

YTTRANDE

Regeringens ärende dnr. N2014/1145/FIN; angående överklagande av Bergmästarens beslut om bearbetningskoncession avseende Levi K nr. 1 och Stekenjokk K nr. 1

SveMin är nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet och omfattar bland annat, förutom företag med aktiv gruvdrift, ett flertal företag som bedriver prospekteringsverksamhet i Sverige.

SveMin har tagit del av bergmästarens beslut 2014-02-19 (dnr BS 22-906-2011 och BS 22-907-2011) att avslå Vilhelmina Mineral ABs ansökan om bearbetningskoncessionerna Levi K nr. 1 och Stekenjokk K nr. 1. SveMin konstaterar att det, vid tillämpningen av 3-4 kap. miljöbalken i samband med ansökning om bearbetningskoncession, tenderar att allt oftare göras en avvägning mellan olika riksintressen som anses oförenliga. För såväl utvinningsindustrin som för andra intressen är det viktigt att bestämmelserna tillämpas så att de rättsliga förutsättningarna är uppfyllda och att de avvägningar som görs är tydligt motiverade.

I detta fall bygger bergmästarens beslut på berörda länsstyrelser bedömning av möjligheten att bedriva gruvdrift i ett område som är av riksintresse för rennärigen. SveMin anser att länsstyrelsernas bedömningar har brister och att bergmästarens beslut därför inte har grundats på en korrekt prövning av de rättsliga förutsättningarna. SveMins yttrande är föranlett av att brister i tillämpningen, och i motiveringen av därpå följande beslut, är allvarliga och riskerar att påverka hela utvinningsindustrin negativt.

Lämplig markanvändning

Enligt förarbetena¹ ska hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. miljöbalken utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen och 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. Bestämmelserna ska tillämpas för att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna anger vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas för att en god hushållning ska uppnås. De allmänna intressen som ska komma i förgrunden är sådana som har central betydelse för att trygga en hållbar användning av naturresurserna i vårt land, som bevarar god natur- och kulturmiljö samt främjar ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Allmänt gäller att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade till med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande

¹ Se bland annat prop. 1997/98:45 del 1, sid. 245 och del 2 sid. 28 ff.

behov. Vid bedömningen av vad som är den mest lämpliga användningen bör alltid möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter undersökas.²

Stekenjokk-området är utpekade som riksintresse avseende värdefulla ämnen och material. Området är också utpekade som riksintresse för rennäringen och delar av området är av riksintresse för naturvård och friluftsliv. I angränsning till, och delvis överlappande med det sökta koncessionsområdet, finns ett Natura 2000-område. Att ett område är utpekade som riksintresse innebär att det så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada eller försvåra det intresse som riksintresset avser. Om ett område är av riksintresse för olika ändamål som inte går att förena ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. En sådan bedömning ska innefatta ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden.³

Bedömningen i detta fall

Länsstyrelserna i Jämtlands och Västerbottens län har yttrat sig i enlighet med det samrådsförfarande som enligt minerallagen ska ske med avseende på tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken vid ansökan om bearbetningskoncession. Bergmästarens beslut grundas i stort på länsstyrelsernas bedömningar.

Såvitt framgår av länsstyrelsernas yttranden har sökandebolaget uppgett sig berett att vidta och finansiera omfattande åtgärder för att garantera en väl fungerande renskötsel i området parallellt med gruvdriften. Sökanden har också angett att ett minskat antal renar i området är en åtgärd som skulle kunna bidra till att de två näringarna skulle kunna samexistera. Exakt utformning av kompensationsåtgärder, och förslag på vilka åtgärder till skydd för omgivningen som behövs, är svåra att lämna i samband med koncessionsansökan eftersom utformningen av den planerade verksamheten inte går att säga med säkerhet i det skedet. Villkor och begränsningar för verksamheten avgörs istället av mark- och miljödomstol i samband med tillståndsprövning av verksamheten. I detta fall står det dock redan nu klart att sökandebolaget utgår från att den planerade gruvverksamheten inte kommer att leda till att någon av de berörda samebyarna skulle tvingas upphöra med sin verksamhet.

I länsstyrelsernas yttranden kan inte utläsas att länsstyrelserna på allvar har beaktat de åtgärder som sökandebolaget har föreslagit för att gruvnäring och rennäring ska kunna samexistera. I stället har länsstyrelserna dragit slutsatsen att behovet av kompensationsåtgärder och begränsningar i sig talar för att gruvverksamheten påtagligt kommer att försvåra möjligheterna att bedriva rennäring i området. Att ett sådant synsätt inte är förenligt med praxis kan utläsas av Högsta förvaltningsdomstolens dom den 29 oktober 2014 (mål 7425-7427-13), där det framgår att bearbetningskoncession kan beviljas för områden där det står klart att den planerade gruvverksamheten kommer att medföra påtagliga negativa effekter för renskötseln och där det även förutsattes komma behövas kraftfulla skadebegränsande åtgärder till följd av den planerade gruvverksamheten. I det aktuella målet gick det vid tiden för beviljande av bearbetningskoncession inte att göra någon säker bedömning av om gruvdriften skulle orsaka sådana störningar att det i framtiden inte heller skulle gå att bedriva renskötsel utanför koncessionsområdet. Dessa omständigheter förhindrade dock inte att bearbetningskoncession kunde beviljas.

Kritiken mot länsstyrelsernas bedömning kan sammanfattas enligt följande

För det första tycks länsstyrelserna i praktiken inte ha prövat möjligheterna till samexistens. Det kan därför inte utslutas att det aktuella området går att använda för båda de ändamål som gör anspråk på att vara lämpliga med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.

² Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 30.

³ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 35.

För det andra tycks länsstyrelserna ha bortsett ifrån att sökandebolaget har uttryckt höga intentioner när det gäller åtgärder för att minska den framtida gruvverksamhetens påverkan på rennäringsområdet. Dessa intentioner borde ha tagits i beaktande i bedömningen av både förutsättningarna för samexistens och huruvida gruvverksamheten påtagligt kan försvåra bedrivandet av rennäringsområdet. Dessa intentioner borde ha vägts in i bedömningen trots att den närmare utformningen av begränsningar och villkor måste anstå till mark- och miljödomstolens prövning av verksamheten. Det faktum att samebyarna ifråga har motsatt sig att diskutera frågan om kompensation försvårar ofrånkomligen bedömningen av vilken påverkan gruvverksamheten kan ha på rennäringsområdet, men bör inte läggas sökandebolaget till last.

För det tredje anser länsstyrelserna, eftersom de har dragit slutsatsen att ändamålen med de två riksintressena är oförenliga, att rennäringsområdet ska ges företräde för markanvändningen på platsen. Bristerna i länsstyrelsernas motivering och bedömning av varför verksamheterna är oförenliga har kommenterats ovan och talar för att det inte är säkert att det överhuvudtaget behöver göras en bedömning av vilket riksintresse som ska ges företräde. Om det ändå, efter en noggrann utredning, skulle visa sig att det är uteslutet för rennärings- och gruvnäring att samexistera på platsen så måste bedömningen av vilket riksintresse som ska ges företräde grundas på en ordentlig analys av vilken markanvändning som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken. I detta sammanhang måste påpekas att långsiktig hushållning inte är detsamma som att marken inte får exploateras, utan ska innebära en bedömning av vad som är lämpligt resursutnyttjande ur ett brett samhällsperspektiv. Vilket riksintresse som i konkurrerande fall på lämpligaste sätt främjar en hushållning med naturresurserna på den aktuella platsen ska således bestämmas efter en bedömning av ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden samt med beaktande av Sveriges internationella åtaganden. Någon sådan bedömning har inte gjorts av länsstyrelserna.

Sammanfattande kommentar beträffande bergmästarens beslut

Genom länsstyrelsernas summariska bedömning av förutsättningarna till i första hand samexistens och i andra hand hur det aktuella områdets naturresurser ska nyttjas på ett sätt som främjar en långsiktig hushållning i ett samhällsperspektiv som beaktar ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska avvägningar samt Sveriges internationella åtaganden har bergmästaren haft ett bristande beslutsunderlag. Trots det har bergmästaren beslutat att bearbetningskoncession inte kan beviljas. Beslutet kan inte undgå kritik eftersom de rättsliga förutsättningarna i detta fall inte har prövats på rätt sätt och eftersom beslutsmotiveringen, som en konsekvens av detta, inte ger en godtagbar motivering till beslut som har fattats.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör sökandebolagets ansökan prövas på nytt, efter att förutsättningarna för den planerade verksamheten har utretts och bedömts enligt gällande rätt.

Stockholm den 7 april 2015

SveMin, genom



Per Ahl, vd



Kerstin Brinnen, branschjurist