

Regeringen
Näringsdepartementet

Yttrande i ärende nr N2017/04553/FÖF, Jokkmokk Iron Mines AB angående ansökan om bearbetningskoncession för område Kallak nr 1 i Jokkmokks kommun, Norrbottens län

Syftet med detta yttrande är inte att tillföra ärendet några nya sakomständigheter, dessa är klarlagda sedan tidigare och i den delen hänvisar sökanden till sina tidigare inlagor i ärendet. Syftet med detta yttrande är istället att på ett sammanfattande sätt redovisa de omständigheter som är av relevans vid en rättslig prövning av om den sökta bearbetningskoncessionen för område Kallak nr 1 ska beviljas. Sökanden menar sammanfattningsvis att förutsättningarna för bifall till ansökan är uppfyllda och att den sökta bearbetningskoncessionen därför ska beviljas.

A. Utgångspunkter för prövningen

Det område som avses med ansökan om bearbetningskoncession omfattar såväl området för själva mineralfyndigheten och dess sträckning ovan och under jord (koncessionsområdet) som intilliggande mark för de anläggningar som behövs för gruvdriften (verksamhetsområdet), se figur 2 nedan och sökandens yttrande den 21 september 2016.¹ Det område som ansökan avser benämns fortsättningsvis verksamhetsområdet. Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller en fullständig och samlad beskrivning av hur den sökta markanvändningen inom verksamhetsområdet förhåller sig till bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen har i sitt senaste yttrande till regeringen den 30 november 2017 ansett att miljökonsekvensbeskrivningen kan godtas.²

Som utvecklas nedan innehåller verksamhetsområdet en mineralfyndighet som kan tillgodogöras ekonomiskt. Fyndighetens läge i förhållande till andra fyndigheter, beviljade undersökningstillstånd samt fyndighetens art (järnmalm) innebär inte att det är olämpligt att sökanden beviljas den sökta

¹ Se sökandens yttrande den 21 september 2016 med tillhörande bilaga A1 och A2. Justeringen av ansökan var en följd av Högsta förvaltningsdomstolens dom i målet rörande Norra Kärr (dom den 22 februari 2016 i mål 2047-14).

² Länsstyrelsen har i yttrande den 30 november 2017 bedömt att det sammantagna underlaget i ärendet är tillräckligt för att läggas till grund för länsstyrelsens ställningstagande. Länsstyrelsen har således accepterat att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken.

bearbetningskoncessionen. Den sökta bearbetningskoncessionen strider inte heller mot någon för området gällande detaljplan eller områdesbestämmelse.

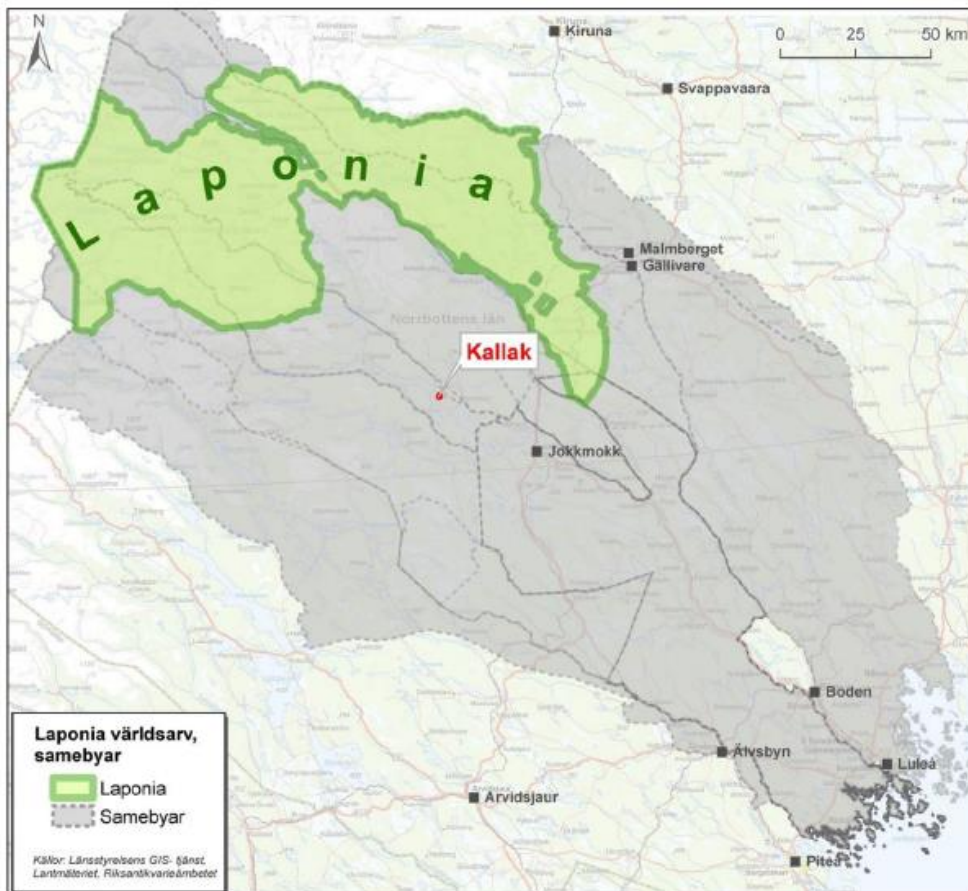
De nu nämnda omständigheterna talar med styrka för att rekvisiten i 4 kap. 2 § minerallagen är uppfyllda och att den sökta bearbetningskoncessionen ska beviljas.

Den fråga som medfört att prövningen dragit ut på tiden rör tillämpningen av det led i 4 kap. 2 § minerallagen som stadgar att man vid koncessionsprövningen ska tillämpa bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken, dvs. de bestämmelser som rör riksintressen och avvägning mellan olika riksintressen. I den delen kan konstateras att området inte omfattas av något riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken (exempelvis Natura 2000-område) och att området av berörda sektorsmyndigheter har utpekats som riksintresse dels för rennäringen (enligt 3 kap. 5 § miljöbalken) dels för utvinning av värdefulla ämnen och mineral (3 kap. 7 § miljöbalken). Prövningen handlar i grunden om den påverkan som en gruvverksamhet inom verksamhetsområdet kan komma att få på rennäringen samt hur en eventuell avvägning mellan de två utpekade riksintressena ska göras för det fall att de inte går att förena.

Under skriftväxlingen har frågan om den sökta bearbetningskoncessionens påverkan på världsarvet Laponia diskuterats. För världsarvsområden gäller generellt att skyddsområdet ska vara så rikt tilltaget att exploateringar utanför detta område inte ska påverka världsarvets kärna i någon nämnvärd omfattning.³ Här kan noteras att gruvan kommer att ligga som närmast 34 km (fågelvägen) från Laponias gränser⁴, se figur 1 nedan.

³ Se regeringens skrivelse 2001/02:171, s. 9.

⁴ Se bl.a. sökandens yttrande den 31 januari 2018 med tillhörande bilaga 1.



Figur 1. Översiktskarta över Lapponiaområdet samt det totala renskötselområdet för de nio samebyar som har betesmarker inom Lapponia. Tidigare ingiven som figur 1 i PM av Hifab, bilaga 1 till sökandens yttrande till Bergsstaten den 14 februari 2017

Av den av sökanden utförda fördjupade konsekvensanalysen av påverkan på världsarvet Lapponia⁵ framgår att den påverkan som möjligen kan befaras uppkomma inom världsarvet till följd av den sökta bearbetningskoncessionen är kopplad till utpekade kulturvärden i världsarvet, vilka i sin tur hänger direkt samman med den rennäring som bedrivs där. Enligt den utförda påverkansanalysen bedöms den planerade verksamheten vid gruvan inte medföra att de kulturbaserade kriterierna för Lapponia påverkas på ett betydande sätt.

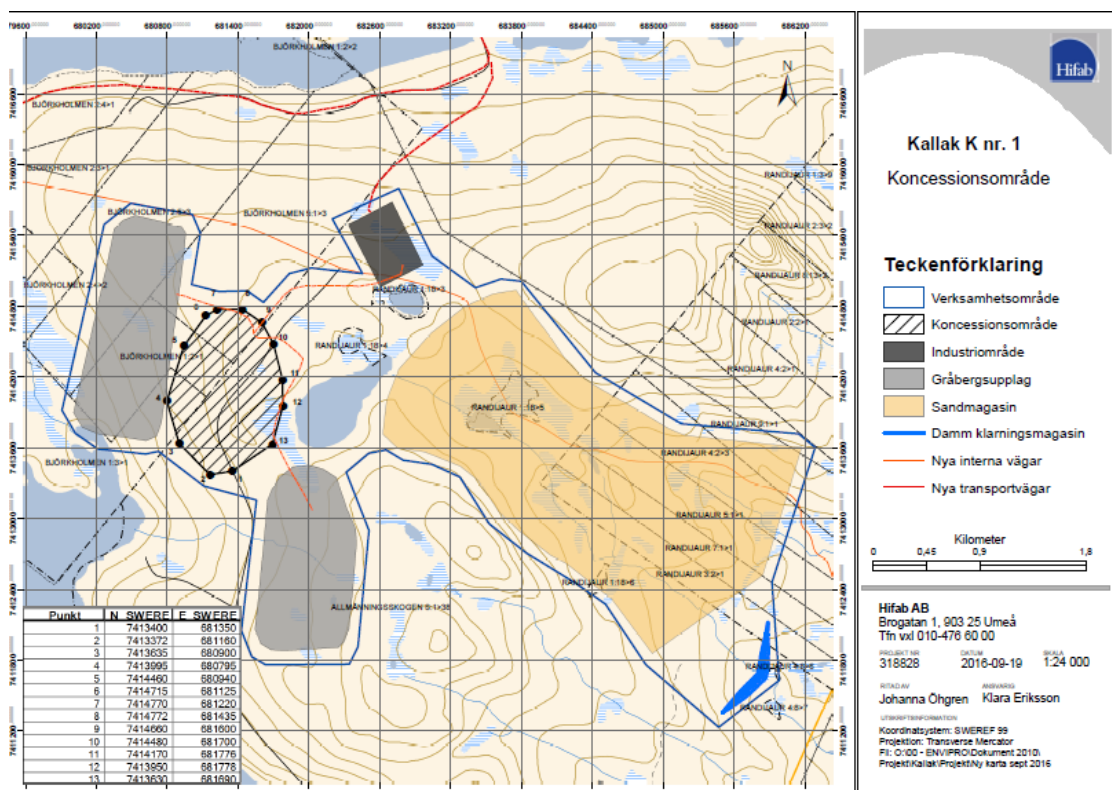
Nedan utvecklas och sammanfattas sökandens talan när det gäller tillämpningen av 3 kap. och 4 kap. miljöbalken. Sammanfattningsvis kan inte dessa bestämmelser anses utgöra hinder mot att bevilja den sökta bearbetningskoncessionen.

⁵ Se *Kallak och världsarvet Lapponia - fördjupad konsekvensanalys*, Hifab, Bilaga 1 till sökandens yttrande till Bergsstaten den 28 april 2017.

B. Berörda anspråk på riksintressen

B.1 Verksamhetsområdet

Det område som avses med ansökan om bearbetningskoncession (verksamhetsområdet) är beläget vid Björkholmen, en holme i Lilla Luleälven, ca 40 km nordväst om Jokkmokk tätort. Verksamhetsområdet för den samlade gruvverksamheten utgör ca 13,6 km² och har markerats med blå linje i figur 2 nedan. I figuren redovisas även ett mindre område benämnt koncessionsområde, det är området ovan mark för själva fyndigheten.



Figur 2. Karta över området som omfattas av ansökan om bearbetningskoncession, verksamhetsområdet. Tidigare ingiven i bilaga A till sökandens yttrande till Bergsstaten den 21 september 2016

B.2 Riksintresseanspråk som berör verksamhetsområdet

Fyndigheten inom verksamhetsområdet ingår i en större järnmalmsfyndighet som sedan den 19 februari 2013 utpekats av SGU som riksintresse för utvinning av värdefulla ämnen och mineral enligt 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. I bestämmelsen anges att ett område som är av riksintresse för mineralutvinning ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av de mineral som finns inom området.

Verksamhetsområdet är beläget inom Jåhkågasska tjiellde samebys åretruntmarker. En stor del av området är sedan den 10 februari 2017 utpekad av Sametinget som riksintresse för rennäringsen enligt 3 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. I bestämmelsen anges att ett område som är av riksintresse för rennäringsen ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utövandet av rennäringsen i området.

Att en sektorsmyndighet (SGU resp. Sametinget) pekat ut ett område som varande av riksintresse för ett ändamål enligt 3 kap. miljöbalken innebär inte att området automatiskt får status som riksintresse. Utpekandet innebär endast att sektorsmyndigheten gör anspråk på att området anses vara av riksintresse när markanvändningen inom området ska beslutas med rättslig verkan. I det här fallet sker den rättsliga prövningen av sektorsmyndigheternas anspråk på riksintressen inom verksamhetsområdet i samband med att regeringen avgör ärendet.

Det ankommer alltså nu på regeringen att först pröva huruvida verksamhetsområdet ska anses omfattas av riksintresse för rennäringsen respektive mineralutvinning enligt 3 kap. miljöbalken. Om prövningen resulterar i att området anses omfattas av flera riksintressen ska den aktuella markanvändningen i första hand jämkas så att båda riksintressena kan tillgodoses.⁶ Om sådan jämkning för samexistens inte kan komma till stånd ska, enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, företräde ges åt det riksintresseändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Här förtjänas uppmärksammas att den markanvändning som det är fråga om i ärendet (bearbetningskoncession) avser en verksamhet som till sin natur är begränsad i tiden. Som framgår av underlagen kommer den gruvrelaterade verksamheten vid den aktuella fyndigheten, såvitt nu kan bedömas, att pågå i ca 17-23 år.

B.3 Riksintresseanspråket för mineralutvinning

Förutsättningarna för att ett område ska utpekas som riksintresse för värdefulla ämnen och mineral är att (1) ämnet eller materialet har stor betydelse för samhällets behov, (2) ämnet eller materialet har särskilt värdefulla egenskaper, och (3) området innehållande fyndigheten av ämnet eller materialet är väl avgränsat, undersökt och dokumenterat.

Fyndigheten inom verksamhetsområdet är Sveriges största kända fyndighet av järnmalm där brytning inte har påbörjats. Undersökningar av malmprover visar på möjligheten att framställa höggradiga järnmalmkoncentrat på över 71 procent järn och med lågt innehåll av förorenande ämnen. Malm-

⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29 f.

kvaliteten i fyndigheten ger därmed unika möjligheter att framställa marknadsledande järnmalmskoncentrat för produktion av stål och kemikalier. Fyndigheten har en renhet som i jämförelse med annan järnmalm ger förutsättningar för låg miljöbelastning och lågt klimatavtryck i hela produktionskedjan fram till färdigt stål.

SGU har i beslutet om utpekande av riksintresse angett att fyndigheten är viktig från materialförsörjningssynpunkt och viktig för gruvnäringen ur ett nationellt perspektiv. SGU har vidare anfört att det i dagsläget endast finns ett fåtal fyndigheter av järnmalm i Sverige som kan klassas som ekonomiskt brytvärda samtidigt som samhällsbehovet av järnmalm även fortsättningsvis bedöms vara stort varför det är viktigt att långsiktigt säkerställa tillgången på järnmalm. Utöver den betydelse som verksamheten kommer att få på nationell nivå måste även beaktas att verksamheten är av betydelse ur ett europeiskt perspektiv. Sverige är en viktig gruvnation i Europa och bidrar starkt till EU:s självförsörjning av exempelvis järnmalm och koppar. Sverige svarar för 80-90 procent av den totala järnmalmsproduktionen i Europa.⁷

Det kan knappast råda någon tvekan om att samtliga kriterier för att förklara området av riksintresse för mineralutvinning är uppfyllda.

Den bedömning rörande riksintresset för mineralutvinning som Länsstyrelsen redovisat i sitt senaste yttrande till regeringen (yttrandet den 30 november 2017) bygger på felaktiga uppgifter om den planerade gruvverksamhetens förväntade livslängd. Länsstyrelsens inställning harmonierar mindre väl med EU:s mineralstrategi och den beaktar inte heller Sveriges viktiga roll i den europeiska järnmalmsförsörjningen. I sammanhanget vill sökanden även hänvisa till nyligen offentliggjorda uppgifter om att LKAB:s järnmalmsfyndighet i Kiruna beräknas att vara utbruten tidigare än förväntat.

Sökanden menar att omständigheterna är sådana att intresset för mineralutvinning bör ges påtaglig tyngd vid en prövning enligt 3 kap. och 4 kap. miljöbalken.

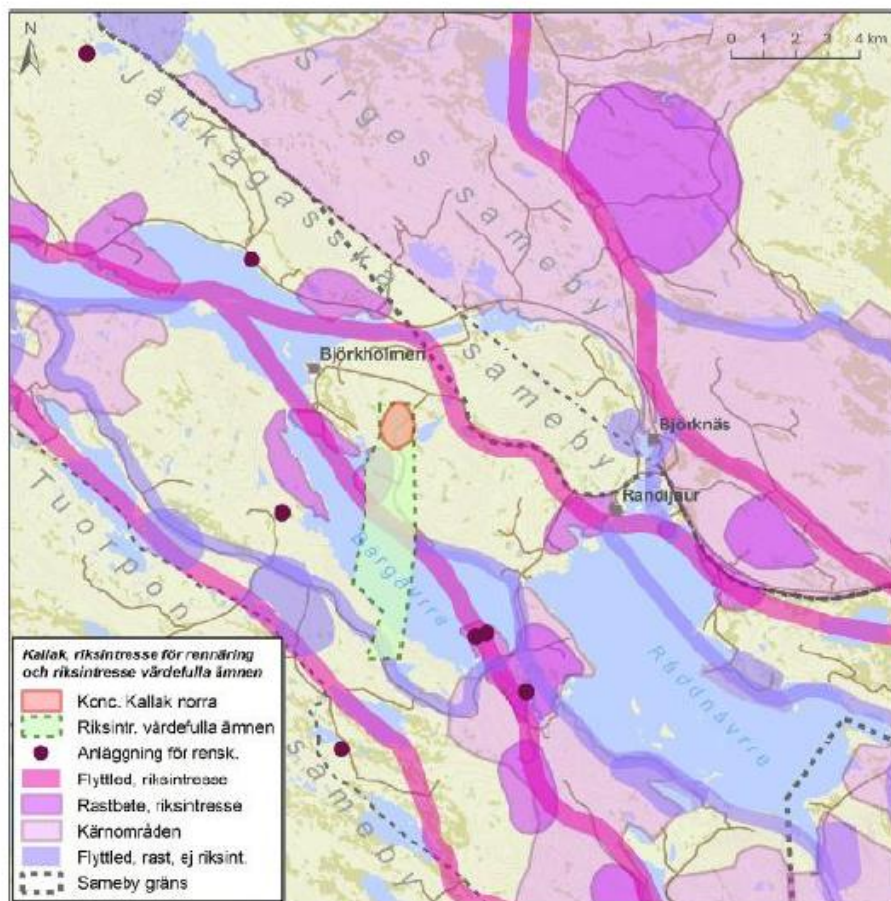
B.4 Riksintresseanspråket för rennäring

Verksamhetsområdet är beläget inom Jåhkågasska tjiellde samebys åretruntmarker. Samebys renskötselområde upptar en total yta om ca 7 203 km², varav huvuddelen utgörs av vinterbetesmarker nedan odlingsgränsen, dessa vinterbetesmarker delas med tre andra samebyar. Samebys åretruntmarker, som det här är fråga om, är belägna ovan odlingsgränsen och upptar en yta om ca 2 641 km².

⁷ Länsstyrelsen Norrbotten, *Slutrapport: Ökad samverkan mellan rennäring och gruvnäring*, 2016, s. 11.

Av denna yta har ca 1 000 km² – dvs. närmare 38 procent av samebyns åretruntmarker – pekats ut som områden av riksintresse för rennärigen.⁸

Verksamhetsområdet har uppskattats till en yta om ca 13,6 km², vilket alltså motsvarar ca 0,05 procent av samebyns åretruntmarker.



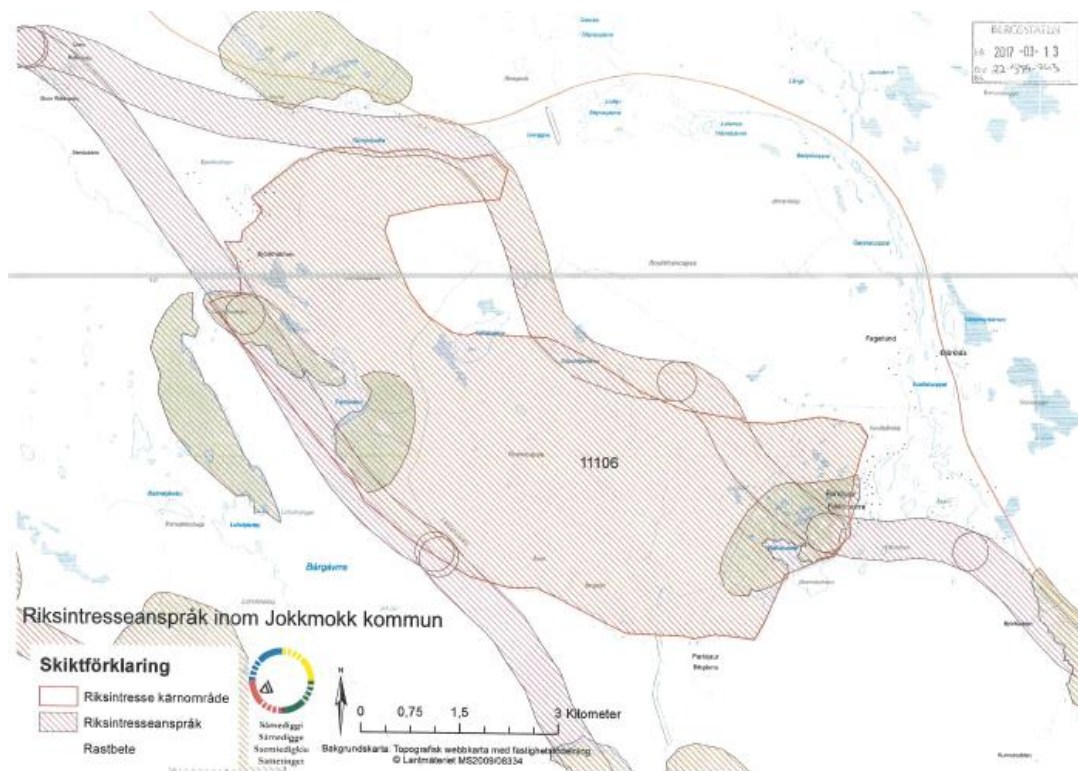
Figur 3. Utpekade riksintresseområden för rennärigen vid tidpunkten för rennäringsanalysen. Tidigare ingiven som figur 12 i rennäringsanalysen upprättad i april 2014.

I figur 3 redovisas de områden i anslutning till verksamhetsområdet som vid tiden för rennäringsanalysen hade pekats ut som riksintresse för rennärigen. Av figuren framgår att fyra flyttleder passerar förbi Björkholmen i nordvästlig-sydostlig riktning samt att tre av dessa hade utpekats som riksintressen för rennärigen. En av de riksintresseutpekade flyttlederna (den nordligaste) passerar över

⁸ Enligt direktiv från Jordbruksverket – som fram till 2008 var ansvarig myndighet för utpekande av områden av riksintressen för rennärigen – fick samebyarna peka ut maximalt 30 procent av sina viktigaste områden där de bedrev renskötsel som riksintressen.

Björkholmen. På Björkholmen hade i övrigt ett mindre område pekats ut som riksintresse som rastbete.

I februari 2017, alltså långt efter det att koncessionsansökan hade ingetts, fattade Sametinget beslut om att även stora delar av Björkholmen, dvs. i princip hela verksamhetsområdet, skulle pekats ut som riksintresse för rennäringen, se figur 4 nedan.⁹



Figur 4. Nu utpekade riksintresseområden för rennäringen i området, Sametingets beslut, 2017-02-10, dnr. 5.3.6 2016-1533

Sametingets beslut saknar närmare motivering till utpekandet. Enligt yttrande från samebyn Jåhkågasska tjiellde den 1 februari 2017 är motivet till utpekandet bl.a. att det aktuella området är ett kärnområde inom samebyns åretruntmarker och används kontinuerligt för renbete under höst, vinter och vår. Något sådant motiv redovisas dock inte av Sametinget. Det av samebyn redovisade motivet visar inte att användningen av området förändrats under åren som föregått Sametingets beslut och det är inte tydligt vilka omständigheter som ligger till grund för områdets ändrade status.

⁹ Sametingets beslut, 2017-02-10, dnr. 5.3.6 2016-1533

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser sökanden att det finns skäl att ifrågasätta styrkan i det riksintresseutpekande som gjordes 2017. Som utvecklats i tidigare yttranden bör detta beaktas vid bedömningen av om det utpekade området ska ges juridiskt status som riksintresse. Det bör också beaktas vid en eventuell avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, mot den förhållandevis tidsbegränsade markanvändning som den planerade gruvverksamheten föranleder.

B.5 Påverkan på rennärings-, möjliga skydds- och kompensationsåtgärder

Sökanden har utrett den planerade verksamhetens påverkan på rennärings-.¹⁰ Av rennäringsanalysen framgår sammanfattningsvis att verksamheten innebär ett direkt ianspråktagande av mark inom verksamhetsområdet och att rennäring inte kommer att kunna bedrivas inom verksamhetsområdet förrän gruvverksamheten har avslutats och området efterbehandlats. Enligt rennäringsanalysen kommer verksamheten framför allt att påverka Jåhkågasska tjiellde sameby. Påverkan bedöms i huvudsak bestå av förlust av betesmark (rastbete under hösten och vinterbete), hinder för fri strövning samt att en flyttled (den nordligaste) skärs av. Av rennäringsanalysen framgår att gruvverksamheten kommer att ge upphov till tillkommande buller¹¹, damning, transporter etc. vilket påverkar förutsättningarna för rennäring inom en undvikelsezon utanför verksamhetsområdet. Påverkan från verksamheten i form av undvikelseffekter kan föranleda spridning av renhjorden till andra samebyars renbetesmarker och därmed risk för sammanblandning med behov av extra skiljningar och annat merarbete.

I den påverkansbedömning som gjorts i rennäringsanalysen har möjliga skydds- och kompensationsåtgärder inte beaktats.

I miljökonsekvensbeskrivningen har bedömningen av konsekvenserna för rennärings- gjorts utifrån uppgifterna i rennäringsanalysen. Förutsatt att föreslagna skadebegränsande skydds- och kompensationsåtgärder vidtas bedöms en gruvverksamhet inom verksamhetsområdet sammantaget medföra måttliga negativa konsekvenser för rennärings-.¹² Bedömningen i miljökonsekvensbeskrivningen är sammanfattningsvis att det till följd av den planerade gruvverksamheten kommer uppstå en begränsad påverkan på kärnområden eller flyttled av riksintresse samt en begränsad påverkan på samebyns

¹⁰ Se rennäringsanalys (reviderad), bilaga F1 till Sökandens komplettering av ansökan om bearbetningskoncession den 14 april 2014. Se även fördjupad konsekvensanalys avseende Laponia, bilaga 1 till Sökandens yttrande den 29 april 2017, vilken också berör verksamhetens påverkan på rennärings-.

¹¹ Se uppgift om uppmätta bullernivåer i det aktuella området redan idag, den reviderade rennäringsanalysen, avsnitt 5.2.

¹² Se avsnitt 9.1.4 i miljökonsekvensbeskrivningen (reviderad), bilaga F till Sökandens komplettering av ansökan om bearbetningskoncession den 14 april 2014.

möjlighet att passera förbi koncessionsområdet och nyttja för samebyn viktiga marker. Påverkan bedöms vara sådan att den orsakar betydande effekter för någon av samebyns betesgrupper.

Utifrån genomförda utredningar är det ostridigt att den planerade gruvverksamheten kommer att medföra negativ påverkan på förutsättningarna att bedriva rennäring i verksamhetsområdet. Som redovisats i tidigare inlagor kommer sökanden att vidta skyddsåtgärder, försiktighetsmått och kompensationsåtgärder för att begränsa denna påverkan, liksom den påverkan som kan komma i fråga i områden utanför verksamhetsområdet. Praktiska och tekniska åtgärder som kan bli aktuella är exempelvis stöd för ökad övervakning under flytt, anläggande av särskilda hagar och samlingsplatser samt anläggande av särskilda faunapassager. Vidare kan det under vissa tidsperioder bli fråga om stödutfodring för det fall sådant behov skulle uppkomma. I rennäringanalysen finns uppgift om att flytt med lastbil kan ha förekommit tidigare och även detta kan bli aktuellt i framtiden. Flytt med lastbil är något som redan idag förekommer inom flera av samebyarna i regionen¹³.

Påverkan på rennäringen kommer att vara en av flera faktorer som beaktas vid den närmare lokaliseringen och utformningen av gruvanläggningarna inom verksamhetsområdet liksom vid planering av transporter till och från verksamhetsområdet. Utgångspunkten för sökandens del är att skada på rennäringen i första hand ska förebyggas och minimeras och där så inte är möjligt, kompenseras. Sökanden har åtagit sig att fullt ut kompensera berörd sameby för de skador som inte kan förebyggas¹⁴.

I rennäringanalysen redovisas erfarenheter från annan gruvverksamhet som bedrivs i renbetesland under liknande förhållanden där det visat sig möjligt för renskötseln att samexistera med storskalig gruvdrift och där man med lyckat resultat flyttat renar runt samhällen och industrianläggningar.

Vilka åtgärder som slutligen kommer att vidtas kommer så långt som möjligt beslutas i samråd med berörda samebyar och sökanden avser att erbjuda dessa att i möjligaste mån medverka i den fortsatta planeringen av gruvprojektet. Hur verksamheten ska bedrivas så att störningar och olägenheter för berörda samebyar blir så begränsade som möjligt kommer att prövas och läggas fast vid den kommande tillståndsprovningen av gruvverksamheten enligt miljöbalken¹⁵.

Vid den provning som ska göras i koncessionsärendet vill sökanden särskilt framhålla att det varken enligt rennäringanalysen eller miljökonsekvensbeskrivningen bedömts att gruvverksamheten kommer

¹³ Jfr. uppgifter i den reviderade rennäringanalysen.

¹⁴ Se sökandens yttrande den 21 januari 2018, s. 13.

¹⁵ Se Högsta förvaltningsdomstolens dom den 29 oktober 2014 i mål nr 7425-7427-13.

att leda till att någon sameby måste upphöra med rennärning. Inte heller Länsstyrelsen har lyft detta som en risk i sitt senaste yttrande till regeringen (den 30 november 2017). Detta trots att Länsstyrelsen i det yttrandet inte alls beaktat möjliga skyddsåtgärder, försiktighetsmått och kompensationsåtgärder vid sin bedömning av gruvverksamhetens påverkan på rennärningen och riksintresset.

C. Avvägning mellan oförenliga riksintressen

Verksamhetsområdet omfattas av två riksintresseanspråk, ett avseende mineralutvinning och ett avseende rennärning.

Med hänsyn till ovan och i ärendet redovisad påverkan på förutsättningarna att bedriva rennärning utanför verksamhetsområdet, de skadeförebyggande åtgärder som sökanden avser att vidta samt det faktum att det finns skäl att ifrågasätta styrkan i det riksintresseutpekande som Sametinget gjorde 2017, menar sökanden att den sökta koncessionen och därmed sammanhängande gruvverksamhet inte påtagligt kommer att skada riksintresset för rennärning enligt 3 kap. 5 § miljöbalken.¹⁶ Någon avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska i ett sådant fall inte göras.

Om regeringen likväl skulle finna att det är fråga om sådan påverkan på riksintresset för rennärningen som aktualiserar en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, anser sökanden att det finns tungt vägande skäl för att riksintresset för värdefulla ämnen och mineral ska ges företräde framför riksintresset för rennärning. I det följande utvecklas de rättsliga utgångspunkterna för en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken samt sökandens uppfattning om utfallet av en sådan avvägning.

C.1 Rättsliga utgångspunkter för en avvägning

Vid konkurrens mellan två oförenliga riksintressen ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Enligt förarbetena ska en sådan bedömning innefatta ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden samt främja hållbar utveckling, i enlighet med miljöbalkens allmänna mål. Av lagmotiven framgår vidare att vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter – dvs. samexistens – undersökas.¹⁷

¹⁶ Sökanden har utvecklat detta utförligt i flera inlagor, se särskilt sökandens yttranden den 14 april 2014 (avsnitt 3.4) samt den 31 januari 2018 (avsnitt 3.4.1).

¹⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29 f.

Frågan om vilka överväganden som ska ligga till grund för prövningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken vid en eventuell konflikt mellan riksintressena för rennäring respektive mineralutvinning var föremål för prövning i ett ärende om bearbetningskoncession enligt minerallagen vid Rönnbäcken i Storumans kommun. Ärendet är särskilt intressant eftersom regeringens beslut att ge företräde för mineralutvinningsintresset stod fast vid en efterföljande rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen (Rönnbäckenavgörandet).¹⁸ Det kan noteras att koncession beviljades trots att det aktuella området även var utpekad som riksintresse med hänsyn till dess natur- och kulturvärden enligt 4 kap. miljöbalken samt låg i närheten av ett område som utpekats som riksintresse för kulturmiljövården.

I Rönnbäckenärendet anförde regeringen inledningsvis att bedömningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska göras utifrån ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska synpunkter. Vid bedömningen beaktades i huvudsak

- (i) att den aktuella samebyns verksamhet bedöms medföra mindre negativ påverkan på det aktuella områdets ekologiska värden;
- (ii) att rennäringen har en positiv påverkan på kulturella värden;
- (iii) att den planerade gruvan bedöms skapa möjligheter att avsevärt minska Sveriges importbehov av nickel;
- (iv) att ett stort antal arbetstillfällen kan förväntas tillkomma i kommunen och i länet;
- (v) att befolkningstillväxten är fallande i kommunen;
- (vi) att etableringen av gruvan bedöms få stor betydelse för sysselsättning, företagande och förbättrade sociala förhållanden i regionen; samt
- (vii) att gruvverksamheten förväntas pågå under en begränsad tid (27 år) och att området därefter kommer att efterbehandlas och åter bli tillgängligt för rennäring.

Regeringen anförde att gruvverksamheten skulle ge större samhällsekonomiskt positiva effekter än vad pågående rennäring genererar idag och att de samhällsekonomiska vinsterna helt skulle utebli om den planerade gruvverksamheten inte kom till stånd. Vidare bedömde regeringen att ett företräde åt gruvverksamheten inom berörda områden inte skulle innebära att samebyns möjligheter att i övrigt be-

¹⁸ Högsta förvaltningsdomstolens dom den 29 oktober 2014 i mål nr 7425-7427-13.

driva rennärning skulle omintetgöras. Regeringen uttalade att gruvverksamhet i ett långsiktigt perspektiv är att betrakta som en kortlivad insats med potential att generera betydande samhällsekonomiskt positiva effekter, vilket är att betrakta som god hushållning med områdets resurser.

Vid den efterföljande rättsprövningen hänvisade Högsta förvaltningsdomstolen till att regeringens beslut baserats på bedömningen att sådana kraftfulla skadebegränsande åtgärder skulle kunna vidtas att samebyn inte skulle tvingas upphöra med sin renskötselverksamhet. Högsta förvaltningsdomstolen anförde vidare att den ordning som tillämpas i ärenden av detta slag, med en inledande prövning enligt minerallagen av om koncession kan beviljas och en därpå följande tillståndsprövning enligt miljöbalken, innebär att en viss osäkerhet kan komma att prägla den förstnämnda prövningen och därmed också den avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken som då ska göras.

Rönnbäckenavgörandet visar att samhällsekonomiska aspekter ska tillmätas stor betydelse vid avvägningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Detta följer även av relevanta förarbetsuttalanden enligt vilka det i en god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ligger ett krav på att intressen och anspråk som hänger samman med livsmedelsförsörjningen, industrins råvaruförsörjning, energiförsörjningen och samhällsbyggandet ska beaktas. Däri ligger bl.a. ett krav på att lämpliga områden ställs till förfogande för bl.a. samhällsbyggandets olika led. 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. Den samhällsekonomiska värderingen måste göras bl.a. med utgångspunkt från målen för den ekonomiska politiken. Det innebär att effekterna på sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten ska tillmätas stor betydelse. Den samhällsekonomiska bedömningen innefattar även ett hänsynstagande till kommunernas ekonomiska situation liksom den påverkan på försörjningsläget som olika åtgärder kan komma att få.¹⁹

Utifrån Rönnbäckenavgörandet står det klart att de skadebegränsande åtgärder som sökanden avser att vidta kan få avgörande betydelse för bedömningen av vilket riksintresse som kan ges företräde enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Det bör dock särskilt noteras att det är först vid den kommande miljöbalksprövningen som åtagandena och bindande villkor för gruvverksamheten kan fastställas.

¹⁹ Se prop. 1985/86:3 s. 150 ff. Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken motsvarar den tidigare regleringen i 2 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. HFD har i sitt beslut den 29 oktober 2014 i mål nr 7425-7427-13 särskilt hänvisat till förarbetena till denna lag.

Sökanden noterar att Länsstyrelsen i sitt senaste yttrande till regeringen (yttrandet den 30 november 2017) inte i något avseende berört Rönnbäckensavgörandet, trots att avgörandet ger väsentlig och relevant vägledning för prövningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

C.2 Samhällsekonomiska aspekter

Som redovisats ovan avser ansökan Sveriges största kända fyndighet av järnmalm där brytning inte har påbörjats. Undersökningar av malmprover visar på möjligheten att framställa höggradiga järnmalmskoncentrat på över 71 procent järn och med lågt innehåll av förorenande ämnen. Malmkvaliteten i fyndigheten ger därmed unika möjligheter att framställa marknadsledande järnmalmskoncentrat för produktion av stål och kemikalier. Fyndigheten har en renhet som i jämförelse med annan järnmalm ger förutsättningar för låg miljöbelastning och lågt klimatavtryck i produktionskedjan fram till färdigt stål.

Av underlaget i ärendet²⁰ framgår att den sökta gruvverksamheten kommer att få stor samhällsekonomisk betydelse på såväl lokal som regional nivå. Under anläggningsskedet, vilket kommer att pågå cirka tre år, beräknas ca 500 personer vara direkt sysselsatta i verksamheten. Verksamheten i drift antas direkt sysselsätta ca 250 personer under minst 14 till 20 års tid, sannolikt längre. Därutöver beräknas verksamheten komma att indirekt sysselsätta drygt 300 personer. I genomsnitt under driftperioden beräknas projektet skapa totalt 580 arbetstillfällen i länet. Detta kommer att generera betydande skatteintäkter till kommunen och regionen. För Jokkmokks kommun, som under de senaste decennierna präglats av minskande invånarantal, skulle verksamheten innebära dels att den negativa befolkningsutvecklingen bromsas upp, dels ökade skatteinkomster och ett mer diversifierat näringsliv som skapar förutsättningar för en framtida befolkningsökning. Detta är omständigheter som enligt praxis och förarbeten ska tillmätas stor betydelse vid prövningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Att tillmäta dessa omständigheter stor betydelse är även förenligt med de politiska mål som lagts fast i det s.k. Januariavtalet och som exempelvis innebär att hela landet, inklusive glesbygd och landsbygd, ska växa.

Sammantaget uppvisar de samhällsekonomiska aspekter som föreligger i ärendet stora likheter med de som förelåg i Rönnbäckensavgörandet.

²⁰ Se bilaga F9 till ansökan om bearbetningskoncession samt Rambölls rapport *Samhällsomvandling som följd av eventuell gruvetablering i Jokkmokk*, mars 2015.

C.3 Andra hållbarhetsaspekter

Sökanden vill även framhålla flöjande hållbarhetsaspekter som enligt ovan är relevanta vid en prövning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

- Det finns inga andra kända järnmalmsfyndigheter av motsvarande värde med ett så begränsat antal motstående intressen. Utöver påverkan på rennäringen förutses den planerade gruvverksamheten inte ta i anspråk eller påverka några områden som är skyddade enligt miljölagstiftningen. Det finns exempelvis inga Natura 2000-områden, naturreservat eller liknande som påverkas av verksamheten.
- Förutsättningarna på den aktuella platsen innebär goda förutsättningar för en gruvdrift med begränsad miljö- och klimatpåverkan. Eftersom fyndigheten ligger ytligt kommer påverkan på grundvattennivåerna i området att bli begränsad. Mineralsammansättningen i området är gynnsam i det att det lakvatten som uppkommer i verksamheten inte bedöms medföra risk för att komma i konflikt med tillämpliga miljö kvalitetsnormer för vatten.
- Förutsättningarna för att begränsa påverkan på människors hälsa är goda. Utsläppen till luft från verksamheten kommer att vara begränsade och bedöms inte medföra risk för att komma i konflikt med tillämpliga miljö kvalitetsnormer för luft. Med rimliga skyddsåtgärder kommer Naturvårdsverkets riktvärden för buller att kunna innehållas vid närliggande bostäder.

C.4 Sammanfattande avvägning

Eftersom det planerade gruvverksamheten är bunden till den aktuella fyndigheten kommer verksamheten inte att kunna bedrivas på något annan plats. Om riksintresset för rennäring skulle ges företräde kommer mineralfyndigheten inte att kunna nyttiggöras i någon del och den av lagstiftaren eftersträvade samexistensen skulle vara utesluten. Ett företräde åt riksintresset för rennäring skulle vidare få en negativ inverkan på Sveriges bidrag till EU:s mineralförsörjning vad avser högkvalitativ järnmalm. Här kan särskilt noteras att LKAB i oktober 2018 meddelade att pågående prospektering visat att järnmalmsfyndigheten i Kiruna inte fortsätter på djupet med samma volymer som tidigare antagits och att LKAB därför kommer att söka efter nya fyndigheter.²¹ Med hänsyn till att järnmalmen

²¹ LKAB, Pressmeddelande 2018-10-26, *Ett nytt läge för LKAB*, <https://www.lkab.com/sv/nyhetsrum/pressmeddelanden/ett-nytt-lage-for-lkab/>.

i Kiruna tar slut snabbare än förväntat är det *än* mer centralt att intresset för mineralutvinning av järnmalm ges tyngd vid en avvägning mot andra intressen. Ansökan omfattar en av Europas största kartlagda och obearbetade järnmalmsfyndighet och har förutsättningar att bli en viktig del i Sveriges och Europas järnmalmsförsörjning.

För det fall riksintresset för rennärning ges företräde kommer vidare Jokkmokks kommun och länet att gå miste om ett betydande antal arbetstillfällen och därmed ökat skatteunderlag. Befolkningsutvecklingen i kommunen är idag negativ. För Jokkmokks kommun – som år 2019 prognostiseras få ett underskott om över 20 miljoner kr²² – skulle ett ökat skatteunderlag och ökade skatteinkomster vara av stor betydelse. Om sökandens ansökan avslås på grund av att rennärningen i området ges företräde kommer detta sannolikt att innebära att dagens förhållanden kommer att fortgå.

Om företräde ges åt riksintresset för mineralutvinning kommer i avsnitt C.2 beskrivna samhällsekonomiska fördelar att uppkomma. Det kommer dock inte att vara möjligt att bedriva rennärning inom verksamhetsområdet, i vart fall inte innan gruvverksamheten avslutats och området efterbehandlats. Det kan dessutom antas att rennärningen kommer att påverkas negativt inom en zon strax utanför verksamhetsområdet. I likhet med vad som var fallet i Rönnbäckensavgörandet har sökanden åtagit sig att vidta långtgående skyddsåtgärder, försiktighetsmått och kompensationsåtgärder för att begränsa verksamhetens negativa påverkan på rennärningen. Detta är en förutsättning vid den kommande miljöbalksprövningen och måste utgöra en utgångspunkt vid en eventuell prövning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Det finns inget i underlaget som ger stöd för farhågan att gruvverksamheten kommer att medföra sådana störningar för rennärningen att berörda samebyar kommer tvingas upphöra med renskötsel. Det föreligger därför inget hinder mot att godkänna bearbetningskoncessionen med hänvisning till Sveriges folkrättsliga åtaganden. Här förtjänar återigen att påpekas att verksamhetsområdet upptar cirka 0,05 procent av Jåhkågasska tjiellde samebys åretruntmarker och att tidigare erfarenheter från andra gruvor i Sverige visat att det vid likartade förhållanden varit möjligt att förena storskalig gruvverksamhet och rennärning.

Sammanfattningsvis anser sökanden att det i ärendet finns flera avgörande likheter med Rönnbäckens-ärendet och att en prövning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken bör utfalla så att företräde ges åt den markanvändning som omfattas av riksintresset för mineralutvinning. Bestämmelserna i 3 kap. och

²² Se sammanträdesprotokoll 2019-10-21 från kommunstyrelsen i Jokkmokks kommun, <https://www.jokkmokk.se/globalassets/kommun--samhalle/kommun-o-politik/filer/protokoll/protokoll-ks-191021.pdf>, s. 9.

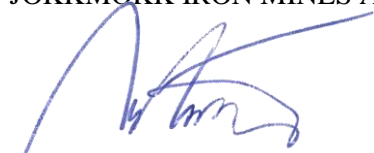
4 kap. miljöbalken utgör därmed inte hinder mot den sökta bearbetningskoncessionen. Sökandens ansökan om bearbetningskoncession för Kallak nr 1 ska alltså bifallas.

D. Ärendets handläggning

Sökanden hemställer att regeringen avgör ärendet snarast möjligt. Ytterligare tidsutdräkt är inte försvarbar.

Stockholm den 8 november 2019

JOKKMOKK IRON MINES AB, genom



Magnus Fröberg, Advokat
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå



Per Molander, Advokat
Mannheimer Swartling Advokatbyrå