

2024-02-27

Högsta Förvaltningsdomstolen

Box 2293

103 17 Stockholm

Yttrande i mål 3893-22

Som juridiskt ombud för Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen i Norrbottens län samt Naturskyddsföreningen i Jokkmokk (nedan kallade föreningarna) inkommer jag härmed med föreningarnas bemötande av regeringens yttrande, aktbilaga 119 med bilagor.

Följande yttrande följer i allt väsentligt regeringens rubricering.

1. Angående fyndighetens status som riksintresse och regeringens handlingsutrymme vid intresseavvägningen enligt 3 kap 10 § miljöbalken

Föreningarna vidhåller att regeringens beslut strider mot bestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken (MB) då regeringen:

- Inte synes ha övervägt andra viktiga allmänna värden som omfattas av 3 och 4 kap MB än de som utpekats av centrala statliga myndigheter, 3 kap 5 § MB och 3 kap 7 § MB.
- Gjort en felaktig bedömning av frågan om området är av riksintresse enligt 3 kap 7 § MB.
- Gjort en felaktig avvägning enligt 3 kap 10 § MB.

Andra intressen enligt 3 och 4 kap MB

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska enligt 4 kap 2 § minerallagen 3 och 4 kap och 5 kap 15 § MB tillämpas. Om ett ärende om beviljande av koncession

avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap MB dessutom tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

Regeringen utgår i sin bedömning enbart från att området av myndigheter är utpekad riksintresse enligt 3 kap 7 § MB samt enligt 3 kap 5 § MB (det vill säga de av centrala myndigheter utpekade aktuella riksintressena) och bortser från samtliga andra gällande bestämmelser i 3 kap och 4 kap MB. Regeringen missar därmed att i sitt beslut ta hänsyn till andra viktiga samhällsintressen som omfattas av 3 och 4 kap MB. För att kunna göra en riktig bedömning enligt 3 och 4 kap MB behövs ett helhetsgrepp. Frågan om användning av mark- och vattenområden enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser kan inte ses skilt från frågan om miljöpåverkan av verksamheten som sådan och dess följdverksamheter.

Enligt 3 kap 1 § MB ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Som framgår av miljöbalkens mål i 1 kap 1 § andra stycket MB ska balkens bestämmelser tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används på ett sätt som tryggar en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning.

Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön ska enligt 3 kap 2 § MB så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär. Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt ska enligt 3 kap 3 § MB så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön.

Föreningarna anser att det aktuella området har kvalitéer som gör att det borde anses vara av riksintresse även enligt 3 kap 3 § samt 3 kap 6 § MB. I vart fall måste de värden som området har även ur dessa synvinklar tillmätas stor betydelse vid en bedömning enligt hushållningsbestämmelserna.

De mark- och vattenområden som ska ges ett skydd genom 3 kap 3 § MB är främst områden med instabila produktionsförhållanden och ogynnsamma återväxtförutsättningar, områden som inrymmer växt- och djurarter som är utrotningshotade samt områden i övrigt som är särskilt ömtåliga och som samtidigt inrymmer särskilda ekologiska värden, har betydelse som genbank mm. Ett viktigt syfte med bestämmelsen är enligt förarbetena (prop. 1997/98:45 del 2 s 30) att slå vakt om den biologiska mångfalden i naturen genom skydd av arter vilkas existens är hotade.

Ett område kan vidare vara av riksintresse för naturvärden enligt 3 kap 6 § MB därför att det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper. Det kan vara av särskilt stort intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter. När det gäller områden som är av riksintresse för friluftslivet spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgängligheten för allmänheten stor roll.

Föreningarna har i tidigare inlagor samt under den muntliga förhandlingen visat på mycket höga naturvärden och områdets vikt både för den biologiska mångfalden samt för friluftsliv. Att dessa värden inte ens övervägts av regeringen har medfört att de heller inte ingått vid bedömningen av vilket/vilka riksintressen som ska ges företräde enligt 3 kap 10 § MB. Till detta kommer riksintressen som av lagstiftaren pekats ut 4 kap MB och som alltid går före riksintressen utpekade enligt 3 kap MB: de Stora delar av Norrbottensfjällen utgör riksintressen för obrutet fjäll enligt 4 kap 5 § MB. Närmaste sådant riksintresse är Sarek-Mávas och ligger på ca 15 km avstånd. Vad gäller riksintresse för friluftsliv kan Ultevis fjällurskog, som ligger ca 15 km från den planerade brytningen och utgör både ett naturreservat och är skyddat som Natura 2000-område, nämnas. Nordvästra delarna inom riksintresset är skyddat för friluftsliv samt utgör även delvis ett riksintresse för rörligt friluftsliv. Pärälvens fjällurskog ligger på ett avstånd av ca 15 km och utgör både ett naturreservat och är skyddat som Natura 2000-område. Hela området utgör antingen riksintresse för friluftsliv eller rörligt friluftsliv. Jielkká-Rijmagåbbå ligger ca 8 km från koncessionsområdet och är både ett Natura 2000-område och ett naturreservat, men är även delvis skyddat som riksintresse för rörligt friluftsliv. Natura 2000-områden utgör riksintressen enligt 4 kap 8 § MB.

Det förhållande att ett område har utpekats som ett riksintresse för ett visst ändamål innebär i sig inte heller något avgörande skäl för att tillåta en etablering som avses med utpekandet. Utpekandet kan emellertid utgöra underlag vid den bedömning som ska göras enligt 3 kap 1 § MB om vilken markanvändning som på lång sikt är den lämpligaste från allmän synpunkt. Kortsiktiga ekonomiska intressen får inte leda till att man åsidosätter långsiktiga behov av skydd för värden som är knutna till mark- och vattenområden och som är väsentliga ur allmän synpunkt.

Regeringens bedömning av frågan om området är av riksintresse enligt 3 kap 7 § MB

Föreningarna har tidigare ifrågasatt regeringens bedömning av huruvida fyndigheten Kallak verkligen är ett riksintresse för mineralnäringen enligt 3 kap 7 § MB. I sitt yttrande vidhåller regeringen sin ståndpunkt och hänvisar till ett antal påståenden mot vars bakgrund regeringen menar att fyndigheten bör klassas som riksintresse. Regeringens påståenden är dock antingen vilseledande eller så saknar de betydelse för stabiliteten hos försörjningskedjan av järn och stål. Oavsett vad Högsta förvaltningsdomstolen anser om rimligheten i regeringens resonemang är det

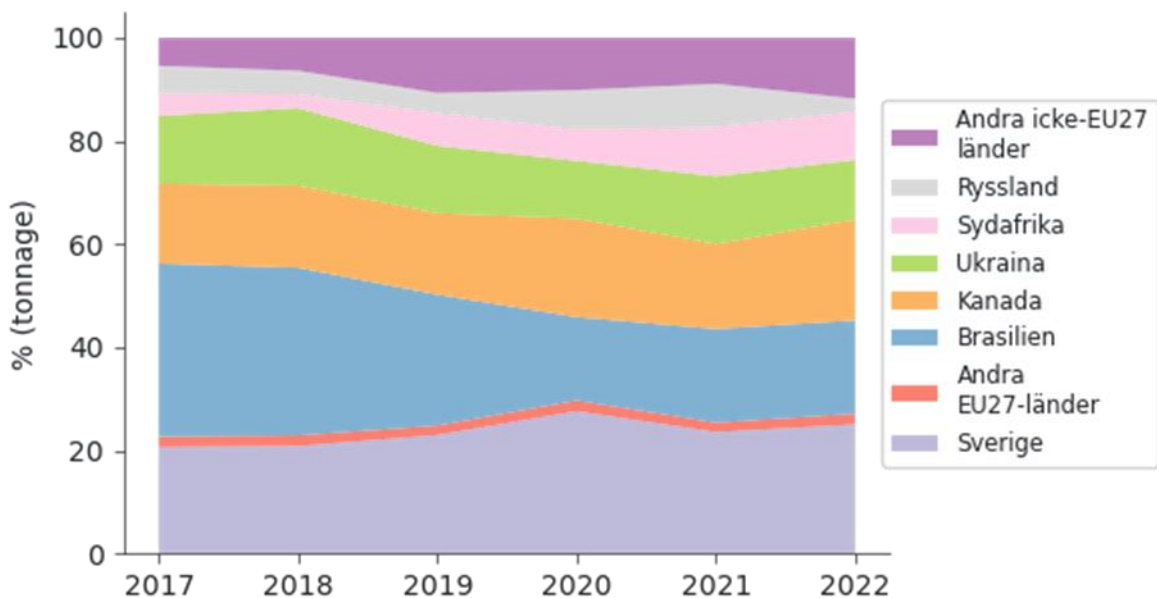
uppenbart att de argument regeringen framför saknar betydelse för fyndighetens status som riksintresse för mineralnäringen.

Regeringen anför att EU är importberoende av järn och stål till 70 procent. Enligt Europeiska kommissionens egen bedömning är dock importberoendet av järnmalm ingenting som gör att det finns risk för brist på järnmalm¹. Sedan 2011 har Europeiska kommissionen vart tredje år tagit fram en lista över kritiska råvaror för EU:s ekonomi. I rapporterna, varav den senaste publicerades 2023², konstateras både att järnmalm har en stor ekonomisk betydelse för unionen och att det finns ett importberoende av ämnet. Trots det relativt höga importberoendet bedöms försörjningskedjan av järnmalm vara robust eftersom järnmalm importeras till EU från många olika länder med en stor geopolitisk och geografisk spridning. Vidare noterar kommissionen att järnmalm används nästan uteslutande för stålproduktion som är 100 procent återvinningsbar³. Regeringens hänvisning till EU:s importberoende av järnmalm är därför ingenting som avgör om järnmalm bör klassas som ett kritiskt material eller inte inom unionen. Eftersom EU:s importberoende av järnmalm inte gör försörjningskedjan sårbar kan det inte heller anses vara ett skäl till att fyndigheten Kallak skulle klassas som ett riksintresse.

¹ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Bobba, S., Gian Andrea, B., El Latunussa, C. et al., Study on the EU's list of critical raw materials (2020), Non-critical raw materials factsheets. Publications Office of the European Union, 2020, kapitel 13, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/587825>

² European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Grohol, M., Veeh, C., Study on the critical raw materials for the EU 2023 – Final report. Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/725585>

³ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Study on the EU's list of critical raw materials (2020), Non-critical raw materials factsheets. Publications Office of the European Union, 2020, kapitel 13.4.4



Figur 1. EU27-försörjning av järnmalm. Källor: SGU:s Bergverksstatistik⁴, Eurostat Comext⁵.

Man kan konstatera att kommissionen bedömer att försörjningsrisken för järnmalm inom EU är låg. Järnmalm är inte heller med på listan över 34 så kallade kritiska eller strategiska material. Till skillnad från regeringens lösryckta påståenden grundar sig den Europeiska kommissionens bedömning på en transparent metodik⁶. Försörjningsrisken för järnmalm bedöms vara bara 0,5 på en skala där 1 är gränsen för att betrakta ämnet som kritiskt. Försörjningsrisken för förädlade produkter av järnmalm bedöms vara ännu lägre (0,2). Försörjningsrisken för järnmalm är även oförändrad för år 2023 sedan föregående rapport från 2020 och dessutom 35 procent lägre jämfört med bedömningen som gjordes 2017⁷.

Vidare påstår regeringen att järn och stål behövs för den gröna omställningen och att det är viktigt för totalförsvaret att Sverige har handelsvaror och järn av det slag som förekommer i Kallak. Det framgår inte vilken eller vilka samhällssektorer regeringen avser när de hänvisar till den gröna omställningen. Om man här antar att vad regeringen vill säga är att förädlade produkter av järnmalm såsom stål har och förväntas ha en stor ekonomisk betydelse för samhället, bör det tilläggas att detta dock inte medför att försörjningskedjan för dessa förädlade produkter skulle vara hotad.

⁴ Sveriges Geologiska Undersökning (SGU). Bergverksstatistik 2022, Periodisk publikation 2023:01. Carolina Liljenstolpe, 2023-05-01. <https://apps.sgu.se/geolagret/GetMetaDataById?id=md-63721cde-6460-4e9c-8e46-62459b9409d0>

⁵ European Commission, Eurostat Comext database, EU trade since 2002 by HS2-4-6 and CN8 (DS-059322). <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/setuplistmeta.do>

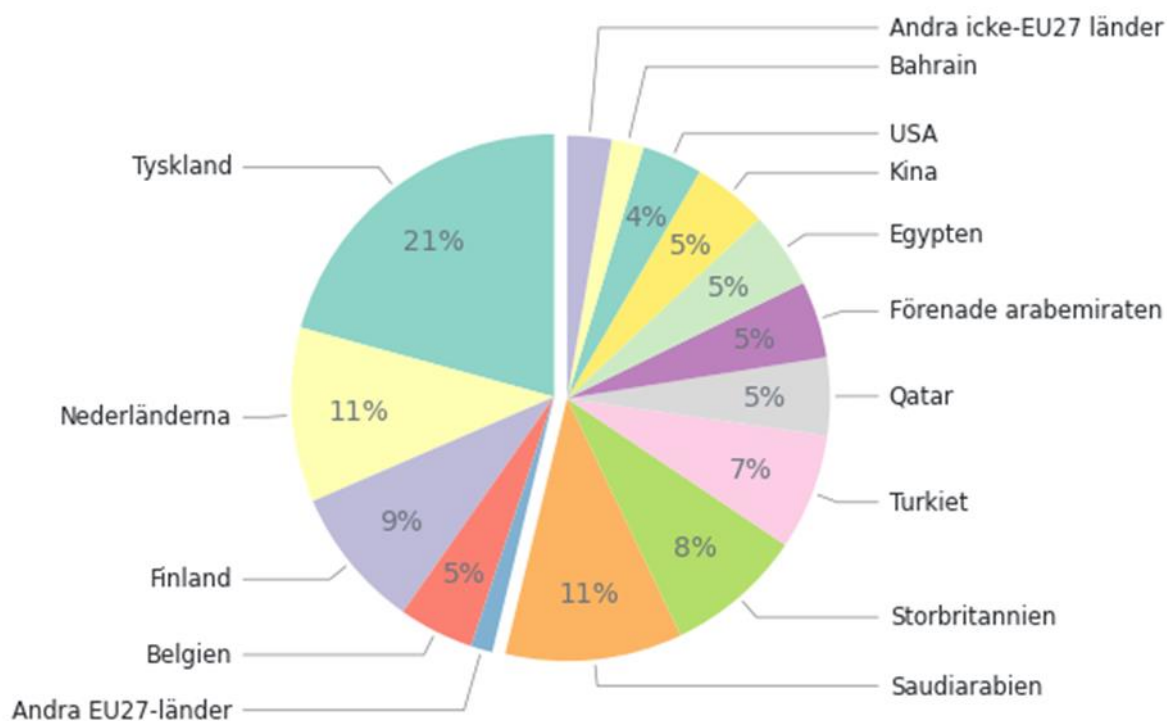
⁶ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Pennington, D., Tzimas, E., Baranzelli, C. et al., Methodology for establishing the EU list of critical raw materials – Guidelines, Publications Office, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/769526>

⁷ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Study on the EU's list of critical raw materials (2020), Non-critical raw materials factsheets. Publications Office of the European Union, 2020, kapitel 13.6.

Såsom tidigare beskrivet ovan bedömer Europeiska kommissionen att försörjningsrisken för förädlade produkter av järnmalm är låg.

Vad gäller förädlade produkter av järnmalm så finns det även väl utvecklade förutsättningar för cirkulära försörjningskedjor som inte kräver någon nybrytning. Enligt OECD förväntas den globala stålproduktionen från skrot att växa snabbare än stålproduktion från järnmalm⁸. Beroende på val av scenario visar deras prognoser att behovet av nybrytning av järnmalm för stålproduktion dessutom kan komma att minska globalt. Regeringens hänvisning till den gröna omställningen och totalförsvaret ser föreningarna därför som långsökt och knappas skäl som skulle kunna motivera brytning av fyndigheten i Kallak.

Dessutom kan konstateras att den större delen av Sveriges export av järnmalm inte går till de andra 26 EU-länderna.



Figur 2. Export av järnmalm från Sverige mellan 2017 och 2022 (tonnage). Källa: Eurostat Comext⁹.

Regeringen hävdar att Rysslands invasion av Ukraina har påverkat försörjningskedjan för järnmalm på grund av att Ukraina och Ryssland är stora producenter av järnmalm. Regeringens påstående kan dock enkelt motbevisas genom att studera prisutvecklingen för järnmalm samt utvecklingen av exportvägar. Faktum är att

⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences, OECD Publishing, Paris, 2019, kapitel 7.3, <https://doi.org/10.1787/9789264307452-en>

⁹ European Commission, Eurostat Comext database, EU trade since 2002 by HS2-4-6 and CN8 (DS-059322). <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/setuplistmeta.do>

Rysslands invasion av Ukraina och andra geopolitiska störningar i världen har haft en väldigt begränsad påverkan på järnmalmpriset. Man kan vidare konstatera att de fyra största exportländerna av järnmalm till EU (Brasilien, Kanada, Ukraina och Sydafrika) var desamma mellan 2017 och 2021 som för året 2022 under vars inledning kriget utbröt, som kan ses i Figur 1. Tillsammans med EU:s egen produktion har dessa länder stått för ca 85 procent av EU:s försörjning utan någon större förändring över tid. Eftersom järnmalm bryts och exporterats från många olika länder spridda över alla kontinenter leder inte geopolitiska störningar till några globala kringeffekter på försörjningskedjan.

Enligt GMK Center, en ukrainsk tankesmedja med fokus på industri och råvaror som järn och stål, var Kina toppimportör av ukrainsk järnmalm fram till invasionen då exporten till Asien avstannade på grund av otillgängligheten till hamnar, men exporten till EU har fortsatt under kriget¹⁰. Omvänt, har Rysslands export till länder i väst minskat kraftigt på grund av sanktioner och överskottet har i stället importerats av Kina. På så sätt har därmed försörjningskedjan utjämnats. I sin rapport Bergverksstatistik 2022¹¹ skriver SGU att spotpriser för järnmalm styrs främst av den kinesiska efterfrågan på järnmalm vilket kan förklaras med att Kina står för nästan 70 procent av all järnmalmsimport i världen. Enligt SGU har prisutvecklingen under år 2022 mestadels följt COVID-19-reglerna i Kina samt stödet till landets fastighetssektor.

¹⁰ GMK Center. Ukrainian iron and steel sector exported 24 million tons of iron ore in 2022. 17 januari 2023. <https://gmk.center/en/news/ukrainian-steelmakers-exported-24-million-tons-of-iron-ore-in-2022/>

¹¹ Sveriges Geologiska Undersökning (SGU). Bergverksstatistik 2022, Periodisk publikation 2023:01. Carolina Liljenstolpe, 2023-05-01.

I slutet av 2023 antog EU den så kallade "Critical Raw Materials Act" (CRMA), på svenska förordningen om kritiska och strategiska råmaterial¹². Syftet med förordningen är att garantera EU:s tillgång till råvaror och göra försörjningskedjorna mer robusta. Såsom nämnts ovan uppfyller järnmalm inte kriterierna för att klassas som ett kritiskt material. Ämnen som inte uppfyller kriterierna för att klassas som kritiska material kan dock fortfarande läggas till på listan över kritiska och strategiska material om det finns särskilda skäl. Ett exempel på ett sådant material är nickel som används mest vid tillverkning av rostfritt stål men även för batterier. Till skillnad från järnmalm är nickel ett ämne vars försörjningskedja är känslig för geopolitiska störningar. En orsak till detta är att EU:s försörjning av nickel inte är jämt spridd över flera stora exportörer såsom är fallet för järnmalm. Nästan en tredjedel kommer från Ryssland och de andra exportörerna har en begränsad produktionskapacitet¹³. Rysslands invasion av Ukraina föranledde därför Europeiska kommissionen att lägga till nickel på den senaste listan över kritiska och strategiska material i CRMA trots att nickel inte uppfyller kriterierna för att klassas som ett kritiskt material.

Föreningarna vill poängtera att EU:s institutioner alltså inte bedömt att det skulle finnas några särskilda skäl till att bedöma järnmalm som ett strategiskt material och att det för fyndigheter av järnmalm därför inte kan bli aktuellt med något snabbspår vad gäller tillståndsprocessen enligt CRMA. Sammanfattningsvis motiverar inte de skäl regeringen anför på något sätt att en fyndighet som den i Kallak skulle vara av särskild vikt att brytas för att stärka försörjningskedjan av järn och stål.

Enligt 3 kap 7§ MB ska områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse så långt som möjligt skyddas mot åtgärder kan försvåra utvinningen av dessa. Enligt förarbetena är det självklart att sådana ämnen och material som finns i stora mängder och är vanligt förekommande i naturen inte behöver något särskilt skydd enligt paragrafen. Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet till framtida utvinning av sådana ämnen och material som bedöms som värdefulla från samhällsekonomiska utgångspunkter. För att markera detta har det föreskrivits att det ska vara fråga om värdefulla ämnen eller material. Utvinning av dessa ämnen är dessutom inte alltid omedelbart aktuell. Fyndigheter av riksintresse ska vara sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse för landets försörjningsberedskap (prop 1997/98 del 2 s 33). SGU anger att de vid utpekandet av

¹² REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 and (EU) 2019/1020

¹³ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Grohol, M., Veeh, C., Study on the critical raw materials for the EU 2023 – Final report. Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/725585>

riksintresse bland annat tar hänsyn till fyndighetens betydelse för landets materialförsörjning¹⁴.

Föreningarna konstaterar att nuvarande regering, liksom den tidigare, struntar i att utvärdera fyndigheten Kallaks betydelse i förhållande till andra kända fyndigheter. Det som är relevant är inte om fyndigheten är den "största kända obrutna" av sitt slag, utan hur den kan klassas bland rikets reserver. Under våren 2023 publicerade LKAB en rapport med sina uppdaterade mineraltillgångar och mineralreserver efter 2022 års prospektering, där det bland annat framgår att bolaget har "identifierat mineralreserver på över 1,1 miljard ton och mineraltillgångar på omkring 3,2 miljarder ton i Svappavaara, Malmberget och Kiruna"¹⁵. Siffrorna överskuggar helt Kallaks storlek och bör dessutom ses i relation till de ca 2 miljarder ton LKAB totalt har brutit sedan 1890. Det är felaktigt att påstå att en relativ liten fyndighet som Kallak skulle behöva brytas för att Sverige eller EU skulle klara sin gröna omställning eller att det skulle ha någon betydelse från ett totalförsvarsperspektiv.

Föreningarna vidhåller att fyndigheten Kallak inte är av stor betydelse för Sveriges försörjningsberedskap vare sig på kort eller lång sikt och därför inte bör klassas som ett riksintresse för mineralnäringen enligt 3 kap 7 § MB.

Regeringens avvägning enligt 3 kap 10 § MB

Enligt 3 kap 10 § MB ska vid en avvägning om vilket riksintresse som ska få företräde den användning ges företräde som på lämpligaste sätt främjar en hushållning med mark- och vattenområden i ett långsiktigt perspektiv. En sådan bedömning ska i enlighet med balkens mål innefatta ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Vid bedömningen av vilket riksintresse som har företräde har även Sveriges internationella åtaganden betydelse. Föreningarna vill här särskilt peka på art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och ramvattendirektivet. Regeringen har helt underlåtit att låta dessa EU-bestämmelser vara en avgörande komponent i bedömningen. Man kan inte heller med stöd av 3 kap 10 § MB fatta beslut som strider mot 4 kap MB. Om det framkommer att verksamheten i detta fall kan medföra påtaglig skada på något av de områden som finns i 4 kap miljöbalken blir någon bedömning enligt 3 kap 10 § MB inte aktuell.

Föreningarna vidhåller att regeringen gått utanför den ram lagen ställer upp och att regeringen därvid har tagit hänsyn till ovidkommande politiska aspekter.

¹⁴ Sveriges geologiska undersökning (SGU). Utpekande och detaljavgränsning av riksintresset Kallak i Jokkmokks kommun, Norrbottens län, enligt 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, 2013, <https://resource.sgu.se/dokument/riksintressen/331-158-2012.pdf>

¹⁵ LKAB släpper rapporter om den stora ökningen av mineraltillgångar. Pressmeddelande, 26 april 2023. <https://lkab.com/press/lkab-slapper-rapporter-om-den-stora-okningen-av-mineraltillgangar/>

2. Brister i miljökonsekvensbeskrivningen och övrigt underlag i prövningen

Regeringen anför i sitt yttrande att de bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt 6 kap MB. Hur regeringen har kommit fram till denna slutsats framgår dock inte. Regeringen hänvisar till propositionen Följdlagstiftning till miljöbalken m m (prop. 1997/98:90) och menar att hänsyn måste tas till att verksamhetsutövaren sällan kan avgöra i detalj hur verksamheten kommer att se ut. De brister föreningarna i tidigare inlagor samt under huvudförhandling pekat på är dock inte främst relaterat till bristen på detaljeringsgrad vad gäller utformningen av den planerade verksamheten i underlaget. Föreningarna konstaterar att regeringen i sitt yttrande inte har bemött de brister i miljökonsekvensbeskrivningen de tidigare pekat på. Föreningarna vidhåller att det utifrån den miljökonsekvensbeskrivning med tillhörande kompletteringar som bolaget lämnat in inte går att göra en sammantagen bedömning av den planerade verksamhetens effekter på människors hälsa och miljö. De allvarligaste brister föreningarna pekat på är bland andra att

- a) underlaget innehåller motstridiga uppgifter som gör det omöjligt att bedöma miljöeffekter från avfallsanläggningarnas utformning,
- b) uppskattning av läckage och tillrinning till sandmagasinet i vattenhanteringsplanen är baserat på inaktuella siffror av avfallsanläggningarnas utformning,
- c) försiktighetsprincipen har inte tillämpats i konsekvensbedömningen bland annat vad gäller gruvavfallet som antas inte ge några risker för förhöjda halter av föroreningar i ytvatten, grundvatten och mark,
- d) naturvärdesinventeringen underskattar naturvärdena i området och har bl a inte identifierat ett större sammanhängande urskogsartat område med så höga naturvärden att det motsvarar naturreservatsklass,
- e) det saknas en fullständig inventering av arter som omfattas av artskyddsbestämmelser och tillhörande konsekvensbedömning och
- f) ingen bedömning av effekter på vatten och grundvattenberoende ekosystem har gjorts.

Bolaget lämnade in sin första ansökan 2013 med medföljande miljökonsekvensbeskrivning och tillhörande bilagor. I aktbilaga nr 32 (daterad 2013-11-29) bedömde Länsstyrelsen i Norrbottens län att miljökonsekvensbeskrivningen inte levde upp till kraven i 6 kap MB. Länsstyrelsen menade att de ansökningshandlingar bolaget lämnat in "ger upphov till fler frågor än svar" och innehåller resonemang som är "inkonsekvent och i behov av ytterligare utredning". Utredningarna bolaget lämnat in var enligt Länsstyrelsen inte ens tillräckliga för en översiktlig bedömning.

Efter Länsstyrelsens synpunkter och en rad andra yttranden kompletterade bolaget sin ansökan med flera handlingar i april 2014 (aktbilaga nr 37). Länsstyrelsen påpekade att det bland annat saknades en utredning som beskriver konsekvenserna av ett dammhaveri. I kompletteringen lämnade bolaget in en bilaga till den tekniska beskrivningen om områdespåverkan vid dammbrott (bilaga E5). I bilagan beskrivs hur stora volymer sand och vatten som skulle läcka ut från sandmagasin och klarningsmagasin vid ett dammbrott och vilka områden som skulle påverkas. Någon konsekvensbedömning vad detta innebär för människors hälsa och miljö har dock inte lagts till i den reviderade versionen av miljökonsekvensbeskrivningen daterad 2014-04-15.

Enligt den tekniska beskrivningen (avsnitt 11.3) är lutningen på sandmagasinet preliminärt bedömd till 4 grader vilket resulterar i en area på sandmagasinet på ca 270 ha. I pm:et om dammbrott antas dock sandlutningen vara ca 1 grad vilket ger en utbredning av sandmagasinet på nästan det dubbla jämfört med vad som är angivet i den tekniska beskrivningen och en dränerande damm som nästan är dubbelt så lång. Den stora skillnaden i storlek och utformning kan ses genom att jämföra den ursprungliga situationsplanen (bilaga E1) från 2013 med den reviderade versionen från 2014. I den reviderade miljökonsekvensbeskrivningen från 2014-04-15 framgår att ett nytt antagande om sandlutning har gjorts och att det har resulterat i en ny utbredning av sandmagasinet. Den tekniska beskrivningen (bilaga E), hydrogeologistudien (bilaga F5) och vattenhanteringsplanen (bilaga E3) som lämnades in har dock inte reviderats och innehåller uppgifter som är motstridiga med den reviderade miljökonsekvensbeskrivningen vad gäller sandmagasinet och klarningsmagasinets utformning.

Vad föreningarna finner särskilt allvarligt är att hydrogeologistudien (bilaga F5) och vattenhanteringsplanen (bilaga E3) som bolaget lämnat in vid kompletteringen inte var reviderade med uppgifter för den nya utbredningen av sandmagasinet. Dessa studier innehåller därför fel uppskattningar av läckaget från klarningsmagasinet och tillrinning från nederbörd till sandmagasinet. Att det finns rimliga uppskattningar av hur stort läckage och tillrinning från nederbörd kan antas bli är naturligtvis helt avgörande för att möjliggöra en bedömning av vilka förhöjda halter av föroreningar som kan förväntas i ytvatten, grundvatten och mark och för att kunna utforma en korrekt vattenhanteringsplan.

Bland annat dessa motstridiga uppgifter i miljökonsekvensbeskrivningen och angivna bilagor ovan gör ansökningshandlingarna svårtydda och försvårar bedömningen av effekter relaterade till sandmagasinet och klarningsmagasinets utformning. Detta strider mot både 6 kap MB (både den äldre och nu gällande lydelse), MKB-direktivet samt ramvattendirektivet (särskilt mot bakgrund av EU-domstolens tolkning av detta i mål C-535/18 (Bielefeld). Föreningarna vidhåller att det underlag som bolaget redovisat i målet inte är tillräckligt för att göra alla de bedömningar som krävs för att kunna konstatera om verksamheten kommer att medföra någon negativ påverkan på

statusen eller äventyra möjligheten att nå god status för yt- och grundvatten. Det faktum att vissa av de närmaste vattenförekomsterna idag saknar statusklassning samt miljö kvalitetsnormer ändrar inte det faktum att påverkan på yt- och grundvatten måste utredas redan i detta skede.

När bolaget lämnade in sin komplettering till Bergsstaten 2014 (aktbilaga nr 37) ingick den nya bilagan "Komplettering till naturvärdesinventering" (bilaga F3b). Föreningarna vill här återigen understryka att denna bilaga inte redovisar någon ytterligare inventering utan endast beskriver de fridlysta arter som hittades under den naturvärdesinventering som utförts tidigare. I bilaga F3b redovisas endast fem fynd av fridlysta arter i eller i närheten av verksamhetsområdet. De redovisade arterna i kompletteringen är nästan tio gånger färre än antalet fynd av fridlysta arter enligt Artskyddsförordningen inrapporterade i Artportalen 2023-08-18. Detta gör det tydligt att kompletteringen inte avser en inventering utan endast en rapportering av de arter som påträffats tidigare vid naturvärdesinventeringen.

Anmärkningsvärt är också att miljökonsekvensbeskrivningen saknar en bedömning av negativa miljöeffekter från den planerade verksamheten på de redovisade fridlysta arterna i bilaga F3b. Till exempel så finns ett område i anslutning till ett av gråbergssupplagen där det förekommer rikligt med orkidén knärot som är fridlyst enligt Artskyddsförordningen 8 §. Vilka effekter gråbergssupplaget och uppsamlade diken skulle få för de fridlysta arterna i området är inte beskrivet.

Sammanfattningsvis har det alltså varken gjorts någon särskild inventering av arter som omfattas av artskyddsbestämmelser eller en bedömning av den planerade verksamhetens effekter på de identifierade arterna.

Efter bolagets komplettering i april 2014 (aktbilaga 50) gör Länsstyrelsen i Norrbottens län bedömningen att underlaget fortfarande "är knapphändig", dock anses det "tillräckligt för en bedömning" och drar slutsatsen att bearbetningskoncession inte bör beviljas för det sökta området utifrån 3 och 4 kap MB. Länsstyrelsen menar att det inte går att utesluta att bolagets planer på markanvändning skulle medföra oåterkalleliga förändringar av betydelse för den nuvarande markanvändningen. Länsstyrelsen motiverar sitt beslut utifrån att försiktighet ska iakttas med oåterkalleliga förändringar enligt förarbetena till NRL, prop. 1985/86:3. Bolaget skriver senare i ett yttrande till Bergsstaten aktbilaga nr 550 att "Länsstyrelsen har redan 2014 bedömt att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyllde kraven i 6 kap MB". Att utifrån underlaget bedöma att det inte går att utesluta oåterkalleliga förändringar och att bolaget därför inte bör beviljas bearbetningskoncession är dock enligt föreningarna inte alls detsamma som att hävda att underlaget uppfyller kraven på en miljökonsekvensbeskrivning.

I sitt yttrande aktbilaga nr 830 från 2017-11-30 till Bergsstaten för Länsstyrelsen ett liknande resonemang gällande miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelsen pekar igen på att miljökonsekvensbeskrivningen är "knapphändig, men tillräcklig för en

bedömning”. Vidare hävdar Länsstyrelsen i yttrandet att miljökonsekvensbeskrivningen inte beskriver områdets naturvärden i tillräckligt hög grad. Bland annat har ett långt större område så höga kvaliteter att det bör ges naturvärdesklass 1, det vill säga att det har så höga naturvärden att det motsvarar naturreservatsklass.

Sammanfattningsvis konstaterar föreningarna att regeringen inte har bemött de brister i miljökonsekvensbeskrivningen och tillhörande bilagor som föreningarna pekat på. Föreningarnas bedömning kvarstår att miljökonsekvensbeskrivningen inte på långa vägar lever upp till kraven enligt 6 kap MB, MKB-direktivet, ramvattendirektivet, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet med den tolkning EU-domstolen gjort bl a målen. Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning kan inte begränsas på det sätt regeringen hävdar och varken 4 kap 2 § minerallagen eller 6 kap (oavsett äldre eller nyare lydelse) medger undantag från kraven på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll. Föreningarna hänvisar till tidigare inlagor i målet samt framförande under huvudförhandling. Föreningarna vidhåller vidare att miljökonsekvensbeskrivningen måste innehålla alla de krav som ställs upp i MKB-direktivet från 2014/52/EU¹⁶ då dessa krav skulle ha varit införda i svensk rätt senast 16 maj 2017.

3. Angående felaktigheter gällande omfattningen av regeringens prövning

Regeringen anför att det inte har ingått i regeringens prövning att bedöma andra krav än markanvändarintresset, såsom andra materiella regler i miljöbalken. Föreningarna vidhåller att frågan om omfattningen av prövningen har betydelse inte bara för markanvändningen och prövningen av 3 och 4 kap MB. MKB-bestämmelserna i 6 kap MB och MKB-direktivet innebär dessutom att även indirekta och direkta effekter av följdverksamheter måste tas upp i miljökonsekvensbeskrivningen.

Regeringens beslut om att meddela bearbetningskoncession enligt minerallagen utgör rättstillämpning. Enligt regeringsformen måste sådan rättstillämpning följa gällande lag. Markanvändning är föremål för ett antal lagar där miljöbalken (MB) är den som gäller fullt ut för hela området utan att sättas åt sidan av annan svensk lag (utöver vad MB själv anger). MB har alltså full tillämplighet även när det gäller markanvändning som faller under minerallagen. Miljöbalkens omfattande tillämpningsområde inkluderar all slags möjlig inverkan på naturmiljön och denna ska bedömas med bästa möjliga hänsyn till inledningsparagrafen. Minerallagen tar inte över miljöbalken i något enda avseende vad gäller de materiella reglerna, utan kan tillämpas inom ramen för miljöbalken men inte utanför miljöbalkens ramar.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

Om man accepterar att regeringens prövning enligt minerallagen utgör rättstillämpning (vilket föreningarna utgår från att Högsta förvaltningsdomstolen gör) är frågan om vilken rätt som ska tillämpas? Enbart minerallagen eller även annan gällande rätt? Om svaret skulle bli enbart minerallagen skulle detta kunna medföra att en bearbetningskoncession kan medge sådant som strider mot annan svensk lag, t ex MB. Detta strider i sin tur mot regeringsformen. Eftersom MB har generellt sett strängare krav på lokalisering, bl a 2 kapitlet 6 § MB, än vad minerallagen har, men om bara minerallagen tillämpas, kommer de människor och den miljö som missgynnas genom beslutet i sämre läge än vad svensk lag, inklusive MB, anger.

Regeringen har i princip fullständigt bortsett från MB:s bestämmelser om bland annat lokalisering, områdesskydd samt artskydd. Till detta kommer internationella bestämmelser såsom EU-direktiv angående skydd av natur och arter.

Regeringen hänvisar till förarbetena till den tidigare gällande naturresurslagen och tycks anse att miljöbalkens hushållningsbestämmelser medger politiska hänsyn. Föreningarna vill understryka dels att naturresurslagen inte längre är gällande och att de bestämmelser som genom miljöbalkens antagande i stort motsvarar naturresurslagens regler om hushållning och riksintressen (3 och 4 kap MB) inte längre kan tolkas utifrån dessa förarbeten då det rättsliga sammanhanget nu är ett helt annat. Samtliga av miljöbalkens bestämmelser ska tolkas utifrån lagens portalparagraf med en hållbar utveckling som ledstjärna. Än viktigare är att Sverige numera sedan länge är medlem i EU och att EU:s miljölagar därmed står över både svensk rätt och tidigare tolkning av bestämmelser som rör bl a markanvändning och påverkan på natur, skyddade arter och vatten. Föreningarna vill i sammanhanget citera förarbetena till MB (prop 1997/98:45 Del 1 s 154):

”Den senaste 10-årsperioden har inneburit stora förändringar på miljöpolitikens område. Begreppet hållbar utveckling har slagit igenom som en vision ska skall föras vidare i miljöarbetet på alla samhällsnivåer. Att förverkliga en ekologiskt hållbar utveckling kräver arbete på global nivå och på Europeanivå likaväl som nationellt. . . . Miljöbalken måste spegla dessa förändringar och nya miljö-, hälsoskydds- och naturresurspolitiska mål. Balken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet där miljötillståndet, miljökraven och miljömålen utgör grund för miljöarbetet. Balken skall mot den bakgrunden inte bara ses som en omfattande teknisk lagstiftningsreform utan som en nödvändig utveckling av det grundläggande och centrala verktyget i miljöarbetet i en tid när miljöpolitiken förändras snabbt och hela tiden ställs inför nya utmaningar.”

Då miljökonsekvensbeskrivningen ska bedöma effekter även till följd av följd effekter är det rimligt att även indirekta och direkta effekter av transporter beskrivs i miljökonsekvensbeskrivningen. En bedömning kräver inte att det finns en detaljerad beskrivning av hur transporterna ska gå till. Det är fortfarande möjligt att uppskatta den samlade effekten utifrån ett antal alternativ vad gäller till exempel utsläpp av

koldioxidutsläpp och damning och buller och trafiksäkerhet. Inte minst vad gäller påverkan på renskötseln.

Frågor som saknas och som skulle ha behövt beskrivas och bedömas i miljökonsekvensbeskrivningen är hur transporter påverkar renskötseln och hur natur och friluftslivet påverkas av transporterna. En annan av de effekter kopplade till transporter som saknas i miljökonsekvensbeskrivningen är hur tillgängligheten till världsarvet Lapponia påverkas av lastbilstransporter längs med Kvikkjokksvägen (väg 805). Med en 90 ton lastbil var fjärde minut (enligt avsnitt 4.11 i MKB:n) längs med Kvikkjokksvägen kommer besökare knappast att uppleva den stillhet som är utmärkande för världsarvet Lapponia. Dessutom skulle transporter av detta slag ha stor påverkan på lokalbefolkningen. I avsnitt 8.1 av miljökonsekvensbeskrivningen skriver bolaget att tillgängligheten till Lapponia kommer att kunna försämrats på grund av gruvverksamheten, men utreder det inte vidare. Även den samhällsekonomisk effektstudien (bilaga F9) utelämnar effekter på besöksnäringen trots att den är en viktig sysselsättning i kommunen. Transporterna har således betydelse även om man begränsar regeringens prövning till en bedömning enligt 3 och 4 kap MB.

Sammanfattningsvis har regeringens prövning varit för begränsad, eller i vart fall grundat sig på en miljökonsekvensbeskrivning som inte tar upp samtliga de frågeställningar som måste belysas i en sådan. EU:s miljölagstiftning, såväl som miljöbalken, gäller fullt ut vid sidan av minerallagen.

4. Felaktigheter till de meddelade villkoren i regeringsbeslutet

Bearbetningskoncession ska enligt 4 kap 5 § minerallagen förenas med de villkor som de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt eller som behövs för att naturtillgångarna ska utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt.

Det är inte reglerat i minerallagstiftningen hur villkor bör vara utformade. Villkor måste dock för att ha någon verklig funktion vara så preciserade att det för både verksamhetsutövare och andra är tydligt vad som gäller. Att tillståndsvillkoren är precisa har direkt betydelse för att verksamhetsutövaren ska kunna bedöma deras innehåll och för att villkoren ska få genomslag i praktiken. Ett tillståndsvillkor kan även fylla funktionen att omsätta generellt tillämpliga och allmänt hållna regler till mer preciserade krav på den särskilda verksamhetsutövaren och villkoret bör utformas med hänsyn till det (se NJA 2006 s. 310 och NJA 2010 s. 516). Tillståndsvillkor ska även ses i samband med de sanktioner som bör följa av en överträdelse. Villkoret måste därför vara så preciserat att det kan konstateras om en överträdelse har skett och om den kan läggas till grund för sanktioner.

De villkor regeringen beslutat om i nu aktuella ärende är varken tillräckligt tydliga eller preciserade. Villkoren innehåller fraser som "minsta möjliga negativa påverkan" och "koncessionsområdet ska ta så lite mark i anspråk som möjligt". En villkorsskrivning i

likhet med de nu aktuella gör dessutom villkorsbrott omöjliga att lagföra på grund av sin vaghet.

Inget i minerallagen torde hindra att regeringens villkorsskrivning till skillnad mot dagens praxis görs tydligare och möjliga att lagföra vid överträdelse. Även ur sökandens synvinkel torde ett sådant system vara att föredra för att undvika flera överklaganden och därmed en utdragen prövningsprocess. Villkor behövs även för att uppfylla ramvattendirektivet och art- och habitatdirektivet.

5. Felaktigheter hänförliga till regeringens prövning och handläggning i ärendet i fråga om opartiskhet och jäv

Föreningarna ansluter sig till vad samebyarna framfört i fråga om opartiskhet och jäv och vidhåller att regeringens prövning är rättstillämpning och inte politik.

6. Regeringens beslut i förhållande till grundlagen och Sveriges internationella åtaganden

Föreningarna vidhåller att regeringen måste följa inte enbart minerallagen, utan även miljöbalken samt relevanta EU-bestämmelser i MKB-direktivet, art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och ramvattendirektivet. Detta följer bl a av 1 kap 1 § 2 st regeringsformen, 1 kap 10 § regeringsformen samt EU-domstolens domar om direktivskonform tolkning samt direkt effekt av EU:s miljölagstiftning samt krav på fördragskonform tolkning av övriga internationella förpliktelser. En sådan fördragskonform tolkning av minerallagen innebär att ett MKB-samråd måste hållas med den berörda allmänheten inkluderande miljöorganisationer, att en fullständig MKB enligt MKB-direktivet måste göras även vid prövning enligt minerallagen, att ramvattendirektivets krav angående miljö kvalitetsnormer och icke-försämring gäller samt att det strikta skyddet för livsmiljöer och arter enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet måste tillämpas även av regeringen.

Föreningarna ansluter sig i övrigt till vad samebyarna anfört i frågan.

Dag som ovan


Gunilla Högberg Björck