



Naturskyddsföreningen
Norrbottens län

Till

Högsta Förvaltningsdomstolen
Box 2293
103 17 Stockholm

Rättsprövning av regeringens beslut 2025-06-12 enligt 11 kap. 16 § plan- och bygglagen (2010:900) avseende detaljplan, Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara, Kiruna kommun, Norrbottens län, L12025/01211

Saken

Regeringen fattade 2025-01-23 beslut om att Kiruna kommun senast den 16 maj 2025 ska anta en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet i Kiruna kommun i enlighet med vad som anges i en skrivelse från Talga AB den 14 mars 2024. Naturskyddsföreningen i

Norrbotten ansökte 2025-03-16 om rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta Förvaltningsdomstolen.

Den 10 april 2025 ändrade regeringen beslutet den 23 januari 2025 på så sätt att Kiruna kommun i stället ska ha antagit detaljplanen senast den 16 juni 2025 (L12025 / 00501). Den 12 juni fattade regeringen dock beslut om att Länsstyrelsen i Norrbottens län istället ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 11:11 1 bilaga 5 kap. PBL behövs för att en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet inom Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara, Kiruna kommun, inom det område som omfattas av området i bilagd karta ska kunna antas. Motiveringen till regeringens beslut är att kommunen inte skulle hinna anta en detaljplan senast 16 juni.

Enligt plan- och bygglagens 11 kap. 10 och 15 §§ har regeringen möjlighet att förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 § miljöbalken. Enligt 16 § 11 kap PBL får regeringen, om kommunen inte följer ett planföreläggande, besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna antas, ändras eller upphävas.

Naturskyddsföreningen i Norrbotten anser att regeringens beslut ska upphävas på grund av att

- Regeringens beslut inte är i överensstämmelse med plan- och bygglagen – det är tveksamt om det finns författningsgrund för att kommunen ska bekosta länsstyrelsens planarbete, regeringens ovillkorliga planuppdrag att ta fram ett förslag till detaljplan för gruvnäring i Nunasvaara utan att en avvägning gentemot konkurrerande riksintresseanspråk har genomförts har inte stöd i lagstiftningen och strider mot 3 kap. 10 § miljöbalken,
- Regeringen har gjort en feltolkning av sitt tillsynsuppdrag.
- Uppdraget till Länsstyrelsen i Norrbotten att ta fram förslag till detaljplan är oförenligt med länsstyrelsens uppgifter och roll i planprocessen.
- Regeringens antagande av detaljplanen och ett överklagande av antagandet är inte reglerat i lagstiftningen.

Naturskyddsföreningen i Norrbotten har inte informerats om regeringens planuppdrag till varken kommunen eller länsstyrelsen och inte heller getts möjligt yttra sig eller att delta i beslutet. Enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Enligt Artikel 6 punkt 2 i Århuskonventionen skall den berörda allmänheten (bl.a. miljöorganisation) på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt bl.a. om den föreslagna ansökan, vilka slags beslut som kan komma att fattas, allmänhetens möjligheter att delta, vilken berörd myndighet eller annat offentligt organ som tar emot synpunkter och vilken miljöinformation av betydelse om den föreslagna verksamheten som finns tillgänglig.

Naturskyddsföreningen i Norrbottens län anser att regeringens uppdrag till Länsstyrelsen i Norrbotten att ta fram förslag till detaljplan för gruvanläggning i Nunasvaara i Kiruna kommun strider mot Europakonventionen och Århuskonventionen och därför ska upphävas.

Motiven till Naturskyddsföreningens ansökan om rättsprövning utvecklas nedan.

Då regeringens beslut utgör en del i ett sammanhängande ärende om planföreläggande gällande gruvfyndigheten i Nunasvaara anholder Naturskyddsföreningen i Norrbotten om att Högsta förvaltningsdomstolen även yttrar sig om den tidigare ansökan om rättsprövning, även om tiden för detta planföreläggandet har löpt ut.

Naturskyddsföreningens talerätt

Enligt 1 § rättsprövningslagen får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakommissionen om mänskliga rättigheter EKMR. I 2 § rättsprövningslagen anges att en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av

artikel 9.2 i Århuskonventionen. De organisationer som avses är sådana ideella föreningar eller andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen är konventionens parter skyldiga att se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av sådana beslut, handlingar och underlåtenheter som omfattas av artikel 6 prövade av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. Den berörda allmänheten utgörs av såväl fysiska och juridiska personer som föreningar, organisationer och grupper (artikel 2.4). Icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som ställs i nationell rätt tillerkänns uttryckligen denna rätt till prövning och presumeras ha ett tillräckligt intresse av beslut på miljöområdet samt rättigheter som kan kränkas.

De beslut som omfattas av artikel 6 i konventionen är i första hand beslut om tillstånd till sådana verksamheter som uttryckligen anges i bilaga I till konventionen, såsom större miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt (punkterna 1–19). Vidare omfattas beslut om tillstånd till alla andra verksamheter där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen (punkten 20).

EU-domstolen har uttalat att de nationella regler som avser att genomföra MKB direktivet måste säkerställa att miljöorganisationer ges en omfattande rätt till rättslig prövning och att bestämmelserna i direktivet ges en ändamålsenlig verkan (Djurgården Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, p.45).

Tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen på nationell nivå har prövats av EU domstolen i bl.a. mål C-240/09, punkt 52. Domstolen har funnit att artikel 9.3 inte har direkt effekt i unionsrättslig mening, men att artikeln innebär att det ankommer på nationell domstol att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten så att en miljöorganisation ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning. Tolkningen av de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning ska göras så att den står i överensstämmelse med såväl kraven i artikel 9.3 (dvs. att allmänheten ska ges den tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som följer av konventionen) som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten. Som en följd av detta anses miljöorganisationer vara berörda av olika beslut enligt plan- och bygglagen på ett sådant sätt att de har möjlighet att klaga på dessa (13 kap. 8 § PBL, prop. Genomförandet av MBK-direktivet i plan- och bygglagen 2020/21:174 sid 25 – 26, Lagrådsremiss Aktivitetskravet i plan- och bygglagen 31 mars 2022-03-21 sid. 7 - 8).

Svenska Naturskyddsföreningen bildades 1909 och är en partipolitiskt och religiöst obunden ideell förening för naturskydd och miljövard. Föreningen är organiserad i kretsar, länsförbund och riksförening som tillsammans har fler än 200 000 medlemmar. Naturskyddsföreningen i Norrbottens län är ett av 24 länsförbund i Sverige med 3247 medlemmar.

Bakgrund

Regeringens planföreläggande

Regeringen förelade 2025-01-23 Kiruna kommun att senast den 16 maj 2025 anta en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet i enlighet med vad som anges i Talga AB:s skrivelse den 14 mars 2024 inom det område som omfattades av kartan i bilagan.

Bilaga till beslut II:7 vid regeringsammanträde den 23 januari 2025, LI2024/00661



Regeringen hänvisade i sitt beslut till sitt tillsynsuppdrag enligt 11 kap. 2 och 3 §§ PBL och att beslutet var nödvändigt för att tillgodose riksintresseanspråket för värdefulla ämnen eller material enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken.

Den 10 april 2025 ändrade regeringen beslutet den 23 januari 2025 på så sätt att Kiruna kommun i stället ska ha antagit detaljplanen senast den 16 juni 2025 (LI2025 / 00501).

Den 12 juni, medan det första beslutet fortfarande gällde, fattade regeringen dock beslut om att istället Länsstyrelsen i Norrbottens län ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 11:11 1 bilaga 5 kap. PBL behövs för att en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet inom Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara, Kiruna kommun, inom det område som omfattas av området i bilagd karta ska kunna antas. Motiveringen till regeringens beslut är att kommunen inte skulle hinna anta en detaljplan senast 16 juni.

Område av riksintresseanspråk

Det aktuella området omfattas av flera motstående riksintresseanspråk enligt 3 kap. miljöbalken: riksintresse för mineralutvinning, för rennärings, yrkesfisket, naturvården och friluftslivet. Se vidare beskrivning av riksintresseanspråken i

Naturskyddsföreningens rättsprövning av regeringens beslut LI2024/00661 som biläggs.

Tillstånd enligt miljöbalken till gruvverksamhet

Mark- och miljödomstolen vid Umeå Tingsrätt har 2023-04-05 i en deldom lämnat Talga AB tillstånd till gruvverksamhet för utvinning av grafit vid Nunasvaara Södra i Kiruna kommun, M 1573-20. Brytningen planeras ske i dagbrott och utvinningen beräknas pågå under ca 24-25 år följt av en period med efterbehandling och kontroller. Tillståndet gäller som längst fram till och med den 18 maj 2070. Domstolen har även beslutat om ett s.k. Natura 2000-tillstånd samt beviljat dispens från artskyddsförordningen. Tillståndet har förenats med villkor som bl.a. omfattar villkor om tidsbegränsning av verksamheten som inte får äga rum mellan 1 december och den 31 maj. Bolaget har vidare ålagts att genomföra kompensationsåtgärder för förlust av naturvärden. Domstolen har skjutit upp avgörandet av slutliga villkor för utsläpp till vatten av vissa ämnen och utsläpp till luft av stoft. Eftersom det är fråga om en nyetablering av verksamheten har domstolen ansett att frågan om slutliga villkor för utsläpp till vatten av vissa ämnen ska skjutas upp under en prøvotid och att Talga ska genomföra utredningar.

I ärendet har bl.a. Sametinget, tre samebyar och länsstyrelsen yttrat sig. Sametinget bedömer att de effekter som uppstår blir omfattande för de berörda samebyarna och att en avvägning mellan riksintressena därför bör göras. Talma sameby har framfört att det är fråga om en väsentligt ökad störning på riksintresseområden för rennäring även med föreslagna åtgärder och att en avvägning mellan riksintressena kommer att vara nödvändig. Saarivuoma sameby har anfört att renskötseln inom Saarivuoma sameby kommer att försvåras trots skadeförebyggande åtgärder. Länsstyrelsen har anfört att störningarna kommer att påverka renskötseln som kräver begränsningar och reglering av verksamheten, bl.a. att verksamheten inte får utföras mellan 1 oktober och 30 april.

Enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska då det finns olika riksintressen inom ett och samma område enligt i 5–8 §§ med olika tidsperspektiv som står emot varandra den användning ges företräde som på lämpligaste sätt tryggar en god hushållning med marken, vattnet och miljön i övrigt i ett långsiktigt perspektiv. En sådan bedömning innefattar enligt 1 kap. 1 § ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Bedömningar som görs i samband med den kommunala planeringen av vad som i ett visst fall är en från allmän synpunkt lämplig användning av marken och vattnet är enligt förarbetena av stort intresse också när det gäller att göra avvägningar mellan olika intressen, som ytterst ska hävdas av staten. (prop. 1985/86:3 sid. 169)

Mark- och miljödomstolen har i sitt beslut angett att den sökta verksamheten inte har bedömts nå upp till den nivån att den kan sägas vara oförenlig med motstående intressen. Domstolen har därför i strid mot länsstyrelsens och sametingets synpunkter beslutat att en avvägning mellan riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken därför inte är nödvändig i målet. Domstolen har också i strid med länsstyrelsens synpunkter angett en kortare tidsbegränsning av verksamheten än vad länsstyrelsen ansett vara nödvändig för att begränsa skadorna på riksintresset för rennäringen.

Naturskyddsföreningens motivering till begäran om rättsprövning

Regeringens beslut är inte i överensstämmelse med plan- och bygglagen

Regeringen förelade Kiruna kommun 2025-01-23 att senast den 16 maj 2025 anta en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet i enlighet med vad som anges i Talga AB:s skrivelse. Kommunen hade vid den tiden tagit fram ett planförslag och samrått om planen enligt plan- och bygglagen och ett avsevärt antal synpunkter hade framförts under samrådstiden, varav synpunkter som krävde ytterligare utredning och överväganden. Regeringens beslut innebär att kommunen inom mindre än fyra månader ska sammanställa yttrandena och överväga dessa, ta fram en samrådsredogörelse, genomföra ytterligare utredningar, ta fram ett granskningsförslag med eventuella revideringar och efterföljande beslut om granskning i byggnadsnämnden, genomföra en granskning under minst 30 dagar enligt 18 § 5 kap. PBL. De under granskningstiden inkomna synpunkterna ska därefter övervägas och bemötas. Om synpunkterna innebär betydande förändringar av planförslaget ska en ny granskning genomföras (5 kap. 25 § PBL). Efter granskningen ska ett förslag till antagande av detaljplanen upprättas, beslut om godkännande fattas i byggnadsnämnden med efterföljande beslut om antagande i kommunfullmäktige.

Kommunen begärde att tidsgränsen för planföreläggandet skulle förlängas med tre månader, men regeringen beslöt att endast medge förlängning av tiden med en månad.

Med kunskap om den kommunala planprocessen står det klart att tidsgränsen för planuppdraget var orealistiskt, även efter förlängning med en månad. Naturskyddsföreningen anser att den snäva tidsramen inte står i överensstämmelse med plan- och bygglagens krav på planprocessen. Det finns inte heller något stöd i plan- och bygglagen för en tidsbegränsning av planuppdraget, och allra minst en begränsning som medför svårigheter och eventuellt gör det omöjligt för kommunen att följa lagens krav på planprocessen.

Kommunen ansökte om förlängning av tiden till en tidpunkt som kommunen bedömde skulle kunna vara möjlig. Regeringen accepterade inte kommunens bedömning utan medgav en förlängning som var två månader kortare. Innan den tiden hade gått ut beslöt regeringen att istället ge uppdrag till länsstyrelsen att ta fram en på förhand bestämd detaljplan. Som grund för sitt beslut anger regeringen att det inte är möjligt för Kiruna kommun att anta detaljplanen senast den 16 juni 2025.

Enligt 16 § 5 kap. PBL kan regeringen endast besluta om planuppdrag till länsstyrelsen och att själv anta detaljplanen om kommunen inte följer planuppdraget. Motiveringen att kommunen inte skulle hinna anta detaljplanen inom ett visst datum har inte stöd i lagstiftningen. Kommunen har inte framfört att den inte avser följa planuppdraget utan tvärtom visat att man avser följa planuppdraget med sin begäran om förlängd tid för antagande.

Naturskyddsföreningen i Norrbotten anser att

- Planuppdraget till kommunen innehöll en orealistisk tidsplan som var omöjlig att följa.
- En tidsbegränsning av planuppdraget inte har stöd i plan- och bygglagen – motiveringen till uppdraget till länsstyrelsen har inte stöd i lagstiftningen – uppdraget till länsstyrelsen har inte stöd i plan- och bygglagen då kommunen inte framfört att man inte avsåg följa planuppdraget utan tvärtom visat att man avsåg att följa det.

Naturskyddsföreningen i Norrbotten anser att regeringens beslut ska upphävas av det skälet.

Regeringens beslut att länsstyrelsen ska ta fram en detaljplan på kommunens bekostnad strider mot den kommunala finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen skall tillämpas. Finansieringsprincipen har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan 1993. Principen omfattar statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten och tillämpas bl.a. vid nya uppgifter, frivilliga uppgifter blir obligatoriska, det kommunala ansvaret för vissa uppgifter tas och regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter eller påverkar kommunernas möjligheter till andra inkomster.

Riksrevisionen granskade 2018 finansieringsprincipens tillämpning. Granskningen visade att beredningarna haft bristfälliga underlagen vilket har försvårat för kommuner att få insyn i reformernas beräkningar och att lämna relevanta synpunkter. Naturskyddsföreningen uppfattar att kommunen i det här fallet inte har getts möjlighet att dels lämna relevanta synpunkter på planarbetet som sådant, på tidsbegränsningen och på regeringens avsikt att lämna över planuppdraget till länsstyrelsen.

Planuppdraget till länsstyrelsen innebär sannolikt att arbetet behöver upphandlas av konsult då länsstyrelsen inte har den kompetensen i sin verksamhet, varken personlig kompetens eller teknisk kompetens i form av programvaror för digital framställning av detaljplan, vilket är ett krav från den 1 januari 2022 beslutat av regeringen. Kostnaden för planarbetet kan alltså inte förutses av länsstyrelsen och kostnaderna för ett arbete som kommunen inte har begärt, inte har rådighet över och inte har budgeterat för eller kan budgetera är oklara.

Genom en s.k. planavgift får kommunen i samband med bygglov ta ut kostnader för att upprätta detaljplaner. Avgiften får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser. Grunderna för hur avgifterna ska beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Avgiften ska betalas

av den som är sökande eller har gjort anmälan i det ärende som beskedet, beslutet eller handläggningen avser. Avgiften får tas ut i förskott. (12 kap. 9– 11 §§ PBL) Om kommunen har möjlighet att debitera Talga AB för hela eller delar av de kostnader som länsstyrelsen debiterar kommunen är inte reglerat i lagstiftningen och regeringens beslut kan innebära att kommunen får bära hela plankostnaden.

Naturskyddsföreningen i Norrbotten anser att beslutet att länsstyrelsen ska ta fram en detaljplan på kommunens bekostnad strider mot den kommunala finansieringsprincipen. Naturskyddsföreningen anser också att det även är tveksamt om det är förenligt med länsstyrelsens reglemente och avgiftsförordningen eller annan författning och anhåller om att Högsta Förvaltningsdomstolen överväger även detta.

Regeringens ovillkorliga planuppdrag att ta fram ett förslag till detaljplan för gruvnäring i Nunasvaara utan att en avvägning gentemot konkurrerande riksintresseanspråk har genomförts har inte stöd i lagstiftningen och strider mot 3 kap. 10 § miljöbalken Regeringen har förelagt länsstyrelsen i Norrbottens län att ta fram ett förslag till detaljplan som möjliggör gruvverksamhet i enlighet med vad som anges i företaget Talga AB:s skrivelse.

I beslutet om planföreläggandet 2025-01-23 angav regeringen som motiv att det är nödvändigt för att "tillgodose riksintresseanspråket för värdefulla ämnen eller material enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken". Möjligheten för regeringen att använda sig av ett planföreläggande och att ge planuppdrag till länsstyrelsen gäller emellertid bara riksintressen med rättslig status, dvs. riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken eller riksintresseanspråk enligt 3 kap. som fått rättsligt status i ett rättsverkande beslut enligt någon av de till miljöbalken anknutna lagarna. Detta gäller inte riksintresseanspråket för utvinning av grafit i Nunasvaara i Kiruna kommun.

Möjligheten till ett planföreläggande med eventuellt efterföljande planuppdrag till länsstyrelse avgränsades också i förarbetena till att skydda sådana områden som från nationell synpunkt är särskilt lämpade för utvinning av mineralråvaror så att de inte tas i anspråk för andra verksamheter (se prop 1985/86:3 sid. 71) I propositionen anges vidare att "regeringen kan i dessa fall även genom ett planföreläggande tvinga kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser så att anläggningens tillkomst inte hindras eller försvåras" (se prop. 1985/86:3 sid. 140). Med påtaglig försvåra avsågs i bestämmelsen i 3 kap. 7 § miljöbalken dels åtgärder som gör själva fyndigheterna svårtillgängliga, t.ex. ett beslut om att bevara ett naturområde där mineral förekommer, dels åtgärder, t.ex. bostadsbebyggelse, som försvårar en pågående eller framtida utvinning. Syftet med bestämmelsen var främst att ge stöd för de samhällsplanerande organen att kunna slå vakt om möjligheterna att exploatera viktiga malm- och mineraltillgångar, torvtillgångar m.m. genom att undvika etablering av verksamheter som kan hindra eller påtagligt försvåra en från samhällets synpunkt önskvärd utvinning. Bestämmelsen innebär att kommunerna och de statliga myndigheterna inte får planera för eller lämna tillstånd till andra verksamheter inom berörda områden som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av resurserna (prop. 1985/86:3 sid. 166).

Länsstyrelsen har i sitt yttrande till regeringen framfört att det aktuella riksintresset enligt 3 kap. 7 § första stycket miljöbalken är skyddat endast mot åtgärder som påtagligt kan

försvåra utvinningen av värdefulla ämnen eller material med hänvisning till förarbetena. Enligt länsstyrelsen kan en "underlåtenhet" att anta detaljplan inte utgöra en sådan åtgärd. Om den ändå skulle utgöra en sådan åtgärd kan inte en underlåtenhet anses ha en bestående negativ inverkan eller tillfälligt mycket stor negativ påverkan. Om kommunens beslut att avbryta planarbetet ändå skulle tolkas som en sådan åtgärd och detaljplanen är en förutsättning för planarbetet måste det göras en riksintresseavvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken gentemot riksintresset för rennäringen, där något av riksintressena ges ett företräde. Även Sametinget har i yttrandet till regeringen framfört att en avvägning mellan riksintressena behöver göras. Mark- och miljödomstolen har dock i sitt tillståndsbeslut inte gjort någon avvägning mellan riksintressena.

I kommunens översiktsplan från 2018 är de olika riksintressena utmärkta men någon avvägning mellan överlappande riksintressen anges inte.

I granskningsyttrande över översiktsplanen omnämnde länsstyrelsen inte riksintresseanspråket för gruvnäringen i Nunasvaara men framförde att det finns brister när det gäller redovisningen av hur riksintresset för rennäringen tillgodoses. Länsstyrelsen konstaterade att flertalet av de förslag som presenteras i översiktsplanen kan innebära konflikt med rennäringsintressen, vilket också redovisas i planförslaget. Med utgångspunkt från den information som finns i planhandlingarna ansåg länsstyrelsen att det inte går att bedöma om förslagen är genomförbara med hänsyn till påverkan på riksintresse för rennäringen.

Det framtagna samrådsförslaget för detaljplanen Stenbrottet avviker i delar från översiktsplanen för Kiruna kommun 2018. I översiktsplanen ligger planområdet till viss del inom strategisk markreserv för gruvbrytning men strider mot gällande översiktsplan då det även innefattar område för fritidsbebyggelse, friluftsliv, rennäring, enstaka fritidshus och skogsbruk (GS). Enligt förarbetena till naturresurslagen måste en bedömning av påtaglig skada på riksintresset göras i det enskilda ärendet om redovisningen i översiktsplanen endast är översiktlig eller otydlig eller länsstyrelsen granskningsyttrande innehåller invändningar mot kommunens bedömningar, (prop. 1985/86:3 sid. 35). Utgångspunkten är att inget riksintresse ska påtagligt skadas. Det är alltså enbart i den situation det inte går att förena två motstående riksintressen utan att det uppstår påtaglig skada på det ena, som påtaglig skada kan tillåtas. Går det inte att förena två motstående riksintressen ska det ändamål som på lämpligast sätt främjar en långsiktig hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt ges företräde. En sådan bedömning innefattar ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. (jfr prop. 1997/98:45 del 2 sid. 35)

Ett planuppdrag till länsstyrelsen kan inte tillämpas när det gäller riksintresseanspråk och inte heller för att prioritera ett riksintresseanspråk före ett annat vid överlappande riksintresseanspråk om inte en avvägning mellan dessa har genomförts. En avvägning

mellan de överlappande riksintresseanspråken har inte genomförts och Naturskyddsföreningen anser att regeringens beslut om ett ovillkorligt planuppdrag till länsstyrelsen därför ska upphävas.

Regeringens har gjort en feltolkning av sitt tillsynsuppdrag

Regeringen har i sin motivering till planföreläggandet hänvisat till sitt tillsynsuppdrag enligt 11 kap. 2 § PBL. Tillsynen är dock närmast att se som en efterhandskontroll och inte avsett att framtvinga en åtgärd. (Se kommentarerna till Miljöbalken, C Adolfsson, J Björk-Werner, J Hjalmarsson). I sitt beslut om planuppdrag till länsstyrelsen har regeringen inte använt detta som motivering men då detta utgör ett följdbeslut av det föregående får det antas att detta motiv kvarstår. Naturskyddsföreningen anser att regeringen även här gör en feltolkning av lagstiftningen och anger en felaktig motivering till sitt beslut.

Uppdraget till Länsstyrelsen i Norrbotten att ta fram förslag till detaljplan är oförenligt med länsstyrelsens uppgifter och roll i planprocessen

Bestämmelserna om planföreläggande i 11 kap. 15 och 16 §§ § PBL tillkom då plan och bygglagen infördes 1987 och har varit kvar oförändrade sedan dess, trots omfattande förändringar i både plan- och bygglagen, miljöbalken m.m. samt tillkomsten av Europakonventionen och Århuskonventionen. Ett planföreläggande har dock aldrig varit aktuellt under de 38 år sedan paragrafen infördes och därmed inte heller varit föremål för överprövning i samband med överklagande. Regeringens möjlighet till planföreläggande har inte heller varit föremål för betänkanden eller behandlats i propositioner i samband med senare lagstiftning, vad Naturskyddsföreningen känner till. Hur ett planföreläggande eller ett statligt övertagande av processen ska hanteras i praktiken har aldrig övervägts eller diskuterats varken relativt dåtidens lagstiftning eller med avseende på förändringar i plan- och bygglagen och andra lagstiftningar. Det har inte heller varit föremål för närmare diskussioner eller beskrivits i olika förarbeten. Det är lätt att tro att avsikten aldrig varit att ett planföreläggande skulle användas utan att det mer skulle ses som en påtryckning. Enligt förarbetena utgår lagstiftaren från att de statliga sanktionsmöjligheterna i form av planföreläggande behöver utnyttjas endast i undantagsfall. Regeringens beslut om planföreläggande och övertagande av planprocessen i Kiruna kommun öppnar dock upp för en omfattande tillämpning av paragrafen som Naturskyddsföreningen inte anser har varit lagstiftarens avsikt.

Bestämmelsen om att regeringen tar över planprocessen om inte kommunen följer planföreläggandet hade ursprungligen följande formulering:

Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen på kommunens bekostnad låta upprätta de förslag som behövs samt anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Därvid skall länsstyrelsen ombesörja ärendets beredning.

(12 kap. 7 § ÄPBL)

Vid införandet av nya PBL gjordes en omformulering av paragrafen:

Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen

1. *besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna antas, ändras eller upphävas, och*
2. *anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna.*

(11 kap. 16 § PBL)

Länsstyrelsens uppgift att "ombesörja ärendets beredning" ändrades alltså till att ansvara för planprocessen fram till ett antagande. Vad som avsågs med att "ombesörja beredningen" jämfört med att "ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen ska kunna antas" har i propositionen om en ny plan och bygglag 2009/10:170 angetts som en språklig ändring med samma innebörd.

Naturskyddsföreningen anser dock att det kan tolkas som att länsstyrelsen getts ett utvidgat uppdrag med att träda i kommunens ställe, vilket inte enbart kan ses som en språklig förändring.

Sedan bestämmelsen om planförelägganden infördes 1987 har en ny plan- och bygglag införts med nya bestämmelser om prövningen och planprocessen. Kap. 2 i PBL om allmänna intressen har döpts om till Allmänna och enskilda intressen och skrivits om och bestämmelserna som ska ligga till grund för prövningen har fördubblats. Bl.a. har följande bestämmelser tillkommit:

*Hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL)
Planläggningen ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov*

(2 kap. 2 § PBL).

Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning

(2 kap. 2 § PBL).

Planläggning ska främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder, en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper, en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet

(2 kap. 3 § PBL).

Mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet

(2 kap. 4 § PBL).

Möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt (2 kap. 5 § PBL). Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen

(2 kap. 5 § PBL).

I avvägningen mellan olika allmänna och enskilda intressen ska hänsyn även tas till proportionalitetsprincipen, dvs. det ska alltid finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen. I den aktuella detaljplanen för Nunasvaara handlar det om avvägning mellan olika riksintresseanspråk, mellan allmänna och enskilda intressen och mellan olika enskilda intressen. Företaget Talga AB har ett ekonomiskt intresse av mineralutvinningen i sin ansökan om regeringens planföreläggande, enskilda och allmänhet har bl.a. ett intresse av att disponera sina fastigheter, av orörd natur och möjligheten till friluftsliv och samerna har ett intresse ur renskötselsynpunkt som även är ett riksintresseanspråk.

I plan- och bygglagen 1987 fanns i 2 kap. 2 § en hänvisning till naturresurslagen som skulle tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. 1 januari 1999 trädde Miljöbalken i kraft som innebar att bestämmelserna, jämfört med Naturresurslagen, ska tolkas mot bakgrund av balkens inledande kapitel om mål och hänsynsregler. Avsikten är att betona miljöfrågornas betydelse i planeringen och vikten av hushållning med mark- och vattenområden. De ekologiska förutsättningarna ska beaktas vid alla beslut som rör användning av mark- och vattenområden. Nu gällande plan- och bygglag har i många bestämmelser sammankopplingar med miljöbalken som gäller riksintressen, miljökvalitetsnormer, störningar, strandskydd, betydande miljöpåverkan, överklagande m m., bestämmelser som alla har tillkommit efter 1987 och som har förändrat detaljplaneringen i grunden.

Länsstyrelsens uppgifter och roll i detaljplaneringen har också förändrats i grunden sedan 1987 och detta innebär motsättningar i att överta kommunens roll i framtagande av detaljplan. Enligt 1987 års plan- och bygglag var länsstyrelsen uppgift att utgöra samrådspartner. Under samrådet skulle länsstyrelsen

- *ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap. ÄPBL och verka för att riksintressen enligt naturresurslagen tillgodosågs, verka för samordning av mellankommunala frågor samt ta tillvara statens intressen,*
- *verka för samordning av mellankommunala frågor och*
- *ta till vara statens intressen.*

(5 kap. 22 § ÄPBL)

Dessutom skulle länsstyrelsen pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

- *ett riksintresse enligt naturresurslagen inte tillgodoses,*
- *mellankommunala frågor inte har samordnats på ett lämpligt sätt eller - en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.*

(12 kap. 1 § ÄPBL)

I nuvarande lagstiftning har länsstyrelsens uppgifter utökats väsentligt och länsstyrelsen ska yttra sig både under samråd och granskning. Under granskningen ska länsstyrelsen dessutom ange om den kan komma att överpröva antagandet om inte vissa i plan- och bygglagen angivna frågor har beaktats. Under samrådet ska länsstyrelsen

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
3. verka för samordning av mellankommunala frågor,
4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion och
5. ge råd om tillämpningen av 2 kap.

(5 kap. 14 § PBL)

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av mellankommunala frågor inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse annars blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

(5 kap. 22 § PBL)

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av mellankommunala frågor inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken i strid med gällande bestämmelser upphävs eller fortsätter att vara upphävt, eller
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

(11 kap. 10 § PBL)

Länsstyrelsens uppgifter i planprocessen har alltså förändrats och utökats väsentligt. Men i sin roll som planmyndighet, dvs. upprättande av detaljplaneförslag ska länsstyrelsen även följa bestämmelserna i 2 kap. PBL om allmänna och enskilda intressen med bl.a. avvägningen mellan olika enskilda och allmänna intressen och riksintressen/riksintresseanspråk. Länsstyrelsen ska då alltså samråda med och granska sig

själv och ta fram samrådsredogörelse och granskningsutlåtande till sig själv över de yttranden och synpunkter som kommit fram under samråd och granskning, inklusive sina egna yttranden. Efter regeringens antagande ska länsstyrelsen avgöra om den ska överpröva regeringens antagande av detaljplanen som man själv tagit fram. Enligt Naturskyddsföreningen mening bör detta utgöra ett klart fall av intressejäv.

Regeringens beslut om planföreläggande som möjliggör gruvbrytning inom ett utpekat område i Nunasvaara i Kiruna kommun innebär att ändamål, planområdesavgränsning och utformning är förutbestämt. Planprocessen ska emellertid utgöra en prövning av ett

förslag till detaljplan där både planområdesavgränsning, utformning och innehåll ska bedömas förutsättningslöst efter lagens krav och de synpunkter som framförs under samråd och granskning. Planprocessen ska alltså kunna resultera i antingen att ett detaljplaneförslag antas eller att det visar sig att ett antagande varken är lämpligt eller möjligt. En sådan prövning är inte möjlig med ett ovillkorligt uppdrag till länsstyrelsen och där inte hänsyn kan tas till framförda synpunkter och lagens krav under samråd och granskning. och därigenom förhindras länsstyrelsen att göra de intresseavvägningar som man enligt lagstiftningen är skyldig att göra i planprövningen. Det innebär att det inte är möjligt för länsstyrelsen att göra den avvägning mellan motstående riksintresseanspråk som gruvnäringen kontra rennäringen, som man enligt lag är skyldig att göra. Det innebär också ett ensidigt ställningstagande till ett enskilt ekonomiskt intresse, Talga AB:s intresse, utan avvägning gentemot motstående allmänna och enskilda intressen. Regeringens uppdrag att ta fram ett detaljplaneförslag i enlighet med bolaget Talgas krav innebär att länsstyrelsen är bakbunden i framtagande av planförslaget och varken kan agera som neutral planmyndighet eller granskande myndighet.

Länsstyrelsen förhindras därmed att överväga de synpunkter som inkommer under samråd och granskning från bl.a. Naturskyddsföreningen i Norrbotten. Naturskyddsföreningen anser att detta strider både mot Europakonventionen och Århuskonventionen.

Naturskyddsföreningen i Norrbotten anser att regeringens beslut ska upphävas av ovan nämnda skäl.

Regeringens antagande av detaljplanen och ett överklagande av antagandet är inte reglerat i lagstiftningen

Regeringens beslut om att länsstyrelsen ska upprätta ett förslag till detaljplan är en följd av planföreläggandet till Kiruna kommun och förutsätts följas av regeringens antagande av detaljplanen. Naturskyddsföreningen anser att Högsta Förvaltningsdomstolen bör se

helheten i besluten och följaktligen även pröva de rättsliga grunderna för ett antagande av detaljplanen av regeringen.

Hur ett antagande av en detaljplan i regeringen ska gå till i förhållande till de regler som gäller vid kommunens antagande är inte reglerat i lagstiftningen och kan därmed inte förutses av de som har intresse av planläggningen. Proceduren för ett antagande av detaljplan i kommun är detaljerat reglerat i plan- och bygglagens 5 kap. 29 – 31 §§ med hur

beslutet anslås, meddelas och överklagas. Hur detta ska fungera när regeringen antar en detaljplan är inte reglerat.

Hur ett överklagande ska gå till, vem som får överklaga, inom vilken tid och till vilken instans är alltså oklart. Enligt förvaltningslagen får ett beslut som huvudregel överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Om en annan lag innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, ska i stället den bestämmelsen tillämpas, t.ex. överklagande enligt plan- och bygglagen. Ett överklagande av ett myndighetsbeslut kan ske till allmän förvaltningsdomstol eller mark- och miljödomstol med möjlighet till prövningstillstånd i kammarrätten resp. mark- och miljööverdomstolen. Regeringens beslut kan överklagas genom rättsprövning i Högsta Förvaltningsrätten genom rättsprövning. Rättsprövningen skiljer sig från ett överklagande av ett kommunalt antagande av detaljplan på flera sätt vad gäller vad som kan överklagas, vem som kan överklaga, inom vilken tid samt är begränsat till en instans istället för två.

Att regeringens antagande av detaljplan och ett överklagande av detta inte är reglerat i lagstiftningen skapar enligt Naturskyddsföreningen osäkerhet i möjligheten till information, delaktighet i och rättslig prövning av antagandet och kan strida mot både Europakonventionen och Århuskonventionen.

Hedenäset den 30 augusti september 2025

Naturskyddsföreningen Länsförbundet Norrbotten



Marie Persson,
Ordförande i Länsförbundets styrelse