Länsstyrelsen Gotlands län
621 85 Visby

Stockholm 2015-03-05

Yttrande över länsstyrelsens förslag att Nordkalks fastigheter och kalkstensfyndigheter på norra Gotland skall utpekas som nya Natura 2000-områden

Lst Dnr 511-101-14

Länsstyrelsen har 2015-01-22 tillställt Nordkalk AB en förfrågan rörande länsstyrelsen förslag att utpeka Nordkalks fastigheter Bunge Ducker 1:64, Fleringe Utoje 1:8 (del av) m.fl. som nya Natura 2000-områden. Totalt omfattas ca 893 ha av bolagets fastigheter på norra Gotland, se Bilaga 1. Förslaget har en direkt påverkan på Nordkalks planerade och tillståndsgivna kalkstenstäkt "Bungetäkten" och transportband från täkten till bolagets industrianläggning i Storugns. Länsstyrelsens förslag medför i praktiken att Bungetäkten stoppas och på sikt att Nordkalks verksamhet på norra Gotland avvecklas. Detsamma synes för övrigt gälla för kalk- och cementindustrin som helhet på norra Gotland om länsstyrelsens förslag genomförs.

Länsstyrelsen har informerat Nordkalk om bakgrunden till förslaget vid ett möte 2015-02-06 och därvid bl.a. förklarat hur länsstyrelsen på Gotland uppfattar sin myndighetsroll och länsstyrelsens tolkning och genomförande av regeringsuppdraget. Länsstyrelsen har därefter tillställt Nordkalk ytterligare skriftligt material samt vissa delar av det efterfrågade vetenskapliga underlaget, resultat av inventeringar m.m. som åberopas till stöd för förslaget.

SVEAVÄGEN 17 • 111 57 STOCKHOLM
TELEFON: +46 8 662 79 40 • FAX: +46 8 662 79 41
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB • Org.nr. 556678-0945
info@froberg-lundholm.se • www.froberg-lundholm.se

Sammanfattning

Nordkalk anser att länsstyrelsen av följande skäl är förhindrad att fatta ett beslut om att lämna det remitterade förslaget till Naturvårdsverket.

- Förslaget går utöver det regeringsuppdrag som länsstyrelsen haft att utföra och redovisa. Länsstyrelsen har inte uppdrag eller befogenhet att lämna förslaget.
- Förslaget innebär ett åsidosättande av grundlag, lag och förordning.
- Länsstyrelsen söker genom förslaget på ett otillbörligt sätt utnyttja ett regeringsuppdrag för att försöka påverka och få framgång för sin och Naturvårdsverkets talan i en pågående rättsprocess samt som verktyg för att genomföra den s.k. nationalparksplanen, vilken saknar anknytning till uppdraget.
- Länsstyrelsen åsidosätter inte bara sin skyldighet enligt lag att värna riksintresset för mineralbrytning utan missbrukar synbarligen regeringsuppdraget i syfte att avsiktligt obstruera en lagakraftvunnen dom som ger detta riksintresse företräda framför naturvårdsintresset på Nordkalks fastigheter.
- En felaktig hänvisning till EU-krav och påståendet att endast vetenskapliga kriterier kan beaktas används i vilseledande syfte och för att kringgå de regelverk som utfärdats till skydd för enskilda intressen.
- Den vetenskapliga utredningen som förslaget vilar på är ofullständigt, baseras på subjektiva och godtyckliga bedömningar och har vid riktade kontroller befunnits direkt felaktig.
- Förslaget innebär stora samhällsekonomiska konsekvenser som inte utretts, redovisats eller hanterats öppet med respekt för demokratiska processer.
- Förslaget är ogiltigt och brister i opartiskhet då i vart fall en handläggare som utfört uppdraget ostridigt är jävig.

1 Förslaget ligger utanför regeringsuppdragets ramar

1.1 Regeringsuppdragets innehåll och ramar

Regeringsuppdraget 2014-01-09 till länsstyrelserna om redovisning av skyddsarbete med Sveriges Natura 2000-områden (M2014/85/Nm) reglerar länsstyrelsens uppdrag och sätter ramarna för berörda tjänstemäns arbetsuppgifter.

Länsstyrelsens förslag innebär en exceptionellt omfattande utökning av antalet Natura 2000-områden på Gotland. Om förslaget skulle genomföras skulle det få vittgående samhällskonsekvenser och i praktiken innebära en avveckling av en hel industrigren på norra Gotland. Enligt Nordkalk är det tydligt att regeringsuppdraget aldrig omfattat en uppgift för

länsstyrelsen att utreda och lämna förslag av innebörden att kalkstens- och cementindustrin på norra Gotland slås ut genom utpekande av nya Natura 2000-områden.

Regeringsuppdraget handlar huvudsakligen om att åtgärda de brister i nätverket som noterats i EU-kommissionens utvärderingar samt att ta fram bevarandeplaner och förstärka förvaltningen av redan utpekade Natura 2000-områden. Länsstyrelsens förslag har inte något med dessa delar av uppdraget att skaffa. EU-kommissionen har inte ställt krav på utpekande av ytterligare områden på Gotland. Endast någon enstaka art och livsmiljö (tumlare och havsgrottor) omnämns för Gotlands del av EU-kommissionen. Sverige har uppfyllt sina åtaganden och nätverket är tillfyllest genom redan utpekade områden. Rent allmänt anses arbetet med att utpeka områden sedan länge vara i princip avslutat i den meningen att det finns ett heltäckande nät av Natura 2000-områden.

Den formella grunden för länsstyrelsen förslag härleds till en passus under punkt 1 i regeringsuppdraget om att åtgärda *"eventuellt andra nationellt identifierade brister i nätverket"*. Under rubriken *Skälen för regeringens beslut* på sidan 3 i regeringsuppdraget kan man i denna del utläsa att de förslag till ändringar som ett tidigare basinventeringsprojekt av skyddade områden 2004–2008 resulterade i också har medfört att Sveriges totala åtagande i Natura 2000-nätverket behöver kompletteras för vissa naturtyper och arter. Denna del av det ursprungliga uppdraget torde dock inte vara av relevans för Gotlands län. Någon annan formell grund för att föreslå nya Natura 2000-områden kan inte återfinnas i regeringsuppdragets motivering eller bakgrundsbeskrivning. Regeringens uppdrag till Sveriges länsstyrelser har således närmast handlat om en uppgift för vissa länsstyrelser åtgärda smärre brister som kvarstår efter tidigare utvärderingar, samt för Gotlands del främst tumlare och havsgrottor.

1.2 Naturvårdsverkets ursprungliga riktlinjer för uppdragets genomförande

Naturvårdsverket har i sina riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med föreslå ytterligare Natura 2000-områden (Skrivelse 2014-04-24, Ärende NV-00482-14) beskrivit förutsättningarna för att föreslå nya områden baserat på *"nationellt identifierade brister"* i nätverket. I denna del menar Naturvårdsverket att uppdraget ger en möjlighet för länsstyrelserna att föreslå nya områden för arter och naturtyper som har en *låg andel av sin förekomst i Natura 2000-nätverket*. Med hänsyn till hur regeringsuppdraget är formulerat och motiverat i denna del (se ovan) kan det ifrågasättas om Naturvårdsverket inte redan inledningsvis övertolkade uppdraget i sina riktlinjer.

I bilaga 3 till riktlinjerna finns sådana andelsuppskattningar baserade på Artdatabankens analyser där Artdatabanken bedömt ytterligare utpekanden som önskvärt. Av analysen framgår t.ex. att ca 4 % av all förekomst av naturtypen karsthällmark (8240) i Boreal region finns i befintliga Natura 2000-områden. Detta utgör ett av länsstyrelsens motiv för att förslå att

Bungetäkten skall utpekas som ett nytt Natura 2000-område. Den slutsats man kan dra av Artdatabankens analys är emellertid att det tydligtvis har varit tillräckligt att utpeka 4 % av den samlade förekomsten av karsthällmark för Natura 2000-nätverkets uppbyggnad samt att Sverige från EU:s perspektiv därigenom anses uppfylla sina internationella åtaganden. En andra slutsats är att om ytterligare områden med karsthällmark skulle anses nödvändiga att utpeka så finns goda förutsättningar att välja områden bland övriga 96 % som inte kommer i konflikt med andra allmänna eller enskilda intressen. T.ex. bland de stora markområden som staten genom Naturvårdsverket nyligen förvärvat i Bästeträskområdet.

Naturvårdsverkets riktlinjer präglas i övrigt av försiktighet och återhållsamhet vid utpekande av nya områden för att åtgärda nationellt uppfattade brister i nätverket. Att peka ut sådana områden har lägre prioritet än att åtgärda de formellt noterade bristerna. *"För nationellt identifierade brister är en positiv markägarförankring särskilt betydelsefull för urvalet av områden."* (Se sid 5 i Naturvårdsverkets riktlinjer 2014-04-24.) Vikten av förankring med enskilda fastighetsägare understryks i riktlinjerna. Särskild vikt skall läggas vid att informera om konsekvenserna för de berörda och vad förslaget innebär i det aktuella fallet. Förankring av förslagen hos berörda fastighetsägare skall ske minst en månad i förväg. Vid omfattande förslag kan tiden behöva vara längre.

1.3 Ändring av regeringsuppdraget under hösten 2014 genom nya riktlinjer från Naturvårdsverket

Enligt de uppgifter och handlingar Nordkalk tagit del av kompletterade Naturvårdsverket riktlinjerna för uppdragets genomförande under hösten 2014. Enligt de nya utvidgade kriterierna för att föreslå nya områden kan skog av andra naturtyper än de som Artdatabanken funnit bristfälligt representerade föreslås om det finns viktiga fördelar med detta, t.ex. för att ingå i ett Life-projekt framöver. Vidare tillförs kriteriet nationella eller regionala s.k. "toppobjekt" dvs. områden som länsstyrelsens egna experter identifierat och som *"sticker ut och kvalificerar sig utifrån detta kriterium"* (se länsstyrelsens PM Uppdrag om förslag till nya Natura 2000-områden och kompletteringar av redan föreslagna områden i Gotlands län 2015-02-02 Dnr: 511-101-14).

Det är tydligt att det är denna ändring och utvidgning av regeringsuppdraget som legat till grund för länsstyrelsens förslag att utse hela Bästeträskområdet som ett nytt samlat Natura 2000-område. Området beskrivs som ett "toppobjekt". Genom ändringen och förskjutningen av uppdragets innehåll bryts emellertid kopplingen till det ursprungliga regeringsuppdraget liksom till EU-nätverket Natura 2000, vilket uppdraget från början handlade om. Uppdraget har därmed kommit att utnyttjas till andra syften och ändamål än som varit avsikten, t.ex. att förverkliga nationalparksplanen för området och som ett verktyg för att stoppa Bungetäkten. Såväl Naturvårdsverket som länsstyrelsen på Gotland har överklagat det meddelade tillståndet

till Bungetäkten. Det är tydligt att förändringen av uppdraget skett sent vilket föranlett att inventeringar av berörda områden utförts först under november och december 2014, dvs. under mycket ogynnsamma omständigheter (se Bilaga 1 angående brister i det vetenskapliga utredningsunderlaget).

1.4 Det ursprungliga regeringsuppdraget sätter ramarna för länsstyrelsens handlande

Enligt grundlagen och den s.k. legalitetsprincipen kan en myndighet enbart vidta åtgärder när den har stöd i lagen. Utan stöd i lagen saknar varje myndighet befogenheter gentemot enskilda. Att åsidosätta föreskrifter i lag eller annan författning eller fatta beslut utan stöd i lag innebär att handla i strid men grunderna för det svenska statsskicket. Enligt Nordkalk har det ankommit på länsstyrelsen att noggrant utreda och analyser de legala förutsättningarna för att lämna ett förslag med så långtgående och dramatiska följdverkningar för både allmänna och enskilda intressen som det som förevarande. Enligt Nordkalk strider såväl länsstyrelsens förslag som sättet att handlägga regeringsuppdraget mot lag och grunderna för vårt demokratiska statsskick.

Regeringen styr myndigheternas verksamhet genom myndighetens instruktion, i årliga regleringsbrev och, som i detta fall, i särskilda beslut om uppdrag. Regeringskansliet förbereder regeringens beslut om regeringsuppdrag. En förvaltningsmyndighet har en relativt fristående ställning vid utförandet av en uppgift men lyder under regeringen beslut vad gäller uppgiftens innehåll. Det ursprungliga regeringsuppdraget sätter ramarna för länsstyrelsens handlande och befogenheter. Regeringsuppdraget får inte ändras och utnyttjas för andra syften på sätt som skett i detta fall. Länsstyrelsen på Gotland har således en lydnadsrelation till regeringen enligt regeringsuppdraget, men inte till enskilda statsråd eller till Naturvårdsverket. I många andra länder är det vanligt att ett enskilt statsråd har makt att genom beslut direkt ingripa i myndigheternas löpande arbete. I Sverige saknas sådana möjligheter. Regeringens kollektiva beslutsfattande och förbudet mot direktiv till myndigheter i enskilda ärenden är uttryck för vad som i dagligt tal brukar kallas förbud mot ministerstyre. Det kan här nämnas att Miljöminister Åsa Romson redan KU-anmälts för ett försök till politiskt ingripande i Bungemålet.

Detta betyder att det endast är regeringen som har kunnat ändra regeringsuppdraget på det sätt som skedde hösten 2014. Detta har regeringen inte gjort. Vare sig Naturvårdsverket eller Miljöministern eller enskilda handläggare har en sådan befogenhet.

Länsstyrelsen har därför haft en skyldighet att bortse från Naturvårdsverkets ändrade och utvidgande riktlinjer för uppdraget utförande under hösten 2014. Oavsett vilka kontakter som förekommit mellan länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Miljödepartementet bär länsstyrelsen det fulla ansvaret för sitt beslut i det enskilda fallet (KU 1986/87:29). Förslaget skall återkallas och omarbetas efter ramarna i det ursprungliga regeringsuppdraget enligt vad som uttalas under

punkt 1.1 ovan. (Se härom bl.a. Värdegrundsdelegationen, Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda – grundläggande rättsliga principer.)

Det finns anledning att erinra om att iakttagande av dessa regler och värdegrunder bedöms vara av en sådan vikt för förtroendet för det demokratiska rättssamhället att de understöds av sanktionsbestämmelser rörande personligt tjänstemannaansvar.

1.5 Länsstyrelsen handläggning uppfyller inte kraven på rättssäkerhet, objektivitet och saklighet

Länsstyrelsens minst sagt radikala försök att genom regeringsuppdraget avgöra frågan om den framtida markanvändningen på norra Gotland måste ha framstått som överraskande och närmast överrumplande för de flesta. Endast en initierade inre krets av handläggare på länsstyrelsen och Naturvårdsverket torde ha varit medvetna om vad som försiggått. Det har inte varit möjligt för utomstående att förutse den ändring och utvidgning av regeringsuppdraget som Naturvårdsverket föranstaltade om hösten 2014. Detta väcker frågor kring länsstyrelsens utförande av uppdraget och det framlagda förslagets egentliga bakomliggande syften och motiv.

I regeringens proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, fastslås gemensamma grunder för statsförvaltningen. Förvaltningspolitiken syftar till en rättssäker och effektiv förvaltning till nytta för medborgare och företag. Det anges särskilt att det är viktigt att offentlig verksamhet är öppen och tillgänglig och att den bedrivs sakligt, opartiskt och med stor noggrannhet. Detta gäller hela statsförvaltningen, även myndigheter och tjänstemän som ser som sin främsta uppgift att värna om miljön. Den centrala grunden för hela statsförvaltningen är att arbetet måste utgå från de grundläggande värdena, demokrati, rättssäkerhet och effektivitet men även de mänskliga rättigheterna utgör en utgångspunkt. Hänsyn till enskilda intressen och proportionalitet utgör således en grund för myndighetens arbete. För att leva upp till övergripande demokratimål måste myndigheter utföra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av regeringen, t.ex. som de formulerats i regeringsuppdrag. Så har inte skett i detta fall (se prop. 2009/10:175 sid 29 ff.).

Rättssäkerheten och effektiviteten kräver öppenhet och insyn. Myndigheters öppenhet är en grundläggande förutsättning för demokrati och för att enskilda skall kunna följa hur uppdrag hanteras och för möjligheten att utkräva ansvar. Kravet på objektivitet innebär att myndigheter som fullgör förvaltningsuppgifter skall iaktta saklighet och opartiskhet. Detta gäller för övrigt även de tjänstemän som utför ett uppdrag. Dessa får inte låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn, politiska eller ideella, eller vara så personligt engagerade i en sak att misstanke kan uppstå om att de inte varit opartiska vid uppdragets genomförande.

Länsstyrelsens genomförande av uppdraget har inte levt upp till dessa grundläggande krav. Förändringen av uppdragets innehåll och inriktning har inte kommunicerats öppet och någon insyn i de mellanhavanden mellan länsstyrelsen, Naturvårdsverket och möjligen Miljödepartementet som legat bakom detta har inte förelegat. Nordkalk har begärt att få ta del av den korrespondens mellan länsstyrelsen och Naturvårdsverket som rör förslaget att peka ut Nordkalks fastigheter som nya Natura 2000-områden.

Av den mailkorrespondens mellan handläggare på länsstyrelsen och Naturvårdsverket som Nordkalk hittills fått del av finns starka indikationer på att det underliggande dolda syftet bakom länsstyrelsens förslag är att utnyttja regeringsuppdraget som verktyg för att genomdriva nationalparksplanen. Vidare framgår att en uppenbart jävig tjänsteman på länsstyrelsen haft en central och pådrivande roll i arbetet. Berörd tjänsteman, som även utfört inventeringar på Nordkalks fastigheter, har bl.a. som uppgiven representant för Föreningen Bevara Ojnareskogen, deltagit i en uppvaktning av Miljöministern rörande att stoppa Bungetäkten. Han har därigenom diskvalificerat sig själv från att handlägga något ärende med anknytning till Nordkalks verksamhet. Länsstyrelsens förslag är därför ogiltigt och måste göras om av opartiska och ojäviga handläggare och med utgångspunkt i en korrekt tolkning av det ursprungliga regeringsuppdraget.

Så länge samtliga omständigheter inte redovisats öppet och blivit föremål för oberoende granskning finns en skälig misstanke om att regeringsuppdraget använts som ett verktyg för att stoppa Bungetäkten och ingripa i den pågående rättsprocessen kring täkten och för att genomdriva nationalparksplanen. Detta är naturligtvis helt oacceptabelt och strider mot de demokrati- och värdegrunder som fastställts för myndigheternas arbete. Region Gotland har sagt nej till nationalparksplanen vilket återspeglas i gällande översiktsplan för området. Det är anmärkningsvärt att länsstyrelsen inte respekterar detta demokratiskt fattade beslut.

Nordkalk noterar att detta är andra gången under den pågående tillståndsprocessen rörande Bungetäkten som länsstyrelsen på Gotland och Naturvårdsverket försöker få nya Natura 2000-områden utpekade för att stoppa Bungetäkten. Detta är försvårande. Den tidigare gången gällde det den intill Bungetäkten belägna myren Ojnaremyr. Försöket misslyckades bl.a. därför att länsstyrelsens den gången påstådda vetenskapliga kriterier för att peka ut myren vid kontroll visade sig ogrundade och osakliga.

Regeringen motiverade sitt beslut om att inte bifalla länsstyrelsen och Naturvårdsverkets begäran om att Ojnaremyr skulle utpekas som ytterligare ett Natura 2000-område enligt följande.

> *Det är viktigt att särskilt uppmärksamma den kalk- och cementindustri som finns på norra Gotland. Dessa företag är av mycket stor betydelse för sysselsättningen*

> *på ön samt för råvaruförsörjningen till bland annat stålindustrin. Det är därför nödvändigt för företagen att få tillgång till mark för brytning av kalk.* (Beslut 2006-05-04, M2005/6486/Na)

Ojnaremyr omfattas även av det nu lämnade förslaget, helt utan motivering, förklaring eller referens till tidigare bedömningar och utredningar.

Nordkalk anser det nödvändigt med en oberoende utredning som klarlägger alla frågetecken kring uppdraget och dess handläggning innan några beslut fattas i ärendet.

2 Förslaget är lagstridigt

2.1 Påståendet att förslaget grundas på krav från EU-kommissionen är felaktigt och vilseledande

Enligt vad som framgår ovan beror länsstyrelsen förslag om att utpeka Nordkalks marker som nya Natura 2000-områden inte på krav från EU-kommissionen om att åtgärda brister i nätverket. Naturvårdsverkets oriktiga utvidgning och ändring av regeringsuppdraget hösten 2014 medför att även skogar som inte innehåller sådana naturtyper som Artdatabanken betraktar som bristfälligt representerade i nätverket från ett nationellt kan utpekas. Vidare sådana områden som enligt mer oklara kriterier betraktas som s.k. "toppobjekt" utifrån mer allmänt hållna naturvårdsönskemål. Förslag till utpekanden enligt dessa nya grunder har egentligen inte någon koppling till Natura-2000 nätverket.

Nordkalk noterar dock att länsstyrelsens fortsatt påstår och kommunicerar att bakgrunden till förslaget är att EU-kommissionen påtalat brister i nätverket. Detta är felaktigt och ägnat att vilseleda såväl allmänheten som berörda markägare. Länsstyrelsens till synes medvetet felaktiga hänvisning till krav från EU-kommissionen har emellertid ett specifikt underliggande syfte. Genom att påstå detta anser sig länsstyrelsen och Naturvårdsverket kunna hävda att endast vetenskapliga kriterier får ligga till grund för urvalet. Länsstyrelsen säger sig därigenom vara förhindrad att beakta några andra samhällsintressen eller enskilda intressen liksom alla de lagar och skyddsbestämmelser som utfärdats för att värna dessa intressen. Detta är emellertid felaktigt.

Vare sig Länsstyrelsen eller Naturvårdsverket utvecklar argumentet varför endast vetenskapliga kriterier skall ligga till grund för utpekandet och varför man därför närmast skulle vara förhindrad att ta hänsyn till andra samhällsintressen. För den som är mer insatt i EU-rätten och art- och habitatdirektivet kan argumentationen rörande vetenskapliga kriterier dock härledas till vissa rättsfall från EU-domstolen från 1980-90 talet (C-44/95, C-371/98, C-57/89 m.fl.). Dessa rättsfall härrör från Natura 2000-nätverkets tidiga uppbyggnadsskede och den inventeringsfas som skulle ligga till grund för uppbyggnaden av ett Europeiskt nätverk. Nätverket är numera i

princip uppbyggt och endast mindre justeringar och kompletteringar återstår. Rättsfallen är därför numera obsoleta. Eftersom länsstyrelsens förslag i detta fall inte beror på krav från EU är det under alla omständigheter direkt felaktigt och irrelevant att åberopa rättsfallen i detta fall.

Vad länsstyrelsens förslag egentligen handlar om är följande. Regeringsuppdraget har förvrängts och övertolkats så att de förslag som lämnas inte längre har med vare sig EU eller Natura 2000-nätverket att skaffa. EU och Natura 2000-systemet har utnyttjats som ett verktyg och svepskäl för att genomdriva nationellt ideellt och politiskt betingade avsikter som visat sig vara svåra att genomdriva med lagliga medel, t.ex. att bereda väg för nationalparksplanen för Bästeträsk samt att stoppa kalkstensbrytningen på norra Gotland.

Detta är inte acceptabelt. Förslaget innebär att maktens inte utövas under lagarna utan snarare att länsstyrelsen försöker kringgå det regelverk och de förfaranderegler som inrättats till skydd för den enskildes rättigheter. Agerandet är försåtligt och vilseledande och mycket svårt för gemene markägare att genomskåda.

2.2 Lagar och regler som länsstyrelsen åsidosätter genom förslaget

Utgångspunkten för länsstyrelsens utförande av regeringsuppdraget och lämnade förslag är att Sverige på grund av krav från EU inte kan låta bli att föreslå områden på grund av motstående intressen. Länsstyrelsen har därför inte utrett eller beaktat konsekvenserna för andra intressen och ansetts sig kunna bortse från vissa lagregler vid utarbetande av förslaget.

Eftersom förslaget inte grundas på krav från EU är utgångspunkten felaktig och länsstyrelsen har haft att fullt ut iaktta nedanstående uppgifter och lagregler.

2.2.1 Länsstyrelsens uppgifter och ansvar

Det åligger både länsstyrelsen och Naturvårdsverket att i sin verksamhet pröva konsekvenserna av de beslut som fattas och därvid beakta t.ex. regionalpolitiska frågor. Trots förslagets allvarliga samhällspolitiska följdverkningar har länsstyrelsen inte utfört en konsekvensanalys.

Det ankommer på länsstyrelsen att utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Utöver naturvård och miljöskydd omfattas länsstyrelsens uppgifter bl.a. regional utveckling. Länsstyrelsens roll är att vara statens regionala företrädare och samordna de statliga intressena i de frågor som statsmakten lagt på länsstyrelserna. Detta innefattar t.ex. riksintresset för mineralbrytning, se nedan.

Länsstyrelsens förslag ger uttryck för en ensidig bevakning av naturvårdsintresset och underlåtenhet att sköta uppgifter vad gäller andra samhällsintressen.

2.2.2 *Riksintresse för mineralutvinning*

Nordkalk har i bolagets svaromål 2014-11-07 i det pågående målet i Mark- och miljööverdomstolen, M 5431-14 anfört följande.

> *Eftersom Bungefyndigheten enligt en lagakraftvunnen dom är utpekad som ett riksintresse för landets mineralförsörjning har området enligt 3 kap 7 § miljöbalken ett lagstadgat skydd mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av fyndigheten. Länsstyrelsen skall enligt 3 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden särskilt verka för att det sålunda fastställda rikintresset tillgodoses. Om fråga skulle uppkomma om utpekande av nya områden med naturtypen karsthällmarker till Natura 2000-nätverket är det uteslutet att just Bungetäkten skulle komma i fråga. Länsstyrelsen torde ha ett särskilt ansvar för att tillse att så inte sker.*

Enligt 1 kap 2 § miljöbalken skall reglerna om riksintressen i 3 kap tillämpas vid prövning av frågor enligt 7 kap miljöbalken (t.ex. i frågor om utpekande av Natura 2000-områden enligt 7 kap 28 §). I Miljööverdomstolens lagakraftvunna tillåtlighetsdom 2009-10-09 i mål M 350-09 fastslås att riksintresset för mineralbrytning har företräde framför riksintresset för naturvård på fastigheten Bunge Ducker 1:64. Detta utgör ett absolut legalt hinder mot att föreslå täktområdet som ett Natura 2000-område som länsstyrelsen inte kan bortse från. Ett sådant förslag skulle närmast kunna jämställas med domstolstrots.

Länsstyrelsen har i denna del anfört att man tolkar Högsta domstolens dom 2013-06-18 i mål T 3158-12 på så sätt att Högsta domstolen upphävt Miljööverdomstolens tillåtlighetsdom 2009 och att länsstyrelsen driver denna tes i det pågående målet i Mark- och miljööverdomstolen.

Att som myndighet agera med den juridiska utgångspunkten att en lagakraftvunnen dom inte gäller framstår som tveksamt från rättssäkerhetssynpunkt. Särskilt med beaktande av att länsstyrelsen inte fick gehör för sin tolkning av rättsläget i mark- och miljödomstolen bör stor försiktighet iakttas. Synsättet bygger på att Högsta domstolen skulle ha upphävt en lagakraftvunnen dom som inte ens var uppe för domstolens prövning. Slutsatsen framstår som unik från en juridisk synpunkt.

All rimlig hänsyn till legalitet och rättssäkerhet fordrar i vart fall att länsstyrelsen avvaktar med att föreslå Bungetäkten som Natura 2000-område till dess Mark- och miljööverdomstolen prövat frågan om tillåtlighetsdomens rättsverkan och en lagakraftvunnen dom föreligger. I annat fall blir tydligt att länsstyrelsen direkta uppsåt med förslaget är att ingripa i processen och föregripa domstolens prövning i ett mål som länsstyrelsen befarar att förlora. Detta framstår som stridande med alla värdegrunder för myndighetsarbete. Länsstyrelsen bör noga överväga detta.

Länsstyrelsens myndighetsuppgift att verka för att riksintresset för mineralbrytning tas till vara borde under alla förhållanden medföra att eventuella förslag till kompletteringar av naturtypen karsthällmarker ombesörjs genom ianspråktagande av andra områden än täktområdet. Som förslaget ligger idag ser det ut som att länsstyrelsen aktivt försöker motarbeta ett riksintresse som länsstyrelsen har en myndighetsuppgift att bevaka.

Länsstyrelsen har en skyldighet, oberoende av enskilda handläggare och tjänstemäns personliga åsikt om Bungetäkten, att anpassa sina förslag så att kalkstenbrytningen inte påtagligt försvåras (3 kap 7 § miljöbalken). Nordkalk har en oavvislig rätt till en objektiv, saklig, opartisk och rättsenlig prövning.

2.2.3 Miljöbalkens och Regeringsformens krav på hänsyn till enskilda intressen

Enligt 7 kap 25 § miljöbalken skall vid prövning av skydd av områden enligt kapitlet (t.ex. utseende av Natura 2000-områden enligt 7 kap 28 §) hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning av enskilds rätt att använda mark- och vattenområden får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.

De ekonomiska skadorna till följd av länsstyrelsens förslag innebär att en fyndighet värd 15-20 miljarder kr går förlorad för Nordkalk och hotar ett stort antal arbetstillfällen på norra Gotland.

För att det allmänna mot den enskildes uttryckliga vilja skall kunna inskränka dennes rätt att använda sin mark måste som ett minimum krävas en fullständig utredning som dels visar att ingreppet i sig är lämpligt för sitt ändamål, men därutöver att det är nödvändigt för att uppnå ändamålet och mindre långtgående alternativ inte existerar.

I detta fall måste det först och främst öppet förklaras och redovisas vilket ändamål som förslaget syftar till att uppfylla. Eftersom det inte rör sig om krav från EU och inte heller går att härleda länsstyrelsens förslag tillbaka till det ursprungliga regeringsuppdraget måste de egentliga syftena och motiven redovisas öppet och transparent. Såsom uppdraget hittills redovisats och av de uppgifter Nordkalk fått del av finns misstankar om att uppdraget använts godtyckligt och i ideellt betingade syften av engagerade tjänstemän som aktivt försöker stoppa kalkstensbrytningen på norra Gotland.

Förutom ovanstående utredningar kräver den i grundlagen och Europakonventionen fastslagna proportionalitetsprincipen att länsstyrelsen kan visa att den fördel som det allmänna vinner med att göra Nordkalks områden till Natura 2000-område står i rimlig proportion till den skada som ingreppet skulle tillfoga bolaget. Bungetäkten kan som sagt värderas till 15-20 miljarder kr. Enligt Europadomstolens praxis kan mycket långtgående ingrepp endast anses som proportionella och godtagbara om den drabbade tillerkänns ersättningsrätt för skadan. Kan inte

länsstyrelsen visa att Nordkalk fullt ut ersätts för den skada länsstyrelsens förslag innebär strider förslaget redan av detta skäl mot Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Enligt Nordkalk är det uppenbart att en korrekt utförd utredning enligt ovan skulle visa att förslaget sår i strid med ovanstående lagregler och rättssäkerhetsprinciper.

3 Bristfälliga vetenskapliga kriterier och undersökningar

Enligt vad som framgår ovan har länsstyrelsens förslag endast kunnat motiveras och förklaras genom en grov övertolkning av det ursprungliga regeringsuppdraget samt en felaktig och vilseledande hänvisning till krav från EU. Det sistnämnda har gjorts för att kunna påstå att endast "vetenskapliga kriterier" får beaktas och att hänsyn inte kan ta till några andra motstående intressen, samhällskonsekvenser eller grundläggande rättsprinciper.

Vid en närmare granskning av det vetenskapliga underlaget för förslaget och de inventeringar och undersökningar som utförts framkommer dock även i denna del allvarliga brister i fråga om objektivitet och saklighet och trovärdighet, se Bilaga 1 *(Nordkalks vetenskapliga bedömning rörande Länsstyrelsens förslag till utvidgning av Natura 2000-områden på Nordkalks fastigheter Lärbro Stora Vikers 1:94, Lärbro Takstens Utmark 1:1, Bunge Ducker 1:64, Rute Risungs 1:30, Fleringe Utoje 1:8).*

Nordkalks granskning av det samrådsunderlag som länsstyrelsen presenterat visar på så stora brister i fråga om transparens och metodik att någon uppföljning av dess vederhäftighet inte är möjlig. Vid en jämförelse mellan länsstyrelsens fältkartor och kända fakta visar dessa kontroller dock ofta att länsstyrelsen underlag är felaktigt. Inventeringarna har skett sent under ogynnsamma omständigheter i november, december 2014 och genom den extremt korta samrådstiden under en vintermånad har länsstyrelsen omöjliggjort för enskilda att genom egna undersökningar kontrollera riktigheten i undersökningarna. Detta är helt oacceptabelt med hänsyn till de allvarliga konsekvenserna för berörda allmänna och enskilda intressen.

Det framstår som om länsstyrelsen avsiktligt utfört inventeringar och utredningar på ett sätt som är ägnat att försvåra kontroll och för att försvåra för enskilda att kunna tillvarata sina intressen i ärendet. Utredningarna och bedömningarna präglas inte av objektivitet och saklighet och jämförelser mellan olika områden har inte skett utifrån jämförbara kunskapsunderlag. Den vetenskapliga utredningen framstår som tendentiös och godtycklig och har synbarligen endast tjänat syftet att kunna motivera länsstyrelsens extremt långtgående förslag.

De vetenskapliga kriterier och urvalsgrunden för de kriterier som åberopas går inte att följa eller härleda tillbaka till regeringsuppdraget eller Natura 2000-nätverket utan har genom långsökta konstruerade argument, subjektiva begrepp som "toppobjekt" och omtolkningar

anpassats till målsättningen att kunna genomföra ensidiga naturvårdspolitiska målsättningar som nationalparksplanen.

4 Avslutande synpunkter

Länsstyrelsens förslag innebär en stor utökning av antalet Natura 2000-områden på Gotland som skulle det få vittgående samhällskonsekvenser och i praktiken innebära en avveckling av en hel industrigren på norra Gotland. Nordkalk anser det därför nödvändigt att en allsidig konsekvensbedömning av frågan genomförs innan några beslut fattas i ärendet. Vidare anser Nordkalk att förslaget bör avvakta och respektera den rättsliga process som pågår kring Bungetäkten.

Nordkalk är positivt inställt till naturvård och Natura 2000 och har en övertygelse om att stenindustrin och naturvårdsintresset fortsatt kan samexistera på norra Gotland. Nordkalk har redan avstått stora markområden och potentiella fyndigheter till Natura 2000-nätverket. I samband med att Nordkalk medgav att Mölnermyr utpekades som nytt Natura 2000-område hänvisade länsstyrelsen bolaget till Bungeområdet för fortsatt stenbrytning.

Som ovan

Mikael Lundholm
Advokat