetningar av ansökningshandlingarna samt tydliggöranden av underlagen och kompletteringar. Domstolen påtalade att en fullständig granskning av materialet inte hade genomförts i detta skede.

Bolaget inkom – efter att anstånd meddelats i omgångar – i november 2020 med väl omarbetade handlingar och kompletteringar. Domstolen valde i det skedet att inte skicka ut den omarbetade ansökan på ytterligare s.k. kompletteringsrunda utan att i stället på egen hand gå igenom materialet för att avgöra om det fanns förutsättningar för att kungöra ansökan. Handläggningen av målet har därefter syftat till att säkerställa att det inte kvarstår några processuella hinder för att kungöra ansökan, vilket bolaget har informerats om. Ett antal förelägganden har därefter skickats ut för att klargöra frågor rörande processförutsättningar i målet.

När det gäller kompletteringar kopplat till samrådsprocessen kan följande nämnas särskilt. Domstolen har redan i föreläggande den 3 oktober 2019 (p. 28 i aktbil. 35) ställt frågor rörande vad bolaget angett om att en grundvattensänkning kan leda till

minskad effektivitet för energibrunnar, och efterfrågat om någon inventering skett av sådana brunnar, hur stor risk som föreligger för minskad effektivitet och om några skyddsåtgärder föreslås för att motverka detta. Frågan uppkom efter att bolaget i grundansökan hade angett att en grundvattensänkning kunde leda till minskad effektivitet för energibrunnar. Det var dock inte klarlagt hur många brunnar som fanns och på vilka fastigheter. Domstolen efterfrågade även förtydligande rörande om bolagets ansökan omfattade tillstånd till att anlägga en pumpledning mellan industriområdet och Kalixälven (p. 27 i aktbil. 35).

I den omfattande komplettering som inkom till domstolen ett drygt år senare, dvs. i november 2020, klargjordes att bolaget nu yrkade tillstånd till att i Kalix älv anlägga en anordning för avbördning av överskottsvatten från klarningsmagasinet med tillhörande ledningsdragning. Vidare framgick av bolagets komplettering att cirka 220 energibrunnar samt en dricksvattenbrunn identifierats inom gruvområdets påverkansområde och att det skulle komma att bli förutsedda skador för flertalet av energibrunnarna. Domstolen förelade därefter bolaget i december 2020 (aktbil. 149) att bl.a. förtydliga på vilket sätt nödvändiga samråd genomförts för den yrkade pumpledningen samt på vilket sätt samråd skett med berörda fastighetsägare av brunnarna. Vidare angav domstolen att det utifrån ingivet material framstod oklart om de samråd som skett hade berört samtliga vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken som ansökan omfattar samt efterfrågade förtydliganden i detta avseende. Bolaget inkom därefter under februari-mars 2021 med ytterligare kompletteringar och yttranden. Bolaget kompletterade på eget initiativ samråden rörande planerna på att anlägga flytande våtmarker i vissa sjöar samt ägarna till de fastigheter inom vilka det kunde bli aktuell att anlägga utsläppsanordning. Frågan om samråd rörande energibrunnarna berördes dock inte på annat sätt än att bolaget anförde att något särskilt riktat samråd inte hade genomförts rörande dessa utan att det hade skett inom ramen för samrådet med allmänheten.

Efter att domstolen gått igenom bolagets svar och kompletterande samråd, förelades bolaget på nytt i juni 2021 (aktbil. 170) att inkomma med mer ingående underlag bl.a.

rörande vilket samråd som skett för de som kunde anses särskilt berörda av verksamheten. Domstolen kunde konstatera att det inskickade underlaget för hur samrådsprocessen gått till inte var komplett och efterfrågade ytterligare kompletteringar rörande detta. Vidare konstaterade domstolen att det krävs riktade samråd med brunnsinnehavarna men att det inte hade skett, och bolaget bereddes därför tillfälle att yttra sig över frågan om denna brist kunde läkas samt hur frågan kunde hanteras i målet. Domstolen angav att det begärda underlaget krävdes inför ställningstagande om ansökan skulle kunna kungöras eller om den ska avvisas.

Bolaget inkom den 24 juni 2021 med kompletteringar rörande samrådsunderlaget samt yttrande. Domstolen förelade därefter bolaget på nytt den 12 augusti 2021 och angav att domstolen gått igenom materialet samt att bolaget inte hade besvarat frågan om det bedömdes möjligt att i efterhand läka bristande samråd. Domstolen angav vidare att domstolen nu övervägde att avvisa ansökan till följd av brister i samrådsprocessen samt lämnade bolaget möjlighet att inkomma med slutliga synpunkter i denna del. Bolaget inkom därefter med kompletterande yttrande och underlag i augusti 2021.

Vad bolaget har anfört i samrådsfrågan och hur genomförda samråd har gått till redovisas i det följande.

ANSÖKAN - GENOMFÖRDA SAMRÅD

Bolaget har i samrådsredogörelsen samt efterfrågade kompletteringar redogjort för samrådsprocessen. Sammanfattningsvis har bolaget uppgett att de genomfört samrådet på följande sätt.

Ett samrådsunderlag distribuerades till berörda myndigheter den 23 mars 2017 via e-post. Samrådsmöte med berörda myndigheter hölls den 29 och 30 mars 2017. Protokoll från dessa möten har inte redovisats men av underlaget framgår att yttranden har inkommit från Länsstyrelsen i Norrbotten län (länsstyrelsen), Kiruna kommuns (miljökontoret), Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, SGU, Tekniska verken i Kiruna och Trafikverket. MSB lämnade synpunkter via e-post men dessa redovisas inte i samrådsredogörelsen utan finns med först i redovisningen av ett kompletterande

samråd gällande sidobergsdeponin i den reviderade miljökonsekvensbeskrivningen (november 2020).

Samråd hölls med samebyarna Gabna och Laevas den 26 april 2017. Något protokoll från samrådsmötet har inte redovisats och något yttrande har inte inkommit. Inom ramen för de samverkansmöten som genomförs med Gabna och Laevas samebyar har LKAB bl.a. informerat om frågor kring tänkbara skyddsåtgärder som kan komma att beröra dem.

Inbjudan till samrådet den 8 juni 2017 för allmänhet och intresseorganisationer annonserades i de lokala dagstidningarna NSD och Norrbottens-Kuriren samt i Kiruna Annonsblad. Informationen samt samrådsunderlaget tillgängliggjordes även på LKAB:s hemsida. Annonsen formulerades enligt följande:



LKAB

INBJUDAN TILL SAMRÅD
ÖKAD PRODUKTION I
GRUV- OCH FÖRÄDLINGS-
ANLÄGGNINGAR I KIRUNA

Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) har för avsikt att ansöka om nytt tillstånd enligt miljöbalken för gruv- och förädlingsverksamheten, samt tillhörande verksamhet inom Kiirunavaaras industriområde i Kiruna kommun, Norrbottens län. Ansökan omfattar ökad produktion i befintliga gruv- och förädlingsanläggningar med de ändringar som följer av detta, men planeras i övrigt att i huvudsak bedrivas på motsvarande sätt som idag.

LKAB informerar genom denna annons om planerna och inbjuder allmänhet och intresseorganisationer till samråd enligt 6 kap 4§ miljöbalken.

Samrådsmöte hålls den **8 juni 2017 kl 18:00** på Folkets hus i Kiruna. Synpunkter kan inlämnas skriftligen **senast den 15 juni 2017** till nedan angiven kontaktperson.

Ett samrådsunderlag som beskriver nuvarande och planerad verksamhet, har upprättats och finns tillgängligt på LKAB:s webb: www.lkab.com/samrad. Samrådsunderlaget kan även skickas per brev efter begäran.

KONTAKTPERSON:
DANIEL BRÄNNSTRÖM, PROJEKTLEDARE MILJÖ, LKAB. TEL: 0980-711 75.
E-POST: DANIEL.BRANNSTR0M@LKAB.COM
ADRESS: LKAB FÖRVALTNINGSKONTOR, 981 86 KIRUNA

I LKAB:s egen tidskrift LKAB framtid, nr 2/2017, hade bolaget dessförinnan informerat om sin avsikt att ansöka om ett nytt tillstånd enligt miljöbalken för den pågående och framtida verksamheten i Kiruna. Tidskriften riktade sig till alla som bor i Malmfälten och delas bland annat ut till samtliga hushåll i Kiruna kommun. Artikeln innehöll information om bolagets planer för verksamheten i Kiruna och om pågående samråd och det publika samråd som skulle hållas i juni 2017. Det aktuella numret skickades ut i början av juni 2017.

Vid samrådsmötet den 8 juni 2017 deltog färre än 10 personer varav en representerade Urbergsgruppen medan övriga deltog i egenskap av privatpersoner. Endast ett fåtal frågor av högst generell karaktär berördes utan direkt koppling till ansökan och underlaget för denna. Inga egentliga synpunkter på den numera ansökta verksamheten och/eller samrådsunderlaget fördes fram under eller som en följd av mötet (via e-post, telefon eller annat sätt). Något särskilt protokoll från samrådsmötet upprättades därför inte.

I samband med bolagets revidering av ansökan som pågick från oktober 2019 till november 2020 genomfördes kompletterande avgränsningssamråd gällande sidobergsdeponin då man upptäckt att det i ansökan föreslagna deponiområdet var för snävt tilltaget. En samrådsredogörelse lämnades in som bilaga till den omarbetade miljökonsekvensbeskrivningen. Samrådsunderlaget skickades tillsammans med inbjudan till samrådsmöte till länsstyrelsen och Kiruna kommun den 21 februari 2020. Samrådsunderlaget och en inbjudan till skriftligt samråd skickades även till övriga myndigheter, organisationer och fastighetsägare som bedömts berörda. Skriftliga synpunkter kunde lämnas senast den 20 mars 2020. En inbjudan till skriftligt samråd annonserades även i Kiruna annonsblad, NSD och Kuriren den 26 februari 2020. Samrådsunderlaget tillgängliggjordes på bolagets hemsida. Samrådsmöte med länsstyrelsen och Kiruna kommun genomfördes den 13 mars 2020. Protokoll från samrådet samt protokoll från samverkansmöte då ändringarna togs upp med Gabna och Laevas samebyar bifogades redogörelsen. Skriftliga yttranden inkom från Naturvårdsverket, Myndigheten för

samhällsskydd och beredskap (MSB), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Kammarkollegiet, Svenska Kraftnät, Tekniska Verken i Kiruna AB och Trafikverket.

Efter att bolagets inkommit till domstolen med en omarbetad ansökan i november 2020 har kompletterande samråd genomförts efter föreläggande av domstolen till följd av ändringar av den ursprungliga ansökan. Bolaget har genomfört skriftligt samråd med fastighetsägaren Statens fastighetsverk, med anledning av att bolaget vill placera ut flytande våtmarker i sjöarna Mette Rakkurijärvi och Luossajärvi samt periodvis leda bort vatten från sjön Luossajärvi till dammsystemet. Ansökan har kompletterats med samrådsredogörelse inklusive yttrande från fastighetsägaren. Bolaget har även samrått avseende anläggande av ledning och utsläppsanordning inom fastigheterna X, Y och Z. Skriftligt samråd har hållits med kontaktperson för bysamfällighetens fastighet X samt fastighetsägarna till Y och Z.

BOLAGETS YTTRANDEN ANGÅENDE SAMRÅD

LKAB har huvudsakligen i två yttranden, daterade den 30 augusti 2021 och den 24 juni 2021, argumenterat för uppfattningen att det inte föreligger någon formell brist i de samråd som bolaget genomfört. Sammanfattningsvis har bolaget framhållit följande.

Inledning

Bolaget är införstått med att ett korrekt genomfört samråd enligt 6 kap. miljöbalken är en processförutsättning i ett mål om tillstånd enligt 9 och/eller 11 kap miljöbalken. Som framgår nedan föreligger det enligt bolagets uppfattning dock inga formella hinder mot att i efterhand under pågående prövning läka brister i ett genomfört samråd. Huruvida detta är möjligt är uteslutande en lämplighetsfråga som måste avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Riktade samråd

När det därefter gäller frågan om bolagets överväganden om behovet av ytterligare samråd m.m. vill LKAB inledningsvis påminna om att det beträffande fastigheterna

inom deformations- och avvecklingsområdet för utbrytningen av malmkroppen till och med nuvarande huvudnivå på 1365 avv. inte handlar om vilken grad av miljöstörningar som fastighetsägare och boende inom området förväntas tåla. Detta eftersom dessa kommer att behöva flytta från området för att ge plats åt gruvdriften. Något utrymme att bo kvar i området och (tvingas) "tåla" störningarna från verksamheten när deformationsområdet breder ut sig finns således inte utan avflyttning är det enda alternativet. Denna omvandling av områdena genomförs i första hand genom att LKAB på frivillig väg (med civilrättsliga avtal) förvärvar aktuella fastigheter med stöd av en antagen policy för hur fastigheterna/lägenheterna skall värderas och ersättas. I de fall frivilliga överenskommelser inte kan träffas har LKAB enligt minerallagen rätt att få tillgång till den mark som behövs genom markanvisning enligt minerallagen, vilket framgår av 9 kap. 2 § minerallagen. För de enskilda som berörs på sådant direkt sätt är därför frågan om ny bostad på annan plats eller monetär ersättning det som i första hand engagerar, inte vilka störningar inom området som kan förväntas och som skulle behöva tolereras om områdena inte skulle avvecklas. I så måtto är den så kallade samhällsomvandlingen en skyddsåtgärd kopplad till pågående och ansökt verksamhet som tillser att boende och andra intressenter inte skall behöva tåla orimliga störningar från gruvverksamheten.

Samrådsprocessen reglerades i 6 kap. 4 § miljöbalken enligt vilken bestämmelse samråd skulle ske med bland annat "enskilda som kan antas bli särskilt berörda" men även med "den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda" om verksamheten antogs innebära "betydande miljöpåverkan". Att ägarna till fastigheter inom det prognostiserade deformationsområdet ingår i kretsen "särskilt berörda" är uppenbart och samma gäller enligt bolagets uppfattning innehavare av energibrunnar inom det område där grundvattnet kan förväntas sänkas av i sådan omfattning att det kan påverka brunnarnas funktion på något sätt av betydelse. Att samråd skall ske med dessa är således uppenbart varför frågan är om det gällde några specifika krav på formerna för detta samråd och i så fall vilka.

Enligt bolagets uppfattning gällde enligt de aktuella bestämmelserna inte (och gäller inte heller enligt dagens motsvarande bestämmelser) några formella krav på att ett särskilt riktat samråd skulle hållas med enskilda som kan antas bli särskilt berörda (på det sätt som gäller ägarna till fastigheter inom avvecklingsområdet och/eller till energibrunnar inom influensområdet för grundvattenavsänkningen). Inte heller reglerades (eller regleras) i lagstiftningen de närmare formerna för hur ett samråd skulle genomföras.

Enligt bolagets uppfattning råder mot denna bakgrund ingen tvekan om att berörda fastighetsägare i god (rätt) tid har informerats om bolagets planer att ansöka om ett nytt tillstånd med den inriktning och omfattning som senare kom att göras. Kretsen enskilda som särskilt berörs i den mening som avses i 6 kap. är därtill förstås vidare än den som har sina intressen inom området som behöver avvecklas. Dit torde även räknas de som bor kvar och i någon mån får sin boendemiljö påverkad av gruvdriften, där rättspraxis innebär en mycket generös tolkning avseende vem som anses berörd. Detta gör att kretsen särskilt berörda är mycket omfattande och inte heller lämplig att i förväg avgränsa från bolagets sida, vilket också gör att det av LKAB valda förfarandet bedömts vara det mest lämpade.

Samtidigt vill bolaget framhålla att samrådsprocessen också måste ses i ljuset av att den ansökta verksamheten i förhållande till befintlig verksamhet, inte innebär någon egentlig förändring med avseende på deformations- och avvecklingsområdets och grundvattenavsänkningens fortsatta utbredning.

Verkningarna på marken av den pågående verksamheten är i sin tur mycket väl kända hos allmänheten sedan lång tid tillbaka genom den information som fortlöpande tillhandahålls inom ramen samhällsomvandlingen.

Som framgår av redogörelsen lämnas inom ramen för samhällsomvandlingen fortlöpande information om hur markdeformationerna förväntas breda ut sig och om vilka fastigheter som kommer att lösas in och när. Information om grundvattenavsänkningen

var inte lika tydlig vid tiden för samrådet - främst på grund av att det vid denna tidpunkt inte fanns någon prognos eller prediktion på samma sätt som för markdeformationerna - men det är/var likväl enligt bolagets uppfattning ett allmänt känt faktum bland sakägare och andra att grundvattennivåerna påverkas/sänks av varefter gruvan sänks av mot djupet och att detta även kan påverka effekten i energibrunnar om åtgärder inte vidtas. Kontakter med aktörer som borrar energibrunnar i Kiruna har också givit vid handen att grundvattensituationen (med succesivt avsänkta nivåer) är väl känd sedan lång tid tillbaka och beaktas vid anläggande av brunnar genom att brunnarna sandfylls från början om ett tillräckligt grundvattenflöde inte påträffas. Att frågan om den framtida grundvattenavsänkningens omfattning och utbredning skulle utredas vidare inom ramen för arbetet med ansökan framgick också uttryckligen av samrådsunderlaget och den information som lämnades under samrådsprocessen.

Sammantaget råder det enligt LKAB:s uppfattning ingen tvekan om att berörda sakägare har nåtts av informationen om bolagets samråd och hur ytterligare information finns att få.

Att det hos befolkningen i Kiruna i allmänhet och hos berörda sakägare i synnerhet finns och har funnits sedan lång tid en mycket god kunskap av hur den pågående och ansökta verksamheten kommer att påverka omgivningen (däribland bostäder och energibrunnar), är också enligt bolagets uppfattning förklaringen till att inte fler deltog vid samrådsmötet i juni 2017 och att det inte framfördes några egentliga synpunkter avseende den nu ansökta verksamheten.

För att ytterligare klargöra bilden vill LKAB i sammanhanget framhålla att det inom ramen för samhällsomvandlingen redan har genomförts omfattande avvecklingar av bostäder, annan bebyggelse och infrastruktur.

Nyproduktion av bostäder som skulle ersätta de som skulle rivras inleddes 2013 och har sedan dess pågått parallellt med avvecklingen i olika delar av Kiruna. Utöver bostäder så har en ny brandstation tagits i bruk 2020 och för närvarande pågår nyproduktion av

bl.a. kulturhus, polisstation, hotell och andra kommersiella fastigheter, hyresfastigheter och bostadsrätter i den nya stadskärnan, ca 3 km öster om den nuvarande. Avveckling av den nuvarande stadskärnan kommer att inledas under 2022. I övrigt har väg E10 letts om och har sedan förra året en helt ny sträckning norr om Kiruna. Vidare utreder Trafikverket olika alternativ för en ny järnvägsstation med tillhörande spårdragningar (som ska ersätta den tillfälliga stationslösningen) och presenterade våren 2021 ett antal olika lokaliseringsalternativ.

Enligt bolagets uppfattning råder mot angiven bakgrund ingen tvekan om att berörda fastighetsägare, liksom allmänheten i övrigt, sedan förhållandevis lång tid tillbaka är väl informerade och insatta i vad den befintliga pågående verksamheten på kort och lång sikt kommer att innebära ifråga om avvecklings- och utvecklingsområden m.m. även om exakta tidpunkter kan komma att förskjutas något. Information om detta har lämnats till berörda fastighetsägare och övrig allmänhet långt innan det formella samrådet inför bolagets nu aktuella ansökan påbörjades. Och som har konstaterats ovan innebär den ansökta verksamheten inte någon annan förändring än att tidplanerna kan komma att förskjutas något men inte heller den förändringen/skillnaden är säker. Beroende på marknadsförutsättningar, produktionsplaner, geologiska förutsättningar m.m. kan utvecklingen av deformationsområdet och grundvattenavsänkningen mycket väl komma att bli densamma som om verksamheten skulle drivas vidare med stöd av gällande tillstånd.

Sammanfattningsvis gäller således följande såvitt avser samråd med särskilt berörda enskilda (ägare till fastigheter och/eller brunnar inom avvecklingsområdet respektive influensområdet för grundvattenavsänkningen).

Samråd med dessa grupper har skett samtidigt och på samma sätt som samråd har skett med övrig allmänhet i och omkring Kiruna, det vill säga genom annonsering i dagstidningarna NSD och Norrbottens-Kuriren samt i Kiruna Annonsblad, genom tillhandahållande av samrådsunderlag och annan information via LKAB:s hemsida eller, för den som så önskat, i pappersform samt genom ett offentligt möte i juni 2017.

Mot denna bakgrund och med beaktande av den i Kiruna allmänt spridda kunskapen om bolagets planer för framtiden och vad de innebär för samhället i allmänhet och direkt berörda fastighetsägare i synnerhet, råder det enligt bolagets uppfattning ingen tvekan om att de senare har nåtts av informationen om bolagets samråd och hur ytterligare information finns att få.

Sakligt innehåller samrådsunderlaget tillräcklig information om såväl framtida markdeformationer som grundvattenavsänkning. Informationen uppfyller de krav som rimligen kan ställas mot bakgrund av det samtidigt gällande kravet på att samrådet skall hållas i ett så tidigt skede att eventuella synpunkter på utredningsbehov och annat hinner beaktas vid slutförandet av miljökonsekvensbedömningen och sammanställningen av annat underlag till ansökan.

Vid bedömningen av vilken information till fastighetsägare inom avvecklingsområdet, som krävs inom ramen för samrådet måste också beaktas det förhållandet att avflyttning kommer att ske (långt) innan störningarna i form av i första hand markdeformationer når området. Det har mot denna bakgrund inte funnits något behov/någon anledning att i särskild form eller ordning informera dessa sakägare om deformationer och andra störningar som hade kunna drabba dem om de hade bott kvar.

Sammantaget innebär det anförda att det genomförda samrådet enligt LKAB:s uppfattning uppfyller kraven enligt 6 kap 4 § miljöbalken i dess lydelse under 2017. Något formellt krav på att genomföra ett särskilt "riktat" samråd med nu aktuella fastighetsägare som går utöver det samråd som har genomförts och som har omfattat, men inte begränsats till, alla berörda fastighetsägare, kan enligt bolagets uppfattning inte utläsas av vare sig lagtext eller praxis.

Särskilt om samråd vattenverksamhet – brunnar

I denna del vill bolaget inledningsvis hänvisa till framställningen ovan. Som framgår där anser bolaget att genomförda samråd uppfyller kraven även såvitt avser fastigheter som har energibrunnar som kan komma att påverkas av grundvattenavsänkningen. Bolaget vill även påminna om att, vilket framhålls i skrivelsen den 3 februari 2021,

samråd med innehavare av brunnar inom det beräknade influensområdet skett på motsvarande sätt i andra fall utan att det väckts några frågor kring förfarandet.

I sammanhanget kan också framhållas att det vid tiden för samrådet inte fanns några prognoser över den förväntade grundvattenavsänkningens utbredning i plan och djup. Modelleringsarbetet hade förvisso inletts sedan tidigare, men det var vid samrådstillfället inte möjligt att prediktera och presentera förutsedd grundvattenpåverkan närmare än vad som då gjordes.

Sammanfattningsvis är det LKAB:s uppfattning att det inte föreligger någon formell brist i samrådet med innehavare av energibrunnar inom influensområdet. Samtidigt har LKAB under arbetet med den modell för värdering och ersättning av eventuella effektförluster i energibrunnar som bolaget är i färd med att ta fram, konstaterat att det skulle vara en fördel med ett förbättrat underlag angående antal brunnar, läge och djup m.m. och avser därför att i närtid distribuera en enkät till alla potentiellt berörda fastighetsägare som både informerar om grundvattensituationen och samlar in den information som behövs för ersättningsmodellen.

Formen för genomfört samråd och begreppen "allmänheten" respektive "särskilt berörda"

Utöver vad som har framkommit i samrådsredogörelsen och tidigare inlagor om den information som har lämnats om ansökan respektive samrådet, har LKAB i sin tidskrift LKAB Framtid nr 2/2017 informerat om bolagets avsikt att ansöka om ett nytt tillstånd enligt miljöbalken för den pågående och framtida verksamheten i Kiruna. Det aktuella numret återfinns som (Bilaga 1) till denna skrivelse. LKAB Framtid riktar sig till alla som bor i Malmfälten och delas bland annat ut till samtliga hushåll i Kiruna kommun.

Som framgår av bilagan innehåller inslaget/artikeln information om bolagets planer för verksamheten i Kiruna och om pågående samråd och det publika samrådsmöte som hölls i juni 2017. Det aktuella numret skickades ut i början av juni, det vill säga före samrådsmötet.

Beträffande den annonsering i lokala tidningar och annonsblad som omnämns i samrådsredogörelsen (och i bolagets yttrande 2021-06-24) används förvisso inte ordet "berörda" eller orden "särskilt berörda" i annonstexten, men det finns inte heller något i annonstexten som antyder att den "allmänhet" som annonsen vänder sig till skulle vara begränsad i något avseende och exkludera gruppen "särskilt berörda". Det har tvärtom uppenbart varit LKAB:s avsikt att med begreppet "allmänhet" inkludera en bredare krets eller målgrupp i samrådet, i vilken även gruppen "särskilt berörda" ingår. Utformningen av annonserna har skett i linje med hur bolaget har utformat motsvarande annonser i tidigare tillståndsärenden och där det i annonserna inte heller har angetts uttryckligen att dessa vänder sig även till "särskilt berörda" av verksamheten.

Att gruppen "särskilt berörda" av en ansökt verksamhet eller åtgärd kan utgöra en delmängd av "allmänheten" stöds av uttalanden i förarbetena, se exempelvis prop. 2004/05:129, s 46 där det talas om "den allmänhet och de organisationer som är särskilt berörda". Även andra förarbetsuttalanden klargör enligt LKAB:s uppfattning sammantaget att begreppet "allmänheten" skall tolkas vidsträckt och även inkluderar enskilda "särskilt berörda".

I anslutning till frågan om samråd med "särskilt berörda" relativt gruppen "allmänheten" vill LKAB även hänvisa till MÖD 2015:35 i vilket mål MÖD hade att pröva ett beslut av Energimarknadsinspektionen att med hänvisning till brister i samrådet avvisa en ansökan om nätkoncession från Vattenfall Eldistribution AB (MÖD avgjorde samma dag målet M 2763-15 med samma parter, frågeställning och utgång och som enligt vissa källor är refererat under samma nummer som ovan). Vattenfalls ansökan avsåg markförläggning av en tidigare luftledning och bolaget hade begränsat sitt direktutskick i samrådet till ägarna av fastigheter inom ett avstånd om 20 meter från ledningen. Då det gällde flerfamiljshus (hyresfastigheter och bostadsrättsföreningar) hade direktutskick skett till hyresvärderna respektive styrelsen för bostadsrättsföreningen, men inte till hyresgäster eller bostadsrättsinnehavare. I övrigt hade samråd skett genom annonsering i tre lokaltidningar i kombination med ett offentligt möte/öppet hus.

I sitt beslut att avvisa ansökan hänvisade Energimarknads-inspektionen dels till att gränsen 20 meter var alltför snäv, dels att hyresgäster och bostadsrättsinnehavare inte hade informerats direkt utan enbart via hyresvärderna respektive föreningens styrelse. Efter Vattenfalls överklagande fastställde mark- och miljödomstolen Energimarknads-inspektionens beslut att avvisa ansökan, medan MÖD upphävde Energimarknads-inspektionens beslut och återförvisade målet till inspektionen för fortsatt handläggning.

I sin dom konstaterar MÖD bland annat att de närmare formerna för *hur* samråd skall genomföras får bestämmas med beaktande av en verksamhets art och omfattning och hänvisar till förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, s 57). I det fortsatta konstaterar MÖD vidare bland annat att det i ärenden där kretsen närboende/särskilt berörda "utgör ett större antal kan samråd istället ske genom cirkulär eller annonsering i dagspress. Något krav på hur annonsering om samråd ska ske har inte ställts upp, och det saknas enligt Mark- och miljööverdomstolen skäl att ställa krav på sådan kungörelse som ska ske enligt lagen om (1977:654) om kungörelse i mål och ärenden hos myndighet m.m."

I ärendet hade som nämnts annonsering skett i tre lokaltidningar och lydelsen av annonserna framgår av (Bilaga 2, kopia av annonsen och en avskrift av annonstexten). Som framgår av bilagan anges i rubriken till annonsen ingen särskild målgrupp. Inte heller finns det någon annan skrivning i annonsen som riktar sig till "enskilda berörda" eller "särskilt berörda". Däremot anges i den fortsatta texten, efter information om det kommande "öppet hus" där information om projektet skulle lämnas, att "Alla intresserade är välkomna att komma in med synpunkter." I sina domskäl skriver MÖD bland annat "Genom annonsering i lokaltidningar har samrådet även inkluderat de enskilda som kan anses berörda utanför 20-meters-gränsen som direktutskick gjorts inom liksom de enskilda hyresgäster och bostadsrättshavare som inte fått del av direktutskicken."

Av det aktuella avgörandet kan konstateras till en början att annonsering i kombination med ett offentligt möte är ett godtagbart sätt att samråda även med gruppen "enskilda

berörda", framförallt när kretsen är vid (och därmed svår att avgränsa). Vidare framgår att, vilket är av särskilt intresse i förevarande mål, sådan annonsering *inte uttryckligen* behöver vända sig till gruppen "enskilda berörda" eller "enskilda särskilt berörda".

MÖD:s avgörande kan enligt LKAB:s uppfattning inte förstås på annat sätt än att det fanns "enskilda särskilt berörda" som inte hade nåtts av direktutskicken men med vilka samråd ansågs ha skett på ett godtagbart sätt genom den aktuella annonsen i kombination med det öppna husmötet. I annonsen fanns inget som riktades särskilt till "enskilda berörda" eller "särskilt berörda" utan dessa behandlades som de delmängder av allmänheten som de enligt LKAB:s uppfattning utgör.

I anslutning till detta och med koppling till förevarande mål vill LKAB återigen påminna om att bolagets tidning LKAB Framtid *delas ut till samtliga hushåll inom Kiruna kommun* och har därigenom samma funktion som ett eget direktutskick från bolaget till hela allmänheten i Kiruna, däribland alla enskilda som kan bli berörda eller särskilt berörda av den planerade verksamheten.

Sammantaget innebär det ovan anförda, tillsammans med vad som har anförts i tidigare inlagor och underlag, att LKAB anser att aktuellt samråd har genomförts på ett godtagbart sätt med hänvisning till kraven i 6 kap 4 § första stycket p 2 miljöbalken enligt dess lydelse vid tiden för samrådet. Av det nu aktuella föreläggandet framgår emellertid att mark- och miljödomstolen hyser tvivel om samrådet kan godtas i dess nuvarande form varför LKAB nedan, i enlighet med föreläggandet, utvecklar sin syn på frågan om möjligheten att läka uppfattade brister inom ramen för en pågående prövning.

Möjligheten att läka brister i samrådet inom ramen för pågående prövning

I denna del vill bolaget inledningsvis framhålla att det inte råder något formellt hinder mot att läka brister i samråd inom ramen för en pågående prövning. Detta framgår redan av förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2, s 60) där det i författningsskomentaren till 6 kap 5 § anges att "Om samrådsskyldigheten inte har fullgjorts, får prövningsmyndigheten förelägga sökanden vid vite att vidta de samråds-

åtgärder som behövs." Det finns inga uttalanden från senare ändringar av samrådsreglerna som antyder att något annat skulle gälla idag. Att detta gäller bekräftas också i flera avgöranden från MÖD, däribland MÖD 2002:39 och 2003:88. I båda avgörandena skriver MÖD i sina skäl bland annat att frågan om det är möjligt att i efterhand, inom ramen för en pågående prövning, läka/avhjälpa brister i samråd får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I det förstnämnda målet, som avsåg ansökan om tillstånd till uttag av vatten för trädgårdsbevattning, hade något (tidigt) samråd inte överhuvudtaget genomförts och inte heller fanns i ansökan till miljödomstolen någon miljökonsekvensbeskrivning. Miljödomstolens beslut att avvisa ansökan på grund av dessa brister upphävdes ändå av MÖD som enligt domskälen kom fram till att båda bristerna var möjliga att läka under pågående prövning hos miljödomstolen.

I det andra målet, som avsåg en täktverksamhet, framgår av MÖD:s dom att bristerna i samrådet bland annat bestod i att sökanden inte (i någon form) hade kontaktat alla de som skulle komma att beröras av verksamheten. Inte heller kunde sökanden redogöra för vilken information som hade lämnats till de som de facto hade kontaktats, vilka dessutom inte hade fått möjlighet att lämna synpunkter på ansökan. Mot bakgrund av verksamhetens ingripande natur och hur allvarliga brister som förelåg ifråga om samrådet, fann MÖD att det i det målet inte fanns förutsättningar att i efterhand komplettera samrådet inom ramen för pågående prövning.

Även i andra ärenden där domstolar har funnit att det saknas förutsättningar att läka brister i samråd inom ramen för pågående prövning, uppfattar LKAB att det närmast genomgående har handlat om grava brister såsom att myndigheter ingående i den obligatoriska samrådsretsen inte har hörts. Vidare uppfattar bolaget att det ofta har handlat om nyetablering av verksamheter eller i vart fall om betydande ändringar där samrådet normalt får anses ha en delvis annan roll och funktion än i mål som väsentligen gäller fortsatt verksamhet utan större ändringar. Samrådet är ostridigt ett viktigt inslag i alla tillståndsprövningar men torde jämförelsevis vara av än större betydelse

vid nyetableringar och större ändringar där bland annat frågor om lokalisering av hela eller delar av en ansökt nyetablering och/eller frågor om alternativa tekniska lösningar inte sällan är centrala frågor för samrådet.

Sammanfattningsvis följer av förarbetena till miljöbalken och praxis att det inte föreligger några formella hinder mot att i efterhand, inom ramen för en pågående prövning, läka brister i samrådet. Huruvida detta kan och bör tillåtas får avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Beträffande vilka omständigheter som därvid är/kan vara av betydelse ger praxis viss vägledning, men är inte så tydlig att frågan låter sig besvaras på annat sätt än att det vid denna prövning finns utrymme att beakta ett brett spektrum av omständigheter.

Överfört till förevarande mål anser LKAB att i första hand nedan behandlade omständigheter är, i olika grad, av betydelse för frågan om det finns förutsättningar att läka brister i samrådet inom ramen för pågående prövning.

Den ansökta verksamheten är otvivelaktigt mycket omfattande med stor påverkan på Kiruna samhälle och närområdet i övrigt. Verksamheten har dock pågått sedan mer än hundra år med verkningar som är mycket väl kända hos både myndigheter och alla boende i Kiruna med omnejd. Nu aktuell ansökan avser till övervägande del ett nytt samlat tillstånd till befintlig pågående verksamhet som förvisso omfattar en viss produktionsökning och vissa andra ändringar (bland annat deponering av sidoberg i delvis nya områden) men när det gäller gruvverksamheten, som är orsaken till de markdeformationer och den grundvattenavsänkning som vid sidan av det direkta markanspråket får anses vara de mest ingripande konsekvenserna för omgivningen, har, som LKAB har framhållit tidigare, den ansökta produktionsökningen ingen egentlig betydelse för hur omfattande påverkan blir. Markdeformationerna och grundvattenavsänkningen kommer att bli desamma som om verksamheten drivs vidare med stöd av nu gällande tillstånd. Detta eftersom brytning självklart inte kan ske på annan plats än där malmen finns samtidigt som det saknas realistiska alternativ till dagens skivrasbrytning som metod. Inte heller finns det någon praktiskt genomförbar metod eller

åtgärd för att vid skivrasbrytning begränsa vare sig markdeformationer eller grundvatteninträning och avsänkning. Någon möjlighet att "omlokalisera" gruvan (eller någon annan väsentlig del av verksamheten) eller i grunden ändra brytningsteknik och/eller att begränsa effekterna på marken och grundvattnet av brytningen föreligger således inte.

Även när det gäller övriga störningar av verksamheten framgår av ingiven miljökonsekvensbeskrivning att störningarna kommer att vara i allt väsentligt desamma som vid dagens verksamhet. Undantaget är utsläppen till luft från förädlingsverken som kommer att öka, men som framgår av den ingivna MKB:n förutsätter den ansökta produktionsökningen i förädlingsverken bland annat att antalet oplanerade stopp kan minska avsevärt vilket kommer att verka begränsande på utsläppen till luft. Sammantaget innebär detta att även ökningen av utsläppen till luft blir begränsad. Någon betydande lokal påverkan på närboende genom utsläppen till luft förväntas därför inte heller.

Verksamheten som sådan innebär således påtagliga verkningar i omgivningen men i förhållande till nollalternativet (fortsatt verksamhet med stöd av gällande tillstånd) är skillnaderna (mycket) begränsade och såvitt avser markdeformationer och påverkan på grundvatten/energibrunnar i praktiken närmast obefintliga.

Vidare bör framhållas att ovanjordsverksamheten (framförallt förädlingsverksamheten) har prövats fullt ut mot miljöbalken år 2005. Gruvverksamheten genomgick 1998 en allomfattande omprövning av villkoren efter ansökan av Naturvårdsverket kort före miljöbalken trädde ikraft. Därefter har ett flertal mer begränsade ändringar av verksamheten tillståndsprövats enligt miljöbalken.

LKAB vill även framhålla att ett mycket omfattande samråd de facto har genomförts i förevarande mål med alla berörda myndigheter, berörda samebyar och allmänheten (varmed LKAB även har avsett den delmängd av enskilda som kan anses "särskilt berörda" och som i förevarande mål uppenbarligen i huvudsak inte låter sig avgränsas på något tydligt sätt). Kompletterande samråd med bland annat berörda fastighetsägare

har också genomförts med anledning av vissa skyddsåtgärder/vattenverksamheter som har utvecklats under handläggningen av ansökan.

Avslutningsvis i denna del vill LKAB återkomma till den allmänna kunskapsnivån i Kiruna med omnejd om bolagets verksamhet, framtidsplaner och påverkan på boende och samhället i övrigt av inte minst gruvverksamheten. LKAB vill inte på något sätt förringa betydelsen av att samrådet enligt, vid tiden för samrådet, 6 kap 4 § första stycket p 2 miljöbalken genomfördes på ett sätt som uppfyller kraven enligt lagtext och praxis. Det hindrar dock inte LKAB från att vidhålla att det rimligen måste finnas utrymme att ta hänsyn till hur väl kända förhållandena var och är i samhället, i första hand vid bedömningen av om det överhuvudtaget föreligger några brister i genomfört samråd men annars vid bedömningen av hur allvarliga av domstolen uppfattade brister skall anses vara och huruvida det finns utrymme att läka dessa brister inom ramen för den pågående prövningen.

LKAB vill även påminna om den så kallade samhällsomvandlingens funktion som skyddsåtgärd som innebär att det inte finns några enskilda som kommer att (behöva) bo kvar inom området för markdeformationer som överstiger gällande och föreslagna villkorsgränser. Deformationsprognoserna tar höjd för osäkerheter och programmet för inlösen (och detaljplaneläggning) utformas respektive sker med sådana marginaler att ingen kvarboende (ens tillfälligtvis) kommer att behöva bo i nära anslutning till faktiskt utvecklade markdeformationer. Det finns således ingen egentlig risk för någon märkbar påverkan i form av markdeformationer på fastigheterna utanför vid var tid gällande område för inlösen.

Mot bakgrund av vad som har anförts ovan och i tidigare inlagor angående genomfört samråd och övriga omständigheter, kan LKAB inte se att de delar av samrådet som domstolen uppfattar som bristfälliga eller i vart fall ifrågasätter är av den karaktären att de inte kan avhjälpas genom ett kompletterande samråd inom ramen för pågående prövning. Ansökan är ännu inte kungjord vilket innebär att det är möjligt att före kungörelsen göra de ytterligare kompletteringar av underlaget som ett kompletterande

samråd kan komma att ge anledning till. I och med detta finns ingen egentlig risk att den ansökan med tillhörande underlag som sedermera kungörs, inte skulle vara så komplett som mark- och miljödomstolen bedömer erforderligt för nästa steg i prövningen. I sammanhanget vill LKAB även framhålla att det efter tidigare genomfört samråd inte har tillkommit några omständigheter som begränsar möjligheterna att beakta de eventuella tillkommande synpunkter som kan komma fram under ett kompletterande samråd.

Kompletterande samråd

Mot bakgrund av vad mark- och miljödomstolen har anfört i föreläggandet om att det enligt domstolens uppfattning förefaller föreligga brister i genomfört samråd och vad som framgår ovan angående möjligheterna att läka uppfattade brister i samrådet inom ramen för pågående prövning, är LKAB berett att genomföra ett kompletterande samråd med fokus på de som kan antas bli särskilt berörda enligt 6 kap miljöbalken.

Fortfarande är det enligt LKAB:s uppfattning inte möjligt att göra någon egentlig avgränsning av den aktuella gruppen "särskilt berörda" och detta gäller även den delgrupp som omfattar ägare/innehavare av energibrunnar som kan komma att påverkas på något sätt av betydelse. Det framtida influensområdet för grundvattenavsänkning är inte möjligt att bestämma med sådan noggrannhet att kretsen "särskilt berörda" brunnsinnehavare låter sig avgränsas på något för samrådet användbart sätt. Det kan också antas att det finns energibrunnar som inte finns antecknade i SGU:s brunnsregister och inte heller är anmälda till kommunen.

Mot denna bakgrund kommer i sådant fall även ett kompletterande samråd att genomföras genom annonsering med i huvudsak samma utformning (men med tydligare adressering till berörd/särskilt berörda) och via samma kanaler som vid föregående tillfälle, inklusive den egna tidningen LKAB Framtid. Som har angetts ovan distribueras LKAB Framtid till alla hushåll inom Kiruna kommun vilket innebär att den har i det närmaste lika god täckning som det lokala annonsblad som också används och som förutom till hushållen även distribueras till företag i Kiruna kommun. Genom ett

sådant kompletterande samråd kan det inte råda något som helst tvivel om att information om samrådet har nått alla potentiellt särskilt berörda i Kiruna tätort med omgivningar, och att alla uppfattade eventuella brister i tidigare samråd därmed kan läkas.

Inför ett dylikt kompletterande samråd kommer underlaget att uppdateras för att spegla nuvarande förbättrade kunskapsläge med avseende på de miljöeffekter som den ansökta verksamheten kan antas medföra.

I kompletteringen/yttrandet 2021-06-24 informerade LKAB om sin avsikt att via en enkät inhämta kompletterande uppgifter angående befintliga energibrunnar att använda vid utformningen av den ersättningsmodell som bolaget arbetar med. Mot bakgrund av det stora antalet fastigheter inom det beräknade influensområdet och svårigheten att avgränsa kretsen potentiellt berörda fastighetsägare har LKAB beslutat att, utöver ett utskick av brunnsenkäten till kända innehavare av brunnar, också informera om enkäten via annonsering. För det fall att det blir fråga om att genomföra ett kompletterande samråd enligt ovan, kommer annonseringen av brunnsenkäten att ske samordnat med annonseringen av det kompletterande samrådet. Dock kommer brunnsenkäten att informeras om via egna annonser i syfte att inte skapa oklarhet om vad som utgör samråd respektive enkät.

Avslutande synpunkter

Avslutningsvis kan LKAB inte undvika att beröra frågan om betydelsen av att föreläggandet kommer först mer än tre år efter att ansökan gavs in till domstolen och efter att bolaget har, efter förelägganden från domstolen och synpunkter från remissmyndigheterna, givit in omfattande kompletteringar av underlaget. LKAB har förståelse för att underlaget för ansökan är mycket omfattande och att det har tagit tid att läsa in och överväga, men som framgår av förarbetena till miljöbalken och som MÖD uttalar i bland annat MÖD 2002:15 är frågan om samråd en sådan processförutsättning som tillståndsmyndigheten/domstolen har att ta ställning till tidigt under sin handläggning ("utan dröjsmål"). Att avvisa en ansökan med hänvisning till brister i samrådet först efter mer än tre års handläggning kan enligt LKAB bara komma ifråga under mycket

speciella förhållanden som enligt bolagets uppfattning inte föreligger i förevarande mål.

Det är sammanfattningsvis bolagets uppfattning att genomfört samråd kan godtas med hänvisning till bestämmelsen i 6 kap. 4 § första stycket p 2 miljöbalken i dess lydelse vid tiden för samrådet. I den mån domstolen ändå anser att det föreligger brister i samrådet finns det, enligt vad som har utvecklats ovan, möjlighet att genom ett kompletterande samråd läka dessa inom ramen för pågående prövning utan att syftet med samrådet går förlorat.

LKAB hyser inga tvivel om att även mark- och miljödomstolen är angelägen om att målet inte fördröjs längre än nödvändigt men vill ändå uttryckligen hemställa om att domstolen utan dröjsmål tar ställning till vad bolaget har anfört i denna och tidigare inlagor angående genomfört samråd.

För det fallet att mark- och miljödomstolen inte delar LKAB:s uppfattning att det genomförda samrådet kan godtas, hemställer LKAB vidare om att domstolen klargör i vilka avseenden samrådet anses brista och hur angivna brister i förekommande fall kan läkas.

RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR

Tillämplig lagstiftning

Ansökan lämnades in den 29 juni 2018 dvs. efter de ändringar som infördes i miljöbalken den 1 januari 2018. Hänvisningarna till reglerna i 6 kap. miljöbalken gäller därför denna tidigare lydelse, som ska tillämpas i fråga om de inledande samråden i aktuellt mål.

Regler gällande samråd framgår av 6 kap. 4 § miljöbalken. Av stadgandet framgår bl.a. att den som avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd ska samråda med bl.a. de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning och miljö-

påverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Före samrådet ska uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan lämnas till bl.a. de enskilda som särskilt berörs.

Enligt dåvarande lydelse av 6 kap. 9 § miljöbalken ska den myndighet som prövar en ansökan i ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i kapitlet. Detta innebär att en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning, vars upprättande ska föregås av samråd, utgör en processförutsättning.

Förarbeten

Vid miljöbalkens införande fanns en uppdelning av samrådsförfarandet i vad som benämndes tidigt och utökat samråd. Av prop. 1997/98:45 del II sid. 57 f framgår bl.a. följande angående det tidiga samrådet.

”Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framför allt närboende och andra som särskilt kommer att bli berörda, i många fall kommer dessa också att vara sakägare. Det är viktigt att dessa kommer in på ett inledande stadium i processen och får möjlighet att påverka även om verksamheten senare inte bedöms ha betydande miljöpåverkan. Hur omfattande samråd som behövs i varje enskilt fall samt hur detta skall utformas blir beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning. Detta uttrycks i paragrafen genom att samråd skall ske i behövlig omfattning. Enskilda som kan antas särskilt bli berörda omfattar inte en bredare allmänhet. Deras möjlighet att påverka processen regleras i 5 §.

Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden skall före samrådet till länsstyrelsen och enskilda som särskilt berörs lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Det innebär att de uppgifter som då finns, bestående av preliminära planer och beräkningar, får utgöra underlag för samrådet.”

Angående det utökade samrådet i 5 § anges i samma proposition, sid. 59 f, bl.a. följande.

”Hur omfattande detta utvidgade samråd bör vara i varje enskilt fall samt hur detta skall utformas blir även det beroende av den planerade verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden bör lämpligtvis när det är möjligt ta direkt

kontakt med dem som kan ha ett intresse i saken. Antalet berörda myndigheter förutom tillståndsmyndigheten bör i allmänhet inte vara större än att sådan direktkontakt kan tas. Kommunen kan förutsättas alltid komma att beröras, framför allt torde byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd oftast vara berörda.

Även centrala statliga myndigheter kan beröras såsom Naturvårdsverket, Boverket, Kammarkollegiet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk. Detta gäller framför allt när det är verksamheter eller åtgärder av mycket stor omfattning.

När det gäller sakägare bör det i många fall också vara praktiskt möjligt med en direktkontakt. När dessa utgör ett större antal och när det gäller kontakten med allmänheten kan det i många fall inledas med åtgärder som rundskrivelser och annonsering i ortspressen. Detta kan sedan kombineras med informationssammanträden och utställningar om den planerade verksamheten, där tillfälle ges att lämna såväl muntliga som skriftliga synpunkter till de ansvariga för projektet och miljökonsekvensbeskrivningen.

Med den allmänhet som kan antas bli berörd avses i paragrafen ett betydligt vidare begrepp än enskilda som avses i 4 §. Det är dels allmänheten i de områden som kan antas bli utsatta för miljöpåverkan från verksamheten eller åtgärden, dvs. närboende men även annan ortsbefolkning. I många fall kan dessa även vara sakägare. Någon begränsning till den här angivna allmänheten att delta i samrådet finns det dock inte utan en vidsträckt tolkning av begreppet allmänheten avses. Skyldigheten för den som avser att bedriva verksamheten att informera gäller dock endast den allmänhet som kan antas bli berörd. Bland organisationer som kan vara berörda kan nämnas miljö- och naturvårdsorganisationer. Det gäller framför allt sådana som är verksamma på den ort där verksamheten eller åtgärden planeras.

Eftersom förfarandet med miljökonsekvensbedömning är avsett att leda till att den planerade verksamhetens eller åtgärdens miljöverkan blir ordentligt klarlagd och att allmänhet, organisationer m.fl. verkligen skall kunna påverka, kan det vara lämpligt att ha ett samrådsförfarande vid flera tillfällen. Om det är omfattande ingrepp i miljön som skall göras och flera alternativ växer fram under processen är det särskilt lämpligt att samrådet upprepas eller sker i etapper. I vissa fall bör det också vara möjligt att förena samrådsförfarandet i denna paragraf med annan typ av information eller samråd som blir aktuellt. Plan- och bygglagen innehåller krav på samråd, när det gäller t.ex. översikts- och detaljplanering med berörda myndigheter, sakägare och andra. Det förfarande med miljökonsekvensbedömning som föreskrivs i denna paragraf bör i vissa fall kunna samordnas med den samrådsskyldighet som föreligger enligt PBL.

På samma sätt som råd inhämtas från myndigheter om den planerade verksamhetens bedrivande kan råd även inhämtas om hur miljökonsekvensbedömningen bör genomföras.

Enligt 22 kap. 1 § första stycket 2 skall en ansökan innehålla uppgift om det samråd som skett och vad som framkommit vid detta.”

Uppdelningen av samrådsförfarandet togs bort från miljöbalken efter prop.

2004/05:129. På sidan 47 kan följande utläsas angående samrådets omfattning.

”Flera remissinstanser har uttryckt en oro för att allmänhetens möjlighet att informera sig om kommande projekt försämras. Enskilda som särskilt berörs skall alltid ingå i samrådskretsen oavsett graden av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan. I de fall verksamheten eller åtgärden skall antas medföra en betydande miljöpåverkan skall även den allmänhet som kan antas bli berörd ingå i samrådskretsen. Allmänhetens möjlighet att informera sig om kommande projekt kommer således inte att förändras jämfört med vad som gäller i dag.”

Praxis

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har prövat frågan om samråd vid flera tillfällen. Nedan följer referat av ett antal av dessa avgöranden.

Rättsfallet MÖD 2015:35 avsåg en ansökan om nätkoncession för linje avseende markförlagd starkströmskabel. Sökanden hade samrått med enskilda fastighetsägare, men inte andra närboende, inom särskilt avstånd (20 meter) från föreslagen ledningsdragning genom direktutskick, och därutöver annonserat i lokaltidning. MÖD uttalade vid prövningen bl.a. följande. Syftet med samrådet är att enskilda på ett tidigt stadium ska få möjlighet att påverka verksamheten innan en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och ansökan lämnas in. Med hänsyn till samrådets syfte har det i praxis bedömts finnas små förutsättningar att i efterhand komplettera brister i utfört samråd. I sakfrågan anförde MÖD även att avgränsningen av samrådskretsen och formen för samrådet måste ske med beaktande av en verksamhets art, omfattning och verkningar och att detta innebär att det inte går att generellt ange inom vilket avstånd från en ledningsträckning som enskilda kan anses särskilt berörda. Bedömningen måste göras i varje enskilt fall utifrån rådande förhållanden. Beträffande formen för samrådet kan ofta en direktkontakt med närboende vara både möjlig och lämplig. När de närboende utgör ett större antal kan samråd istället ske genom cirkulär eller annonsering i ortspress. Något krav på hur annonsering om samråd ska ske har inte ställts upp, och det saknas skäl att ställa krav på sådan kungörelse som ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

I det nämnda avgörandet hade sökanden skickat samrådsunderlaget till enskilda fastighetsägare inom 20 meter från den föreslagna ledningssträckningen. I de fall närboende utgjorts av hyresgäster eller bostadsrättshavare hade utskicken ställts till hyresvärd respektive styrelse i bostadsrättsföreningen. Därutöver hade annonsering av samrådsunderlaget för närboende och allmänheten skett i lokaltidning innan samrådsmöte har hållits. MÖD fann att direktutskick till fastighetsägare längs med ledningssträckningen kombinerat med annonsering i lokaltidning fick anses utgöra en lämplig form för samråd i det aktuella fallet. Genom annonsering i lokaltidning hade samrådet även inkluderat de enskilda som kunde anses berörda utanför 20-metersgränsen som direktutskick gjorts inom liksom de enskilda hyresgäster och bostadsrättshavare som inte fått del av direktutskicken. Sökanden bedömdes därigenom på ett tillräckligt sätt ha samrått med de enskilda som kan anses särskilt berörda av verksamheten. Detta innebar att det inte ansågs föreligga sådana brister i genomfört samråd som hindrade att ansökan prövades i sak.

I rättsfallet MÖD 2002:15 hade miljödomstolen avvisat en ansökan om tillstånd till uppförande av vindkraftverk utan att förelägga bolaget att avhjälpa bristerna genom ett kompletteringsförfarande. MÖD fann att ansökan pga. avsaknaden av samråd med flertalet myndigheter och organisationer var ofullständig. Inte heller var det möjligt för sökanden att avhjälpa bristen genom att genomföra samrådet i efterhand eftersom samrådsförfarandet skall vara en integrerad del av arbetet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. MÖD fann därför att miljödomstolens beslut att avvisa ansökan var riktigt då en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en nödvändig processförutsättning. MÖD framhöll att det bara är i undantagsfall som en domstol eller myndighet skall avvisa en ansökan utan att först ha förelagt sökanden att avhjälpa eventuella brister.

I rättsfallet MÖD 2003:88, som avsåg täktverksamhet, fann MÖD klarlagt att sökandena inte hade genomfört ett tidigt samråd på det sätt som miljöbalken föreskriver. Sålunda hade de inte innan ansökan gavs in kontaktat alla dem som kunde antas bli särskilt berörda av verksamheten. Sökandena hade inte närmare kunnat redogöra för

innehållet i den information som lämnats till de närboende som faktiskt kontaktades och inte heller hade, såvitt framkommit, dessa fått möjlighet att inom viss tid lämna synpunkter på den planerade verksamheten och dess verkningar (dvs. det egentliga samrådet). Någon dokumentation av vad som framkommit i samband med samråds-kontakterna redovisades inte heller. MÖD uttalade att det kravet på tidigt samråd inte kan anses uppfyllt genom att långt efter ansökan kontakta enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller att då kalla till möte. Frågan i det fallet blev därför om det var möjligt att i efterhand avhjälpa bristerna på ett sådant sätt att ansökningen ändå kunde prövas. Detta fick enligt MÖD avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt MÖD:s mening skulle bedömningen göras med hänsyn framför allt till verksamhetens art och omfattning samt de allmänna och enskilda intressen som berörs. Den aktuella verksamheten var visserligen av begränsad omfattning, men MÖD uttalade att täktverksamhet typiskt sett är av ingripande natur. MÖD kom fram till att det därför, mot bakgrund av vad som anförts om de förhållandevis allvarliga bristerna i samrådsförfarandet, måste anses att kompletteringar i efterhand inte var tillräckliga. Med anledning av detta upphävdes underinstansernas avgöranden och tillståndsansökan avvisades.

Av intresse är även rättsfallet MÖD 2002:39 där MÖD, i ett fall som kunde antas medföra endast mindre miljöpåverkan (bortledning av vatten för trädgårdsbevattning), fann att ett uteblivet samråd inte medförde skäl att avvisa en förenings ansökan. Föreningen borde enligt MÖD först ha getts tillfälle att genomföra samrådet och komplettera ansökan på erforderligt sätt.

MÖD har även i ett icke-refererat avgörande (se dom den 24 november 2014 i mål nr M 1859-14) avvisat en tillståndsansökan rörande uppförande och drift av vindkraftverk. I det fallet hade samråd inte skett med två privatpersoner som ägde fastigheter i direkt anslutning till tilltänkt vindkraftpark (rågrannar). MÖD anförde bl.a. att ansökan avsåg en vindkraftpark som inte var av begränsad omfattning. Även om området i sig var utpekad för vindbruk var verksamheten sådan att den typiskt sett föranledde synpunkter från berörda vad gäller framförallt verksamhetens omfattning, påverkan på

omgivningen och den närmare placeringen av verken. Aktuella privatpersoner hade i och för sig kunnat framföra synpunkter under överklagandeprocessen och deras synpunkter hade blivit belysta i efterhand. De hade dock gått miste om möjligheten att på ett tidigt stadium påverka ansökan som kraven på samråd syftar till. Det kunde därför inte uteslutas att om ett samråd hade skett på korrekt sätt, så hade det kunnat påverka etableringens närmare omfattning och utformning. Vid en samlad bedömning fann därför MÖD att de möjligheter som privatpersonerna haft att i efterhand lämna synpunkter på etableringen inte kunde anses ha varit tillräckligt. Det hade inte heller varit en framkomlig väg att genom förelägganden om komplettering avhjälpa bristerna i samrådet, varför ansökan avvisades.

SKÄL FÖR BESLUTET

Mark- och miljödomstolen har i målet väckt frågan om genomfört samråd enligt miljöbalken är sådant att miljökonsekvensbeskrivningen kan godtas, eller om samrådet är bristfälligt och ansökan därför ska avvisas.

Målets handläggning

Domstolen konstaterar att bolagets ansökan, som är osedvanligt omfattande, inkom till mark- och miljödomstolen för drygt tre år sedan. Domstolen har under handläggningstiden aktivt processlett sökanden genom att begära in omfattande omarbetningar och kompletteringar av ansökningshandlingar och underlag rörande det som initialt bedömdes vara bristfälligt och oklart. Domstolen påtalade i detta skede att granskningen inte var komplett och under den fortsatta handläggningen har det framkommit att samrådsredogörelsen i miljökonsekvensbeskrivningen saknade uppgifter som vanligtvis redovisas i en ansökan. Bolaget har i många avseenden svarat tillfredsställande på de frågor som har ställts och har kompletterat materialet med det som domstolen har önskat även om hanteringen medfört tidsutdräkt för målets handläggning. När det gäller vissa frågeställningar var dock den initiala ansökan så pass oklar att domstolen inte förrän långt senare under handläggningen har kunnat ställa sådana följdfrågor som medfört ett klarläggande av den fråga som nu är aktuell för prövning, dvs. om samrådet i målet uppfyllt kraven enligt 6 kap. 4 § miljöbalken i dess lydelse år 2017. När det t.ex. gäller frågan om energibrunnar kan domstolen konstatera

att ansökan till en början omnämnde att sådana fanns och att de kunde påverkas av sökt verksamhet. Efter att domstolen ställt uppföljande frågor om hur många brunnar som fanns, var de låg och så småningom om ägarna informerats har kompletterande underlag och argumentation rörande detta inkommit från bolaget.

Det har framkommit att bolaget menar att för brunnsinnehavarna, dvs. innehavare av energibrunnar inom det område där grundvattnet kan förväntas sänkas av i sådan omfattning att det kan påverka brunnarnas funktion på något sätt av betydelse, och även för andra särskilt berörda av sökt verksamhet har det varit tillräckligt att inbjudan till samråd skett genom att en annons riktad till kretsen ”allmänhet och organisationer” har införts i ortstidningar och i ett annonsblad vid ett tillfälle som beskrivits ovan. Vidare har bolaget menat att det har varit tillräckligt att samrådsmöte genomförts gemensamt vid ett tillfälle för denna grupp.

Under handläggningen har klarlagts att det utöver brunnsinnehavarna ostridigt finns en stor grupp enskilda som kan antas bli särskilt berörda av bolagets verksamhet. Enligt bolaget ingår i kretsen ”särskilt berörda” bl.a. ägarna till fastigheter inom det prognostiserade deformationsområdet. Bolaget har även angett att de som bor kvar och i någon mån får sin boendemiljö påverkad av gruvdriften även torde räknas till kretsen som är särskild berörda. Bolaget har gjort gällande att det således är uppenbart att samråd ska ske med dessa och att samrådet har genomförts på ett godtagbart sätt med hänvisning till kraven i miljöbalken.

Miljöbalken anger att samråd ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskild berörda samt övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning. Domstolen kan konstatera att det av den samrådsredogörelse som lämnades in i miljökonsekvensbeskrivningen framgår att yttranden inkommit från ett antal myndigheter. Domstolen noterar dock i sammanhanget att det fortfarande saknas uppgifter om vilka som faktiskt bjudits in till samråd och vad som framkommit vid de samrådsmöten som genomförts.

Det domstolen nu har att ta ställning till är om det samråd som bolaget har genomfört med allmänheten och framförallt gruppen enskilda som kan bli särskilt berörda är genomfört på ett godtagbart sätt enligt miljöbalkens krav.

Kan det genomförda samrådet godtas?

Enligt bolaget har samrådet genomförts genom samrådsmöte vid ett tillfälle. Inbjudan till mötet skedde genom en annons i dagstidningar och i Kiruna annonsblad som riktade sig till allmänhet och organisationer. Av annonsen framgick att synpunkter på ansökan skulle inkomma skriftligen inom sju dagar från mötet. Inbjudan och samrådsunderlag har funnits tillgängliga på bolagets hemsida.

Bolaget menar att kretsen särskilt berörda i detta fall är så omfattande att den inte är lämplig att avgränsa från bolagets sida. Det har varit bolagets avsikt att med begreppet ”allmänhet” i annonseringen inkludera en bredare krets där även ”särskilt berörda” ingår.

Det finns – vilket bolaget har påtalat – inga tydliga regler i miljöbalken för hur samrådet ska genomföras. Avgränsningen av samrådskretsen och formen för samrådet måste ske med beaktande av en verksamhets art, omfattning och verkningar.

I det här fallet är det fråga om en befintlig verksamhet som har bedrivits i mer än hundra år, vilket givetvis måste beaktas. Domstolen ifrågasätter till exempel inte att befolkningen på ett övergripande plan är informerade om bolagets planer och har kännedom om den påverkan från gruvdriften som sker redan idag. Samtidigt är den befintliga verksamheten av sådan art och har sådan omfattning att den får anses ha osedvanligt stora verkningar för samhället och närboende, även om situationen är likartad för bolagets redovisade nollalternativ, dvs. befintlig verksamhet. Det är även av betydelse att verksamheten först nu i sin helhet ska prövas med tillämpning av miljöbalkens regler som trädde ikraft för mer än 20 år sedan och även att den vattenverksamhet som sker och kommer att ske genom länshållning av gruvan inte har tillståndsprövats särskilt, i vart fall inte enligt miljöbalken. Påverkan på marken i form av deformationer orsakade av nuvarande och planerad gruvdrift innebär att närboende

måste flytta och samhällsomvandlingen utgör enligt bolaget en skyddsåtgärd. Utöver den påverkan som sker genom sättningar i mark och stadsflytt så påverkas närboendes miljö till följd av verksamheten genom buller, vibrationer, seismisk aktivitet, damning m.m. Såvitt kan förstås kommer gruvan, även efter att hela stadsflytten är klar, att ha boende inom ett sådant avstånd att de kan komma att beröras av verksamheten som bedrivs i gruvan.

Domstolen ser i sig positivt på att invånarna i Kiruna på ett övergripande plan är informerade om bolagets nuvarande verksamhet såväl som framtida planer men konstaterar dock att syftet med samrådet inte enbart är att bolaget ska informera om sin verksamhet och planer. En väsentlig del av samrådet är att berörda ska få möjlighet att – utöver att få information – lämna egna synpunkter. För att kunna lämna synpunkter är det självklart av stor vikt att de som är särskilt berörda av verksamheten har haft en chans att förstå på vilket sätt just de skulle påverkas av den verksamhet bolaget avser söka tillstånd för. Det är också viktigt att dessa personer, utöver att ha förstått på vilket sätt verksamheten särskilt skulle beröra dem, uppfattar att just de är inbjudna till samråd och har möjlighet att lämna synpunkter i sin egenskap av särskild berörd. Detta gäller även om gruppen ses som en del i vad som omnämns som allmänheten. Även om många personer kommer att flytta så är samhällsomvandlingen en relativt långsiktig process. Människor kan givetvis ha åsikter om den påverkan som sker under tiden och hur skyddsåtgärder vidtas. Detta gäller även de personer som inte kommer att flytta.

Att hålla inbjudan och samrådsunderlag tillgängligt på en hemsida är givetvis positivt. Gruppen särskilt berörda ska dock inte på egen hand behöva söka upp inbjudan till samråd och försöka förstå om de berörs och hur. Domstolen noterar i detta sammanhang att det är först i juli 2021 som bolaget redovisat en avsikt att göra ett register över vilka energibrunnar som finns inom påverkansområdet.

Enligt domstolens bedömning är det inte sannolikt att vattenrättsliga sakägare eller boende inom deformationsområdet med flera, såsom annonsen utformats, har förstått

att och varför just de tillhör gruppen särskilt berörda och i den rollen har möjlighet att lämna synpunkter på bolagets framtida verksamhet. Annonsen riktar sig inte på något vis till fastighetsägare eller brunnsinnehavare inom ett visst område. Det framgår inte på något sätt att bolaget inför samrådet för egen del hade definierat gruppen särskilt berörda. Bolaget har inte heller inhämtat eller efterfrågat kunskap om de anläggningar som kan komma att påverkas för att kunna genomföra ett samråd med berörda. Enligt domstolens bedömning är just antalet särskilt berörda eller sakägare till följd av bolagets verksamhet i Kiruna på intet sätt unikt i Sverige. Att gränsdragningen för gruppen är svår och att gruppen blir omfattande är inte skäl att låta gruppen ingå i den större gruppen allmänhet på det sätt som skett. Domstolen bedömer att inbjudan som riktat sig till allmänheten inte på detta sätt kan anses omfatta särskilt berörda och att samrådet därför inte kan godtas för gruppen.

Bolaget har som stöd för sin bedömning att gruppen särskilt berörda kan ingå i allmänheten hänvisat till praxis, särskilt rättsfallet MÖD 2015:35. Mark- och miljödomstolen konstaterar att avgörandet rörde en sjö- och markförlagd ledning som, i jämförelse med bolagets verksamhet i Kiruna, medförde endast begränsade verkningar. Sökanden hade gjort direktutskick till enskilda fastighetsägare inom 20 meter från den föreslagna ledningssträckningen och hade därmed i viss mån definierat gruppen särskilt berörda. Annonsen hade i det fallet alltså föregåtts av direktutskick. Även om annonsen var riktad till alla intresserade fanns det i annonsen en beskrivning av vad markförläggningen innebar på så sätt att även särskilt berörda, som inte hade nåtts av det separata utskicket, ändå kunde uppfatta att de var berörda av målet. Mark- och miljödomstolens uppfattning är att det i aktuellt rättsfall hade genomförts ett långt mer omfattande samrådsförfarande med gruppen särskilt berörda än vad som skett i förevarande prövning trots verksamhetens långt mindre verkningar.

Bolaget menar också att det faktum att endast 10 personer närvarade vid det allmänna samrådsmöte som genomfördes kan förklaras med att det hos befolkningen i Kiruna i allmänhet, och hos berörda sakägare i synnerhet, finns och har sedan lång tid funnits en mycket god kunskap om hur den pågående och ansökta verksamheten kommer att

påverka omgivningen (däribland bostäder och brunnar). Enligt domstolens uppfattning saknas dock stöd för det antagandet. Antalet deltagare kan i vart fall inte styrka att bolaget har nått ut med information om det planerade samrådsmötet.

Bolaget har kompletterat samrådsredogörelsen med att till domstolen inge ett nummer av bolagets egen tidskrift ”LKAB Framtid nr 2/2017”. Skriften riktar sig till alla som bor i Malmfälten och delas ut till samtliga hushåll i Kiruna. Domstolen konstaterar att denna tidskrift är ett mycket bra sätt att kunna informera om verksamheten och även bjuda in till kommande samråd. Den artikel som bolaget hänvisar till är dock inte utformad som en inbjudan till samråd, utan beskriver att en ansökan för ökad produktion är på gång även om samrådsdatumet, som dock låg mycket nära i tid i förhållande till utskicket, förvisso omnämns i artikeln. Det går inte heller av artikeln att utläsa vilka grupper som bolaget anser är särskilt berörda av verksamheten.

Angående den pågående samhällsomvandlingen har bolaget påtalat att det inte råder något tvivel om att invånarna i Kiruna är väl informerade om bolagets planer. Bolaget har även lyft fram samhällsomvandlingen som en skyddsåtgärd i miljöprövningen. Domstolen har ingen invändning mot påståendet att befolkningen är informerade om den pågående samhällsomvandlingen. Däremot anser domstolen att det inte går att dra slutsatsen att befolkningen, däri inbegripet den stora andel människor som är särskilt berörda av den ansökta verksamheten, med anledning av informationen kring samhällsomvandlingen på motsvarande sätt är informerade om bolagets ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för den verksamhet man vill bedriva fortsättningsvis. Det är inte heller så att särskilt berörda till följd av information om samhällsomvandlingen kan antas ha förstått att de vid just denna tidpunkt har rätt och möjlighet att yttra sig såsom sakägare eller särskilt berörd i miljöprövningsprocessen. Med anledning av den samhällsomvandling som pågår och den omfattande information som sker inom ramen för detta är domstolens bedömning att risken är stor att information om tillståndsprocessen inte når fram till berörda om samrådet inte genomförs på ett mycket tydligt sätt.

Domstolen anser att det inte är tillräckligt att bjuda in till ett samrådsmöte genom att enbart annonsera vid ett tillfälle i dagspress och annonsblad utan att ha lämnat ytterligare information om samrådet till de fastighetsägare och närboende som kommer påverkas av verksamheten, i vissa fall i sådan grad att deras mark kommer lösas in enligt en av bolaget framtagen modell. Inte heller är förfarandet tillräckligt mot bakgrund av att bolaget inte har utrett vilka sakägare som finns inom influensområdet för grundvattenavsänkningen eller klargjort om de har en anläggning som kan komma att påverkas. Dessa faktorer är särskilt problematiska eftersom det rör sig om en verksamhet som innebär en omfattande påverkan för allmänheten och närboende och där en samlad prövning för verksamheten inte skett sedan 1970-talet och aldrig genomförts enligt miljöbalkens regler som infördes för mer än 20 år sedan.

Sammanfattningsvis finner mark- och miljödomstolen att det samråd som bolaget har genomfört med allmänheten och den däri ingående kretsen särskilt berörda inte kan godtas.

Går samrådet att genomföra i efterhand?

Domstolen har i förelägganden tydligt angett att domstolens inställning är att samråd behöver genomföras med innehavare av energibrunnar då dessa är vattenrättsliga sakägare. Domstolen efterfrågade även hur detta bristande samråd skulle kunna hanteras i efterhand. Bolaget har trots detta vidhållit att de inte anser att det föreligger några brister i genomförda samråd och att dessa även uppfyller kraven såvitt avser fastigheter som har energibrunnar.

Bolaget har slutligen ändå påtalat att de brister som domstolen anser kan finnas går att läka och förklarat sig beredda att genomföra ett kompletterande samråd med fokus på de som kan antas bli särskilt berörda enligt 6 kap. miljöbalken. Bolaget har ändå hemställt om att domstolen, för det fall att samråden inte kan godtas, ska klargöra i vilka avseenden samrådet anses brista och hur angivna brister i förekommande fall kan läkas.

Bolaget har gett uttryck för att det i flertalet fall där samrådsprocessen inte godtagits av domstolen och där domstolen bedömt att bristerna inte har gått att läka, så har det handlat om grova brister såsom att samråd inte genomförts med myndigheter ingående i den obligatoriska samråds-kretsen. Det kan även, menar bolaget, ha varit fråga om nya verksamheter eller i vart fall om betydande ändringar. Domstolens bedömning är, enligt vad som ovan angetts, att samråden med allmänheten och då i synnerhet de enskilda som är särskilt berörda har genomförts på ett klart bristfälligt sätt. Domstolen menar att denna brist i aktuellt fall är betydande då särskilt berörda också ingår i den obligatoriska samråds-kretsen. Även om verksamheten bedrivits i Kiruna över hundra år så måste i detta fall beaktas att det är först nu prövningen sker samlat enligt miljöbalkens regler och att den påverkan som gruppen utsätts för är påtaglig. De åsikter som särskilt berörda kan tänkas ha gällande den påbörjade ”skyddsåtgärd” som bolaget menar att stadsflytten är, har inte tidigare beaktas inom ramen för ett samlat tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten.

Mot denna bakgrund och bolagets inställning i frågan bedömer domstolen att samrådet inte kan läkas. Miljökonsekvensbeskrivningen kan därför inte godkännas och ansökan ska därför avvisas.

Prövningsavgift

I samband med att handläggningen av målet avslutas ska mark- och miljödomstolen pröva avgiftens skälighet med särskild hänsyn till prövningens omfattning. Mark- och miljödomstolen får därvid sätta ned eller efterskänka avgiften (9 kap. 3 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken).

Domstolen fastställde i protokoll den 15 augusti 2018 prövningsavgiften till 400 000 kr.

Mark- och miljödomstolen avvisar ansökan då genomfört samråd inte kan godtas och att miljökonsekvensbeskrivningen därmed inte kan godkännas. Frågan har avgjorts på handlingarna. Handläggningen och prövningen av målet får antas ha blivit väsentligt mycket mindre omfattande än om ansökan prövats i sak. Samtidigt har prövningen

fram till avvisning tagit omfattande resurser i anspråk. Mark- och miljödomstolen anser att det är skäligt att sätta ner avgiften till hälften och beloppet 200 000 kr ska återbetalas till sökanden.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (MMD-11)

Överklagande senast den 1 november 2021.

Katarina Brodin

Magnus Bygdemark

Åsa Larsson

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Katarina Brodin, rådmannen Magnus Bygdemark och tekniska råden Åsa Larsson och Ola Lindstrand samt särskilda ledamoten Åsa Hanæus.



Hur man överklagar

MMD-11

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från beslutets datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i beslutet.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar domstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.