

Regeringskansliet

Yttrande över Regeringskansliets begäran om komplettering gällande ansökan om bearbetningskoncession för Kallak K nr. 1 i Jokkmokks kommun

Ert dnr. N2017/04553/FÖF

1. Bakgrund

Regeringskansliet har den 6 oktober 2017 begärt ett kompletterande yttrande från Länsstyrelsen i Norrbottens län, nedan länsstyrelsen, gällande ansökan om bearbetningskoncession för området Kallak K nr.1 i Jokkmokks kommun. Av regeringskansliets begäran framgår bland annat att länsstyrelsen anmodas yttra sig i frågan om direkt och indirekt påverkan på världsarvet Laponias värden, om miljökonsekvensbeskrivningen innehåller de uppgifter som behövs enligt 6 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken (1998:808) [MB] samt om den sökta markanvändningen är lämplig utifrån bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB. I och med regeringskansliets begäran har länsstyrelsen berett Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket [RAÄ/NV] tillfälle att inkomma med ett yttrande, vilket inkommit till länsstyrelsen den 13 november 2017.

Det ställningstagande som länsstyrelsen lämnade till Bergsstaten den 1 oktober 2014 kan i korthet sammanfattas enligt följande: Det ansökningsunderlag som då presenterades bedömdes knapphändigt men tillräckligt för en bedömning enligt 3, 4 och 6 kap. MB. I området och dess relativa närhet konstaterades riksintressen, exempelvis rennäring, men även världsarvet Laponia med dess kultur- och naturarv. Länsstyrelsen ansåg att stor försiktighet borde iakttas vid förändringar som kunde komma att påverka nuvarande markanvändning såväl inom koncessionsområdet som i angränsande områden. Utifrån det material som bolaget presenterade kunde länsstyrelsen inte utesluta att den markanvändning som planeras i området kan medföra oåterkalleliga förändringar av betydelse för pågående markanvändning. Länsstyrelsen ansåg därför att bearbetningskoncession för området Kallak K nr. 1 inom Jokkmokks kommun inte skulle medges.

Länsstyrelsen har i det yttrande som nämns ovan samt i yttrande den 7 juli 2015 över bolagets ansökan lämnat synpunkter beaktande de samhällsekonomiska konsekvenser som en eventuell gruvetablering medför. Länsstyrelsen har i angivna yttranden konstaterat att gruvdriften, vars preliminära livslängd uppskattas till 14 år (exklusive byggnation och avveckling) med en brytningstakt om 10 miljoner ton råmalm per år, är samhällsekonomiskt relevant ur såväl ett kommunalt som ett nationellt perspektiv samtidigt som etableringen skapar undanträngningseffekter för rennäringen i det aktuella området.

2. Prövningen enligt 3, 4 och 6 kap. MB

2.1 Utgångspunkter i prövningen enligt 3, 4 och 6 kap. MB

Enligt förarbetena till MB ska bestämmelserna i 3 kap. MB om hushållning med mark och vatten kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas, prop. 1997/98:45 del 1 s. 245. Vid valet mellan att bevara naturresurser eller att ta dem i anspråk bör i princip en samhällsekonomisk bedömning göras av vilken åtgärd som är att föredra, prop. 1985/86:3 s. 152. När miljöbalken trädde i kraft upphävdes lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., [NRL]. Bestämmelserna i 3 kap. MB motsvarar den tidigare regleringen i 2 kap. NRL, prop. 1997/98:45 del 2 s. 35-36.

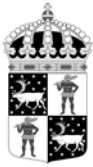
Av 3 § i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden framgår att när 3 och 4 kap. MB ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen. Av förarbetena till MB framgår att uttrycket påtaglig skada avses omfatta sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ påverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha en stor påverkan på dessa.

Enligt 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen ska 3 och 4 kap. MB tillämpas endast vid den prövning som nu sker i koncessionsärendet, med andra ord inte i den kommande miljötillståndsprövningen. Vidare pekar Högsta förvaltningsdomstolen dom från den 22 februari 2016, mål nr 2047-14 att den prövning som ska ske enligt 3 och 4 kap. MB även omfattar den påverkan verksamheten orsakar utanför koncessionsområdet. Av ovan nämnda skäl kan inte hela prövningen av t.ex. transporterens påverkan på berörda riksintressen skjutas upp till den kommande miljötillståndsprövningen.

Vad gäller världsarvens plats inom prövningen enligt 3 och 4 kap. MB har regeringen i skrivelse 2001/02:171 anfört att det finns bestämmelser i svensk rätt som möjliggör skydd av världsarven och att de krav som uppställs i världsarvskonventionen utgör ett tillräckligt skydd för världsarvet. Regeringens inställning framhålls av RAÄ/NV genom skrivelse till Bergsstaten den 27 mars 2017 samt ovan nämnda till länsstyrelsen den 13 november 2017. I skrivelsen framför RAÄ/NV argument för att världsarven bör beaktas inom koncessionsprövningen eftersom världsarvens värden är ett intresse som ska beaktas i prövningen enligt 3 kap. MB.

2.2 Miljökonsekvensbeskrivningen

Vad gäller miljökonsekvensbeskrivningen har länsstyrelsen i sitt yttrande den 1 oktober 2014 ansett att den var knapphändig men tillräcklig för en bedömning. Länsstyrelsen är av uppfattningen att miljökonsekvensbeskrivningen i vissa delar med fördel kunde ha varit mer utförlig. Det handlar t.ex. om de delar som avser verksamhetens påverkan på rennäringen och därmed inverkan på världsarvet Laponias värden men även påverkan på naturtyper och arter. Länsstyrelsen har efter sitt yttrande den 1 oktober 2014 genomfört egna naturvärdesinventeringar i del av det berörda området och konstaterar att naturvärdesbedömningen i miljökonsekvensbeskrivningen inte i tillräcklig hög grad visar på ingående naturvärden. Länsstyrelsen menar att ett långt större område har



kvalitéer tillräckliga för att få värdeklass 1 i miljökonsekvensbeskrivningen. Bolagets naturvärdesinventering från år 2011 har kompletterats med avseende på arter som skyddas enligt Artskyddsförordningen, dock endast kärlväxter. Det kan konstateras att vad som framkommit efter länsstyrelsen tidigare ställningstagande endast stärker myndighetens uppfattning om att berört område innehåller fler djur- och naturvärden än som redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen samt att inget framkommit som motsäger den slutsatsen. Länsstyrelsen anser emellertid att det sammantagna underlaget är tillräckligt för att läggas till grund för länsstyrelsens ställningstagande i ärendet.

2.3 Riksintressen

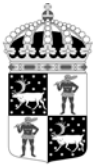
Det kan inledningsvis konstateras att det både inom och i den relativa närheten av koncessionsområdet numera finns ett flertal områden som är utpekade som riksintresse rennäring enligt 3 kap. 5 § 2 st. MB samt ett område som är utpekad som riksintresse för fyndigheter av ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § 2 st. MB.

2.3.1 Riksintresse rennäring

Med hänsyn till att prövningen enligt 3 och 4 kap. MB ska innefatta verksamhetens påverkan även utanför koncessionsområdet berörs ett flertal områden som är utpekade som riksintresse för rennäringen enligt 3 kap. 5 § MB. Bland dessa återfinns riksintresseområdena *Björkholmberget*, som delvis sammanfaller med den sökta koncessionen. Öster om *Björkholmberget* är *Nautijaure*, *Granudden*, *Palvak*, *Kaddejaure*, *Pärulan*, *Jokkmokk*, *Vajkijaure* och *Messaure* belägna. Väster om *Björkholmberget* återfinns bl.a. riksintresseområdena *Viriaure*, *Padjelanta*, *Ultevis*, *Akkajaure* och *Pårek-Kabla*.

Av prop. 1985/86:3 framgår att riksintresse rennäring ska ses i ett landskapsperspektiv eftersom det handlar om ett skydd för områden med olika ändamål vilka måste hänga ihop för att helheten ska fungera, s.k. funktionella samband. Det innebär att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby, nämligen en säker tillgång till sådana områden inom både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. Det kan gälla bl.a. flyttningsleder, särskilt sådana avsnitt där på grund av terränghinder m.m. alternativa framkomstvägar saknas. Av den anledningen är det av största betydelse att beakta de funktionella sambanden för att renskötseln ska vara möjlig och samekulturens fortbestånd därmed garanteras. Som regel har storleken och kvaliteten på dessa marker en avgörande betydelse för det antal renar som kan hållas. Det är områden av detta slag som är av stor betydelse från nationell synpunkt att skydda mot förändringar. Det bör härvid observeras att även förhållandevis begränsade åtgärder kan avsevärt försvåra renskötseln. Vidare framgår nämnda prop. att rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen och att riksintresseskyddet för rennäringen tillkom p.g.a. rennäringens svårigheter att hävda sig mot starka exploateringsintressen. Det kan även noteras att i det fall en gruvverksamhet påverkar nyttjandet av ett område för en sameby så kommer det att påverka andra delar av renskötseln, exempelvis andra samebyars renskötsel.

Riksintresseområde *Björkholmsberget* är beläget på Björkholmen och överlappar därmed koncessionsområdet och riksintresse värdefulla ämnen eller material. Bakgrunden till riksintresseutpekandet är att området, vilket är kärnområde inom



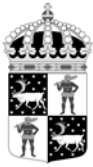
Jåhkågaska samebys åretruntmarker, blivit viktigare för samebys infrastruktur. Samebyn har sedan några år rustat inför ett förändrat klimat med försämrade isar. Ett förändrat klimat påverkar samebyn eftersom dess flyttleder korsar vattendrag som behöver nås via Björkholmsberget.

Med beaktande av koncessionsområdet samt dess närmaste influensområde kan det konstateras att Jåhkågaska samebys renskötsel påverkas i en betydande omfattning. En orsak till påverkan är att samebys flyttled går förbi och korsar Björkholmen. Mellan flyttledsarmarna finns det rastbete som knyter ihop de olika sträckorna av flyttleden. På grund av skogsavverkning i området är det tillgängliga rastbetet beläget mitt på Björkholmen. I de fall nyss nämnda rastbete och det strategiska uppsamlingsområdet försvinner samt flyttledsstråken skärs av genom bortfall av mark förlorar renarna tillgång till sammanhängande mark inom Jåhkågaska samebys gränsbestämda område. Det kommer i sin tur försvåra för renarna att ta sig mellan olika betesområden och årstidsland. Även viktigt vinterbete för en eller två vintergrupper inom samebyn befaras förvinna. Ovanstående skulle negativt påverka de s.k. funktionella samband som enligt prop. 1985/86:3 är viktiga för att näringen som helhet ska fungera. Även väster om Björkholmsberget berörs två områden av riksintresse för Jåhkågaska sameby. Områdena utgör en stor del av samebys totala åretruntmark ovan odlingsgränsen och inhyser även samebys sommarviste och andra anläggningar som är av central betydelse för renskötseln. Med beaktande av ovanstående bedömer länsstyrelsen att rennäringens bedrivande skulle påtagligt försvåras inom berört riksintresseområde för Jåhkågaska sameby, eftersom området skulle bli obrukbart för samebyn. På den södra sidan av sjösystemet finns inom samebyn tre kärnområden av riksintresse där betestillgången minskat på grund av skogsbruk, vilket kan medföra att vid en gruvetablering kan rennäringens bedrivande försvåras genom det totala betesbortfallet.

De samebyar som närmast gränsar till Jåhkågaska sameby bedöms inte drabbas av direkt betesbortfall från själva verksamheten. Både Sirges sameby och Tuorpon sameby bedöms dock drabbas av betesbortfall genom att Jåhkågaska samebys renar, i en ökad omfattning, strövar in på samebyarnas marker. T.ex. kan Tuorpon samebys riksintresseområde utsättas för ett ökat betestryck på grund av att en gruvverksamhet på norra sidan av vattendraget medför ett intensivare betande på den södra sidan.

Ovanför odlingsgränsen där fjällsamebyarna Sirges, Jåhkågaska och Tuorpon har sina åretruntmarker är samebyarna gränsbestämda. Nedanför odlingsgränsen har nämnda samebyar gemensamt vinterbete tillsammans med Udtja skogssameby. De riksintresseområden för rennäringen som finns nedanför odlingsgränsen är således gemensamma. I det fall Björkholmsberget och intilliggande områden blir obrukbara som betesområde till följd av gruvverksamheten kommer istället gemensamma betesområden belastas hårdare.

Vad gäller gruvverksamhetens transporter bedömer länsstyrelsen att de i stor utsträckning kan påverka rennäringens bedrivande genom betesförluster, barriäreffekter och ett ökat antal påkörningar. Som exempel kan nämnas den västliga delen av riksintresseområdet *Messaure* vilka kan påverkas i en mycket stor utsträckning av järnvägstransporter i nord/sydlig riktning. Påverkan kan också ske på den flyttled inom Sirges sameby som går genom samma tallskog som den planerade järnvägssträckningen till gruvområdet. Sirges samebys flyttled som korsar Inlandsbanan och väg E45 i



Porjus bedöms också påverkas negativt. Även lastbilstransporter från Björkholmen till väg E45 kan negativt påverka områden av riksintresse för rennäringsen.

Med hänsyn till ovanstående är länsstyrelsens sammantagna bedömning att den planerade gruvverksamheten kan påtagligt försvåra rennäringsens bedrivande och då i synnerhet för Jåhkågaska, Sirges och Tuorpons samebyar. Ett tillstyrkande av bearbetningskoncession för Kallak K nr. 1 är således inte förenlig med 3 kap. 5 § MB.

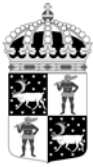
2.3.2 Riksintresse värdefulla ämnen eller material

Inom och i anslutning till koncessionsområdet finns ett riksintresseutpekande gällande värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § 2 st. MB. Vad gäller skyddet enligt 3 kap. 7 § MB anges i förarbetena till NRL att det är angeläget att områden som innehåller kända tillgångar på värdefulla ämnen eller material skyddas mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av ifrågavarande resurs. Det underströks att det endast var väl dokumenterade naturresurser av stor betydelse för landet som skulle anses vara av riksintresse, prop. 1985/86:3 s. 69 f. och 166. Länsstyrelsen yttrade sig till SGU den 15 november 2012 angående riksintresseutpekande av Kallak-fyndigheten. Länsstyrelsen ansåg att fyndigheten inte borde pekas ut som riksintresse och påpekade att områden som pekas ut bättre ska överensstämma med de syften som de grundläggande kriterierna i prop. 1985/86:3 ger uttryck för. Även Boverket ansåg i yttrande till SGU att fyndigheten inte skulle pekas ut som riksintresse värdefulla ämnen eller material eftersom det av SGU:s motivering inte framgår att fyndigheten kan anses vara av stor betydelse från försörjningsberedskaps-synpunkt. Både länsstyrelsen och Boverket ansåg att ett skydd enligt 3 kap. 7 § 1 st. MB var tillräckligt. SGU beslutade dock sedermera att utpeka området som riksintresse för värdefulla ämnen eller mineral enligt 3 kap. 7 § 2 st. MB.

2.4 Vilket riksintresse ska ha företräde enligt 3 kap. 10 § MB?

2.4.1 Allmänna utgångspunkter gällande prövningen enligt 3 kap. 10 § MB

Med hänsyn till ovanstående går det att konstatera att de två ovannämnda riksintressena måste anses vara oförenliga i den mening som avses i 3 kap. 10 § MB. När en sådan situation föreligger ska en bedömning enligt bestämmelsen ske där företräde ges det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. En sådan bedömning innefattar ekonomiska, sociala och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Det är kvaliteten i det beslutsunderlag som prövningsmyndigheten sammantaget förfogar över och styrkan i argumentationen om vad som på lång sikt kan anses vara lämpligast ur allmän synpunkt som bör avgöra vilket av de nationella intressena som i ett visst fall skall prioriteras, jfr. prop. 1985/86:3. s 169. Av 3 § i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden framgår att när 3 och 4 kap. MB ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende, ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i den prövningen.



2.4.2 Samhällsekonomiska överväganden

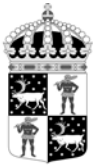
Såsom framgår av prop. 1985/86:3 ska vid bedömningen av den långsiktiga hushållningen även t.ex. samhällsekonomiska hänsynstaganden beaktas. Länstyrelsen vill därför framhålla följande samhällsekonomiska överväganden.

För Jokkmokks kommun kan antas att en gruvetablering skulle innebära att befolkningsminskningen bromsas upp då ett, för kommunens vidkommande, stort antal nya arbetstillfällen tillskapas under driftsperioden. För en kommun i Norra Norrlands inland som Jokkmokk med betydande demografisk omställning där färre ska försörja fler, är intäktsökningen för att bibehålla den grundläggande kommunala välfärden för samtliga medborgare central. Det slutliga utfallet är dock avhängigt av hur stor andel av den tillkommande arbetskraften som slutligen väljer att bosätta sig i kommunen. Även ur ett statligt perspektiv bedöms de samhällsekonomiska konsekvenserna som gynnsamma, både direkt och indirekt. Detta genom uttag av skatter och avgifter, exempelvis bolagsskatt samt mervärdesskatt. Till detta ska också läggas tillverkare och leverantörer av gruvutrustning samt de varor och tjänster som utnyttjas av hushållens ökade konsumtionsefterfrågan.

Ur ett rennäringssperspektiv kommer den eventuella gruvetableringen medföra undanträngningseffekter vilka i sin tur får samhällsekonomiska konsekvenser. I den genomförda rennäringssanalysen bolaget åberopar, uppstår effekterna i samband med inskränkning av renbetesområden som därmed behöver ersättas med stödutfodring. Ökade transportkostnader och förändrad logistik till följd av att gruvområdet med tillhörande transportvägar skär av samebyns norra flyttleder, är ett andra exempel. Bolagets rennäringssanalys gör också gällande att det till följd av gruvområdets planerade geografiska placering finns betydande risk att samebyns renhjörd överträder gränserna till omkringliggande samebyar. Sammanblandningen av renhjördar leder i sin tur till merarbete i form av fler skiljningar och transporter än vad som är fallet idag. Sammantaget gör bolagets rennäringssanalys gällande att renskötseln i det aktuella området är möjlig att förena med den planerade gruvetableringen. Såsom framgår av länsstyrelsens egen bedömning av gruvverksamhetens påverkan på riksintresse rennäring är dock länsstyrelsen inte av samma uppfattning.

Det samhällsekonomiska område där länsstyrelsen i sina tidigare yttranden bedömt behöver utredas vidare är de statliga investeringskostnader som uppstår i samband med behovet av en kraftigt kapacitetshöjd transportinfrastruktur, företrädesvis för uttransporter av malm från gruvområdet. Länstyrelsen är medveten om att bolagets uppfattning är att frågan om transportalternativ är under utredning och avses tas upp i ett senare skede av prövningsprocessen där miljötillstånd för verksamheten enligt 9 och 11 kap. MB behandlas. Länstyrelsen är emellertid av den uppfattningen att frågan om statliga investeringskostnader, till vilket transportinfrastruktur hänförs, är relevant att belysa också enligt 3 och 4 kap. MB.

Möjliggörandet av uttransporter av råmalm från gruvområdet kommer medföra höga kostnader för upprustning av befintlig infrastruktur och/eller för anläggande av nya vägar och järnvägar. Finansieringen av de för en gruvdrift nödvändiga infrastruktursatsningarna är idag inte lösta.



De transportalternativ som bolaget i dels dess ursprungliga ansökan om bearbetningskoncession, dels i den fördjupade konsekvensanalysen som bolaget inkommit med den 28 april 2017, har sammantaget sex stycken olika utredningsalternativ (UA) avseende sträckning studerats. Såsom framgår nedan kvarstår två utredningsalternativ.

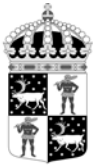
- UA1 GEN, ca 99 km Kallak-Gällivare - Alternativet utgår
- UA1 VÄST, ca 102 km Kallak-Gällivare - Alternativet utgår
- UA1 MITT, ca 117 km Kallak-Gällivare - Alternativet utgår
- UA1 SYD, ca 122 km Kallak-Gällivare - Alternativet kvarstår
- UA 2: Lastbil Kallak -Inlandsbanan - Alternativet kvarstår
- UA 3: Lastbil till Gällivare - Alternativet utgår

Bolaget anför i sin fördjupade konsekvensanalys att ytterligare nya transportlösningar kan komma att utredas vidare. Eftersom underlag saknas för att ta ställning till hur ett sådant nyttjande av nya transportlösningar skulle påverka resursanvändning, markanvändning, naturvärden eller vilka samhällsekonomiska nyttor som skulle kunna genereras, beaktas dessa inte vidare i detta yttrande.

Länsstyrelsens samhällsekonomiska bedömning av utredningsalternativen UA1 SYD och UA2 kan sammanfattas enligt följande.

I det fall utredningsalternativ 1 SYD väljs som transportalternativ blir investeringskostnaderna för staten betydande då det innebär att mellan 34 km och upp till 42 km ny järnväg behöver anläggas mellan gruvetableringen i Kallak och befintlig järnväg (Inlandsbanan). I detta scenario ingår också en nödvändig upprustning av Inlandsbanan på en motsvarande 88 km lång sträcka. Samtidigt kan en upprustning och elektrifiering av Inlandsbanan innebära ökade möjligheter för andra aktörer som skulle kunna nyttja banan för gods- och persontransporter. Ur ett rennäringsperspektiv anføres tågtransporter som ett mindre ingrepp i samebyns betesmarker än vad motsvarande lastbilstransporter på vägnätet skulle innebära. Upprustningen av Inlandsbanan ökar också möjligheten till nya godstrafiklösningar vilket skulle kunna avlasta Malmbanan och Stambanan som idag lider av stora kapacitetsbrister vilket exempelvis har uppmärksammats i Länstransportplanen.

UA 2 innebär avsevärt lägre investeringskostnader, men omfattar också vägtransporter som, med dagens teknik, genererar stora klimatutsläpp både via förbränning av bränsle, men också av vägbane- och däckslitage. En upprustning av väg 805 pågår och ligger i Trafikverkets plan. Länsstyrelsens bedömning är att en kapacitetsökning till följd av en eventuell gruvetablering kan delvis komma till samhällsekonomisk nytta i form av trafiksäkrare vägar och ökad framkomlighet, dock ej i paritet med dagens eller andra sannolika behov i framtiden vid utebliven gruvdrift. Ytterligare en samhällsekonomisk fördel kan vara att UA2 har kortare genomförandetid.



2.4.3 Riksintresse värdefulla ämnen och material

Vad gäller riksintresset för värdefulla ämnen och material kan konstateras att sökt gruvverksamhet uppenbart medför såväl positiva som negativa samhällsekonomiska effekter. När det gäller området betydelse för mineralutvinningen kan det noteras att inom länet och riket finns ett flertal redan etablerade järnmalmsgruvor med en befintlig infrastruktur. Vidare har både länsstyrelsen och Boverket i yttrande till SGU ifrågasatt ett utpekande av Kallak-fyndigheten som riksintresse enligt 3 kap. 7 § 2 st. MB, med hänvisning till att utpekandet inte uppfyller de utpekandekriterier för riksintresse värdefulla ämnen och material som anges i prop. 1985/86:3. I det fall en bearbetningskoncession inte skulle beviljas i förevarande ärende, vilket samtidigt skulle innebära att järnmalmen nu lämnas obruten för att i framtiden kunna bearbetas, kan inte heller anses strida mot 3 kap. 7 § MB eller i övrigt vara oförenligt med miljöbalkens mål om långsiktig hushållning.

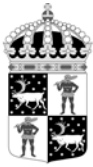
2.4.4 Riksintresse rennäring

Vad gäller riksintresset för rennäring kan konstateras att den omnämns i prop. 2005/06:143 som en näring vilken bygger på nyttjande av förnybara naturresurser. Därmed kan rennäringen bidra till miljöbalkens mål om hållbar utveckling enligt 1 kap. 1 § MB. Vidare framgår det av utredningen i ärendet att rennäringens utövande kommer att påtagligt försvåras och då i synnerhet för Jåhkågaska, Sirges och Tuorpons samebyar. Den negativa påverkan på riksintresse rennäring som gruvverksamheten bedöms ske såväl inom koncessionsområdet som utanför koncessionsområdet genom verksamhetens följdverksamheter såsom exempelvis transporter. Vidare är rennäringen den av de ovan motstående intressena som utövar den pågående markanvändningen i området.

2.4.5 En samlad avvägning enligt 3 kap. 10 § MB

Såsom framgår av förarbetena till MB ska markanvändningen avgöras ur ett hushållningsperspektiv där företräde ska ges för det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. En sådan bedömning innefattar ekonomiska, sociala och samhällsekonomiska hänsynstagande. Vidare framgår att syftet med lagstiftningen är att åstadkomma en förnuftig användning av naturresurserna vid en samlad bedömning i både ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv. Det framgår även att bestämmelserna i 3 kap. MB ger uttryck för nödvändigheten av en avvägning mellan bevarande- och utnyttjandeintressena i ett långsiktigt hushållningsperspektiv. Det innebär bl.a. att kortsiktiga ekonomiska motiv inte skall leda till att långsiktiga behov av skydd för från allmän synpunkt väsentliga värden som är knutna till mark- och vattenområden åsidosätts, prop. 1997/98:45 s 186 och s 241. Vidare framgår det av nyss nämnda förarbeten att markanvändning och samhällsbyggande måste utformas på ett sätt som är förenligt med ett ekologiskt hållbart samhälle och slår vakt om den materiella välfärden också för kommande generationer. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras skall väljas det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling.

Enligt länsstyrelsens mening kan en gruvverksamhet med en beräknad livslängd om ca 14 år (exklusive byggnation och avveckling) som innebär betydande statliga investeringskostnader för nödvändig infrastruktur varken anses vara samhälls-



ekonomiskt motiverad eller förnuftig användning av naturresurserna i övrigt. Det kan även konstateras att när den sökta gruvverksamheten sätts i relation till den långsiktiga verksamhet som rennäringen till sin karaktär innebär kan det konstateras att det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt är just den riksintresseutpekade rennäringen. En sådan slutsats är enligt länsstyrelsens bedömning förenlig med 3 kap. 1 § MB samt balkens målparagraf i 1 kap. 1 § MB. Vidare framgår det av förarbetena till MB att vid en bedömning enligt 3 kap. 10 § av vilket riksintresse som ska ha företräde, har Sveriges internationella åtaganden betydelse. Bland de internationella åtaganden som är av betydelse i förevarande fall är världsarvskonventionen.

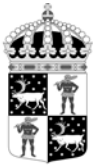
Sammantaget bedömer länsstyrelsen vid en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB att, oavsett verksamhetens direkta eller indirekta påverkan på Laponias värden, riksintresse rennäring ska ha företräde före riksintresse värdefulla ämnen och material. Vid denna utgång saknas anledning för länsstyrelsen att pröva den sökta verksamheten mot övriga bestämmelser i MB.

2.6 Världsarvet Laponia

Eftersom regeringen särskilt efterfrågat länsstyrelsens syn på verksamhetens påverkan på Laponias värden vill länsstyrelsen, även om Laponia inte har någon avgörande betydelse för utgången av ovanstående bedömning enligt 3 kap. MB, även anföra följande.

RAÄ/NV framhåller i sitt yttrande den 13 november 2017 att den påverkan som verksamheten innebär troligen är större än det som bolaget anför i sitt underlag. Enligt nämnda myndigheters mening tar bolagets utredning exempelvis inte upp Laponia sett i ett landskapsperspektiv, vilket gör att utredningen och dess slutsatser inte ger en fullständig bild av renskötseln i hela världsarvet i förhållande till påverkan från en gruvverksamhet som kan ske utanför Laponia. Vidare sammanfaller inte samebyarnas gränser med Laponias gränser. En gruvetablering med tillhörande transporter kommer därför att få indirekta konsekvenser på rennäringen inom Laponia även om den direkta påverkan sker i de delar av samebyarna som inte ingår i världsarvet. Vidare framgår det av RAÄ/NV:s yttrande att det är nödvändigt att se utanför Laponias formella gränser och värdera hur förutsättningarna för en fortsatt förvaltning av området kan komma att påverkas av en etablering utanför gränsen. Vid bedömningarna av påverkan på Laponia behöver även de ändrade förutsättningarna för berörda samebyars möjlighet att bedriva renskötsel analyseras, dvs. hur världsarvets integritet och autenticitet påverkas av planerade åtgärder. Vidare gör RAÄ/NV bedömningen att riksintresset är av stor betydelse för världsarvets värden samt att fortsatt rennäring är av avgörande betydelse för världsarvets integritet och autenticitet.

Länstyrelsen kan konstatera att rennäringen som bedrivs i nära anslutning till det planerade gruvområdet hänger samman med den rennäring som bedrivs inom Laponia. En gruvverksamhet bedöms att under en lång tid avsevärt försvåra möjligheterna för alla berörda samebyar att nyttja de marker som både direkt och indirekt påverkas av gruvverksamheten inklusive dess följdverksamhet. Om Björkholmen blir otillgänglig för renskötseln p.g.a. de störningar som framkommit i utredningen av ärendet är risken överhängande att större sammanblandningar av ren sker och då i första hand



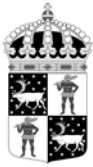
Jåhkågaska, Sirges och Tuorpon samebyars renar. Samebyarna inom Lapponia har en produktiv rennäring som möjliggör ett bra slaktuttag i förhållande till mark, renantal och övriga intrång. Det nyss nämnda bidrar till en livskraftig rennäring som är en del av den samiska kulturen och en viktig faktor för att traditionell kunskap förs vidare. Den nomadism och sedvana i övrigt som idag kännetecknar Lapponia riskerar att inte kunna fortgå om den negativa påverkan på Jåhkågaska renskötsel blir alltför omfattande.

Utifrån ovanstående resonemang och länsstyrelsens egna analyser av verksamhetens påverkan på rennäringen bedömer länsstyrelsen att Lapponias kulturvärden riskerar att påverkas negativt i en omfattning som kan vara av betydelse för världsarvets integritet och autenticitet. Eftersom Jåhkågaska tjiellde är den sameby vars rennäring- verksamhet är primärt påverkad av själva gruvan, skulle den negativa påverkan i första hand beröra nämnda sameby och till följd av detta Unescos kriterier (iii) och (v).

Vad gäller Lapponias naturvärden kan det konstateras att världsarvets storslagna och öppna fjällnatur är präglad av ett långvarigt renbete. Om förutsättningarna för renskötseln försämras utanför själva fjällområdet kan följderna bli ett minskat betestryck på sommarbetesmarkerna i fjällen. Aktuell forskning visar att renbetet bidrar till att hålla det alpina området öppet genom att förebygga spridning av träd, höga buskar och örter, vilket är en förutsättning för att många mindre arktiska växter ska överleva. Allt högre träd- och skogsgränser kan på sikt även försämra upplevelsevärden för de besökare som vill se en öppen vidsträckt fjällnatur. I vilken omfattning detta kan komma att ske är enligt länsstyrelsen svårt att bedöma i dagsläget, eftersom det är beroende av både klimatförändringens inverkan som sådan och hur stor påverkan som gruvverksamheten får på renskötseln inom Lapponia.

Knutet till Lapponias naturvärden kan det även noteras att de barriäreffekter som uppstår genom en betydande ökning av trafikflödet kan medföra indirekta konsekvenser för de naturområden som är beroende av betande djur. Det innebär sammantaget att det i nuläget varken går att utesluta eller verifiera att påverkan från minskat/uteblivet renbete skulle kunna få en sådan omfattning att det kan medföra en bestående negativ påverkan för bevarandestatusen i Natura 2000-områden i Lapponia. Av samma anledning bedömer länsstyrelsen att Lapponias naturvärden åtminstone kan komma att påverkas negativt i en omfattning som kan vara av betydelse för Unescos kriterier (vii) och (ix). I sammanhanget bör noteras att i det fall det visar sig att en gruvverksamhet inklusive transporter riskerar att påverka naturtyper och arter i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt, t ex genom minskat/uteblivet renbete, ska den planerade verksamheten prövas enligt 7 kap. 28a § MB. Verksamheten får då komma till stånd endast om ett sådant tillstånd har lämnats.

Med anledning av ovanstående kan länsstyrelsen konstatera att, oaktat världsarvens skydd i svensk rätt, en gruvetablering såsom Kallak K nr. 1 kan medföra att Lapponias kulturvärden riskerar att påverkas negativt i en omfattning som kan vara av betydelse för världsarvets integritet och autenticitet. Även Lapponias naturvärden kan eventuellt påverkas negativt av en gruvetablering. I vilken omfattning den faktiska påverkan har för betydelse för världsarvsstatusen kan dock länsstyrelsen inte bedöma. Den frågan bör istället besvaras av UNESCO:s världsarvskommitté.



3. Samebyarnas markområden

Av vad som framgår ovan kan konstateras att vid en gruvverksamhet kommer renarna från olika samebyar gå över på andra samebyars mark och/eller sammanblandas. Den främsta orsaken är att bortfallet av samebyns mark och som omfattar Björkholmsberget kommer delar samebyn på mitten. Konsekvenserna är problematiska eftersom rennärlagen (1971:437) [RNL] utgör hinder för en sameby att, ovan odlingsgränsen, flytta sina renar utanför den egna samebyns område. Lösningen för Jåhkågaska samebys flyttleder måste således ske inom Jåhkågaska samebys gränsbestämda område på den plats där påverkan sker. Om flyttleden justeras norrut eller söderut så kommer den istället placeras på grannsamebyarnas gränsbestämda områden. Det innebär således att annan samebys område måste tas i anspråk. För att ett sådant anspråk ska realiseras torde ett expropriationsliknande förfarande behöva genomföras, jfr. Ds 2016:27 s. 14 med hänvisning till 26 § RNL.

4. Länsstyrelsens samlade bedömning

Enligt länsstyrelsens mening kan en gruvetablering, med en beräknad livslängd om ca 14 år (exklusive byggnation och avveckling) och som innebär betydande statliga investeringskostnader för nödvändig infrastruktur, inte anses vara ekonomiskt försvarbar i ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv. Vidare kan det knappast anses vara förnuftig användning av naturresurserna i övrigt att tillåta aktuell gruvetablering som därtill medför oåterkalleliga ingrepp i naturen och en bestående påverkan på pågående markanvändning. När den sökta gruvverksamheten ställs i relation till den långsiktiga verksamhet som rennäringen till sin karaktär innebär, kan det konstateras att det sistnämnda ändamålet är det som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Att världsarvet Laponias värden riskerar att skadas stärker länsstyrelsens uppfattning om att den lämpligaste markanvändningen i dagsläget är att en bearbetningskoncession för Kallak K nr. 1 inte beviljas.

Länsstyrelsen kan med anledning av ovanstående konstatera att övervägande skäl talar för att aktuell ansökan om bearbetningskoncession för Kallak K nr.1 inte bör beviljas. Länsstyrelsen står således fast vid sitt ställningstagande såsom det kommit till uttryck i myndighetens yttrande den 1 oktober 2014. Det som i övrigt framkommit i ärendet vad gäller exempelvis nya riksintresseutpekanden samt den osäkerhet beträffande verksamhetens påverkan på världsarvet Lapponia föranleder inte någon annan bedömning.

De som har deltagit i detta yttrande

Den som på länsstyrelsens vägnar lämnar detta yttrande är länsråd Johan Antti efter beredning av jurist Simon Bergdahl. I ärendets slutliga handläggning har även chefsjurist Karin Hansson deltagit. I handläggningen har även handläggare från Näringslivsavdelningen, Samhällsavdelningen samt Miljöavdelningen deltagit.

Bilagor:

Yttrande från Sametinget

Yttrande från Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket